

# **Politique agricole 2011**

## **Evolution future de la politique agricole**

Modifications proposées dans

- la loi sur l'agriculture
- la loi sur le droit foncier rural et  
la loi sur le bail à ferme agricole
- la loi sur les allocations familiales  
dans l'agriculture
- la loi sur les denrées alimentaires
- la loi sur les épizooties

Dossier de consultation

Berne, 14 septembre 2005

**Adresse de commande:**

Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3003 Berne

*Numéros de commande:*

Français: ...

Allemand: ...

Italien: ...

Fax: 031 325 50 58

Internet: [www.bundespublikationen.ch](http://www.bundespublikationen.ch)

**Rapport en ligne**

Internet: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Dossiers "Politique agricole 2011")

## TABLE DES MATIERES

<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>I</b>
<b>LISTE D'ABREVIATIONS</b> .....	<b>V</b>
<b>1 Partie générale</b> .....	<b>1</b>
1.1 Situation actuelle et objectifs .....	1
1.1.1 Réforme de la politique agricole depuis 1992 .....	1
1.1.2 Mandat constitutionnel et charte .....	4
1.2 Bilan intermédiaire de la réforme .....	9
1.2.1 Durabilité de l'agriculture .....	9
1.2.2 Accomplissement des tâches incombant à l'agriculture .....	38
1.3 Conditions-cadre futures.....	45
1.3.1 Politique commerciale internationale.....	45
1.3.2 Développements internationaux dans les systèmes onusien et européen.....	58
1.3.3 Domaines de la politique nationale .....	62
1.3.4 Progrès technique .....	67
1.3.5 Développement des marchés agricoles .....	71
1.4 Défis et stratégie.....	77
1.4.1 Défis .....	77
1.4.2 Stratégie.....	80
1.5 Axes d'action .....	81
1.5.1 Axe d'action 1: Améliorer la compétitivité de la production et de la transformation .....	82
1.5.2 Axe d'action 2: Garantir les prestations d'intérêt général .....	83
1.5.3 Axe d'action 3: Promouvoir la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural.....	84
1.5.4 Axe d'action 4: Promouvoir l'évolution structurelle et en atténuer les conséquences sur le plan social.....	85
1.5.5 Axe d'action 5: Simplifier l'administration et coordonner les contrôles .....	86
1.5.6 Etapes de la mise en oeuvre.....	86
1.6 Finances .....	87
1.7 Conséquences.....	88
1.7.1 Accomplissement du mandat constitutionnel .....	88
1.7.2 Evolution du revenu net des exploitations agricoles.....	89
1.7.3 Mise en oeuvre des résultats de l'OMC .....	90
1.7.4 Coûts de l'agriculture .....	90
1.7.5 Evolution des différences de prix à la production par rapport à l'UE .....	91
1.8 Perspectives après la mise en oeuvre de la PA 2011 .....	92

<b>2</b>	<b>PARTIE SPECIALE 1: Loi sur l'agriculture (LAgr)</b> .....	<b>95</b>
2.1	Conditions-cadre de la production et de l'écoulement (titre 2 LAgr) .....	95
2.1.1	Dispositions économiques générales.....	95
2.1.2	Économie laitière .....	112
2.1.3	Economie animale .....	145
2.1.4	Culture des champs .....	151
2.1.5	Arboriculture, cultures maraîchères et horticulture.....	170
2.1.6	Viticulture .....	176
2.2	Paiements directs (titre 3 LAgr) .....	184
2.2.1	Situation actuelle.....	184
2.2.2	Concept .....	186
2.3	Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr) .....	209
2.3.1	Situation actuelle.....	209
2.3.2	Concept .....	210
2.4	Améliorations structurelles (titre 5 LAgr).....	211
2.4.1	Situation actuelle.....	211
2.4.2	Concept .....	216
2.5	Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr) .....	222
2.5.1	Recherche .....	222
2.5.2	Vulgarisation .....	222
2.5.3	Haras fédéral .....	225
2.6	Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr) 226	
2.6.1	Situation actuelle.....	226
2.6.2	Concept .....	226
2.7	Dispositions finales (titre 9 LAgr).....	226
2.7.1	Situation actuelle.....	226
2.7.2	Concept .....	226
2.8	Commentaire du texte de loi.....	227
2.9	Programme de la législature.....	241
2.10	Rapport avec le droit international .....	241
2.11	Constitutionnalité .....	241
<b>3</b>	<b>PARTIE SPECIALE 2: Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole ....</b>	<b>242</b>
3.1	Propositions de modification.....	242
3.1.1	Situation actuelle.....	242
3.1.2	Concept .....	242
3.1.3	Commentaire des modifications concernant le droit foncier rural .....	248
3.1.4	Commentaire des modifications concernant le droit sur le bail à ferme agricole .....	254
3.2	Programme de la législature.....	260

3.3	Relation avec le droit international.....	260
3.4	Constitutionnalité .....	260
<b>4</b>	<b>Partie spéciale 3 : Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture .....</b>	<b>261</b>
4.1	Situation actuelle .....	261
4.1.1	Réglementation actuelle des allocations familiales dans l'agriculture.....	261
4.1.2	Mesures en vue d'une réglementation fédérale de toutes les allocations familiales .....	262
4.2	Concept .....	262
4.2.1	Modifications concernant la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants.....	263
4.2.2	Augmentation des allocations pour enfant .....	264
4.2.3	Coûts pour la Confédération et les cantons .....	264
4.3	Commentaire des modifications de la loi .....	265
4.4	Programme de la législature .....	265
4.5	Rapport avec le droit international .....	266
4.6	Constitutionnalité .....	266
<b>5</b>	<b>Commentaires particuliers, partie 4: loi sur les denrées alimentaires.....</b>	<b>267</b>
5.1	Situation actuelle .....	267
5.2	Concept .....	268
5.3	Commentaire des articles .....	269
5.4	Programme de la législature .....	273
5.5	Rapport avec le droit international .....	273
5.6	Constitutionnalité .....	273
<b>6</b>	<b>Partie spéciale 5: loi sur les épizooties.....</b>	<b>274</b>
6.1	Contexte .....	274
6.2	Concept .....	274
6.3	Commentaire des articles .....	274
6.4	Programme de la législature .....	276
6.5	Rapport avec le droit international .....	276
6.6	Constitutionnalité .....	276
<b>7</b>	<b>Partie spéciale 6: Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité.....</b>	<b>277</b>
7.1	Situation actuelle .....	277
7.1.1	Prix des consommations intermédiaires agricoles .....	277
7.1.2	Différences de coûts par rapport à l'UE .....	285
7.1.3	La Suisse, un îlot de cherté en matière de denrées alimentaires.....	287

7.2 Mesures.....	289
7.2.1 Réduction des coûts et évolution structurelle dans l'agriculture.....	289
7.2.2 Protection douanière des produits agricoles transformés .....	289
7.2.3 Adaptation de prescriptions spécifiques.....	290
7.2.4 Politique de la concurrence.....	303
7.2.5 Conclusions .....	307
<b>8 Conséquences .....</b>	<b>308</b>
8.1 Confédération.....	308
8.1.1 Personnel.....	308
8.1.2 Finances .....	309
8.1.3 Informatique.....	310
8.2 Cantons .....	311
8.3 Analyse de l'impact des réglementations .....	311
8.3.1 Nécessité d'interventions étatiques et possibilités .....	311
8.3.2 Conséquences pour différents groupes sociaux .....	313
8.3.3 Conséquences pour l'économie nationale .....	318
8.3.4 Autres réglementations envisageables .....	321
8.3.5 Pertinence dans l'exécution .....	321
8.4 Appréciation de la durabilité de la PA 2011 .....	322
8.4.1 Méthode et indicateurs.....	322
8.4.2 Economie .....	324
8.4.3 Ecologie .....	327
8.4.4 Social .....	329
8.4.5 Bilan .....	330
<b>9 Loi sur l'agriculture (partie spéciale 1) .....</b>	<b>331</b>
<b>10 Loi fédérale sur le droit foncier rural (partie spéciale 2) .....</b>	<b>339</b>
<b>11 Loi fédérale sur le bail à ferme agricole (partie spéciale 2) .....</b>	<b>342</b>
<b>12 Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (partie spéciale 3) .....</b>	<b>347</b>
<b>13 Loi sur les denrées alimentaires (partie spéciale 4) .....</b>	<b>349</b>
<b>14 Loi sur les épizooties (partie spéciale 5) .....</b>	<b>353</b>

## LISTE D'ABREVIATIONS

ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AELE	Association européenne de libre-échange
Agreste	Statistique officielle de la France sur l'agriculture, la sylviculture et l'économie agroalimentaire
al.	alinéa
aLAgr	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'encouragement de l'agriculture et le maintien d'une paysannerie (ancienne loi sur l'agriculture)
AO	Appellation d'origine
AOC	Appellation d'origine contrôlée (CH)
AOP	Appellation d'origine protégée (UE)
AQ	Assurance qualité
Art.	Article
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BDTA	Banque de données sur le trafic des animaux
Bilex I	Accords sectoriels du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne
Bio	Agriculture biologique
BNS	Banque nationale suisse
CCO	Caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'œufs
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
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CFCV	Commission fédérale du contrôle du commerce des vins
Ch.	Chiffre
CI	Crédit d'investissement
CIRio	Comité interdépartemental de Rio (depuis 2005 : IDANE - Comité interdépartemental pour le développement durable)
Contribution GACD	Contribution pour la garde d'animaux dans des conditions de production 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
CT	Contingent tarifaire
CTP	Contingent tarifaire partiel
DETEC	Département fédéral 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
EEE	Espace économique européen
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
EPF	Ecole polytechnique fédérale
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la vache folle)

Eurostat	Service statistique de la Communauté européenne
FAL	Station fédérale de recherches en agroécologie et agriculture, Zurich-Reckenholz
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Rome
FAT	Station fédérale de recherches en économie et technologie agricoles, Tänikon
FF	Feuille fédérale
FIAL	Fédération des industriels alimentaires suisses
FIBL	Institut de recherches en agriculture biologique
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
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
HESA	Haute école suisse d'agronomie
IER	Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich
IGP	Indication géographique protégée
IHA	IHA-GfK AG, Informationsservices für alle wichtigen Branchen in nationalen und internationalen Märkten, Hergiswil und Lausanne, <a href="http://www.ihagfk.ch">www.ihagfk.ch</a>
INFRAS	Entreprise privée de recherche et de vulgarisation existant depuis 1976 ( <a href="http://www.infras.ch">www.infras.ch</a> )
IPI	Institut de la propriété intellectuelle
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Darmstadt (D), Internet: <a href="http://www.ktbl.de">www.ktbl.de</a>
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture); RS 910.1
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire); RS 700
LBFA	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole; RS 221.213.2
LBI	Loi du 25 juin 1954 sur les brevets; RS 232.14
LBL	Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau
LCart	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (Loi sur les cartels, LCart); RS 251
LDFR	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural; RS 211.412.11
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (loi sur la protection des eaux); RS 814.20
let.	Lettre
LFA	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture ; RS 836.1
LFC	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération; RS 611.0
LFE	Loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties; RS 916.40
LFSP	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche; RS 923.0
LNPR	Nouvelle loi sur la politique régionale
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement); RS 814.01
LPN	Loi fédérale du 1 <sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage; RS 451
MAAP	Mandat de recherche donné par l'OFAG « Marktanalysen AP 2002 »
MAPIS	Système d'information pour la gestion des contributions aux améliorations structurelles
MONET	Système d'indicateurs concernant le développement durable de la Suisse
N	Azote
N <sub>2</sub> O	Gaz hilarant

NABO	Réseau national d'observation du sol
NAQUA	Réseau national d'observation de la qualité des eaux souterraines
NH <sub>3</sub>	Ammoniac
NO <sub>3</sub>	Nitrate
Norme SIA	Normes de la Société suisse des ingénieurs et des architectes
NPR	Nouvelle politique régionale
NTC	Non Trade Concerns
OAA	Ordonnance sur les aliments pour animaux
OAcCd	Ordonnance du 17 juin 1996 sur le système suisse d'accréditation et la désignation de laboratoires d'essais et d'organismes d'évaluation de la conformité, d'enregistrement et d'homologation (Ordonnance sur l'accréditation et la désignation ; RS 946.512
OAS	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles; RS 913.1
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Paris
OCL	Ordonnance du 7 décembre 1998 concernant le contingentement de la production laitière (Ordonnance sur le contingentement laitier, OCL) ; 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
OEng	Ordonnance du 10 janvier 2001 sur les engrais; RS 916.171
OESPA	Ordonnance du 3 octobre 2000 concernant l'élimination des sous-produits animaux; RS 642.118.3
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFROU	Office fédéral des routes
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
OMAS	Ordonnance du 26 novembre 2003 sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture; RS 914.11
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPD	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs) ; RS 910.13
OPP	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 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
OVF	Office vétérinaire fédéral
P	Phosphore
P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	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)

PAB	Programme d'allégement budgétaire
PAC	Politique agricole commune de l'UE
PER	Prestations écologiques requises
PGI	Permis général d'importation
PMA	Pays les moins avancés
PNR	Projet national de recherche
PPS	Produits phytosanitaires
RFA	Règlement du 11 novembre 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture; RS 836.1
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
RS	Recueil systématique
SAU	Surface agricole utile
SCE	Surface de compensation écologique
SCM	Switzerland Cheese Marketing
SDA	Surfaces d'assolement
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SDA	Surfaces d'assolement
SILAS	Système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse
SIPA	Système d'information sur la politique agricole
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
SPAA	Service de prévention des accidents dans l'agriculture
SRPA	Sorties régulières en plein air
SRVA	Service romand de vulgarisation agricole
SST	Système de stabulation particulièrement respectueux des animaux
SWC	Swiss Wine Communication
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
UGBF	Unité de gros bétail fumure
UGBFG	Unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers
UMOS	Unité de main-d'œuvre standard
USP	Union suisse des paysans
UTA	Unité de travail annuelle
UTAF	Unité de travail annuel de la famille
VDP	Vin de pays
VDT	Vin de table
VKMB	Association suisse des petits et moyens paysans
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, Bonn; <a href="http://www.zmp.de">www.zmp.de</a>

## **Condensé**

*La Politique agricole 2011 (PA 2011) est un nouveau jalon qui s'inscrit dans le prolongement des réformes résolument mises en œuvre dans l'agriculture depuis une quinzaine d'années. A l'instar des précédentes étapes, elle suit le rythme adopté jusqu'à présent, c'est-à-dire celui dicté par les enveloppes financières qui sont toujours allouées pour une période de quatre ans dans le secteur agricole.*

*Selon l'art. 104 de la Constitution fédérale, la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement 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 les prestations d'intérêt général requises. L'objectif de la Politique agricole 2011 consiste à assurer qu'elle soit en mesure d'accomplir cette tâche même dans un futur contexte marqué par une pression croissante sur les prix. La charte élaborée par la Commission consultative agricole donne des repères à ce sujet.*

*Les conditions-cadre du secteur agroalimentaire suisse doivent évoluer de sorte que les denrées alimentaires produites par des agriculteurs qualifiés et motivés, dans des paysages ruraux attrayants et selon des modes de production respectueux de l'environnement et des animaux, soient valorisées de manière optimale et que le potentiel existant pour accroître la productivité et réduire les coûts soit mis à profit dans des conditions socialement acceptables.*

*La stratégie adoptée consiste essentiellement à réallouer aux paiements directs non liés à la production les ressources financières actuellement destinées au soutien des prix, et à réduire les droits de douane perçus sur les aliments pour animaux. Par ailleurs, il est prévu de condenser le système de promotion des ventes qui sert à soutenir la valorisation des excellents produits suisses. Par une politique de la concurrence plus incisive, il convient de faire bénéficier les consommateurs de cette stratégie et de réduire les écarts de prix en amont.*

*La réallocation aux paiements directs de moyens financiers actuellement affectés au soutien du marché permet de garantir la fourniture des prestations d'intérêt général et de combler certains déficits écologiques. En effet, la baisse générale du niveau des prix rend l'aménagement de surfaces de compensation écologique plus compétitif. S'il est envisagé de renoncer à la promulgation de charges écologiques plus sévères, il est prévu, en contrepartie, d'encourager l'utilisation efficace des ressources dans le cadre de projets régionaux ou propres à une branche, et de simplifier en même temps les processus administratifs.*

*Il est prévu de favoriser l'évolution structurelle, mais à l'avenir aussi, le changement aura principalement lieu au rythme des générations.*

*La stratégie est concrétisée par les cinq axes d'action suivants :*

- (1) améliorer la compétitivité de la production et de la transformation par une réallocation, aux paiements directs, de fonds affectés au soutien du marché, et par des mesures destinées à abaisser les coûts;*
- (2) garantir, par un système de paiements directs simplifié et compte tenu des moyens financiers réalloués, les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture;*

- (3) *favoriser la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural par des mesures visant à faciliter une différenciation accrue des produits, une rationalisation de la promotion des ventes et le soutien d'initiatives de projet agricoles;*
- (4) *atténuer les conséquences de l'évolution structurelle sur le plan social et assouplir le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole pour favoriser cette évolution;*
- (5) *simplifier l'administration et mieux coordonner les contrôles.*

*Selon des estimations actuelles, la stratégie définie dans la Politique agricole 2011 devrait permettre de neutraliser plus de la moitié des effets induits par les accords de l'OMC qui seront conclus dans le cadre du cycle de Doha. Elle rapprochera le secteur agroalimentaire suisse du marché intérieur européen et offrira dans la même mesure une marge d'action pour négocier des accords de libre-échange. A condition que le recul des prix soit répercuté sur les prix à la consommation, la réduction du soutien du marché est avantageuse pour l'économie nationale. Enfin, la politique agricole s'inscrit dans la stratégie de croissance de la Confédération, laquelle vise à renforcer la concurrence sur le marché intérieur.*

*Ces axes d'action impliquent des modifications dans un certain nombre de textes de lois:*

### **Loi sur l'agriculture**

*Le concept global de la Politique agricole 2011 est présenté dans le cadre de la procédure de consultation. Aussi, outre les modifications légales, les adaptations prévues au niveau des ordonnances sont-elles esquissées dans le dossier de consultation. S'agissant du champ d'application de la loi sur l'agriculture, la plupart des mesures de la Politique agricole 2011 peuvent être prises par voie d'ordonnance. En adoptant la Politique agricole 2007, le Parlement a notamment déjà créé la base légale permettant la réallocation, aux paiements directs, des moyens financiers utilisés pour le soutien du prix du lait. Les adaptations de lois proposées portent essentiellement sur les points suivants:*

- *Conditions-cadre de la production et des ventes : concentration des mesures dans le secteur de la promotion des ventes (art. 12); soutien des branches dans la protection des désignations d'origine de leurs produits (art. 16<sup>bis</sup>); répartition du contingent tarifaire de pommes de terre par la mise en adjudication (art. 22<sup>bis</sup>); suppression des contributions à la transformation ou à la mise en valeur de sucre (art. 54), d'oléagineux (art. 56), et de pommes de terres (art. 57); possibilité d'octroyer des contributions à la culture de betteraves sucrières (art. 54); nouvelle réglementation concernant la classification des vins et le contrôle du commerce de vins (art. 63 à 69).*
- *Paiements directs : extension des contributions octroyées pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers aux vaches laitières (art. 73); base pour le programme Utilisation durable des ressources (art. 77a).*

- *Mesures d'accompagnement social :*  
possibilité de convertir des aides à l'investissement en prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations en cas de cessation de l'activité agricole (art. 79).
- *Améliorations structurelles :*  
compléments concernant les améliorations structurelles, et notamment les projets régionaux (art. 88 à 107).
- *Recherche et vulgarisation :*  
fixation de critères pour les activités commerciales des stations de recherches et pour le Haras fédéral (art. 115 et art. 147); soutien de la vulgarisation pour les initiatives de projet au niveau régional (art. 136).

### **Droit foncier rural (LDFR) et droit sur le bail à ferme agricole (LBFA)**

*Cet assouplissement vise à encourager et à faciliter l'évolution structurelle dans l'agriculture. Le relèvement de la limite concernant la taille minimale d'une entreprise agricole aura pour effet de réduire le nombre d'entreprises à titre accessoire pouvant être reprises à la valeur de rendement à l'intérieur de la famille pour être gérées parallèlement à l'exercice d'une autre profession. La suppression de la limitation des prix dans le droit foncier et de celle des fermages d'immeubles freinera la tendance des propriétaires fonciers non agricoles à exploiter eux-mêmes des terres, au lieu de les vendre ou de les céder en location. Les modifications proposées n'affectent pas la teneur essentielle des deux lois, à savoir le principe de l'exploitation à titre personnel et la protection des fermiers, qui s'impose pour des raisons sociales.*

### **Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture**

*Les adaptations proposées en faveur des exploitations paysannes de type familial concernent la suppression de la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants et l'augmentation des taux des allocations pour enfant. En complément à l'enveloppe financière destinée à l'agriculture, il est prévu d'allouer des fonds fédéraux à cette fin, s'élevant à 20 millions de francs par an.*

### **Loi sur les denrées alimentaires et loi sur les épizooties**

*Dans un contexte économique marqué par l'ouverture progressive des frontières, les exportations doivent contribuer davantage à la valeur ajoutée des denrées alimentaires produites en Suisse. Pour éliminer tant que faire se peut les entraves à l'accès au marché européen, la Suisse doit disposer de prescriptions équivalentes dans le domaine de l'hygiène. Les dispositions d'ordonnance en la matière ont été mises en consultation cet été. L'objectif de l'équivalence notamment a trouvé une large approbation. Sa réalisation exige plusieurs modifications de lois, qui sont proposées dans le présent dossier.*

*Les enveloppes financières, d'un total de 13 458 millions de francs sont légèrement inférieures (0,2%) aux moyens financiers qui sont disponibles pour la période quadriennale en cours. En raison de la baisse du niveau des prix, le revenu du secteur agricole passera d'environ 3 à environ 2,5 milliards de francs, diminuant ainsi de 2,4% par an. Afin que le pouvoir d'achat du revenu moyen par exploitation soit maintenu, l'évolution structurelle doit atteindre 3,2% par an.*

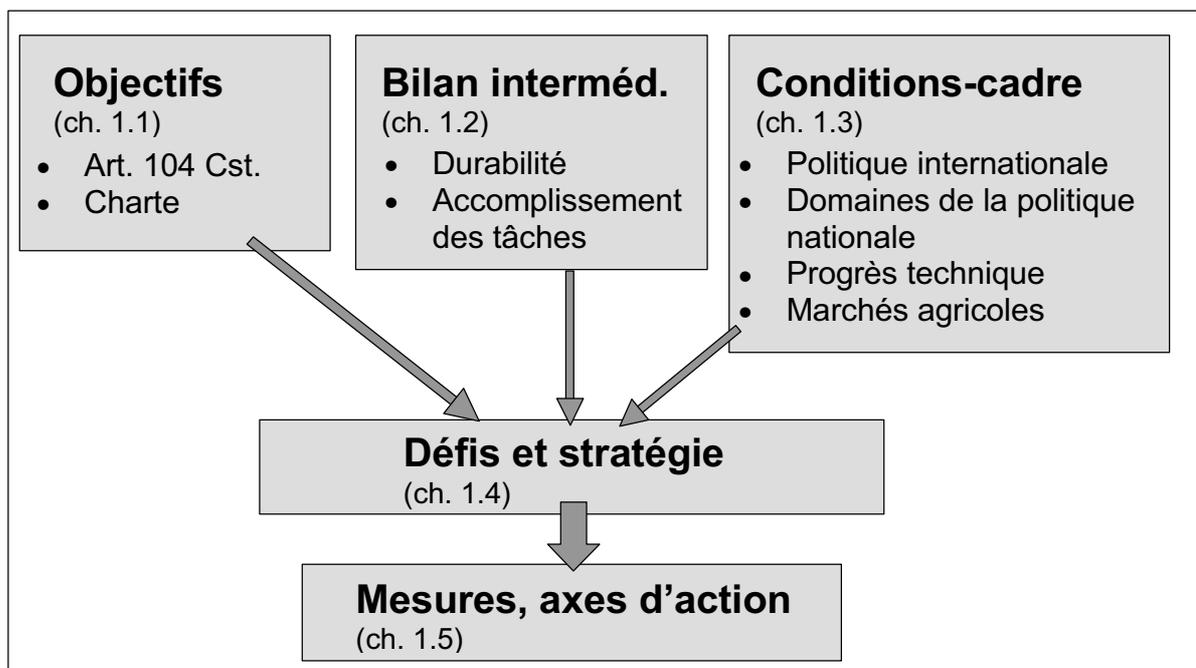
*La procédure de consultation dure du 14 septembre au 16 décembre 2005. Après l'évaluation des résultats, le Conseil fédéral devrait adopter au printemps 2006 le message sur la Politique agricole 2011 à l'intention du Parlement. A condition que les débats parlementaires s'achèvent au printemps 2007 au plus tard, les modifications des lois pourront entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008 en même temps que la nouvelle enveloppe financière.*

## 1 Partie générale

La Politique agricole 2011 constitue une nouvelle étape de la réforme en cours depuis le début des années nonante. A l'avenir aussi, l'agriculture devra accomplir ses tâches en orientant sa production sur les exigences du développement durable et sur les 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 agro-alimentaire. La réduction du soutien du marché et la réallocation des fonds ainsi dégagés aux paiements directs sont des éléments-clés de la Politique agricole 2011. Celle-ci s'inscrit dans la continuité des précédentes étapes de la réforme.

La politique agricole doit évoluer compte tenu de la situation de l'agriculture (ch. 1.2) et des nouvelles conditions générales (ch. 1.3). Les objectifs sont fixés dans l'article agricole de la Constitution (ch. 1.1). Ces trois paramètres influent sur la stratégie (ch. 1.4) et les mesures (ch. 1.5) de la Politique agricole 2011.

**Figure 1** Aperçu des paramètres influant sur la Politique agricole 2011



### 1.1 Situation actuelle et objectifs

#### 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. 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 visait un revenu paritaire pour les agriculteurs par le biais de prix garantis et 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 nonante, la politique agricole a été fondamentalement remaniée en trois étapes successives. Ce sont essentiellement des votations populaires au milieu des années nonante (ch. 1.1.1.2) et le changement continu des conditions générales qui ont déterminé l'évolution. La situation économique des familles paysannes et des secteurs en aval dépend en grande partie de l'aménagement de la politique agricole. L'échelonnement des mesures permet aux milieux concernés de s'adapter progressivement aux changements du contexte économique. Nous décrivons ci-après brièvement les éléments-clés des étapes de la réforme réalisées jusqu'à présent.

### 1.1.1.1 Réorientation de la politique agricole en 1992

Dans le Septième rapport sur l'agriculture<sup>1</sup>, le Conseil fédéral a posé les jalons d'une réorientation fondamentale de la politique agricole et, dans le message sur les paiements directs<sup>2</sup>, jeté les bases de la **première étape de la réforme**. En adoptant les art. 31a et 31b aL Agr<sup>3</sup>, le 9 octobre 1992, le Parlement a créé la base légale permettant d'octroyer des paiements directs non liés aux produits. Partant de là, la réalisation des objectifs en matière de politique des revenus ne pouvait plus se faire uniquement au moyen des prix administrés, mais de plus en plus par le biais de 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 aux produits. Depuis le début de la réforme, la part des fonds fédéraux alloués au soutien du marché, c'est-à-dire à des mesures liées à la production, a chuté, passant de 63% à 23% en 2003.

Dans le cadre du cycle d'Uruguay du 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 sur une période de six ans, de même que le soutien interne lié aux produits et les subventions à l'exportation. En procédant à la dernière étape de réduction en 2000, la Suisse a rempli ses engagements.

### 1.1.1.2 Nouvelle base constitutionnelle et Politique agricole 2002

La première moitié des années nonante a été marquée par un débat parfois houleux sur la politique agricole. Diverses initiatives populaires ont montré combien les opinions divergeaient. 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 paysans<sup>4</sup>. En réponse à une deuxième initiative populaire<sup>5</sup>, le Parlement a alors élaboré un article constitutionnel soumettant l'octroi de paiements directs à la fourniture de prestations écologiques particulières. Ce contre-projet a été approuvé par plus des trois quarts de la population et par tous les cantons, le 6 juin 1996. Enfin, lors d'une troisième votation en 1998, le peuple et les cantons

<sup>1</sup> FF 1992 II 130

<sup>2</sup> FF 1992 II 1

<sup>3</sup> FF 1992 VI 111

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

<sup>5</sup> Initiative populaire « Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature », initiative des paysans et des consommateurs, retirée en 1996

ont clairement rejeté l'initiative des petits paysans<sup>6</sup>. 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 objectifs de la politique agricole dictés par la société et donc les attentes de cette dernière vis-à-vis de l'agriculture.

En se fondant sur cet article constitutionnel, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un concept global sous la forme d'une nouvelle loi sur l'agriculture (LAgr)<sup>7</sup>. Celle-ci a été adoptée par le Parlement le 29 avril 1998 et mise en vigueur en 1999<sup>8</sup>. Centrée sur la suppression de toutes les garanties étatiques de prix et de prise en charge et sur la réduction d'un tiers des moyens financiers alloués au soutien du marché en l'espace de cinq ans, cette **deuxième étape de la réforme** a aussi consacré la disparition de certaines organisations semi-étatiques telles que l'Union suisse du fromage et la Butyra. De plus, elle a permis d'appliquer la nouvelle disposition constitutionnelle liant l'octroi des paiements directs à des prestations écologiques particulières.

Dans le cadre de la Politique agricole 2002, le législateur a créé une base légale générale pour assurer le financement des mesures de politique agricole (art. 6 LAgr). Les moyens financiers destinés aux principaux domaines d'application sont alloués pour quatre ans au plus par un arrêté fédéral simple. Sur cette base, 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 francs<sup>9</sup>.

### 1.1.1.3 Politique agricole 2007

Le 20 juin 2003, le Parlement a adopté une révision partielle de la loi sur l'agriculture dans le cadre de la Politique agricole 2007<sup>10</sup>. 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 les contingents tarifaires de viande et l'aménagement de l'instrumentaire dans le domaine des améliorations structurelles et des mesures d'accompagnement social.

Les enveloppes financières pour les années 2004 à 2007, d'un montant total de 14 092 millions de francs, ont été adoptées par le Parlement le 5 juin 2003. Par rapport aux enveloppes financières des années 2000 à 2003, les moyens disponibles pour 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 conséquence. En raison des deux programmes d'allégement 2003 et 2004 et de la mise en oeuvre d'autres mesures, le montant a ensuite été ramené à 13 485 millions de francs. Si cette réduction a largement épargné les paiements directs, elle a surtout affecté deux rubriques, à savoir l'amélioration des bases de production ainsi que la production et les ventes (cf. ch. 1.6)

<sup>6</sup> Initiative populaire «Pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques», VKMB

<sup>7</sup> Message du 26 juin 1996 sur la réforme de la politique agricole, FF 1996 IV 1

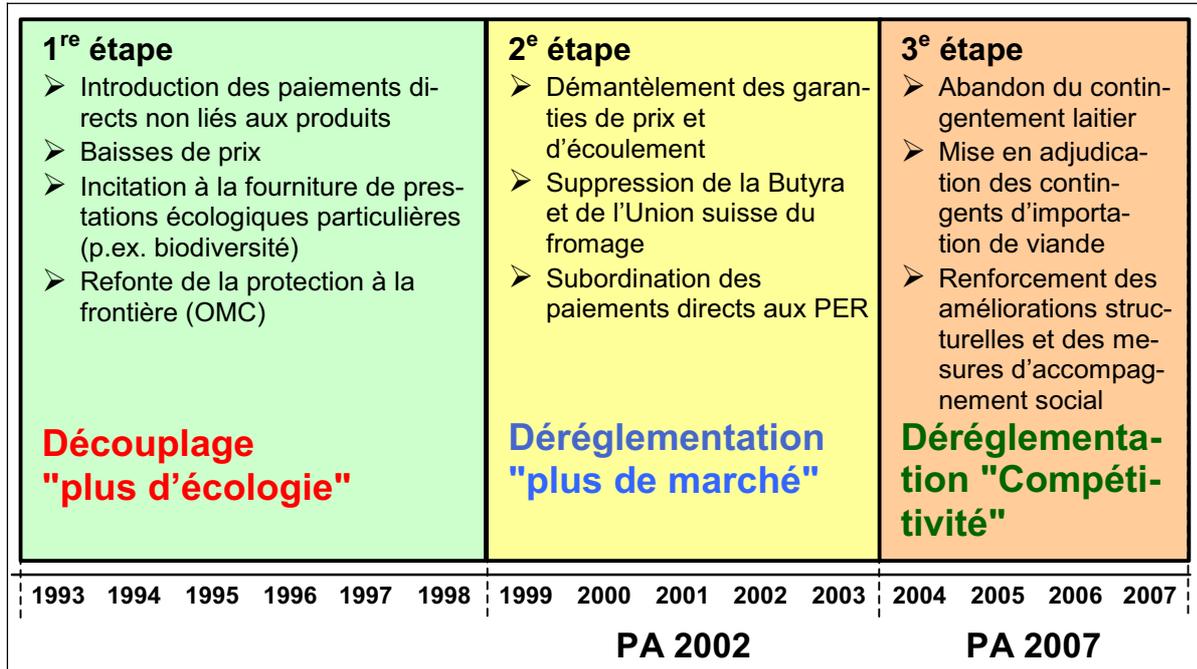
<sup>8</sup> RO 1998 3033

<sup>9</sup> FF 1999 4794

<sup>10</sup> RO 2003 4217

La figure 2 récapitule les trois étapes de la réforme réalisées jusqu'à présent.

**Figure 2**      **Etapes de la réforme réalisées depuis 1992**



## 1.1.2 Mandat constitutionnel et charte

### 1.1.2.1 Mandat constitutionnel

L'art. 104 de la Constitution fédérale<sup>11</sup> est le fondement de la politique agricole. L'al. 1 décrit l'objectif général, tandis que les al. 2 à 4 donnent des indications concernant les mesures et le financement. Nous ne commentons dès lors que la première de ces dispositions et renvoyons au Message sur la Politique agricole 2002<sup>12</sup> pour ce qui est des al. 2 à 4.

#### **Art. 104, al. 1 Constitution fédérale**

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

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

Outre l'objectif énoncé à l'art. 104 Cst., la Constitution fédérale 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 économique, c'est-à-dire efficace des contributions fédérales (frein aux dépenses et à l'endettement, art. 126 et 159, contrôle

<sup>11</sup> RS 101

<sup>12</sup> FF 1996 IV 298 ss

de l'efficacité des mesures fédérales, art. 170 Cst.) et les buts sociaux de l'art. 41 Cst.

*Accomplissement des tâches grâce à une production durable et adaptée aux exigences du marché*

Le mandat constitutionnel donné à la Confédération se fonde sur l'hypothèse que, en l'absence de protection et de soutien, la production agricole suisse est menacée, si l'on considère les conditions topographiques et climatiques en partie défavorables et le niveau élevé des coûts en comparaison internationale. Dans d'autres pays, les denrées alimentaires peuvent être produites à très bas prix, grâce aux conditions naturelles favorables, à une production à grande échelle ou encore aux salaires moins élevés de la main-d'œuvre agricole. Produire aux prix du marché mondial ne serait donc guère possible aujourd'hui en Suisse.

L'intérêt public visant à maintenir la production agricole en Suisse vient 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 un caractère de biens publics<sup>13</sup>, en d'autres termes, elles ne sont pas directement rétribuées par le marché. Comme la rétribution par le marché ne suffit pas à maintenir la production agricole, sans l'intervention de l'Etat, les prestations d'intérêt général ne seraient pas fournies autant que la société le souhaite. 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 réduire les effets négatifs de la production sur l'eau et sur l'air et maintenir, voire améliorer la fertilité des sols et la biodiversité. La durabilité écologique fixe donc des limites à l'intensité de la production. Cependant, une politique qui mettrait l'accent sur le seul entretien des surfaces et entendraient ainsi écarter la production de denrées agricoles ne serait pas compatible avec les objectifs agricoles définis dans la Constitution.

La fourniture sur le long terme des prestations d'intérêt général exige que la production respecte les critères du développement durable tant sur le plan écologique qu'au niveau économique et social. L'agriculture connaît un développement durable aussi longtemps qu'un nombre suffisant d'exploitations procède à des investissements de modernisation, que les terres fertiles et les ressources naturelles sont disponibles en quantité suffisante et que suffisamment de personnes sont satisfaites de leurs conditions de vie dans l'agriculture.

La production de denrées agricoles doit par ailleurs être adaptée aux exigences du marché. L'Etat ne doit exercer son influence que dans la mesure où la durabilité de la production et les prestations requises dans l'intérêt général l'exigent.

<sup>13</sup> 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.).

### *Sécurité de l'approvisionnement*

La production indigène est la principale base de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. En couvrant 60% de la consommation (ch. 1.2.2.1), l'agriculture suisse contribue de manière substantielle à la sécurité de l'approvisionnement. Elle permet ainsi, d'une part, de limiter la dépendance de notre pays des importations et, d'autre part, de préserver à long terme le potentiel de production, en particulier la fertilité du sol, mais aussi le savoir-faire et les investissements. S'il disparaissait, la reconstitution de ce potentiel en cas de besoin serait coûteuse et prendrait beaucoup de temps.

Or, l'approvisionnement en denrées alimentaires produites à proximité est un besoin explicite de la population. C'est pourquoi la plupart des pays développés soutiennent leur production indigène et tirent parti de leur potentiel agricole. Ils estiment nécessaire d'assurer leur propre approvisionnement de base, même si une division du travail plus poussée influencerait favorablement sur le bien-être social. Cette remarque vaut particulièrement pour les pays affichant un taux d'auto-approvisionnement bas comme la Suisse (60%), le Japon (40%) ou la Norvège (50%)<sup>14</sup>. Aussi ces pays se sont-ils regroupés dans les négociations OMC en cours<sup>15</sup>, afin de préserver un taux d'auto-approvisionnement approprié au sein du système commercial multilatéral.

### *Préservation des bases naturelles de la vie*

Dans une Suisse où dominaient les forêts, le **sol fertile et cultivé** a été conquis au fil des siècles par le défrichage et l'exploitation agricole. Cette dernière empêche la repousse de la forêt tandis que la production durable maintient la fertilité du sol. Les terres cultivées sont ainsi conservées comme base alimentaire de la population.

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

La diversité des plantes cultivées et des animaux de rente est également une base importante de l'existence. Elle renferme les ressources génétiques dont l'agriculture a besoin pour adapter la production en fonction, par exemple, des préférences des consommateurs, des conditions-cadre économiques ou des changements climatiques, mais aussi pour lutter naturellement contre les parasites et les maladies. Aujourd'hui, la base génétique utilisée dans la production agricole est souvent très étroite. Les cultures fourragères font exception à cette règle. Grâce à l'exploitation de sites avec des degrés d'intensité variés, l'agriculture suisse conserve une multitude de prairies extrêmement riches en variétés et en écotypes. De nombreux pays prennent également des mesures pour conserver les espèces, les variétés et les races ne servant plus à la production.

<sup>14</sup> Comparé à d'autres pays, le taux d'auto-approvisionnement bas de ces pays est imputable à la très petite surface agricole utile disponible par habitant (Suisse : 0,14 ha SAU en 2003).

<sup>15</sup> G10 : Suisse, Liechtenstein, Japon, Corée du Sud, Bulgarie, Taiwan, Islande, Israël, Norvège et Ile Maurice

La contribution de l'agriculture aux efforts visant à éviter les effets négatifs sur l'eau, l'air et l'environnement n'est pas une prestation d'intérêt général, mais une obligation qui nous incombe à tous.

#### *Entretien du paysage rural*

L'abandon de l'exploitation agricole entraînerait, dans les conditions climatiques de la Suisse, l'expansion de la forêt sur les surfaces en friche. En exploitant les terres, l'agriculture crée un paysage rural ouvert et assure l'équilibre entre la forêt et les champs. Elle façonne le paysage par les diverses cultures, les systèmes d'exploitation, les bâtiments et les animaux au pâturage. Si l'on considérait les seuls leviers économiques, l'agriculture se concentrerait sur les meilleures terres en plaine. Quant à la perte de terres agricoles utilisées pour des infrastructures et des constructions, l'agriculture n'a guère les moyens d'intervenir à cet égard.

#### *Occupation décentralisée du territoire*

En tant qu'activité liée au site, l'agriculture contribue au peuplement de toutes les régions et aussi de celles où les autres secteurs de l'économie sont faiblement implantés. 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. Dans toutes les régions, l'agriculture joue un rôle essentiel pour l'habitat décentralisé en contribuant à préserver l'attrait du paysage par l'exploitation des terres.

### **1.1.2.2 Charte**

#### *Commission consultative agricole*

La Commission consultative agricole instaurée par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 186 de la loi sur l'agriculture (LAgr) a élaboré en 2004 une charte de l'économie rurale suisse à l'horizon 2015 (tableau 1). 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 1**      **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 ils 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 ils trouvent de nouveaux débouchés.
  - Ils offrent aux consommateurs d'excellents produits pour une alimentation saine et mettent à profit leurs possibilités en vue de contribuer à assurer l'approvisionnement alimentaire de la Suisse.
  - 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 fort 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 efficiente dans l'ensemble de la chaîne de valeur ajoutée.
  - Ils assument leurs responsabilités vis-à-vis de la société et de l'environnement.
  - Les agricultrices et les agriculteurs assurent la viabilité de leurs exploitations par la croissance, la spécialisation, la diversification ou une activité accessoire.
- 

Dans sa première partie, la charte exige de l'agriculture et de ses partenaires 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'autodétermination 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 dans la production de denrées alimentaires. Ce point de vue correspond à la volonté de nombreux consommateurs et producteurs, mais il s'oppose à la position ouverte du Conseil fédéral en la matière (production de denrées alimentaires; ch. 4 de la charte).

### *Organisations paysannes*

Au cours de l'année 2004, plusieurs organisations agricoles ont élaboré et publié des chartes sur le développement de l'agriculture. C'est ainsi que l'Union suisse des paysans (USP) et Bio-Suisse ont rédigé des chartes reflétant le point de vue des paysans et paysannes. Toutes ont pour point commun le rôle de leader pour ce qui a trait à l'écologie et le renforcement de la dimension entrepreneuriale. En outre, elles acceptent la variété des exploitations à titre principal ou accessoire qui, toutes, contribuent à l'accomplissement des tâches dévolues à l'agriculture. Dans leur approche concernant l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture, la position des deux organisations rejoint celle de la Commission consultative. La FIAL a par ailleurs adopté une charte pour l'échelon de la transformation.

## **1.2 Bilan intermédiaire de la réforme**

Dans cette partie, nous montrons dans quelle mesure les étapes de la réforme réalisées jusqu'à présent ont permis d'atteindre les objectifs définis dans la Constitution. Nous analysons l'évolution de l'agriculture dans les trois dimensions de la durabilité (ch. 1.2.1). Puis, nous examinons dans quelle mesure l'agriculture fournit les prestations mentionnées dans la Constitution (ch. 1.2.2).

### **1.2.1 Durabilité de l'agriculture**

Les principes du développement durable ont été adoptés en 1992, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement qui a eu lieu à Rio de Janeiro. En 1997, le Conseil fédéral a adopté une première stratégie de durabilité<sup>16</sup> pour la Suisse, qui a été actualisée en 2002<sup>17</sup>. Le principe de la durabilité a été inscrit dans l'article constitutionnel agricole dès 1996. Par ailleurs, l'ordonnance sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture<sup>18</sup> stipule que l'OFAG présente, dans le Rapport agricole, l'évolution de l'agriculture sous l'angle de la durabilité.

Le concept sur lequel se fonde l'évaluation de la durabilité de la politique agricole dans le Rapport agricole et dans les chapitres ci-après a été élaboré sur mandat du Comité interdépartemental de Rio (CIRio)<sup>19</sup>. La durabilité est analysée dans les trois dimensions : économie, écologie et social. Dans chacune d'elles, l'analyse porte en priorité sur l'évolution des ressources servant à la production agricole. Deux autres volets viennent compléter cette question: l'efficacité des processus de transformation en ce qui concerne l'économie et l'écologie, de même que l'équité pour ce qui est de la dimension sociale (ch. tableau 2).

<sup>16</sup> Conseil fédéral suisse (1997) : Stratégie « Le développement durable en Suisse », FF **1997** III 967

<sup>17</sup> Conseil fédéral suisse (2002) : Stratégie développement durable 2002, FF **2002** 3678

<sup>18</sup> RS **919.118**

<sup>19</sup> Mauch Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG (2001): Politique du développement durable en Suisse, bilan et perspectives

**Tableau 2 Dimensions de la durabilité et sujets ayant trait à la durabilité**

Sujet	Dimension		
	Economie	Ecologie	Social
Ressources	Stock de capital	Sol, eau, air, biodiversité	Succession
Efficacité	Productivité du travail	Azote, phosphore, énergie	
Equité			Disparités de revenu

### 1.2.1.1 Economie

Pour apprécier la durabilité de l'agriculture sous l'angle économique, il convient de déterminer l'évolution quantitative des facteurs de production sol, travail et capital (ressources) et les progrès réalisés en matière de productivité du travail (efficacité). Puis, il faut analyser l'évolution des prix, des coûts et des revenus, ainsi que d'autres indicateurs micro-économiques.

#### 1.2.1.1.1 Production

##### *Utilisation des facteurs de production*

L'utilisation des facteurs de production sol, travail et capital régresse régulièrement depuis 1990/92 (tableau 3). Cela dit, le recul est plus marqué pour le travail (-25%) que pour le capital (-11%). Selon le relevé des données structurelles de l'OFS, les surfaces exploitées ont régressé d'environ 1,1%<sup>20</sup>.

**Tableau 3 Evolution de l'utilisation des facteurs de production**

Indicateur		1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92- 2002/04
		%					
Sol	SAU (en 1000 ha)	1 078,6	1 075,3	1 069,8	1 067,1	1 064,4	-1,1
Travail	Unités annuelles de travail (UTA)	125 555	107 033	95 260	94 161	93 057	-25,0
Capital	Stock de capital aux prix de 1990, en millions de fr.	47 508	43 931	42 534	42 263	41 953	-11,1

Source: OFS

<sup>20</sup> Selon la statistique de la superficie, le recul effectif de la surface cultivée (urbanisation, extension de la forêt) a nettement dépassé ce chiffre durant la période considérée. La différence s'explique par l'introduction des paiements directs liés à la surface au début des années nonante, laquelle a conduit les exploitants à annoncer, dans le cadre du relevé des données structurelles, des surfaces qu'ils n'avaient pas annoncées auparavant pour différentes raisons.

*Evolution du volume de la production*

La production suisse de denrées alimentaires (exprimée en térajoules) est restée globalement stable entre 1990/92 et 2003. On dénote cependant un léger report de la production allant des produits d'origine animale vers les produits végétaux.

**Tableau 4 Evolution du volume de la production**

Groupe de denrées alimentaires	1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92-2001/03
	Térajoules					%
Denrées alimentaires végétales	9 617	10 249	9 665	10 979	10 176	+6,8
Denrées alimentaires d'origine animale	12 357	11 791	11 900	11 765	11 594	-4,9
Total denrées alimentaires	21 974	22 040	21 565	22 744	21 770	+0,2

Source: USP

*Evolution de la productivité du travail*

La productivité du travail est un indicateur essentiel pour évaluer l'efficacité de la production agricole.

Compte tenu de la forte baisse de la main-d'œuvre utilisée (-25%) et du recul moins marqué de la valeur ajoutée brute (-14%), il en est résulté une hausse de la productivité du travail de 15%, soit de 1,2% par an entre 1990/92 et 2002/04.

**Tableau 5 Evolution de la productivité du travail**

	Unité	1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92-2002/04
							%
Valeur ajoutée brute aux prix de base <sup>1</sup>	en mio. de fr.	7 555	7 101	6 766	6 109	6 676	-13,7
Travail	UTA	125 555	107 033	95 260	94 161	93 057	-25,0
Productivité du travail (valeur ajoutée brute aux prix de base / travail)	fr./UTA	60 183	66 362	71 031	64 873	71 740	+15,0

<sup>1</sup> aux prix constants de 1990

Source: OFS

**1.2.1.1.2 Prix**

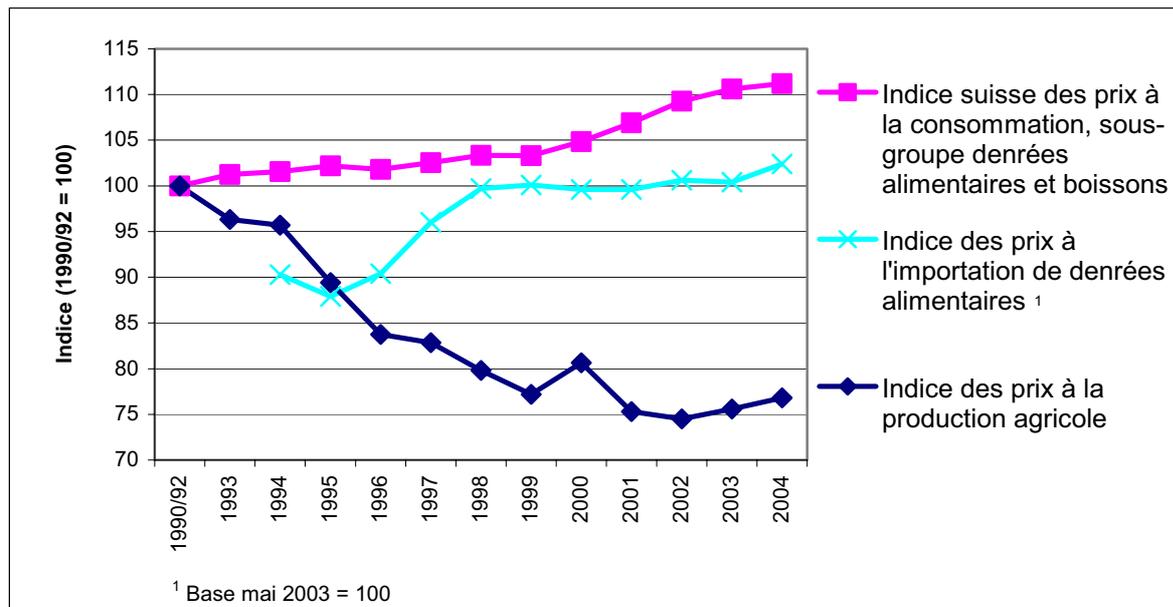
Outre l'efficacité de la production agricole, l'évolution des prix des produits et des prix des moyens de production joue un rôle important en termes de compétitivité. Nous décrivons, ci-après, l'évolution des prix à la production et à la consommation, de même que celle des prix des moyens de production, en indiquant aussi les différences par rapport à la concurrence européenne.

*Prix des produits*

Les prix à la production ont baissé de 24% entre 1990/92 et 2003. Cette baisse concerne notamment le lait et divers produits des champs. Elle s'explique pour la

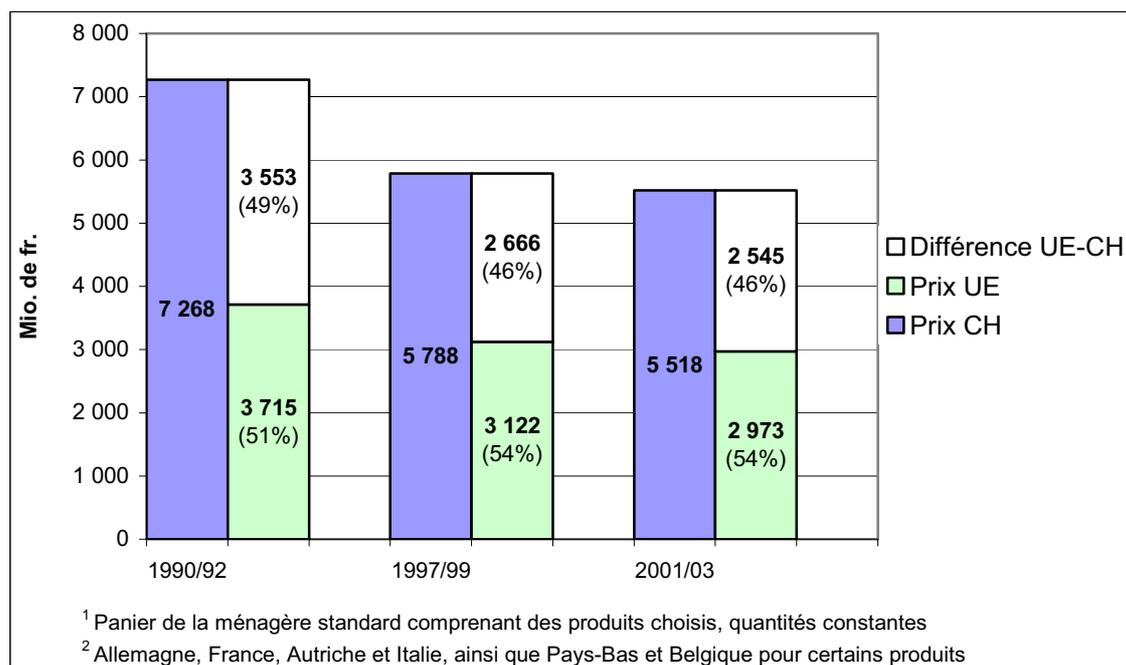
moitié environ par la réduction des dépenses de la Confédération consacrées au soutien des prix. Les prix à la consommation, au contraire, ont progressé de 11%. Une forte hausse est observée à partir de 1999 en particulier, bien que les prix des denrées alimentaires importées aient stagné depuis (figure 3). Ont contribué à cette évolution l'instauration de la RPLP, de l'émolument pour l'élimination des sous-produits animaux et de la déclaration obligatoire, ainsi que des mesures complémentaires pour assurer la traçabilité des denrées alimentaires.

**Figure 3 Evolution des prix à la production, à la consommation et à l'importation pour les denrées alimentaires**



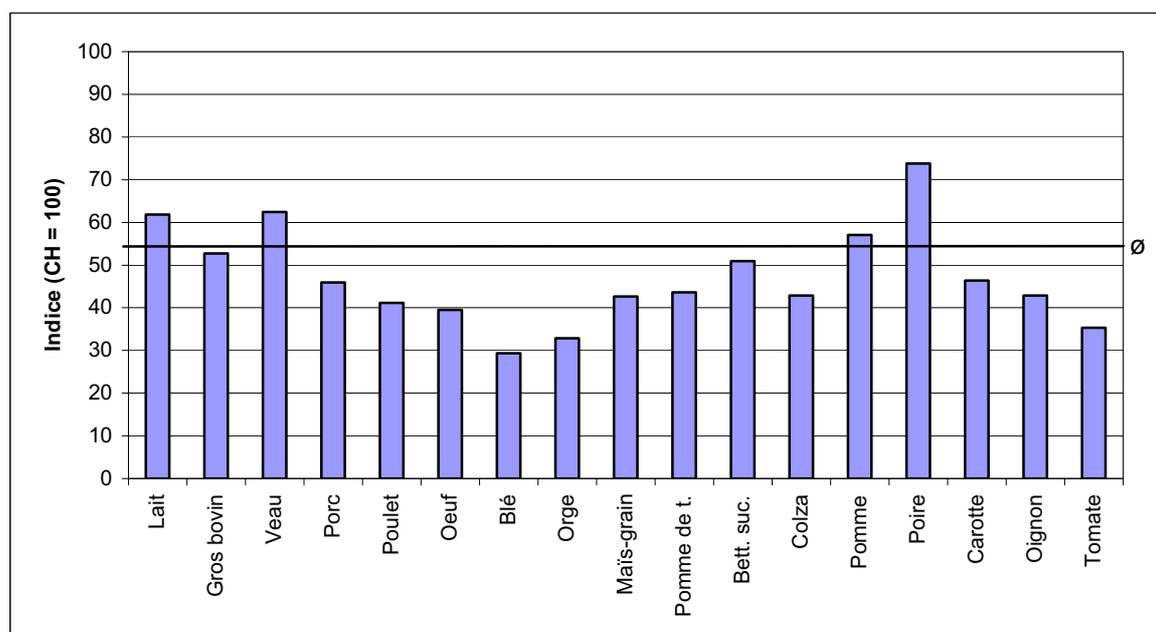
Source: OFS

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 (-24%) que dans l'UE (-20%). L'écart relatif s'est donc réduit durant cette période, passant de 49 à 46%. 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 1992, a été ramenée à 30 centimes aujourd'hui (-40%). En moyenne, la différence de prix absolue a reculé de 28%.

**Figure 4 Evolution de la valeur de la production<sup>1</sup> en Suisse et dans l'UE<sup>2</sup>**

Sources: OFAG, OFS, USP, Eurostat, ZMP, Agreste, Banque nationale suisse

Malgré le rapprochement des prix à la production, l'écart par rapport aux prix pratiqués dans l'UE reste important. La figure 5 montre les écarts de prix actuels pour les principaux produits. 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.

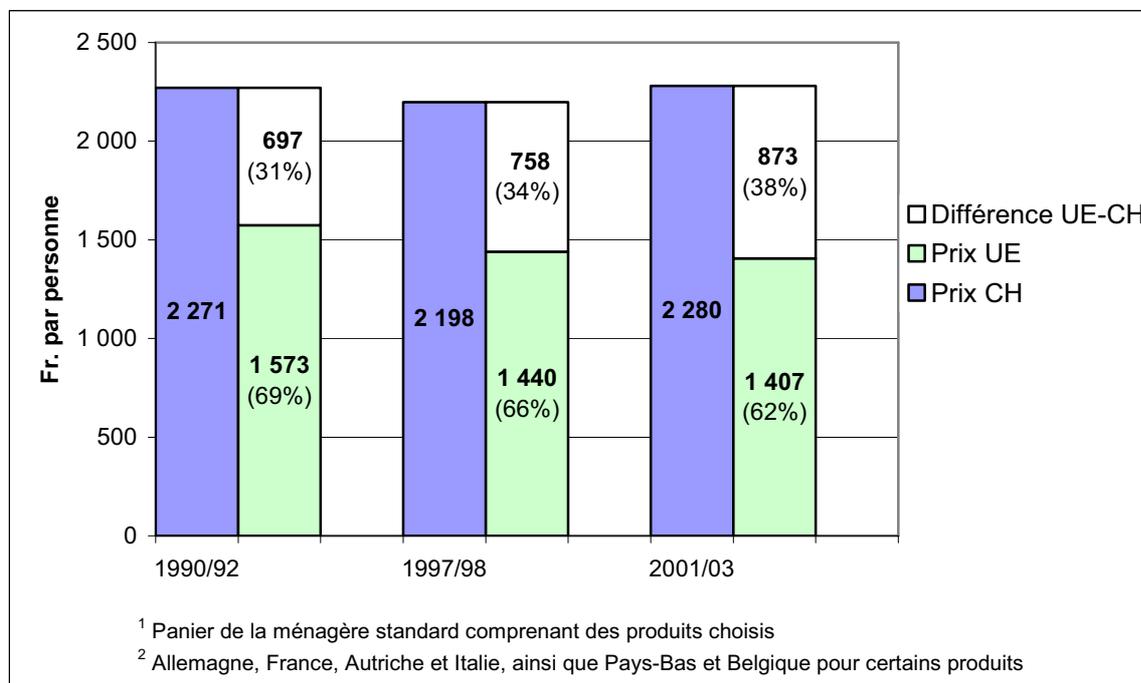
**Figure 5 Prix à la production dans l'UE comparés à la Suisse en 2001/03**

Sources: OFAG, OFS, USP, Eurostat, ZMP, Agreste, Banque nationale suisse

Pour ce qui est des prix à la consommation, l'écart s'est creusé avec l'UE entre 1990/92 et 2001/03. Si l'écart de prix relatif était encore de 31% en 1990/92, il a at-

teint en moyenne 38% en 2001/03. En valeur absolue, l'écart de prix a crû de 25% (figure 6).

**Figure 6 Evolution des dépenses pour un panier standard en Suisse<sup>1</sup> et dans l'UE<sup>2</sup>**



Sources: OFAG, OFS, USP, Eurostat, ZMP, Agreste, Banque nationale suisse

### *Prix des consommations intermédiaires et des facteurs de production*

L'évolution des prix tant des consommations intermédiaires que des facteurs de production joue également un rôle décisif dans la compétitivité des agriculteurs suisses.

Entre 1990/92 et 2004, les prix des moyens de production ont progressé de 3,8%. D'après un indice remanié et élargi, l'augmentation est de 1,2% depuis 1997. Alors que les consommations intermédiaires ont vu leurs prix légèrement régresser (-0,4%) durant cette période, les investissements ont connu un net renchérissement (+5,4%). La diminution de prix enregistrée pour les consommations intermédiaires est surtout attribuable au recul du prix des fourrages (-8,2%) ainsi que des semences et des plants (-4,9%) pour des raisons liées à la politique agricole. Ont enregistré une hausse, par contre, les prix de l'énergie et des lubrifiants (+19%), ainsi que les coûts d'entretien et de réparation des machines (+13%) et des constructions (+6,5%). Le renchérissement des investissements résulte de l'augmentation du prix des machines et des autres biens d'équipement (+10%), les prix des constructions demeurant pratiquement inchangés.

Les prix des facteurs de production ont évolué de manière contrastée. Alors que les taux d'intérêt ont nettement reculé depuis 1997 (-32%), les salaires ont augmenté (+15%), tandis que le niveau des fermages restait pratiquement inchangé.

**Tableau 6 Evolution des indices des prix des moyens et facteurs de production**

Poste	Base (indice)	1997/99	2002	2003	2004
<i>Moyens de production agricoles</i> <sup>1</sup>	1990/92 = 100	101,5	102,4	102,5	103,8
<i>Moyens de production agricoles</i>	Mai 1997 = 100	98,9	99,8	99,9	101,2
Consommations intermédiaires					
Semences et plants		98,9	94,7	94,1	95,1
Energie et lubrifiants		97,4	108,8	111,3	119,1
Engrais et produits d'amendement du sol		95,8	99,0	96,4	99,2
Produits phytosanitaires		99,8	97,1	96,8	96,6
Aliments pour animaux		97,5	93,0	92,3	91,8
Matériel et petit outillage		99,8	99,2	101,5	97,6
Entretien et réparation de machines		102,0	108,7	109,6	113,1
Entretien et réparation de constructions		99,1	101,9	102,6	106,5
Prestations vétérinaires		99,8	101,8	102,0	102,5
Dépenses générales		97,6	94,2	94,8	95,1
Investissements					
Machines et autres biens d'équipement		102,0	106,7	107,3	110,0
Constructions		98,0	100,9	101,1	100,9
<i>Facteurs de production</i>	Mai 1997 = 100				
Intérêts (hypothécaires)		88,6	85,2	72,2	67,8
Salaires et charges salariales		100,1	112,2	113,5	114,7
Fermages <sup>2</sup>		100,8	97,9	99,9	

<sup>1</sup> repose sur l'ancien indice qui incluait moins de postes (ne comprenait pas les postes matériel et petit outillage, entretien et réparation de machines, entretien et réparation de constructions, prestations vétérinaires et dépenses générales)

<sup>2</sup> 1997 = 100

Sources: USP, Agroscope FAT Tänikon

Il existe un écart de prix considérable par rapport à l'UE non seulement en ce qui concerne les prix à la production mais aussi les moyens de production. Les différences de prix concernant ces derniers sont présentées dans les détails au chiffre 7.1.1, et une récapitulation se trouve au chiffre 7.1.2.

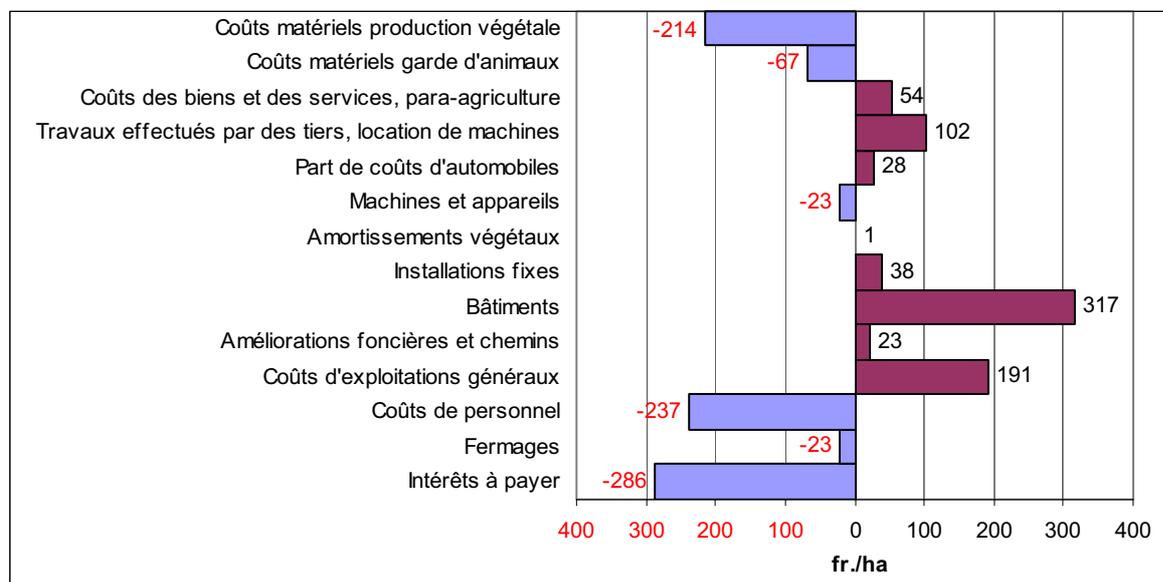
### *Evolution des coûts*

L'évolution des coûts dans les exploitations agricoles dépend de l'évolution des prix, d'une part, et de la mise en œuvre efficace des moyens et des facteurs de production (quantités), d'autre part.

Entre 1990/92 et 2001/2003, la surface des exploitations de référence s'est agrandie de 20% en moyenne, passant de 16 à 19,2 ha. Au total, les coûts réels à l'hectare ont diminué de 1% en 2001/03 par rapport à la période de référence. On note toutefois des différences notables entre les divers postes de coûts. Ainsi, les coûts des bâtiments, les frais généraux d'exploitation, les coûts des travaux exécutés par des tiers et la location de machines ont augmenté tandis que les coûts matériels pour la garde d'animaux et la production végétale, les frais de personnel et le service de la dette ont régressé. Si la diminution enregistrée par les frais de personnel découle manifestement de la réduction de la main-d'œuvre non familiale (effet

quantitatif), le recul des intérêts débiteurs s'explique par la baisse des taux d'intérêt (figure 7).

**Figure 7 Evolution des coûts réels de 1990/92 à 2001/03**



Source: Agroscope FAT Tänikon

### 1.2.1.1.3 Revenu et autres indicateurs micro-économiques

#### *Evolution du revenu net d'entreprise selon les Comptes économiques de l'agriculture*

Les résultats figurant au tableau 7 montrent, au niveau agrégé, les changements des conditions-cadre de la politique agricole dans les années nonante. Entre 1990/92 et 2002/04, les moyens financiers destinés au soutien des prix ont diminué de moitié, passant de 1 685 à 836<sup>21</sup> millions de francs.

A une forte diminution de la valeur de la production due au recul des prix (-26%) fait contreponds une hausse considérable des autres subventions non liées aux produits (+208%; surtout paiements directs). Simultanément, les consommations intermédiaires, les rémunérations des salariés et les intérêts payés ont diminué alors que les fermages demeuraient pour ainsi dire stables et que les autres impôts sur la production augmentaient (introduction de la taxe sur la valeur ajoutée en 1995). D'où, au total, un recul de 26% du revenu net d'entreprise<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> y compris les dépenses extraordinaires engagées dans le secteur laitier en 2002

<sup>22</sup> est désigné comme revenu net d'entreprise dans la littérature et dans la méthodologie Eurostat

**Tableau 7 Comptes économiques de l'agriculture**

Indications en prix courants, en millions de fr.	1990/92	1997/99	2002	2003 <sup>1</sup>	2004 <sup>2</sup>	1990/92- 2002/04 %
Production de la branche agricole	13 080	10 064	9 628	9 330	9 951	-26,3
- Consommation intermédiaire	6 346	5 561	5 714	5 747	6 030	-8,1
Valeur ajoutée brute aux prix de base	6 734	4 503	3 913	3 583	3 921	-43,5
- Amortissements	1 977	1 897	1 886	1 886	1 908	-4,2
Valeur ajoutée nette aux prix de base	4 757	2 606	2 027	1 698	2 013	-59,8
- Autres impôts sur la production	38	302	313	321	324	+746,1
+ Autres subventions <sup>3</sup>	878	2 396	2 699	2 698	2 732	+208,5
Revenu des facteurs	5 598	4 700	4 414	4 075	4 421	-23,1
- Rémunération des salariés	928	888	812	828	831	-11,2
Excédent net d'exploitation / revenu de l'activité indépendante	4 670	3 812	3 601	3 247	3 591	-25,5
- Fermages	193	213	203	201	201	+4,6
- Intérêts dus	496	355	375	327	317	-31,6
Revenu net d'entreprise dans l'agriculture	3 981	3 244	3 024	2 719	3 073	-26,2
+ Revenu net d'entreprise dans l'horticulture <sup>5</sup>	102	132	82	71	80	-23,9
Revenu net d'entreprise du secteur agricole	4 083	3 376	3 106	2 790	3 153	-26,1

<sup>1</sup> Chiffres provisoires, état au 13 septembre 2004

<sup>2</sup> Estimation, état au 13 septembre 2004

<sup>3</sup> surtout les paiements directs ainsi que les bonifications d'intérêt à travers des crédits d'investissements et des contributions versées par les cantons et les communes

<sup>4</sup> englobe l'agriculture classique, l'estivage et les prestations de services agricoles (en particulier les entreprises de travaux agricoles)

<sup>5</sup> englobe les pépinières et la production de fleurs

Source: OFS

### *Résultats des exploitations*

Entre 1990/92 et 2002/04, la surface des exploitations de référence s'est agrandie de 3,2 ha en moyenne (+20%). Simultanément, la main-d'œuvre a diminué de 0,25 unités (-13%). La surface exploitée par unité de main-d'œuvre a donc augmenté, passant de 8,5 à près de 12 ha (+38%, soit de 3,0% par an).

Le revenu agricole généré par lesdites exploitations a baissé d'environ 11% durant cette même période. Les familles paysannes ont pu en partie compenser cette perte par un revenu accessoire complémentaire, lequel a augmenté en moyenne de plus de 4 000 francs entre 1990/92 et 2002/04 (+26%). En dépit de ces efforts, le revenu total dont dispose une famille paysanne pour sa consommation privée et pour la constitution de fonds propres a reculé de près de 3 000 francs (-3,8%) durant la période observée.

Le produit du travail par unité de main-d'œuvre familiale a progressé (+14%) dans le même temps. Ces disparités enregistrées par rapport au revenu agricole sont imputables à la réduction de la main-d'œuvre et en particulier à la baisse des taux d'intérêt (baisse de la rémunération calculée pour les fonds propres investis).

**Tableau 8 Evolution du revenu agricole**

		1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92- 2002/04 %
Rendement brut	(fr.)	184 762	184 409	194 365	203 189	215 341	+10,6
dont paiements directs	(fr.)	13 594	38 619	45 630	47 046	47 485	+243,7
Coûts réels	(fr.)	121 941	129 461	142 865	148 160	154 868	+21,9
Revenu agricole	(fr.)	62 822	54 947	51 500	55 029	60 472	-11,4
Revenu accessoire	(fr.)	16 264	18 506	18 577	21 210	21 557	+25,7
Revenu total	(fr.)	79 086	73 454	70 077	76 238	82 030	-3,8
SAU	(ha)	16,06	18,14	19,38	19,10	19,25	+19,8
Main-d'œuvre familiale	(UTAF <sup>1</sup> )	1,39	1,31	1,28	1,24	1,25	-9,6
Produit du travail <sup>2</sup> par unité de main-d'œuvre familiale (valeur médiane)	(fr./UTAF)	31 025	33 553	30 262	35 886	39 676	+13,7

<sup>1</sup> Unités de travail annuel de la famille: base 280 journées de travail

<sup>2</sup> 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%, 1997: 3,40%, 1998: 2,81%, 1999: 3,02%, 2002: 3,22%, 2003: 2,63%, 2004: 2,73%.

Source: Agroscope FAT Tänikon

### *Revenu des exploitations performantes dont la gestion s'inscrit dans une perspective durable*

Conformément à l'art. 5 LAgr, les mesures de politique agricole ont pour objectif de permettre aux exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques d'une même région. Pour évaluer la réalisation de cet objectif, il importe de comparer les revenus moyens du travail (revenu agricole moins intérêts sur le capital propre investi) générés par le meilleur quartile des exploitations de référence avec le salaire de référence (valeur médiane des salaires bruts des personnes employées dans les secteurs secondaire et tertiaire)<sup>23</sup>.

Dans la région de plaine, le quatrième quartile des exploitations agricoles a nettement dépassé le salaire brut correspondant du reste de la population durant la période 2001/03, mais l'écart s'est rétréci par rapport à la période 1990/92. Par contre, il n'a pas tout à fait atteint le salaire de référence dans la région des collines, alors qu'il le dépassait encore en 1990/92. Dans la région de montagne, il était même inférieur de 8 000 francs au salaire de référence en 2001/03; l'écart s'est creusé de presque 5 000 francs par rapport à 1990/02 (tableau 9). Cependant, il existe aussi des exploitations dans la région de montagne qui atteignent le salaire de référence. Des exploitations remplissant les 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.

<sup>23</sup> Art. 6 de l'ordonnance sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture, RS 919.118

**Tableau 9 Evolution du revenu du travail (RT) du 4<sup>e</sup> quartile et du salaire de référence<sup>1</sup> (SR) selon les régions (en fr.)**

	1990/92				2001/03			
	RT/UTAF	SR	Ecart		RT/UTAF	SR	Ecart	
	4 <sup>e</sup> quar- tile		absolu	en %	4 <sup>e</sup> quar- tile		absolu	en %
Région de plaine	74 299	54 201	+20 098	+27,1	79 836	66 832	+13 004	+16,3
Région des collines	54 313	49 074	+5 239	+9,6	59 828	61 758	-1 930	-3,1
Région de montagne	41 779	44 930	-3 151	-7,0	48 099	56 053	-7 954	-14,2

<sup>1</sup> Médiane des salaires annuels bruts de tous les employés actifs dans les secteurs secondaire et tertiaire

Source: Agroscope FAT Tänikon

#### *Autres indicateurs micro-économiques*

De 1990/92 à 2001/03, la constitution de fonds propres (revenu total moins consommation privée) a chuté de 53% tandis que le montant des investissements est resté pour ainsi dire constant (-1,4%). Grâce à la hausse des amortissements, le rapport entre cash-flow et investissements est lui aussi demeuré pratiquement inchangé (-4,6%). Pour le ratio d'endettement, on enregistre même une légère régression (-3,1%).

**Tableau 10 Evolution de la constitution de fonds propres, des investissements et du ratio d'endettement**

Ensemble des régions		1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92- 2001/03 %
Constitution de fonds propres	(fr.)	19 513	12 790	7 288	6 840	13 343	-53,1
Investissements <sup>1</sup>	(fr.)	46 914	44 121	47 469	43 695	47 580	-1,4
Rapport entre cash-flow et investissements <sup>2</sup>	(%)	95	96	83	94	95	-4,6
Ratio d'endettement	(%)	43	41	41	41	43	-3,1

<sup>1</sup> Investissements bruts (sans les propres prestations), moins les subventions et les désinvestissements

<sup>2</sup> Cash flow / investissements totaux

Source: Agroscope FAT Tänikon

En combinant le ratio d'endettement avec la constitution de fonds propres, il est possible d'apprécier dans quelle mesure le fardeau de la dette est supportable. Une exploitation présentant un ratio d'endettement élevé et des fonds propres en diminution n'est pas viable à long terme. En appliquant les deux critères, on peut distinguer quatre groupes d'exploitations en fonction de leur stabilité financière (tableau 11).

**Tableau 11 Ventilation des exploitations en fonction de la stabilité financière**

		Ratio d'endettement	
		faible (< 50%)	élevé (> 50%)
Constitution de fonds propres	positive	Exploitations ayant une situation financière saine	Exploitations à l'autonomie financière restreinte
	négative	Exploitations au revenu insuffisant	Exploitations dans une situation financière précaire

Source: De Rosa (1999): La Réorientation de la Politique agricole suisse: Analyse financière et Endettement

Comparés à la période 1990/92, le nombre des exploitations se trouvant dans une situation financière saine a baissé de 9% pour la moyenne des années 2001/03 tandis que celui des exploitations disposant d'une autonomie financière restreinte diminuait de 7% (tableau 12). La part des exploitations dont les fonds propres se sont réduits (catégories confondues « revenu insuffisant » et « situation financière précaire ») s'élevait à 38% en 2001/03 contre 22% en 1990/92. Bien que ces exploitations soient en principe en mesure de générer suffisamment de ressources financières pour couvrir leurs dépenses courantes, leur capacité de rendement est trop faible pour assurer leur viabilité à long terme.

**Tableau 12 Evolution de la stabilité financière**

Exploitations dont		1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92-2001/03 Δ en %
la situation financière est saine	(%)	52	47	42	41	45	-17,9
l'autonomie financière est restreinte	(%)	26	22	17	18	23	-25,6
le revenu est insuffisant	(%)	10	17	22	22	17	+103,3
la situation financière est précaire	(%)	12	14	19	20	15	+50,0

Source: Agroscope FAT Tänikon

#### 1.2.1.1.4 Bilan économique

L'agriculture a considérablement amélioré son efficacité entre 1990/92 et 2001/03, avec une productivité du travail en hausse de 1,2% en moyenne par an. Dans les exploitations de référence, la surface exploitée par unité de main-d'œuvre a augmenté de 3,0% chaque année. Ce chiffre peut servir d'indicateur pour apprécier l'efficacité d'une part essentielle des prestations fournies dans l'intérêt général (maintien des bases de l'existence, entretien du paysage).

De leur côté, les revenus et les indicateurs micro-économiques révèlent que la situation économique des exploitations s'est dégradée depuis le début des années nonante. Le revenu total de ces dernières a diminué de 3,3%, et les exploitations ont plus de mal à constituer des fonds propres. En outre, un pourcentage plus élevé des exploitations se trouve dans une situation financière précaire, et le nombre d'exploitations réussissant à atteindre le salaire de référence est en baisse. Néanmoins, les conditions-cadre de la politique agricole permettent aux exploitations économiquement performantes d'atteindre le salaire de référence.

Malgré la dégradation de la situation financière de certaines exploitations, le développement économique du secteur primaire peut globalement être considéré comme durable. L'agriculture a accru son efficacité et les investissements en vue de préserver les bases de production (machines, bâtiments) sont suffisants pour assurer la production à long terme.

Cependant, les écarts de prix entre la Suisse et l'UE ne sont pas sans risque pour la durabilité sur le plan économique. Si l'ouverture des frontières aux matières premières agricoles se poursuit et s'accompagne d'une baisse du prix des produits, les paysans seront également tributaires d'une adaptation des prix de leurs moyens de production. En comparaison avec l'UE, l'agriculture suisse paie aujourd'hui des prix nettement plus élevés pour ses moyens et facteurs de production (cf. ch. 7.1.2). Dans l'UE, les prix à la consommation sont également inférieurs de 38%. Comme la part des matières premières indigènes ne représente que 20% environ des dépenses des consommateurs pour les denrées alimentaires, les prix à la consommation baisseraient seulement de 10% environ si les prix à la production étaient ramenés au niveau européen. Une adaptation des prix à la consommation implique que les branches en aval améliorent leur compétitivité autant que l'agriculture.

### **1.2.1.2 Ecologie**

Le développement des surfaces de compensation écologique et la vente de produits phytosanitaires (ressources), l'utilisation efficace du phosphore, de l'azote et de l'énergie (efficacité) ainsi que d'autres paramètres agro-écologiques servent d'indicateurs pour évaluer la durabilité de l'agriculture sous l'angle écologique. Mais d'abord, il convient de vérifier si les objectifs agro-écologiques définis pour 2005 dans le message concernant la Politique agricole 2007 ont été atteints.

#### **1.2.1.2.1 Objectifs agro-écologiques à l'horizon 2005**

Les objectifs agro-écologiques qui ont été considérés comme atteignables d'ici à 2005 dans l'état actuel de la technique et des connaissances sont des buts intermédiaires pour l'agriculture. Le Conseil fédéral les a d'ailleurs rappelés dans son message sur la PA 2007.

Le tableau 13 montre que les objectifs en matière de bilan de phosphore, de produits phytosanitaires, d'émissions d'ammoniac et de nitrate ont été atteints ou même dépassés. Si l'objectif relatif à l'utilisation de la surface agricole utile selon les principes des prestations écologiques requises (PER) ou de l'agriculture biologique a pratiquement été atteint, cela n'est pas encore le cas pour l'objectif des 65 000 ha de surfaces de compensation écologique dans la région de plaine. Quant à la réduction du bilan d'azote excédentaire, les résultats obtenus sont restés en deçà de l'objectif visé.

**Tableau 13 Objectifs agro-écologiques à l'horizon 2005**

Paramètre	Unité / Indicateur	Base	Objectif	Effectif	atteint?
<b>Bilan d'azote</b> (cf. p. 24)		1994:	2005:	2002:	
Réduction des pertes d'azote pertinentes pour l'environnement	t pertes d'azote pertinentes pour l'environnement:	96 000	74 000 (-23%)	pas d'indications	pas d'indications
Réduction des excédents d'azote	t d'excédent N <sup>1</sup>	123 000	95 000 (-23%)	115 000 (-13%)	non
<b>Emissions d'ammoniac</b> (cf. p. 26)		1990:	2005:	2002:	
Réduction des émissions d'ammoniac	t N dans les émissions de NH <sub>3</sub>	53 300	48 500 (-9%)	43 700 (-18%)	oui
<b>Nitrate</b> (cf. p. 26)		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 <sub>3</sub> /l	pas d'indications	90	97	oui
<b>Bilan de phosphore</b> (cf. p. 27)		1990/92:	2005:	2002:	
Réduction des excédents de phosphore	t d'excédent P <sup>1</sup>	env. 20 000	10 000 (-50%)	6 270 (-69%)	oui
<b>Produits phytosanitaires</b> (cf. p. 28)		1990/92:	2005:	2002:	
Réduction de l'utilisation de PPS	t substance active PPS	2 220	1500 (-30%)	1477 (-31%)	oui
<b>Biodiversité</b> (SCE, cf. p. 42)		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
<b>Utilisation de la surface agricole utile</b> (cf. p. 41)		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

<sup>1</sup> selon la méthode OSPAR

Sources: IER de l'EPFZ, Agroscope FAL Reckenholz, OFEFP, OFAG

### 1.2.1.2.2 Indicateurs de la durabilité

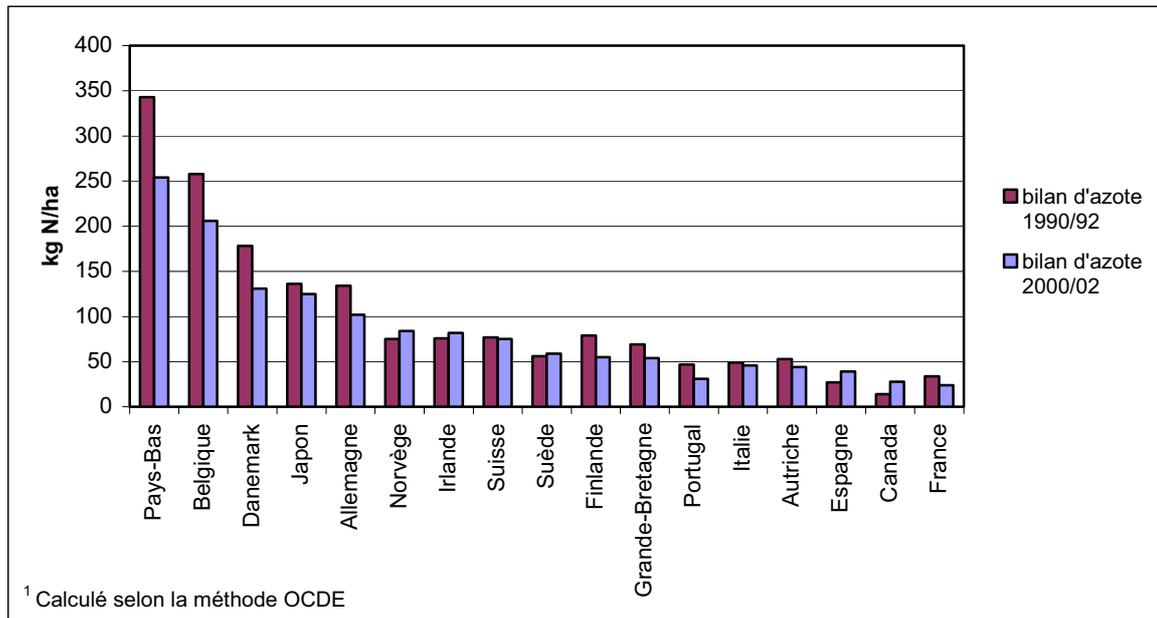
#### Azote

Depuis 1990, l'excédent du bilan d'azote (132 000 t N)<sup>24</sup> enregistré dans l'agriculture a diminué d'environ 13% et s'élève encore actuellement à 115 000 tonnes. Ce recul s'explique notamment par la réduction de l'apport d'engrais minéraux azotés ainsi que par la diminution de la déposition d'azote. La baisse de cet excédent a cependant marqué le pas ces dernières années.

Comparée à d'autres pays européens, la Suisse se classe en milieu de tableau pour ce qui est des excédents d'azote à l'hectare (figure 8).

<sup>24</sup> calculé selon la méthode OSPAR

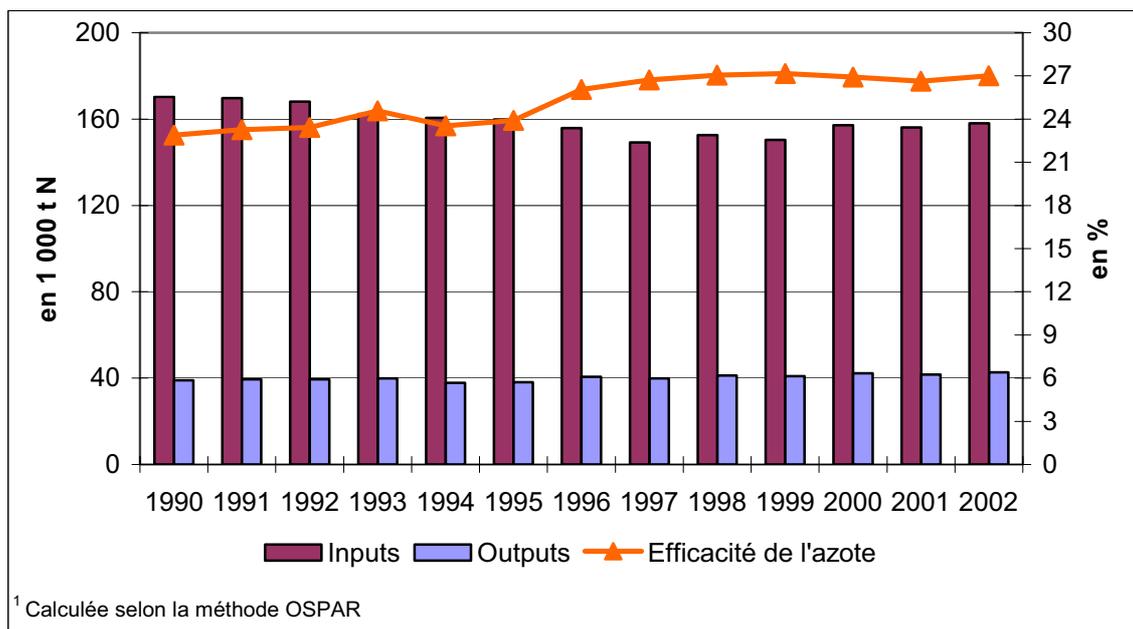
**Figure 8 Evolution des excédents d'azote de l'agriculture dans des pays de l'OCDE<sup>1</sup> (provisoire)**



Source: OCDE

Une gestion plus efficace de l'azote (sorties d'azote consommé par l'agriculture, calculées en % des entrées) permet de maintenir le niveau de la production agricole tout en réduisant les apports d'azote. Elle a pour effet de diminuer, entre autres, la part d'azote qui se volatilise dans l'air sous forme d'ammoniac ou s'infiltré dans la nappe phréatique sous forme de nitrate. De 1990 à 2002, la gestion de l'azote a gagné en efficacité (taux d'efficacité de 27% aujourd'hui contre 22% auparavant; cf. figure 9).

**Figure 9 Evolution des entrées et des sorties d'azote et efficacité de la gestion de l'azote<sup>1</sup>**

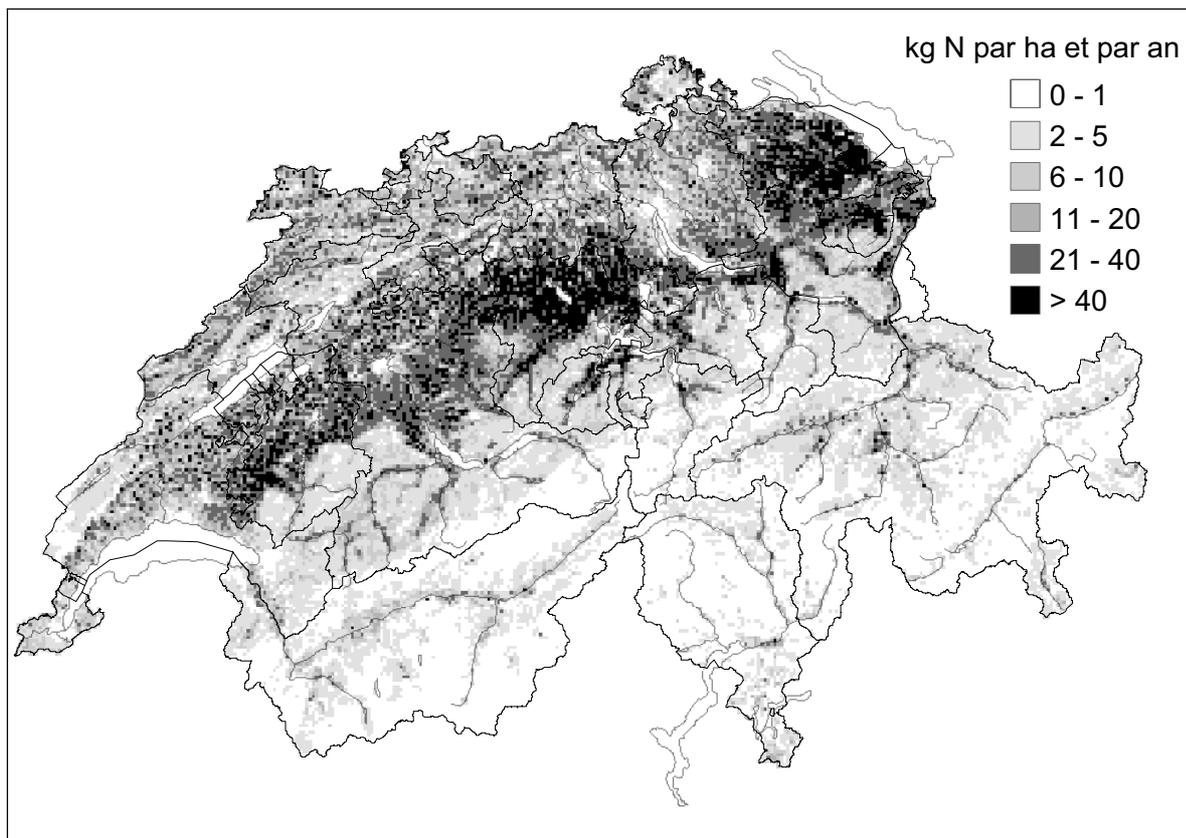


Source: Agroscope FAL Reckenholz

L'objectif fixé pour le bilan d'azote, à savoir limiter l'excès d'azote à 95 000 tonnes, est difficile à atteindre. Impliqué sous diverses formes et en grandes quantités dans la production agricole, l'azote subit de nombreux transferts et transformations. C'est ainsi qu'il se volatilise en partie sous forme de gaz ( $N_2$ ) dans l'atmosphère sans poser de problème. En 2002, l'apport d'azote dans l'agriculture, que ce soit du fait des engrais minéraux ou recyclés, des fourrages achetés, de la fixation biologique ou des dépôts, s'est élevé à quelque 158 000 tonnes, tandis que 43 000 tonnes étaient prélevées du sol sous forme de denrées alimentaires et de matières premières, ce qui correspond à un taux d'efficacité de 27%. Pour atteindre l'objectif agro-écologique de 95 000 t d'excédent d'azote, il faudrait un taux d'efficacité de 31% à production constante, soit le taux d'efficacité maximal possible, compte tenu des possibilités techniques existantes.

Quant aux émissions d'ammoniac dans l'air, elles ont baissé de 18% entre 1990 et 2002. Environ les deux tiers de cette réduction s'expliquent par la diminution du cheptel. Cependant, les émissions varient fortement d'une région à l'autre (figure 10), car elles dépendent de la densité du cheptel et des techniques de production (alimentation et épandage des engrais de ferme).

**Figure 10** Répartition régionale des émissions de  $NH_3$  d'origine agricole

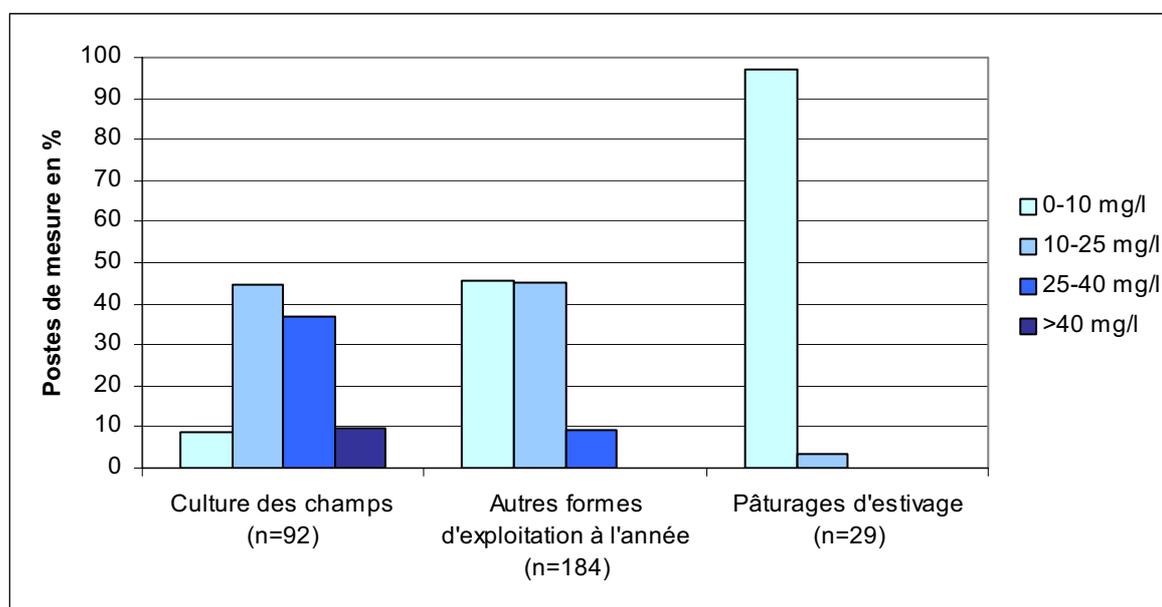


Source: OFEFP 2003

Les teneurs en nitrate baissent depuis 1996 dans environ deux tiers des postes de mesure. En 2002/03, 97% des postes de mesure du réseau national d'observation de la qualité des eaux souterraines (NAQUA) ont ainsi relevé en moyenne moins de 40 mg de nitrate par litre dans les eaux souterraines où le bassin versant est affecté essentiellement à l'exploitation agricole. Avec un taux de nitrate supérieur à 40 mg

par litre, les postes de mesure restants, soit 3%, se trouvent dans des aires d'alimentation principalement utilisées pour les grandes cultures (figure 11).

**Figure 11 Répartition proportionnelle de la teneur moyenne en nitrates par poste de mesure, en fonction du mode principal d'utilisation du sol (2002/03)**

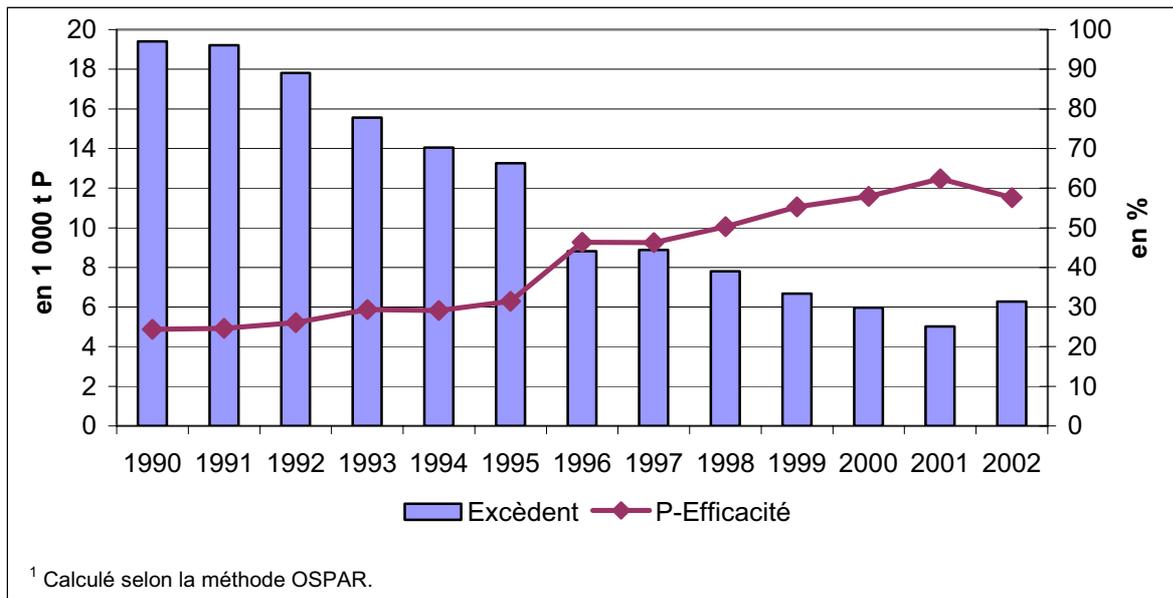


Source: OFEFP

### Phosphore

En l'espace de 10 ans, l'excédent du bilan de phosphore a diminué de deux tiers environ pour s'établir à 6 270 t. Cette diminution résulte principalement d'une réduction notable de la consommation en engrais minéraux phosphatés ainsi que du recul des engrais de recyclage. La gestion du phosphore (sorties de phosphore employé par l'agriculture, calculées en % des entrées) s'est améliorée durant cette période, son taux d'efficacité ayant passé de 25% à 59% (figure 12). L'excédent encore présent indique toutefois que des problèmes subsistent dans l'exécution de la mesure. Au niveau régional, certains lacs (p. ex. lac de Hallwil et lac de Baldegg) présentent des charges excessives dues aux apports de phosphore.

**Figure 12 Excédent de phosphore et taux d'efficacité<sup>1</sup>**

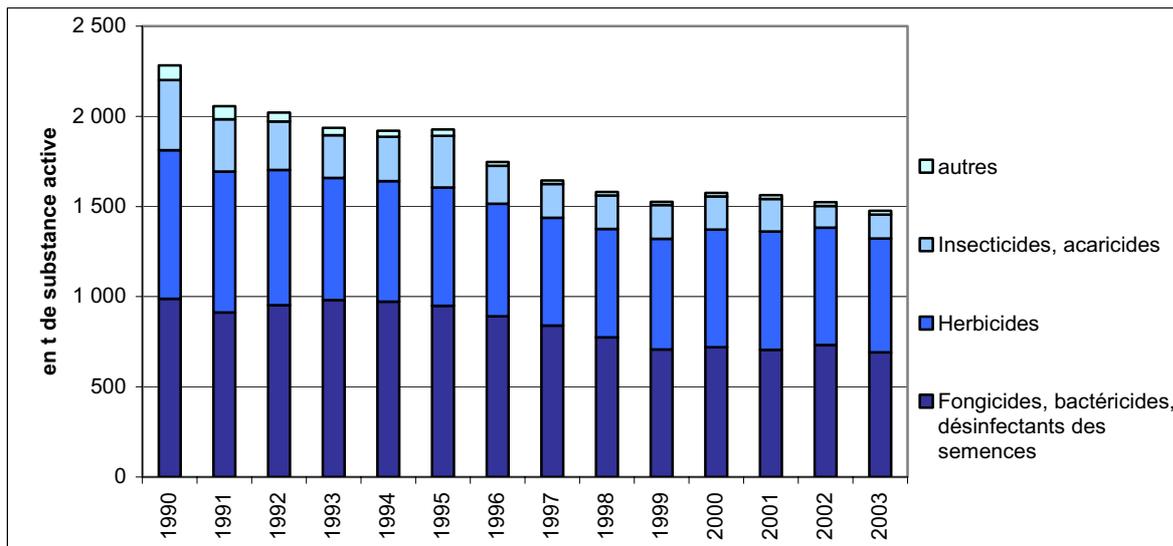


Source: Agroscope FAL Reckenholz

*Produits phytosanitaires*

Les ventes de produits phytosanitaires ont chuté d'environ 30% depuis 1990/92 (figure 13). L'objectif agro-écologique fixé à 1500 t de substance active pour 2005 est donc atteint. Ce recul s'explique par l'optimisation de l'emploi des produits phytosanitaires du fait de la production intégrée et par l'application de nouveaux produits présentant une plus grande efficacité biologique.

**Figure 13 Vente de produits phytosanitaires**



Source: Société suisse de l'industrie chimique

Les résultats du réseau NAQUA montrent qu'environ 20% des postes de mesure situés principalement dans des zones de grandes cultures dépassent la valeur limite de 0,1 micro-gramme par litre. Dans les autres zones où l'agriculture est pratiquée

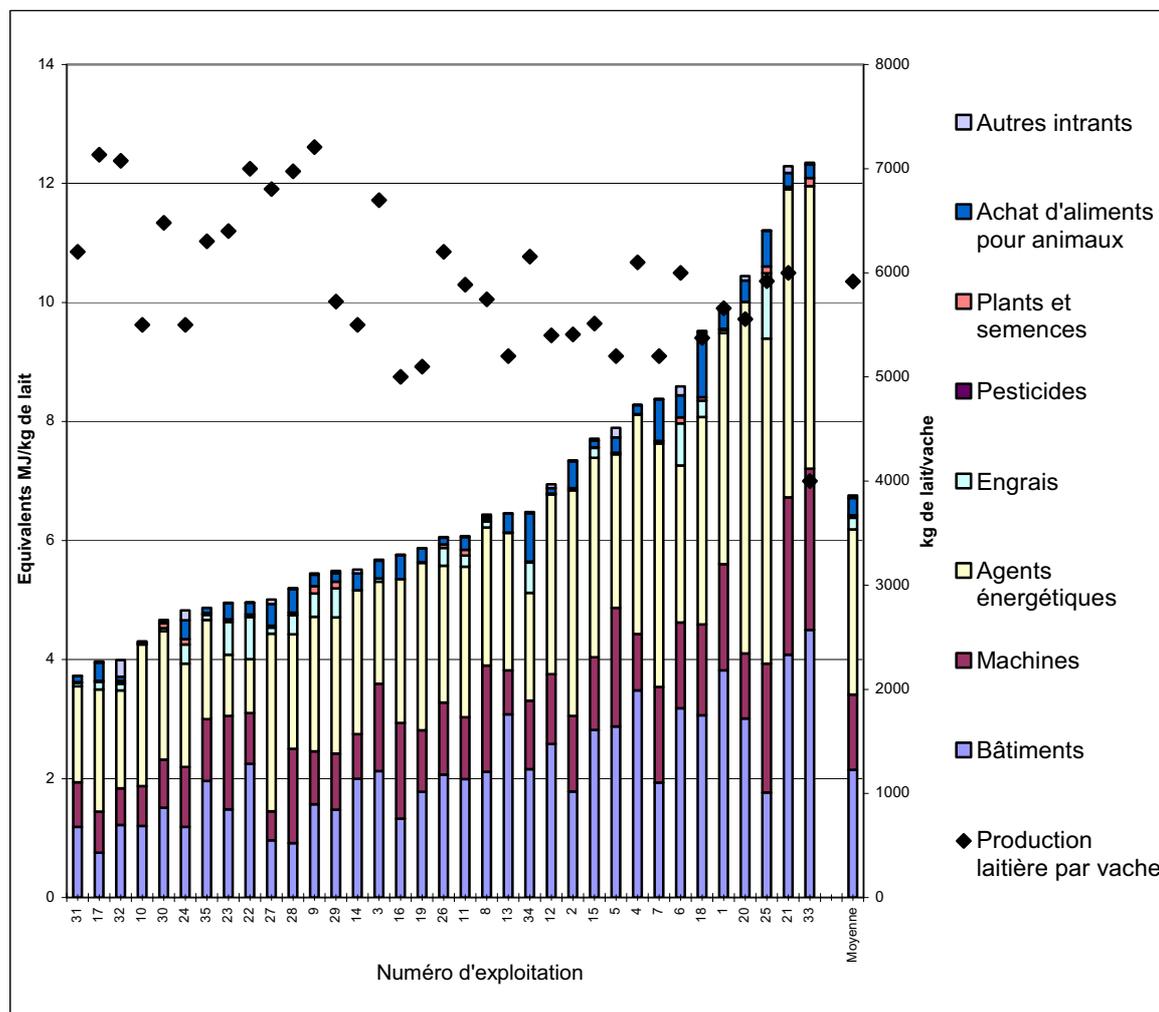
toute l'année, le constat est le même pour 8% des postes de mesure. L'atrazine et ses produits de dégradation sont la substance la plus fréquemment trouvée. Cependant, une prescription légale générale stipule que des mesures de réduction s'imposent en cas de dépassement répété de la valeur limite. Concernant l'atrazine, l'application de cette substance a fait l'objet de différentes restrictions.

### Energie

L'énergie fossile utilisée dans l'agriculture et la sylviculture ainsi que dans la pêche professionnelle représente environ 2% (une ventilation détaillée entre les trois branches n'est pas possible) de la consommation totale en Suisse.

La consommation en énergie non renouvelable varie fortement d'une exploitation à l'autre. C'est ainsi que les exploitations de vaches laitières recourant aux moyens de production les plus efficaces utilisent, par kg de lait, environ un tiers de la quantité d'énergie consommée par les exploitations les moins efficaces en matière d'énergie (figure 14). Par ailleurs, l'énergie grise des bâtiments et des machines, tout comme celle des supports énergétiques, présente des différences intéressantes de cas en cas. La situation actuelle recèle un important potentiel d'amélioration qui, s'il était mis à profit, aurait un impact sur la réduction des coûts.

**Figure 14** Efficacité énergétique dans la production laitière



Source: Agroscope FAL Reckenholz

### Gaz à effet de serre

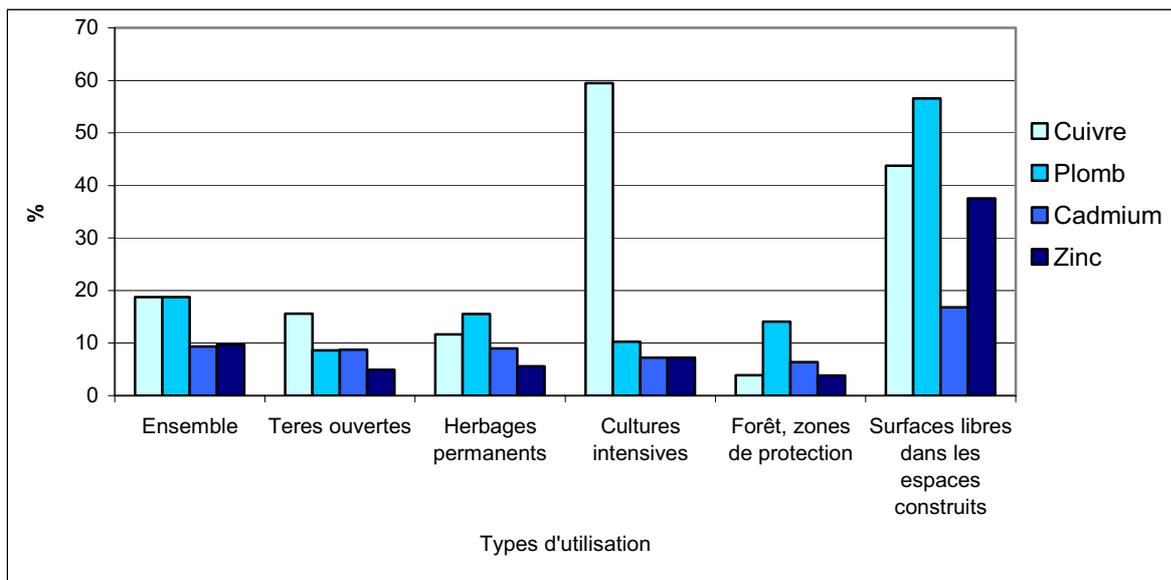
La contribution de l'agriculture aux émissions de gaz à effet de serre émises dans notre pays s'élève à environ 6 millions de t d'équivalents CO<sub>2</sub> et représentait en 2002 12% des émissions totales en Suisse. Les deux gaz à effet de serre prépondérants dans l'agriculture sont le méthane (CH<sub>4</sub>) et le gaz hilarant (N<sub>2</sub>O). Depuis 1990, les émissions de méthane et de gaz hilarant issues de l'activité agricole sont en recul de 11% pour chacun d'eux par suite de la diminution des effectifs d'animaux et, de ce fait, de la production moindre d'engrais de ferme. Ainsi, l'agriculture contribue à hauteur de 13% environ (-0,55 millions de t d'équivalents CO<sub>2</sub>) à la réduction des émissions conformément aux engagements pris par la Suisse en vertu du Protocole de Kyoto (-4,27 millions de t d'équivalents CO<sub>2</sub>).

### Fertilité des sols

Plusieurs indicateurs comme la teneur en polluants, l'érosion et le compactage s'avèrent d'une grande utilité pour apprécier la qualité des sols et son évolution. L'approvisionnement en éléments nutritifs peut être qualifié de bon. Pour ce qui est du phosphore, l'apport peut, dans certains cas, excéder les quantités prélevées par les récoltes, ce qui n'a toutefois pas de répercussions négatives sur la fertilité des sols.

Dans le cadre du réseau national de référence pour l'observation des atteintes portées au sol (NABO), quelque 11 000 échantillons de sol provenant de toute la Suisse ont été analysés quant aux teneurs en métaux lourds. On en déduit que 10% environ de la surface de la Suisse présentent une teneur en métaux lourds supérieure aux valeurs indicatives. C'est le plus souvent le cas dans les zones urbanisées. Dans les terres ouvertes et les herbages permanents, environ 8 à 15% des échantillons analysés dépassent les valeurs indicatives pour certains métaux lourds.

**Figure 15 Dépassement des valeurs indicatives pour certains métaux lourds**



Source: OFEFP

Le tableau 14 met en évidence les principales sources d'apport de métaux lourds dans les sols agricoles.

**Tableau 14 Pollution des surfaces agricoles par les métaux lourds**

Métal lourd	Principales sources	
	agricole <sup>1</sup>	non agricole
Cuivre	Produits phytosanitaires, compléments fourragers	
Zinc	Compléments fourragers	
Chrome	Engrais minéraux	
Plomb		Industrie et artisanat
Cadmium	Engrais minéraux	Industrie et artisanat

<sup>1</sup> Les métaux lourds déjà présents dans le cycle agricole ne sont pas pris en compte.

Jusqu'à présent, l'évolution de la teneur en polluants organiques, de l'érosion et du compactage du sol n'a pas fait l'objet d'analyses et d'évaluations systématiques. Divers indices révèlent toutefois que la fertilité des sols agricoles s'amenuise insidieusement du fait de l'érosion, du compactage du sol et de l'action des polluants. Le monitoring approfondi des sols montrera au cours des prochaines années dans quelle mesure ces facteurs portent atteinte à la qualité des sols.

### *Biodiversité*

La préservation de la biodiversité est l'une des tâches assignées à l'agriculture par la Constitution, raison pour laquelle nous traiterons cette question au ch. 1.2.2.2.1.

### *Bien-être des animaux*

Depuis le début des années nonante, plusieurs éléments ont contribué à rendre la garde des animaux de rente plus respectueuse de l'espèce. Les délais transitoires fixés dans l'ordonnance du 27 mai 1981 sur la protection des animaux arrivaient à échéance, par exemple 1991 pour la place dont disposent les vaches laitières, 1992 pour l'élevage de poules pondeuses en batteries. Les nouvelles constructions sont désormais soumises à des conditions plus strictes que les bâtiments existants. En 1997, l'ordonnance sur la protection des animaux a été alignée sur la directive européenne qui fixe les exigences minimales concernant la protection des veaux et des porcs (interdiction de garder à l'attache les truies d'élevage et les veaux, garde en groupes obligatoire pour les veaux plus âgés). Au niveau de l'exécution, de grandes différences ont été constatées entre les cantons. La révision de la législation sur la protection des animaux (élimination des divergences dans la session d'automne 2005) devrait faciliter la mise en œuvre.

Par le biais d'incitations financières, les deux programmes « Sorties régulières en plein air » (SRPA) et « Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux » (SST) visent à encourager la garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce. Depuis l'instauration des programmes SRPA (en 1993) et SST (en 1996), le nombre des exploitations ayant adopté ces systèmes de garde n'a cessé de croître. Ainsi, en 2003, 65% du cheptel suisse d'animaux de rente étaient gardés selon les critères SRPA et 34% selon les critères SST. Ces deux programmes ont un effet bénéfique sur la santé et le bien-être des animaux, tant en ce qui concerne les vaches laitières que les porcs à l'engrais.

### **1.2.1.2.3 Bilan écologique**

Les objectifs agro-écologiques ont été atteints dans les domaines suivants : bilan de phosphore, produits phytosanitaires, émissions d'ammoniac, nitrate, prestations écologiques requises et agriculture biologique. Cependant, l'étendue des surfaces de compensation écologique reste insuffisante dans la région de plaine. En outre, l'objectif n'est pas complètement atteint pour ce qui est des excédents d'azote.

Diverses régions ne remplissent pas les conditions exigées pour les émissions d'ammoniac, le ruissellement et la lixiviation de substances comme le nitrate, le phosphore et les produits phytosanitaires. Des améliorations restent possibles en ce qui concerne l'efficacité des moyens de production mis en œuvre, notamment l'utilisation d'engrais de ferme, mais aussi l'application de produits phytosanitaires et l'énergie. Un certain nombre d'indices relatifs aux apports de métaux lourds et de polluants organiques, à l'érosion et au compactage du sol laissent présager que la fertilité des sols agricoles diminue de manière insidieuse. Mais nous ne disposons pas de données fiables à ce sujet.

### **1.2.1.3 Social**

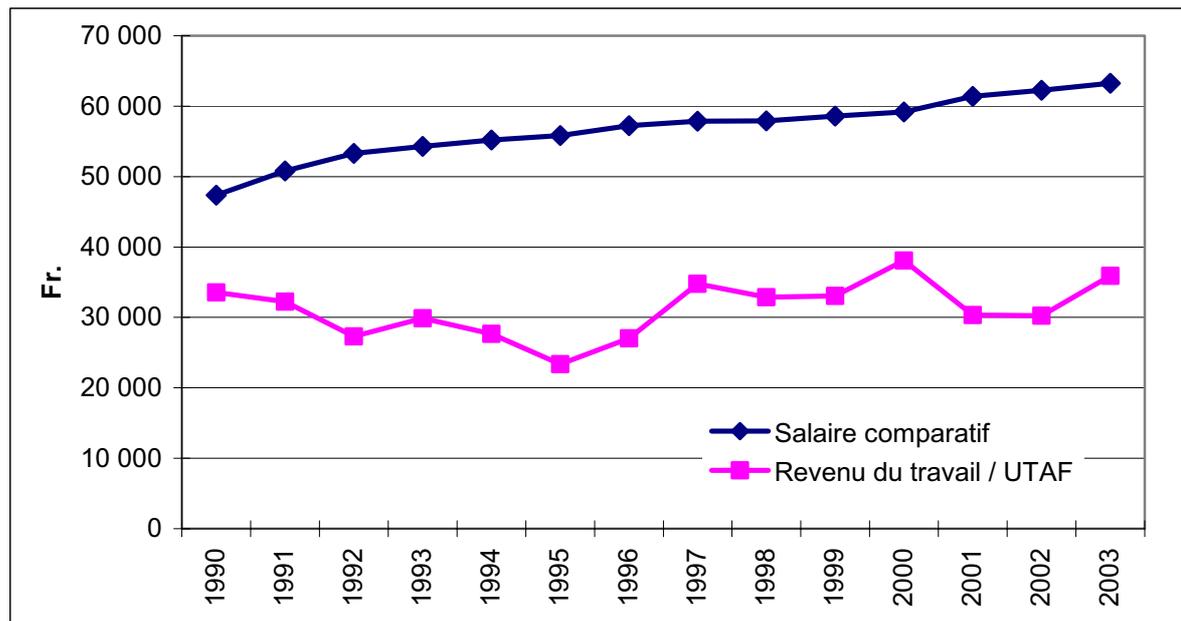
Pour apprécier la durabilité de l'agriculture dans une perspective sociale, nous montrons comment ont évolué les disparités de revenus entre le secteur primaire et le reste de l'économie ainsi qu'au sein du monde agricole (équité). En outre, nous présentons l'évolution structurelle et la situation en matière de succession dans l'agriculture (capital humain). Pour finir, nous présentons aussi les résultats d'un rapport qualitatif sur la situation sociale dans l'agriculture.

#### **1.2.1.3.1 Evolution du revenu**

Le revenu est un paramètre important pour apprécier la situation sociale des agriculteurs. En l'occurrence, cette appréciation porte, d'une part, sur l'évolution des revenus dans l'agriculture, comparée au reste de la population et, d'autre part, sur la répartition des revenus entre les régions ainsi qu'entre les exploitations affichant les plus hauts et les plus bas revenus.

En 1990, le produit du travail par unité de main-d'œuvre familiale s'élevait, dans l'agriculture, à un bon 70% du salaire de référence. Ce rapport est tombé à 42% entre 1990 et 1995 et, en 2003, il s'élevait à 57% (figure 16). Certes, il convient de relativiser le montant absolu de cet écart, car le coût de la vie pour le logement, les trajets et les repas à l'extérieur est moins élevé pour les personnes employées dans l'agriculture<sup>25</sup>. Pour autant, les revenus du secteur agricole, dans l'ensemble, n'évo-  
luent pas à la même allure que ceux du reste de la population.

<sup>25</sup> Enquête sur les revenus et la consommation (ERC) de l'OFS

**Figure 16 Evolution du revenu du travail par UTAF et du salaire de référence**

Source: Agroscope FAT Tänikon, OFS

Entre 1990/92 et 2001/03, le rapport entre le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale et le salaire de référence s'est dégradé, tombant de 68 à 60% dans la région de plaine, de 62 à 48% dans la région des collines et de 47 à 40% dans la région de montagne. L'écart s'est donc creusé par rapport au revenu de référence dans toutes les régions au cours de la période considérée (tableau 15).

**Tableau 15 Evolution du revenu du travail (RT) et du salaire de référence<sup>1</sup> (SR) selon les régions (en fr.)**

	1990/92		1997/99		2001/03	
	RT/UTAF	SR	RT/UTAF	SR	RT/UTAF	SR
Région de plaine	36 924	54 201	41 119	62 182	40 077	66 832
Région des collines	30 335	49 074	31 411	56 788	29 828	61 758
Région de montagne	21 201	44 930	23 422	52 656	22 419	56 053

<sup>1</sup> Médiane des salaires annuels bruts de tous les employés actifs dans les secteurs secondaire et tertiaire

Source: Agroscope FAT Tänikon, OFS

Le revenu du travail, rémunérant le travail agricole, est toutefois insuffisant pour apprécier la situation des ménages agricoles en matière de revenu. D'un côté, il est tributaire du niveau des taux d'intérêt et, de l'autre, il ne permet pas de prendre en considération toutes les recettes d'un ménage agricole. En générant un revenu accessoire de plus de 21 000 fr. en moyenne en 2003, les exploitations agricoles disposent d'une source complémentaire de revenu qui est loin d'être négligeable. Le revenu accessoire ne cesse d'augmenter d'année en année – pour rappel, en 1990 il ne s'élevait qu'à 15 500 fr.

De même, au sein du secteur agricole, les différences de revenus se sont légèrement accentuées entre 1990/92 et 2001/03 (tableau 16). Mais, comparées aux autres secteurs de l'économie, ces différences restent modestes.

**Tableau 16 Evolution du revenu total par quartile (en fr.)**

	1990/92	1997/99	2001/03	1990/92- 2001/03 %
1 <sup>er</sup> quartile (0-25%)	54 672	46 262	46 565	-14,8
2 <sup>e</sup> quartile (25-50%)	66 923	61 640	60 029	-10,3
3 <sup>e</sup> quartile (50-75%)	81 262	77 115	76 560	-5,8
4 <sup>e</sup> quartile (75-100%)	113 532	108 839	106 718	-6,0
Moyenne	79 086	73 454	72 461	-8,4

Source: Agroscope FAT Tänikon

Simultanément, la consommation privée en valeur nominale a augmenté dans tous les quartiles, sauf dans le premier (tableau 17). En chiffres réels, les dépenses ont baissé en moyenne de 9,2% par an malgré un renchérissement de 1,4%. Les familles paysannes ont donc restreint leur consommation en conséquence.

**Tableau 17 Evolution de la consommation privée par quartile<sup>1</sup> (valeur nominale en fr.)**

	1990/92	1997/99	2001/03	1990/92- 2001/03 %
1 <sup>er</sup> quartile (0-25%)	54 483	51 397	53 948	-1,0
2 <sup>e</sup> quartile (25-50%)	54 490	55 481	57 160	+4,9
3 <sup>e</sup> quartile (50-75%)	59 695	61 600	66 037	+10,6
4 <sup>e</sup> quartile (75-100%)	69 634	74 192	76 082	+9,3
Moyenne	59 573	60 664	63 304	+6,3

<sup>1</sup> Subdivision en quartiles en fonction du revenu total

Source: Agroscope FAT Tänikon

### 1.2.1.3.2 Evolution des structures

#### *Nombre d'exploitations agricoles*

Le nombre d'exploitations est en constante diminution depuis plusieurs décennies. Dans les années cinquante et soixante, leur nombre décroissait au rythme annuel de 2% en moyenne. 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 1990.

Près de la moitié des exploitations ayant disparu entre 1990 et 2000 étaient de très petite taille, avec une surface inférieure ou égale à 3 ha (tableau 18). De même, les exploitations de 20 ha et moins sont en net recul, alors que le nombre des exploitations de plus de 20 ha est en hausse.

De 2001 à 2003, le recul des très petites exploitations a fléchi par rapport à la précédente décennie, tandis qu'il s'est accentué pour les exploitations appartenant aux classes de 3 à 10 ha et de 10 à 20 ha. Quant au seuil de croissance, il a lui aussi progressé, passant de 20 à 25 ha, ce qui signifie que le nombre d'exploitations a diminué dans la classe de grandeur allant jusqu'à 25 ha et qu'il a augmenté pour les exploitations d'une taille supérieure à 25 ha.

Entre 1990 et 2000, le nombre d'exploitations a reculé de 10 000 unités dans la région de plaine, de 5 500 dans celle des collines et de 6 500 dans la région de montagne, avec un taux de diminution annuel comparable pour les trois régions. De 2000 à 2003, ce taux est resté inchangé par rapport à la décennie précédente dans la région de plaine alors qu'il a sensiblement baissé dans les deux autres régions (collines et montagne). Bien souvent, des solutions alternatives font défaut dans ces régions; en raison de la pénurie d'emplois en milieu rural, de nombreux agriculteurs n'ont pas d'autre choix économique que de rester dans l'agriculture malgré les revenus parfois bas qu'ils réalisent.

**Tableau 18 Evolution du nombre d'exploitations agricoles, par classes de grandeur et par régions**

Caractéristique	Nombre d'exploitations			Variation annuelle en %	
	1990	2000	2003	1990-2000	2000-2003
<b>Classe de grandeur</b>					
0-3 ha	19 819	8 371	7 118	-8,3	-5,3
3-10 ha	27 092	18 542	16 220	-3,7	-4,4
10-20 ha	31 630	24 984	23 077	-2,3	-2,6
20-25 ha	6 677	7 244	7 155	+0,8	-0,4
25-30 ha	3 364	4 430	4 613	+2,8	+1,4
30-50 ha	3 549	5 759	6 216	+5,0	+2,6
> 50 ha	684	1 207	1 467	+5,8	+6,7
<b>Région</b>					
Région de plaine	41 590	31 612	29 102	-2,7	-2,7
Région des collines	24 541	18 957	17 972	-2,5	-1,8
Région de montagne	26 684	19 968	18 792	-2,9	-2,0
Total	92 815	70 537	65 866	-2,7	-2,3

Source: OFS

Ces dernières années, le taux de diminution des entreprises exploitées à titre principal a faibli par rapport aux années nonante. Ainsi, dans la région de montagne, le nombre des entreprises exploitées à titre principal était pratiquement le même en 2003 qu'en 2000. Par contre, le taux de diminution s'est accru pour les entreprises exploitées à titre accessoire, notamment dans la région de montagne. Au total, entre 2000 et 2003, le nombre des exploitations à titre principal a baissé de 2 113 et celui des exploitations à titre accessoire de 2 558 (tableau 19).

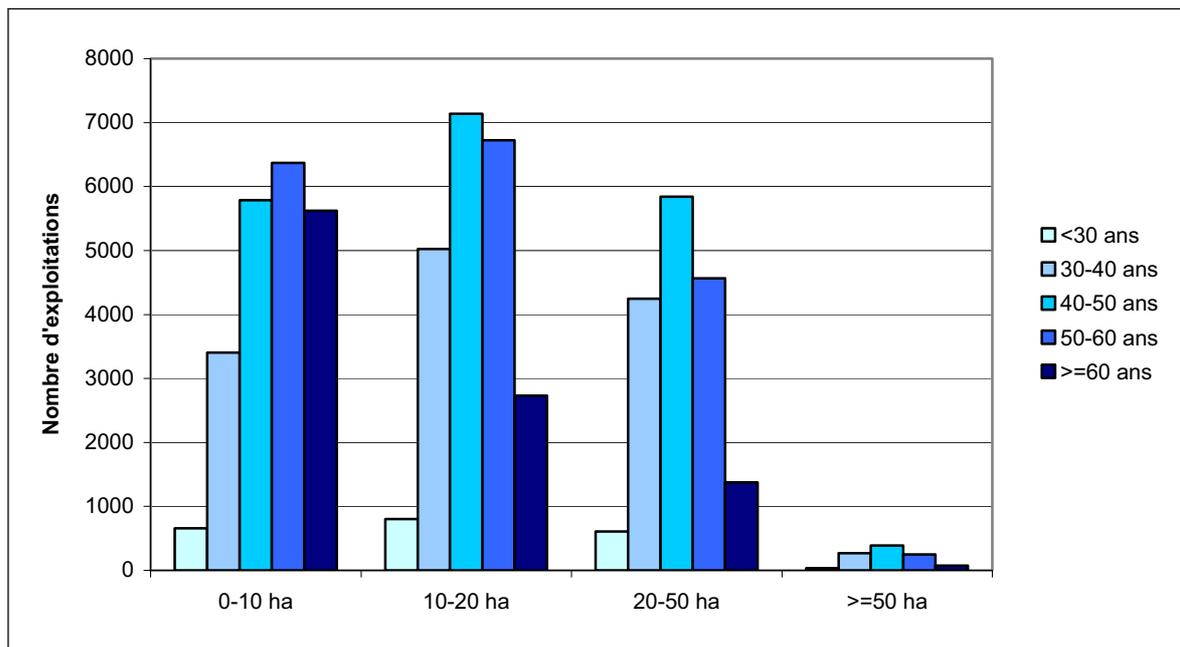
**Tableau 19 Evolution du nombre d'exploitations à titre principal et à titre accessoire, par régions**

Caractéristique	Nombre d'exploitations			Variation annuelle en %	
	1990	2000	2003	1990-2000	2000-2003
<b>Entreprises exploitées à titre principal</b>					
Région de plaine	30 139	23 536	22 007	-2,4	-2,2
Région des collines	17 452	13 793	13 217	-2,3	-1,4
Région de montagne	16 651	11 910	11 902	-3,3	0,0
Total	64 242	49 239	47 126	-2,6	-1,5
<b>Entreprises exploitées à titre accessoire</b>					
Région de plaine	11 451	8 076	7 095	-3,4	-4,2
Région des collines	7 089	5 164	4 755	-3,1	-2,7
Région de montagne	10 033	8 058	6 890	-2,2	-5,1
Total	28 573	21 298	18 740	-2,9	-4,2

Source: OFS

*Structure d'âge*

En 2003, les exploitations disposant de moins de 20 ha de SAU et dans lesquelles le chef ou la cheffe d'exploitation était âgée de moins de 50 ans étaient au nombre de 22 810. Ce chiffre représente plus du tiers de toutes les exploitations. Seule la classe des exploitations jusqu'à 10 ha est concernée par un certain vieillissement des chefs d'exploitation (figure 17). Vu la structure d'âge, on ne peut pas s'attendre à ce que l'évolution structurelle s'accélère automatiquement ces prochaines années.

**Figure 17** Structure d'âge et taille des exploitations en 2003

Sources: OFS

*Situation en matière de succession*

Le nombre des nouveaux contrats d'apprentissage peut servir d'indicateur de l'évolution probable du nombre d'exploitations agricoles. Après avoir connu une forte diminution dans les années huitante, le nombre d'apprentis agricoles s'est stabilisé au cours des 10 dernières années (tableau 20).

**Tableau 20** Évolution du nombre des apprentis agricoles

	1990/92	1997/99	2002	2003	2004
Nombre de contrats de première année dans l'agriculture	1 027	868	851	806	884

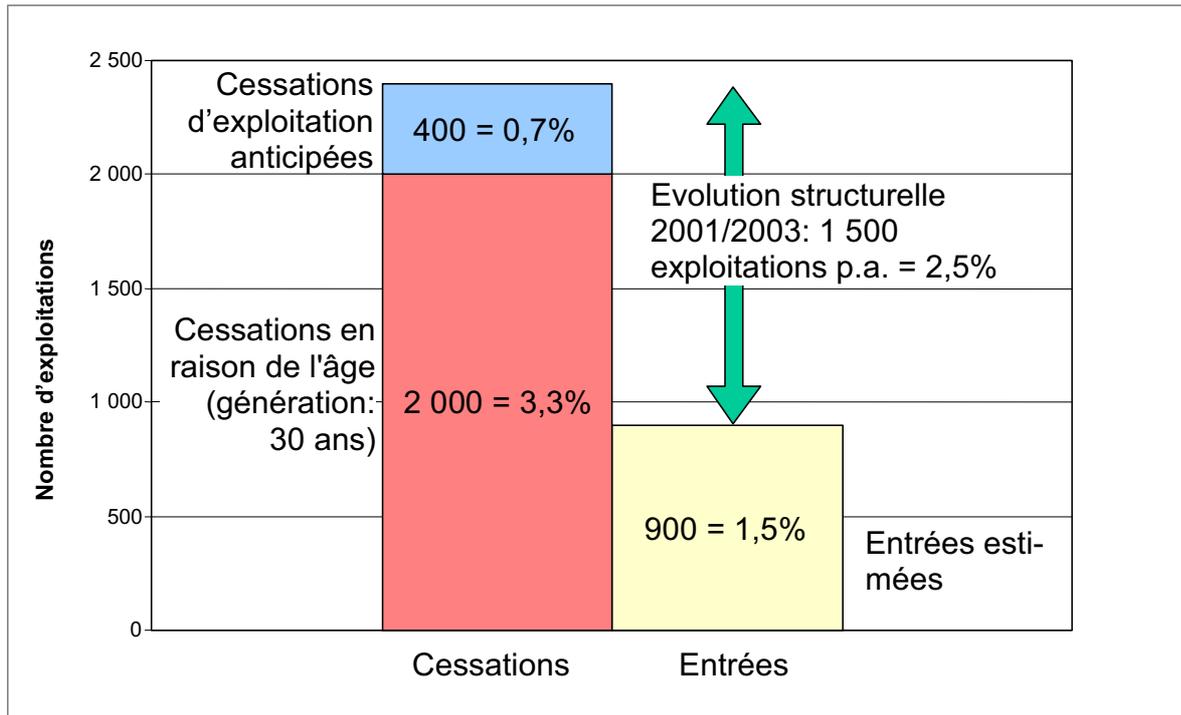
Source: OFFT

En tablant sur un intervalle de 30 ans entre les générations, on obtient le nombre d'exploitations susceptibles d'être reprises par des apprentis agricoles, soit environ 25 000. La taille moyenne des exploitations serait alors d'environ 40 ha. Mais, comme c'est le cas jusqu'à présent, des exploitations seront également reprises par des personnes ayant suivi une autre formation.

*Cessations d'exploitation anticipées*

La figure 18 permet d'expliquer, de manière schématique, le recul du nombre des exploitations agricoles. En partant du constat que le nombre d'exploitations diminue d'environ 1 500 unités (2,5%) par an et d'une estimation des entrées, de l'ordre de 900, ainsi que des départs pour raisons d'âge, de l'ordre de 2 000, on peut supposer que, chaque année, environ 400 exploitations agricoles (0,7%) cessent leur activité avant que le chef d'exploitation n'ait 65 ans.

**Figure 18 Estimation des entrées dans l'agriculture et des cessations d'exploitation en 2001/03**



Source: estimation de l'OFAG

### 1.2.1.3.3 Enquêtes sur la situation sociale dans l'agriculture

La situation sociale des personnes travaillant dans l'agriculture a fait l'objet de différentes enquêtes et analyses spécifiques dont les principaux résultats sont présentés ci-après.

Le nombre de paysans sollicitant des prestations sociales est sensiblement inférieur à la moyenne. On peut en déduire que les agriculteurs et les paysannes ont une attitude différente par rapport aux prestations sociales; ils préfèrent par exemple recourir aux aides informelles et, si possible, réciproques au sein de la famille, et ont peur de voir leur situation financière étalée au grand jour. En outre, ils et elles émettent des réserves sur le recours à l'aide sociale<sup>26</sup>.

Dans sa perception subjective en général, le monde agricole s'est rapproché du reste de la population entre 2001 et 2005. La population paysanne reste cependant moins satisfaite dans l'ensemble. L'enquête<sup>27</sup> effectuée au printemps 2005 montre que le taux de satisfaction de la population paysanne a augmenté par rapport à 2001<sup>28</sup>, notamment en ce qui concerne le revenu et la stabilité des conditions-cadre. Les bons résultats de 2004 en ce qui concerne les revenus y ont sans doute contribué. En revanche, de grandes différences subsistent encore en ce qui concerne les loisirs et le temps libre. L'insatisfaction dans ce dernier domaine s'explique, entre

<sup>26</sup> Sécurité sociale et services sociaux dans l'agriculture, rapport du groupe de travail « Social », OFAG, Berne, juin 2000

<sup>27</sup> Perception subjective et indice de la qualité de vie de la population agricole – Comparaison avec le reste de la population et avec les résultats de 2001, gfs-zürich, Zurich, avril 2005

<sup>28</sup> Perception subjective de la population agricole par rapport au reste de la population, GfS-Forschungsinstitut, Zurich, mars 2001

autres, par le fait que près de la moitié des agriculteurs travaille en moyenne plus de 50 heures par semaine. La plus grande différence par rapport aux autres catégories professionnelles concerne les vacances: les agriculteurs ne partent en vacances que 6 jours en moyenne par an<sup>29</sup>.

Pour les femmes employées dans l'agriculture, leur rôle de femme au foyer et de mère est primordial. Cependant, leur collaboration aux travaux de la ferme est loin d'être insignifiante. Pour la moitié d'entre elles, le temps de travail qu'elles y consacrent a augmenté au cours des dernières années. En outre, une femme sur quatre a pris un emploi en dehors du secteur agricole dans le même temps. La charge de travail peut devenir un problème, toutefois, bon nombre de paysannes estiment que les qualités particulières de leur mode de vie leur offrent une compensation: elles sont en majorité satisfaites de leur situation<sup>30</sup>.

La santé des paysans et paysannes diffère sur plusieurs points de celle des autres groupes de la population. Ainsi, la population agricole est moins soucieuse de son alimentation et présente plus souvent un surpoids que les personnes des groupes témoins. De plus, ils souffrent davantage de maux de dos, mais moins d'insomnie. Les paysans et paysannes sont en revanche bien plus souvent abstinentes ou consomment moins d'alcool. En comparaison avec les groupes témoins, ils consultent plus rarement un médecin<sup>31</sup>.

#### 1.2.1.3.4 Bilan social

L'écart entre les revenus des agriculteurs et ceux du reste de la population s'est creusé entre 1990/92 et 2001/03. Le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale a certes augmenté de 3,7% durant cette période, mais les salaires des autres groupes professionnels se sont accrus de leur côté de 15%. Les familles paysannes ont partiellement compensé cette perte du pouvoir d'achat en exerçant une activité lucrative en dehors du secteur agricole. Mais elles ont aussi restreint leur consommation; en valeur effective, celle-ci a reculé de 9,2%.

La détérioration des perspectives de revenus n'a cependant pas fait augmenter le nombre de cessations d'exploitation; celles-ci ont continué de suivre le rythme des générations. Le nombre d'apprentis agricoles est demeuré relativement stable au cours des années nonante. En raison des investissements réalisés ou du manque d'emplois en dehors de l'agriculture, les familles paysannes ne sont parfois pas en mesure d'abandonner l'activité agricole. Diverses études mettent par ailleurs en évidence que les particularités de l'activité agricole comme l'autonomie, le travail au contact de la nature, l'entité formée par le travail et la famille ou la situation privilégiée de l'habitat compensent partiellement la situation économique difficile. Aujourd'hui encore, la population paysanne est nettement moins satisfaite que le reste de la population surtout en ce qui concerne les « loisirs » et le « temps libre »; dans sa perception subjective en général, le monde agricole s'est globalement rapproché du reste de la population au cours des quatre dernières années.

Divers indicateurs monétaires révèlent que la situation sociale s'est tendue depuis le début de la réforme. Les mutations structurelles qui continuent de s'opérer princi-

<sup>29</sup> OFS, enquête sur la main-d'œuvre suisse en 2001, parue dans le Rapport agricole 2002, Berne

<sup>30</sup> Résultats du sondage représentatif effectué par écrit auprès de femmes appartenant à des ménages agricoles, GfS-Forschungsinstitut, Zurich, mars 2002

<sup>31</sup> OFS, enquête sur la santé suisse en 2001, parue dans le Rapport agricole 2003, Berne

palement par le biais du changement de générations ainsi que les résultats des enquêtes qualitatives montrent néanmoins que l'agriculture a évolué jusqu'à présent de manière socialement acceptable.

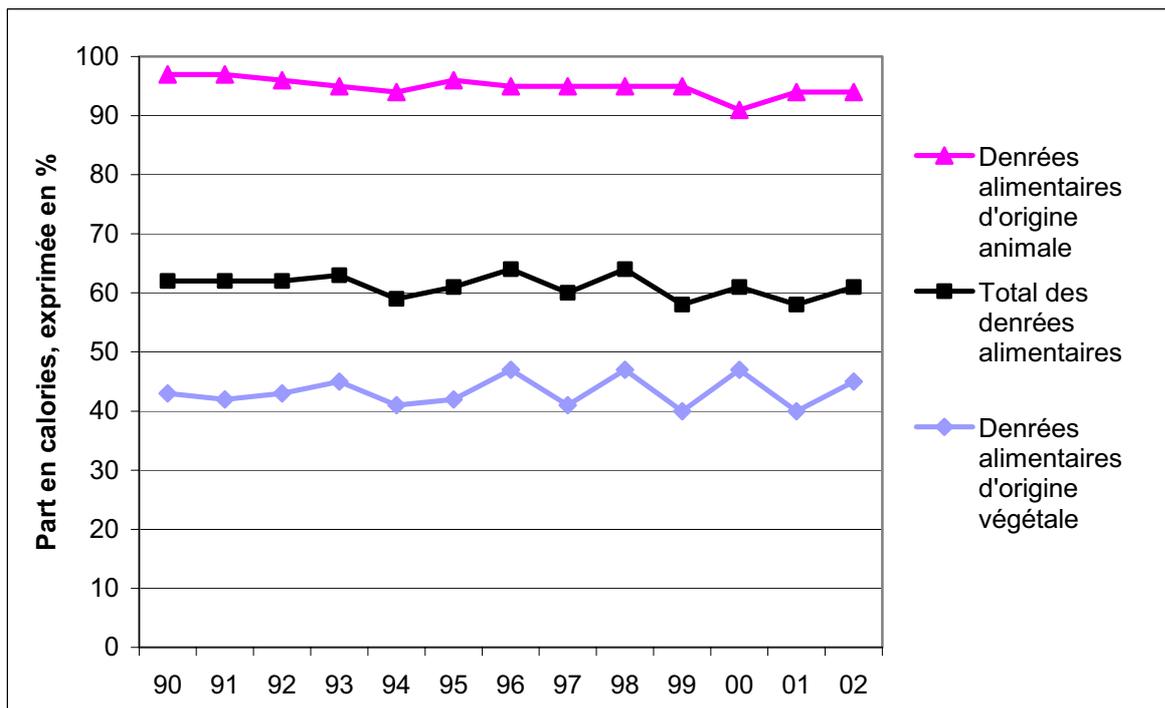
## 1.2.2 Accomplissement des tâches incombant à l'agriculture

Ci-après nous indiquons dans quelle mesure l'agriculture accomplit les tâches qui lui sont dévolues par la Constitution (cf. ch. 1.1.2) et comment cette contribution de l'agriculture a évolué depuis le début de la réforme agricole.

### 1.2.2.1 Sécurité de l'approvisionnement

Pour mesurer la contribution de l'agriculture à la sécurité de l'approvisionnement, on prend en compte le taux d'autosuffisance, qui représente la part de la production indigène à la consommation totale du pays. En 2002, il était de 61%, inférieur de 1% au taux de 1990 (figure 19). Entre 1990 et 2002, le taux d'autosuffisance a augmenté en ce qui concerne les produits végétaux, passant de 43 à 45%, tandis qu'il a diminué pour ce qui est des produits d'origine animale, passant de 97 à 94% durant cette même période.

**Figure 19** Evolution du degré d'auto-alimentation



Source: USP

### Conclusion

Le taux d'autosuffisance est pratiquement inchangé depuis 1992; il ne varie que légèrement d'une année à l'autre, notamment en raison des rendements en production végétale, tributaires des conditions météorologiques. L'agriculture contribue donc à la sécurité de l'approvisionnement du pays en produits alimentaires, dans la même proportion qu'au début de la réforme.

### 1.2.2.2 Ressources naturelles et entretien du paysage

L'exploitation agricole marque de son empreinte la majeure partie du paysage rural, qui satisfait à nombre d'exigences de la société. Conséquences de cette exploitation: des terres agricoles bien entretenues, des paysages caractéristiques, des sols fertiles en tant que ressources naturelles et une grande diversité de plantes et d'animaux qui ne peuvent prospérer que sur des terres ouvertes, non boisées.

#### 1.2.2.2.1 Préservation des ressources naturelles

##### *Sol*

Aujourd'hui 97% de la surface agricole utile sont exploités selon les règles des PER ou de l'agriculture biologique. L'agriculture contribue ainsi beaucoup à préserver la fertilité des sols. Cependant, faute de données pertinentes, on ne peut pas exclure, à l'heure actuelle, que l'exploitation des sols – même selon les critères PER – porte dans certains cas préjudice à leur fertilité. Les aspects qualitatifs sont décrits de manière détaillée au ch. 1.2.1.2.2.

L'agriculture empêche l'envahissement des terres par la forêt; elle est ainsi déterminante pour la sauvegarde de la superficie des terres cultivables (cf. ch. 1.2.2.2.2). C'est la rurbanisation qui, en premier lieu, est responsable de la perte en terres fertiles. Dans l'intervalle allant de 1979/85 à 1992/97, 28 600 ha de terres agricoles ont été utilisés pour les infrastructures et les constructions ( $\sim 1 \text{ m}^2/\text{s}$ )<sup>32</sup>. Le bétonnage des terres détruit de manière irréversible la fertilité des sols. Les terres fertiles se situent principalement sur le Plateau suisse. Comme c'est justement là où la rurbanisation est la plus importante, les meilleures terres agricoles disparaissent. Près de 40% de la superficie des zones à bâtir concernent des terres cultivables de la meilleure qualité<sup>33</sup>.

Pour mieux protéger les terres cultivables, le Conseil fédéral a adopté en 1992 un plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA). Une superficie minimale de 438 560 ha de SDA a été fixée et répartie sur les cantons. Par SDA, on entend les terres cultivables (y compris les prairies naturelles arables) et donc seulement une partie de la surface agricole utile. Lors du réexamen du plan sectoriel, on a constaté que la superficie minimale de SDA existe encore pour l'ensemble du territoire national. Les réserves ont cependant fortement diminué. Dans certains cantons, la superficie minimale n'a pas été maintenue<sup>34</sup>. Un aide-mémoire destiné à améliorer l'application du plan sectoriel des SDA est en préparation. En cas d'assignation à une autre zone ou lors de projets de construction impliquant des SDA, il y a lieu de procéder à une pesée des intérêts et de prendre en compte le plan sectoriel en tant qu'intérêt d'ordre national.

##### *Biodiversité*

L'agriculture, en créant des habitats abritant une flore et une faune variées, joue un rôle important. D'un autre côté cependant, elle est coresponsable du recul de la biodiversité observé depuis plus d'un siècle, en raison de l'intensification de l'explo-

<sup>32</sup> OFS (2001): L'utilisation du sol hier et aujourd'hui, statistique de la superficie

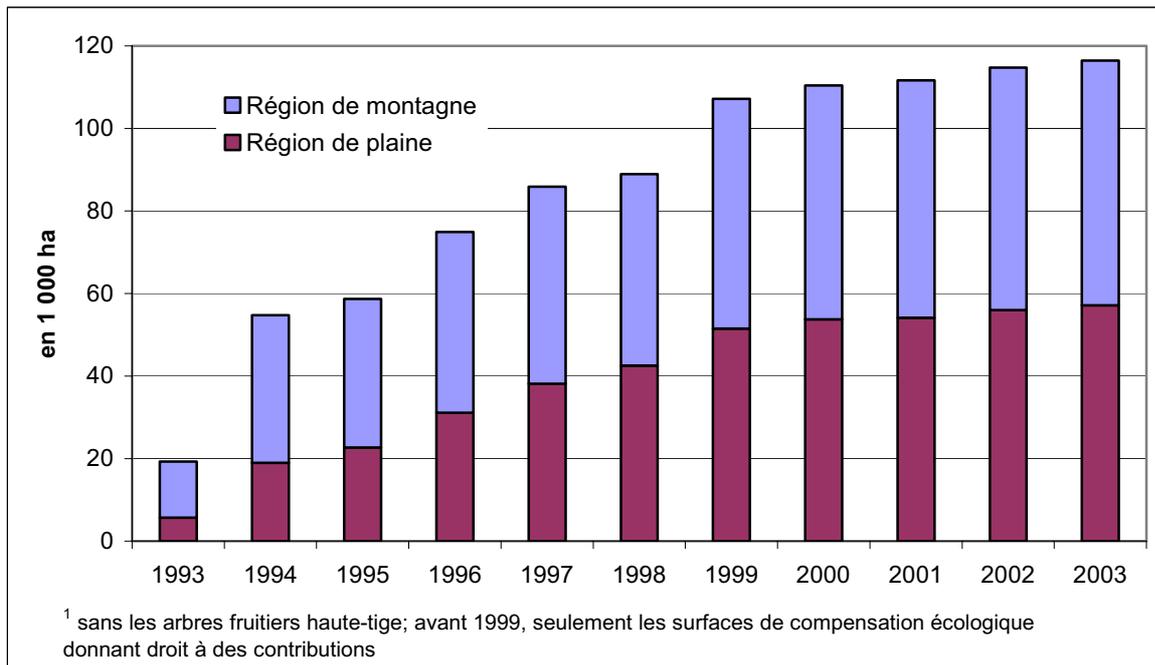
<sup>33</sup> OFEFP (2003) Cahier de l'environnement no 352, Berne.

<sup>34</sup> ODT (2003): 10 ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement, p. 9 et ss.

tation. La réforme de la politique agricole a incité les agriculteurs à exploiter moins intensivement une partie des parcelles et à préserver ainsi des habitats pour la flore et la faune sauvages. C'est à cette fin que servent les contributions versées pour la compensation écologique, mais aussi pour la qualité biologique et la mise en réseau des dites surfaces.

En 2003, 11% environ de la surface agricole utile (SAU) étaient constitués de surfaces de compensation écologique (région de montagne 14%; région de plaine 9%). Aussi l'objectif agro-écologique fixé à 10% a-t-il été atteint, ce qui n'est pas tout à fait le cas de l'objectif partiel fixé à 65 000 ha de surfaces de compensation écologique dans la région de plaine (57 118 ha; figure 20).

**Figure 20 Evolution des surfaces de compensation écologique<sup>1</sup>**



Source: OFAG

Les surfaces de compensation écologique sont notamment riches en espèces, lorsqu'il subsiste des restes de milieux proches de l'état naturel. Il en est tenu compte pour la mise en réseau. Si les prairies à litière et les haies satisfont en grande partie aux exigences de la qualité écologique, les prairies extensives, par contre, ne remplissent souvent pas ce critère et encore moins les prairies peu intensives. Dans la région de plaine, les sols sont souvent si riches en éléments nutritifs que le développement d'une flore intéressante au plan écologique prend des années.

La participation au programme de qualité biologique et de mise en réseau croît fortement. En 2003, 16 434 exploitations (soit 25%) ont pris part à ce programme, comptabilisant en tout une surface de 26 931 ha, ce qui correspond à 23% des surfaces de compensation écologique. Elles ont ainsi apporté une importante contribution au maintien de la diversité biologique.

Comme le développement de la faune et de la flore recherchées prend beaucoup de temps, il faudra attendre plusieurs années avant de pouvoir évaluer complètement et qualitativement les modifications intervenues, autrement dit effectuer un contrôle de l'efficacité des mesures d'encouragement sur l'évolution de la biodiversité.

### *Diversité des plantes cultivées et des animaux de rente*

Deux programmes de préservation coordonnés au plan international aident à assurer la diversité des plantes cultivées et des animaux de rente. Il s'agit respectivement du Plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques dans l'alimentation et l'agriculture et du Concept visant à la préservation de 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. En culture fourragère, comme l'agriculture exploite les sites les plus divers avec des degrés d'intensité variés, elle conserve une multitude d'espèces et d'écotypes de plantes utiles. Près de 12% des prairies permanentes sont exploitées de manière peu intensive, voire même de manière extensive.

### *Conclusion*

La surface agricole utile est exploitée presque entièrement selon les prescriptions PER. On ne saurait néanmoins exclure des altérations qualitatives du sol du fait de l'exploitation agricole, mais elles ne peuvent pas encore être quantifiées. En raison de la rurbanisation, les terres cultivables continuent de diminuer au rythme d'un mètre carré par seconde.

Les surfaces de compensation écologique ont fortement augmenté. La base permettant une augmentation de la biodiversité a ainsi été créée. Cette augmentation ne peut être qu'en partie démontrée. Grâce à l'exploitation, à des degrés d'intensité variés, de prairies naturelles aux endroits les plus divers, l'agriculture contribue à conserver une grande diversité génétique de plantes utiles. L'apport de l'agriculture à la préservation des ressources a augmenté depuis la réforme de la politique agricole.

#### **1.2.2.2 Entretien du paysage**

L'entretien du paysage a tout d'abord un aspect quantitatif. Selon la statistique de la superficie<sup>35</sup>, la surface agricole (SAU et alpages) a diminué de 48 200 ha entre 1979/1985 et 1992/1997 (-3,1%). La surface agricole utile (SAU) a accusé un recul d'environ 30 300 ha (-3,0%), dont quelque 94% ont servi à l'urbanisation. 6% du recul sont imputables à l'avancée de la forêt. Les alpages ont reculé de 17 900 ha (-3,2%), 80% environ de ce recul étant dû à une augmentation des surfaces boisées.

<sup>35</sup> OFS (2001): L'utilisation du sol hier et aujourd'hui, statistique de la superficie

**Tableau 21 Evolution de l'utilisation du sol entre 1979/85 et 1992/97**

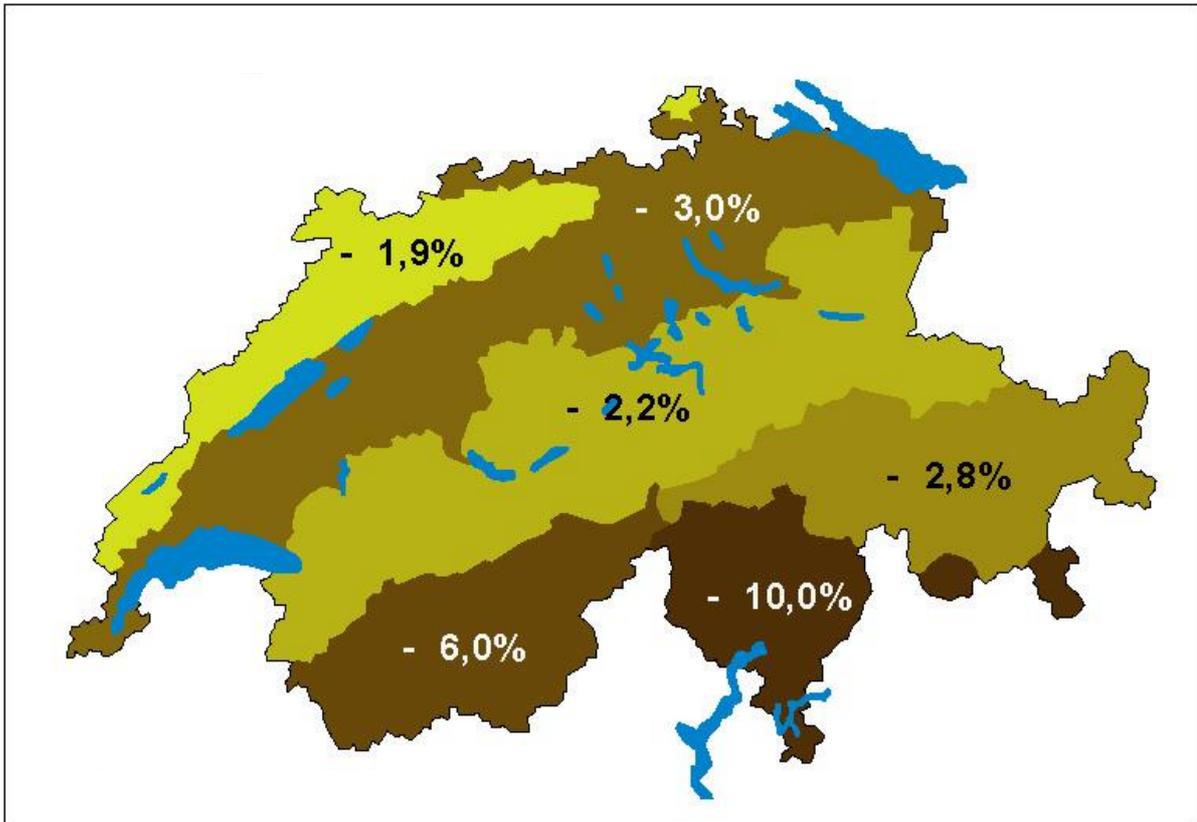
	Part à la surface totale 1992/97	Variation 1979/85 à 1992/97		
	%	ha	m <sup>2</sup> /s	%
Surfaces consacrées à l'agriculture	36,9	-48 174	-1,27	-3,1
Surfaces agricoles utiles	23,9	-30 314	-0,80	-3,0
Surfaces alpestres	13,0	-17 860	-0,47	-3,2
Surfaces bâties	6,8	+32 686	+0,86	+13,3
Surfaces boisées	30,8	+16 896	+0,45	+1,4
Surfaces improductives	25,5	-1545	-0,04	-0,1

Source: OFS, statistique de la superficie

Depuis les années soixante, la Confédération a pris des mesures de politique agricole afin d'endiguer la progression de la forêt au détriment de la surface agricole utile (paiements directs dans la région de montagne). L'évolution montre que ces mesures sont efficaces. En effet, les surfaces boisées n'ont plus que légèrement progressé au détriment de la surface agricole utile. Par contre, les incitations économiques ne suffisent pas à maintenir l'exploitation des surfaces alpestres aux conditions peu favorables.

La figure 21 met en évidence que les surfaces agricoles utiles ont évolué différemment selon les régions. Leur recul est moins manifeste dans le Jura et sur le flanc nord des Alpes que dans les Alpes centrales occidentales et sur le flanc sud des Alpes. Quant au recul observé sur le Plateau, il correspond environ à la moyenne suisse, cependant, contrairement aux autres régions, il est presque exclusivement imputable à la rurbanisation.

**Figure 21** Evolution de la surface consacrée à l'exploitation agricole de 1979/85 à 1992/97 selon les régions biogéographiques



Source: OFS, statistique de la superficie

La qualité du paysage n'évolue que lentement, ce qui explique pourquoi les changements mettent du temps à être perçus. On ne dispose par ailleurs que de rares relevés relatifs à la qualité du paysage. 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 publiés en 2006.

### *Conclusion*

L'agriculture exploite à peu de chose près l'ensemble des surfaces propices. La progression de la forêt encore enregistrée aujourd'hui ne met pas en péril le paysage rural; ce sont en effet des influences extra-agricoles qui le compromettent en premier lieu. Les résultats du PNR 48 apporteront les premières informations sur les aspects qualitatifs.

### **1.2.2.3 Occupation décentralisée du territoire**

La population suisse s'est accrue de 450 000 personnes depuis 1990 et s'élevait à 7,3 millions d'habitants en l'an 2000. Durant cette période, l'urbanisation s'est étendue à l'ensemble du Plateau. Certaines agglomérations n'ont pas 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, Schwyz 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 (Goms, 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 Jura<sup>36</sup>.

En 2000, 27% de la population vivaient en milieu rural (1990: 31%, 1970: 43%), lequel comprend par définition toutes les régions hors des agglomérations<sup>37</sup>. De 1990 à 2003, le nombre d'exploitations agricoles a chuté de 92 800 à 65 000, principalement en raison de l'évolution technique, et le nombre de personnes travaillant dans l'agriculture a passé de 253 600 à 193 200. La contribution directe et indirecte du secteur primaire à l'occupation décentralisée du territoire a ainsi diminué.

Selon une étude menée par l'Institut d'économie rurale de l'EPF de Zurich<sup>38</sup>, 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 âgée de 20 à 65 ans et l'évolution, depuis 1990, de la tranche de population apte au travail âgée de 20 à 39 ans.

Les auteurs ont notamment déterminé le nombre de communes qui, compte tenu de l'effet indirect de l'agriculture sur l'occupation du territoire, devraient être qualifiées de menacées, si celle-là venait à disparaître. Selon eux, l'existence de 245 communes serait compromise dans ce cas. En outre, le danger s'accroîtrait dans la moitié des communes qui sont déjà menacées à l'heure actuelle (115 sur 230). Dans l'ensemble, l'agriculture contribue de manière substantielle à l'occupation du territoire dans 360 communes (environ 12% des communes suisses). Quant au reste des 230 communes déjà menacées aujourd'hui (115 également), la disparition de l'agriculture ne changerait plus rien, soit parce qu'elle n'y joue déjà pratiquement plus aucun rôle, soit parce que ces communes sont déjà grandement menacées malgré l'agriculture.

Les communes dans lesquelles l'agriculture contribue substantiellement à l'occupation du territoire sont 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, Goms, Oberhasli, Oberems, Lötschental, Emmental, Oberrargau, ainsi que La Broye, Les Paccots, Val de Travers, Vallée de Joux, Ajoie, Franches-Montagnes et Clos du Doubs. Ces communes comptent 1,2% de la population suisse et comprennent 11% des surfaces agricoles donnant droit aux paiements directs. Ce résultat procède toutefois de la méthode choisie; si l'on avait appliqué des indicateurs supplémentaires, tels que l'évolution de l'infrastructure (écoles, magasins), il aurait peut-être été différent. Il en serait de même si l'étude avait porté sur un district ou une vallée, mais les régions concernées par le problème seraient néanmoins les mêmes.

<sup>36</sup> OFS (2002): Recensement fédéral 2000, évolution démographique des communes 1850 – 2000

<sup>37</sup> Schuler, M., Perlik, M. et Pasche N. (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute, ODT, Office fédéral du développement territorial

<sup>38</sup> 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 est encore essentielle dans la région du Gothard, dans les Grisons et dans le Jura. D'une manière générale, il importe de veiller à l'entretien du paysage rural, qui est un des attraits des milieux de vie et d'habitation, afin que l'occupation du territoire soit assurée dans toutes les régions.

## 1.3 Conditions-cadre futures

### 1.3.1 Politique commerciale internationale

L'évolution de la politique commerciale internationale est la toile de fond sur laquelle évolue la politique agricole suisse, et cela à plusieurs égards :

1. Les négociations agricoles menées dans le cycle de Doha de **l'OMC** influenceront de manière particulière et décisive sur l'évolution future de notre politique agricole.
2. **L'accord bilatéral conclu entre la Suisse et la CE** améliore l'accès réciproque aux marchés des deux parties par la réduction des droits de douane, des subventions à l'exportation et des entraves techniques au commerce. La clause évolutive leur donne par ailleurs la possibilité de formuler des revendications répondant à leurs intérêts économiques.
3. **Les accords de libre-échange** sont conclus dans l'intérêt de l'industrie d'exportation, pour éviter qu'elle ne soit défavorisée par rapport aux concurrents sur les marchés étrangers, notamment ceux de l'UE. La conclusion de ces accords implique aussi des concessions dans le domaine agricole. Jusqu'à présent, l'agriculture suisse n'a pas eu à subir de désavantages majeurs. Il n'en sera peut-être pas de même dans les négociations imminentes avec l'Afrique du Sud, Mercosur, la Thaïlande et, éventuellement, les Etats-Unis.
4. La Suisse entend accorder progressivement, aux **pays en développement les plus pauvres**, le libre accès à son marché agricole, une initiative que l'UE a déjà prise, et cela pour des raisons relevant de la politique du développement. Une clause de protection permet de prévenir des atteintes graves à la production indigène.

Les possibilités de l'agriculture d'influer sur ces développements sont très restreintes. La négociation d'accords internationaux concernant le secteur agricole est particulièrement difficile, car des concessions ne peuvent être accordées que pour les denrées dont la production suisse n'est pas excessivement concurrencée. D'autre part, ces accords ouvrent aussi de nouveaux débouchés, notamment l'accord agricole avec l'UE. De même, les accords négociés à l'OMC peuvent servir à consolider la politique agricole suisse sur le plan international, surtout en ce qui concerne la multifonctionnalité définie dans la Constitution. Ces accords sont donc des points de repère importants pour l'évolution future de la politique agricole.

Le temps est un facteur primordial dans les développements sur le plan international. Un retardement des réformes au niveau national peut dès lors avoir des consé-

quences graves, car pour diverses raisons, les concessions que la Suisse doit accorder à l'étranger ne pourraient alors pas être compensées par une compétitivité accrue sur le marché intérieur ou par une augmentation du volume des exportations. La filière tout entière, allant de la production agricole au commerce, en passant par les divers échelons de la transformation, est ainsi sollicitée.

### 1.3.1.1 Développement récent du commerce agricole entre la Suisse et l'étranger

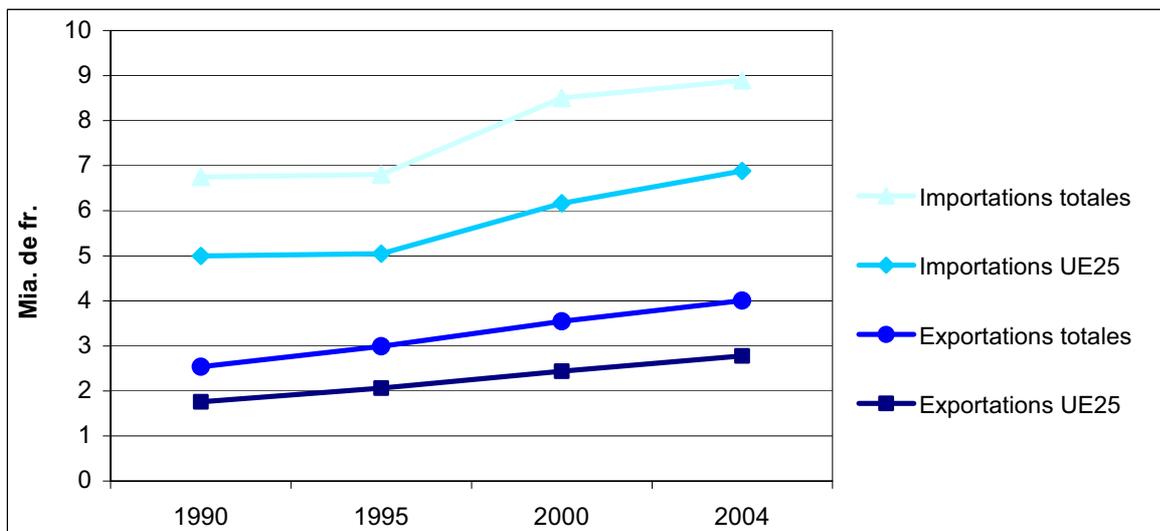
Pour analyser les perspectives politiques et juridiques concernant le commerce international, il faut savoir comment évoluent les flux commerciaux et l'utilisation des contingents tarifaires.

L'ouverture progressive du marché agricole génère des tendances claires et nettes dans les flux de marchandises. Depuis que les accords de l'OMC sont appliqués, c'est-à-dire depuis 1995, les importations agricoles ont augmenté de 2 milliards de francs et les exportations de 1 milliard. En 2004, des marchandises d'une valeur de près de 139 milliards de francs ont été importées, dont 9 milliards de produits agricoles. Quant aux exportations, elles se sont montées au total à quelque 147 milliards de francs, les produits agricoles représentant une part de 4 milliards.

53% des importations agricoles ont été dédouanées aux droits de douane ordinaires, non réduits, alors que 15% ont bénéficié de droits préférentiels et 32% d'une franchise. La moyenne des droits de douane perçus sur les importations agricoles s'est élevée à 9,8%. Quant aux droits ordinaires, ils se sont situés en moyenne à 14,7%, mais des denrées telles que les produits laitiers, les céréales, les huiles et les graisses, de même que le sucre, ont été dédouanées à des taux bien supérieurs à cette moyenne. S'agissant des droits préférentiels, la moyenne était de 13,8%.

La part de l'UE est restée plus ou moins constante et représentait 75% des importations et environ 70% des exportations (figure 22).

**Figure 22 Evolution des importations et des exportations agricoles<sup>1</sup>**

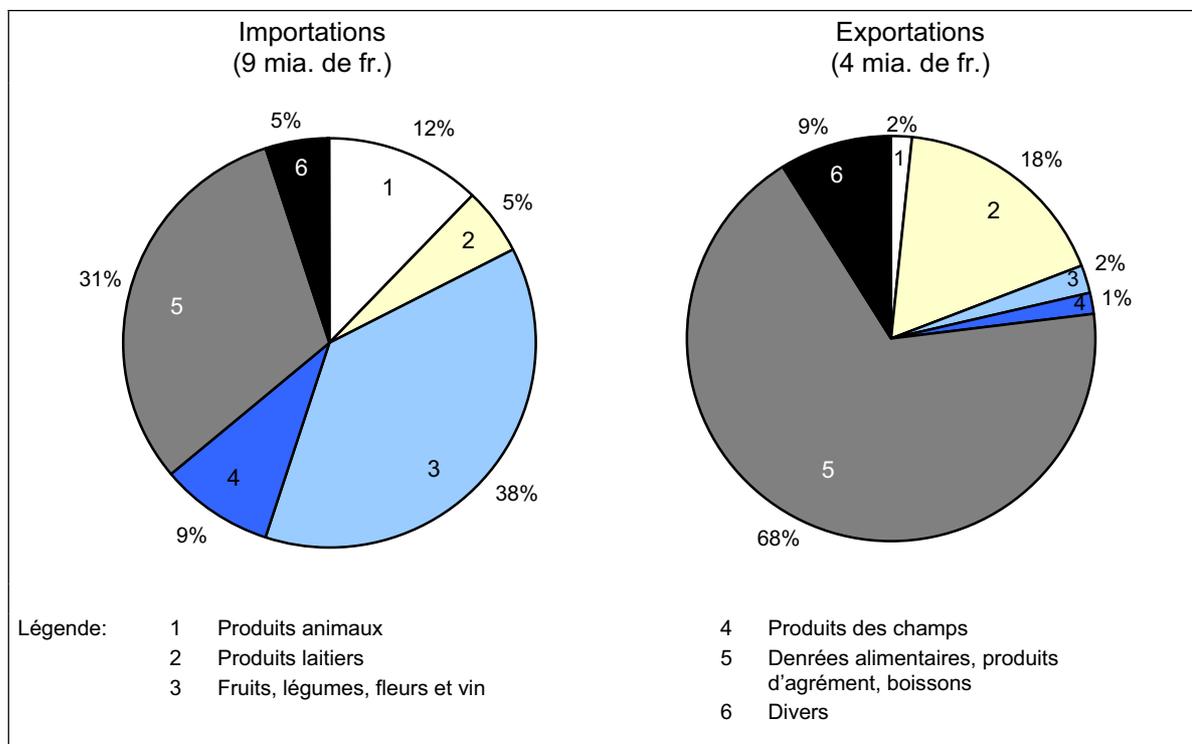


<sup>1</sup> Chapitres 1 à 24 du tarif des douanes

Source: DGD

Les denrées alimentaires et les produits d'agrément (produits transformés) représentent approximativement un tiers des importations et deux tiers des exportations (figure 23).

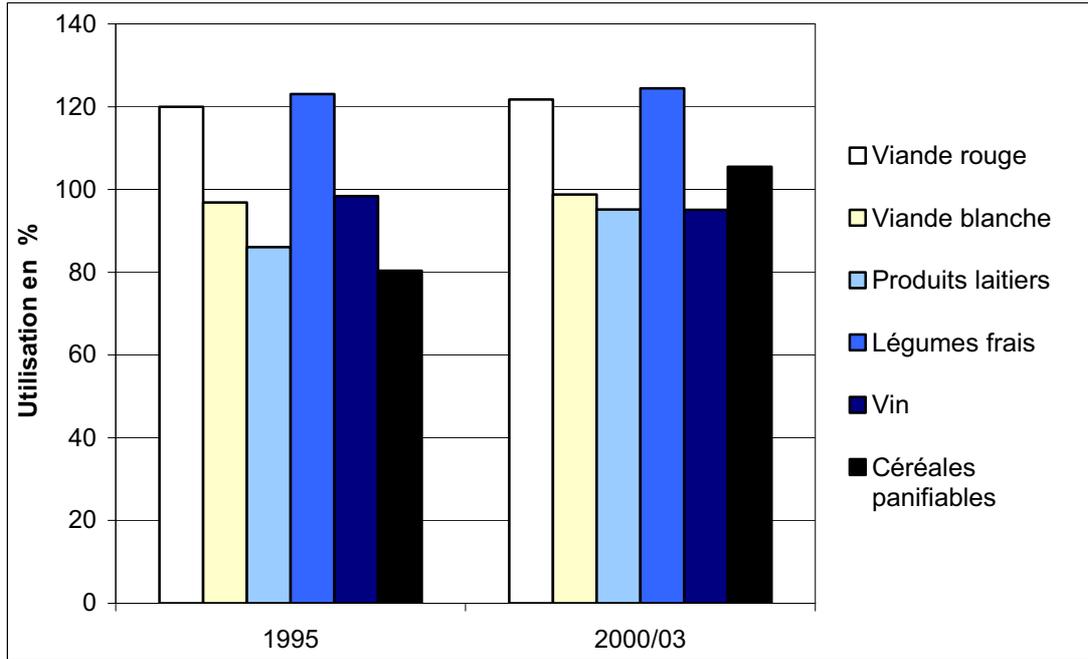
**Figure 23 Composition des importations et des exportations en 2004 (valeur des marchandises)**



Source: DGD

Le degré d'utilisation des contingents tarifaires indique dans quelle mesure les engagements pris sur le plan multilatéral ou bilatéral sont concrétisés. Les contingents consolidés lors du cycle d'Uruguay sont presque tous utilisés à 100%. Dans certains cas, les quantités effectivement importées dépassent celles qui sont agréées conformément à la liste suisse des concessions tarifaires, déposée à l'OMC (figure 24). C'est généralement une augmentation temporaire ou l'ouverture complète d'un contingent en vue d'assurer l'approvisionnement du pays qui est à l'origine de ces dépassements. L'utilisation accrue du contingent OMC de produits laitiers correspond à l'évolution qui avait été pronostiquée au moment de la conclusion de l'accord agricole avec l'UE en 2002. Depuis le regroupement des contingents de vins blancs et rouges, le contingent total n'est plus épuisé. S'agissant des céréales panifiables, on observe une nette tendance à la hausse, qui s'explique par l'abrogation de la loi sur le blé en 2001 et les changements structurels qui s'ensuivent dans l'offre et la demande (figure 24).

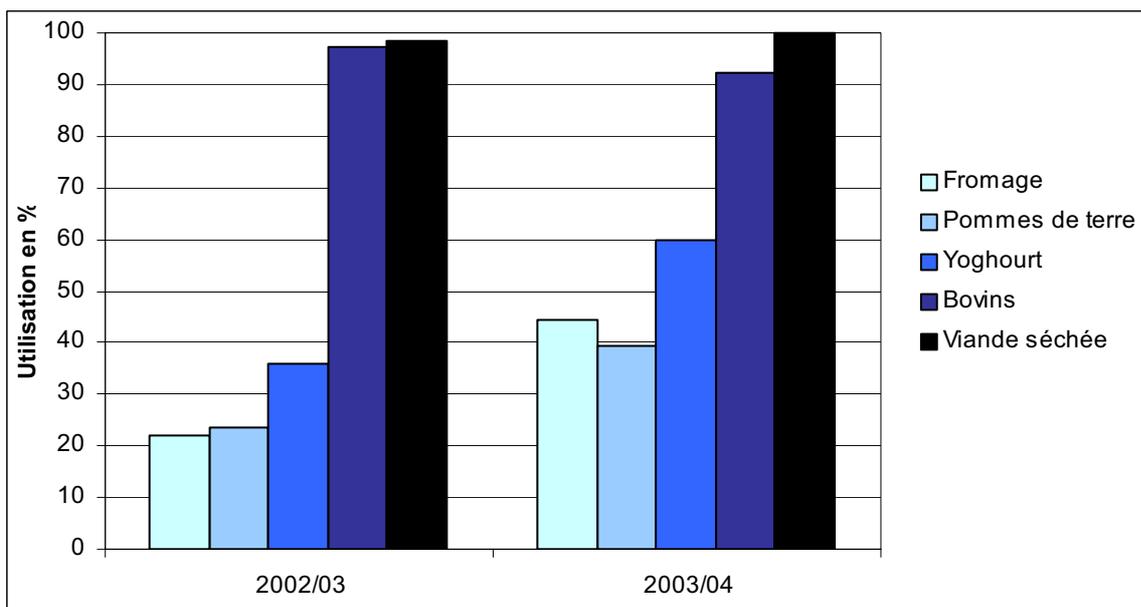
**Figure 24 Utilisation effective des contingents d'importations OMC**



Source: DGD

Outre les réductions tarifaires ciblées, l'accord agricole bilatéral avec l'UE vise l'ouverture progressive des marchés par l'octroi de contingents tarifaires. Le taux d'utilisation des contingents accordés à la Suisse indique la mesure dans laquelle le secteur primaire tire profit des possibilités d'exportation. A cet égard, l'accord agricole conclu en 2002 par la Suisse et l'UE n'a pas atteint l'ampleur attendue. Certes, l'utilisation des contingents de produits laitiers et de yoghourts a pratiquement doublé, mais elle ne correspond pas encore au volume admissible (figure 25). Quant aux contingents de légumes et de fruits, ils ne sont pratiquement pas mis à contribution, principalement en raison des prix.

**Figure 25 Utilisation de contingents d'importation par l'UE**



Source: DGD

### 1.3.1.2 OMC

L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture du 15 avril 1994 exprime la volonté des Membres de l'OMC de poursuivre le processus de réduction progressive et substantielle du soutien et de la protection à la frontière du secteur primaire. Sur cette base, la Conférence ministérielle de novembre 2001 de Doha (Qatar) a défini un mandat pour un nouveau cycle de négociations. Même si la déclaration de Doha ne contient pas de chiffres, elle stipule une amélioration substantielle de l'accès au marché, une réduction substantielle du soutien du marché et l'élimination à terme des subventions à l'exportation. Le processus subséquent de négociation, marqué par des phases intenses mais aussi par des blocages (p.ex. Conférence ministérielle de Cancún en septembre 2003), a abouti à l'accord-cadre du 1<sup>er</sup> août 2004 à Genève, qui précise le mandat de négociations dans tous les domaines. C'est sur la base de cet accord que les négociations se sont poursuivies – sans beaucoup d'efficacité – jusqu'en juillet 2005.

#### 1.3.1.2.1 L'accord-cadre du 1<sup>er</sup> août 2004

Cet accord fixe un cadre relativement précis pour la poursuite des négociations. Il contient en plusieurs endroits des formulations assez ouvertes en raison des positions parfois éloignées des parties en présence, mais il constitue une étape importante, car il clarifie considérablement la teneur des négociations.

En ce qui concerne **l'accès au marché**, le principe d'une formule étagée, comprenant plusieurs « bandes », a été adopté. Les tarifs douaniers seront classés dans des bandes, dont les limites correspondent à des seuils de droits de douane exprimés en pourcentage de leur valeur d'importation. L'effet harmonisant proviendra de la contrainte de réduire plus fortement les droits de douane élevés (produits situés dans les bandes supérieures). Pour parer à l'impact que pourrait avoir une forte réduction des droits de douane sur certains produits sensibles, il sera possible de leur appliquer un taux de réduction moins élevé que celui de la formule étagée. Il y aura toutefois un prix à payer pour chaque exception : soit une extension des contingents tarifaires concernés, soit une autre forme de compensation substantielle, à négocier. L'accord-cadre mentionne également le plafonnement ou « capping » des droits de douane (par exemple aucun droit de douane au-delà de 100%), qui est une restriction supplémentaire. La possibilité d'introduire une telle mesure figure cependant sous une forme atténuée dans l'accord-cadre.

S'agissant du **soutien interne**, toutes les mesures liées à la production (p. ex. soutien du marché) devront, elles aussi, être réduites selon une formule harmonisante. Les pays membres de l'OMC qui aujourd'hui appliquent largement ce type de soutien devront procéder à des réductions plus importantes. Une limite de soutien maximal (« capping ») à ne pas franchir sera par ailleurs fixée par produit.

Les critères d'allocation du soutien découplé de la production, classé dans la boîte verte ou « Green Box » (p. ex. paiements directs), devront être réexaminés, mais le principe de l'exemption de ce type de soutien des engagements de plafonnement ou de réduction est acquis.

Enfin, il conviendra de négocier une date-butoir pour la suppression des **subventions à l'exportation**. Des disciplines permettant de soumettre tous les types de promotion des exportations (crédits à l'exportation, aide alimentaire, entreprises

d'Etat) à des engagements de réduction et d'élimination devront également être élaborées (« parallélisme »).

Les **considérations autres que d'ordre commercial**, importantes pour la Suisse puisqu'elles comportent différents paramètres de la multifonctionnalité et de la durabilité de l'agriculture, demeurent un sujet de négociation délicat. Le texte de l'accord-cadre du 1<sup>er</sup> août 2004 ne les mentionne explicitement qu'en rapport avec la boîte verte. Les exceptions prévues en matière d'accès au marché pour les produits sensibles procèdent également de ces préoccupations. Celles-ci concernent notamment la protection de l'environnement, le bien-être des animaux, l'étiquetage des denrées alimentaires et la sécurité de l'approvisionnement. Dans ces domaines, le respect de normes strictes répondant aux souhaits de la société dans son ensemble, et la rétribution des coûts supplémentaires qui en résultent, sont des composantes essentielles des politiques agricoles.

Quant à la **protection des indications géographiques**, l'intention de l'améliorer figure à la fois dans la partie générale de l'accord-cadre, en rapport avec la mise en œuvre et plus particulièrement les questions de propriété intellectuelle, et dans la partie agricole, comme thème à négocier, certains pays ayant toutefois exprimé des réserves.

### **1.3.1.2.2 Evaluation de l'accord-cadre et implications économiques pour l'agriculture suisse**

L'OFAG a analysé l'impact économique potentiel de l'accord-cadre. L'analyse se base sur la valeur moyenne de la production agricole des années 2000 à 2002, qui se montait à 10,6 milliards de francs. L'évolution de cette valeur a été quantifiée en fonction des options esquissées dans l'accord-cadre pour les trois piliers accès au marché, soutien interne et subventions à l'exportation. Les résultats gardent un caractère indicatif à ce stade, du fait de l'absence de certaines précisions et de chiffres dans l'accord-cadre. Selon cette analyse, la valeur de la production suisse pourrait baisser de 1,5 à 2,5 milliards de francs.

#### *Accès au marché*

La formule retenue pour ce pilier provient d'un document de négociation rédigé en 2003 par le président du Comité de l'agriculture à l'OMC alors en fonction, Stuart Harbinson. Elle comprend trois bandes définies en fonction des équivalents tarifaires : de 0 à 15%, de 16 à 90% et supérieurs à 90%, avec des taux de réduction moyens de 40, 50 et 60%. C'est cette formule qui sert de référence pour la simulation. Le nombre de bandes et les formules de réduction à l'intérieur des bandes font cependant encore l'objet de négociations.

L'application de la formule Harbinson ferait baisser la valeur de la production de 1,5 milliard de francs (de 10,6 à 9,1 milliards, soit 14%) par rapport à 2000/02. Si l'on admet que 10% (chiffre non consolidé) des produits pourraient être considérés comme « sensibles », la perte diminuerait de moitié, passant à 750 millions de francs. En ce qui concerne l'extension des contingents tarifaires (CT) comme prix à payer, une augmentation de 20% des quantités notifiées entraînerait une moins-value de la production suisse de 380 millions de francs. Une augmentation de 33% entraînerait une perte de 775 millions. Dans ce cas, l'exception de produits sensibles n'apporterait plus aucun avantage. Perspective moins probable mais non ex-

clue, un plafonnement des tarifs (« capping ») ferait croître la perte liée à l'application de la formule Harbinson de 200 à 600 millions (capping à 150% et 100% respectivement).

En résumé, l'impact total concernant l'accès au marché peut représenter, en fonction des hypothèses retenues, une perte de valeur de la production agricole suisse variant entre 1 et 2 milliards de francs. Tous les secteurs principaux de l'agriculture suisse seraient touchés par l'application d'une formule de réduction tarifaire de type Harbinson; les domaines les plus concernés seraient toutefois la viande rouge et la viande blanche, les grandes cultures, ainsi que les fruits et légumes. Les secteurs de la viande porcine et bovine, quant à eux, seraient le plus fortement affectés par l'augmentation des contingents tarifaires.

### *Soutien interne*

L'accord-cadre propose une formule étagée, impliquant une réduction globale plus forte des soutiens les plus élevés. Comme les coefficients de réduction ne sont pas encore définis en l'état actuel de la négociation, les estimations de l'impact économique se basent sur une réduction de 50 ou 60% du soutien global lié aux produits et sur une limitation stricte des dépenses par produit (« product specific capping »). Ce plafonnement du soutien lié à la production, et l'abaissement des plafonds applicables à un certain nombre de produits, restreindraient considérablement la marge de manœuvre de la politique agricole, et risqueraient de compromettre la survie de secteurs tels que le sucre, les oléagineux et les protéagineux.

Une réduction de cette envergure et le plafonnement contraignant par produit sont susceptibles de provoquer une baisse supplémentaire de la valeur de la production de 200 à 300 millions de francs, suite à la disparition de certaines cultures et à un effet d'extensification. Cette estimation ne concerne que la production. La réduction se répercuterait aussi sur le secteur de la transformation (sucrieries, huileries et centrales laitières, notamment).

### *Subventions à l'exportation*

La suppression des subventions à l'exportation et des autres instruments intervenant dans les échanges internationaux est un objectif-clé des négociations en cours. Les engagements du cycle d'Uruguay, la réforme de la politique agricole et l'ouverture du marché du fromage à travers l'accord agricole avec l'UE ont déjà considérablement réduit les subventions à l'exportation versées en Suisse (niveau actuel : env. 200 mio. de fr. par rapport à 430 mio. en 1999 et au montant de 700 mio. ayant servi de référence dans le cycle d'Uruguay). Leur suppression totale toucherait les secteurs du lait (les exportations subventionnées représentent actuellement environ 8% de la production totale), du bétail d'élevage (l'exportation joue un rôle de régulation saisonnière), des fruits et des pommes de terre (exportation de concentrés de jus et de produits à base de pommes de terre) et également celui des produits agricoles transformés. S'agissant de ces derniers, la réduction du prix des matières premières (en vertu de la « loi chocolatière ») permet à l'industrie d'exportation de mettre en valeur des produits agricoles suisses. Si cet instrument était aboli, des mesures financées par la branche et/ou le trafic de perfectionnement s'y substitueraient; des parts de marché et de la valeur ajoutée seraient ainsi perdues dans les secteurs laitier et céréalier. A court et à moyen terme, il faut tenir compte également de l'effet multiplicateur que produisent les subventions à

l'exportation sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles et des branches de transformation. Il résulterait à cet égard une moins-value de 300 millions de francs.

### **1.3.1.2.3 Etat actuel de la négociation**

Suite à l'accord-cadre de 2004, les négociations se sont poursuivies au siège de l'OMC et ont été ponctuées de plusieurs rencontres ministérielles restreintes auxquelles la Suisse a toujours participé.

Une première étape, technique mais néanmoins importante, a abouti en avril 2005 à un consensus concernant la formule de conversion des droits de douane spécifiques en droits ad valorem. Cette conversion permet de comparer les tarifs de tous les Membres; elle est un préalable indispensable à l'application de la formule étagée. L'application de droits spécifiques devrait cependant rester possible après la conclusion de ce cycle de négociations.

Les Membres ont également discuté de manière approfondie de tous les autres sujets de la négociation. S'ils ne sont pas encore parvenus à un accord formel, une proposition a cependant été présentée par les grands pays en développement exportateurs (G20), qui constitue à certains égards une nouvelle base de départ, en particulier pour l'épineuse question de l'accès au marché. On peut ainsi dégager les points suivants dans chacun des piliers de la négociation:

#### *Accès au marché*

L'idée d'une distribution des tarifs dans quatre ou cinq bandes et d'une réduction linéaire à l'intérieur des bandes fait son chemin. La question d'une éventuelle flexibilité autour du taux de réduction dans chaque bande reste ouverte, de même que celle de savoir quel sera le traitement réservé aux produits sensibles, en commençant par leur nombre et les méthodes de sélection. Concernant la réduction potentielle de la valeur de la production agricole suisse, la proposition du G20 rend vraisemblable un résultat dans la frange supérieure des estimations fondées sur l'accord-cadre du 1<sup>er</sup> août 2004, soit proche de 2 milliards de francs pour les seuls engagements relevant de l'accès au marché.

Les différentes méthodes d'administration des contingents tarifaires (système du fur et à mesure, enchères, prestations en faveur de la production indigène, etc.) font également l'objet de cette négociation. A l'exception des indispensables baisses des prix-seuils dans le secteur des céréales et des protéagineux et de quelques adaptations mineures dans l'attribution des contingents, il est prévu de proposer les mesures destinées à mettre en oeuvre les engagements du cycle de Doha concernant l'accès au marché en même temps que la ratification des accords.

*Soutien interne*

Pour la réduction du soutien total affectant les échanges et celle de la boîte orange, un compromis se dessine consistant à distribuer les pays développés au sein de trois bandes établies en fonction du niveau absolu de soutien (UE, USA/Japon, tous les autres), moyennant une contribution additionnelle des Membres pratiquant un soutien élevé en termes relatifs par rapport à la valeur de leur production (le Japon et les pays de l'AELE).

*Subventions à l'exportation*

L'abolition des subventions à l'exportation – peut-être déjà en 2010 – pourrait être décidée rapidement, en tant qu'élément du paquet global des négociations, avec une finalisation des points encore ouverts dans les dossiers connexes (crédits à l'exportation, sociétés exportatrices d'Etat et aide alimentaire).

*Préoccupations non commerciales*

Depuis juillet 2004, aucun progrès substantiel n'a marqué les discussions visant l'amélioration de la protection des indications géographiques (AOC/IGP).

*Prochaines étapes*

- Négociations ininterrompues dès septembre 2005 avec probablement une conférence ministérielle restreinte en octobre à Genève;
- Conférence ministérielle de Hong Kong, du 13 au 18 décembre 2005, avec comme objectif l'adoption des « modalités » concernant l'établissement des listes de concessions;
- finalisation et adoption de ces listes, y compris dans le domaine des produits industriels et des services (fin 2006 ?);
- ratification des accords résultant du cycle de Doha (2007 ?).

Dès la ratification de l'accord final par les Membres, celui-ci sera mis en œuvre par étapes annuelles successives.

**1.3.1.3 UE**

Etant donné la concentration géographique des échanges agricoles, les relations contractuelles avec l'UE et l'intégration croissante dans l'Europe revêtent une importance primordiale pour l'agriculture suisse.

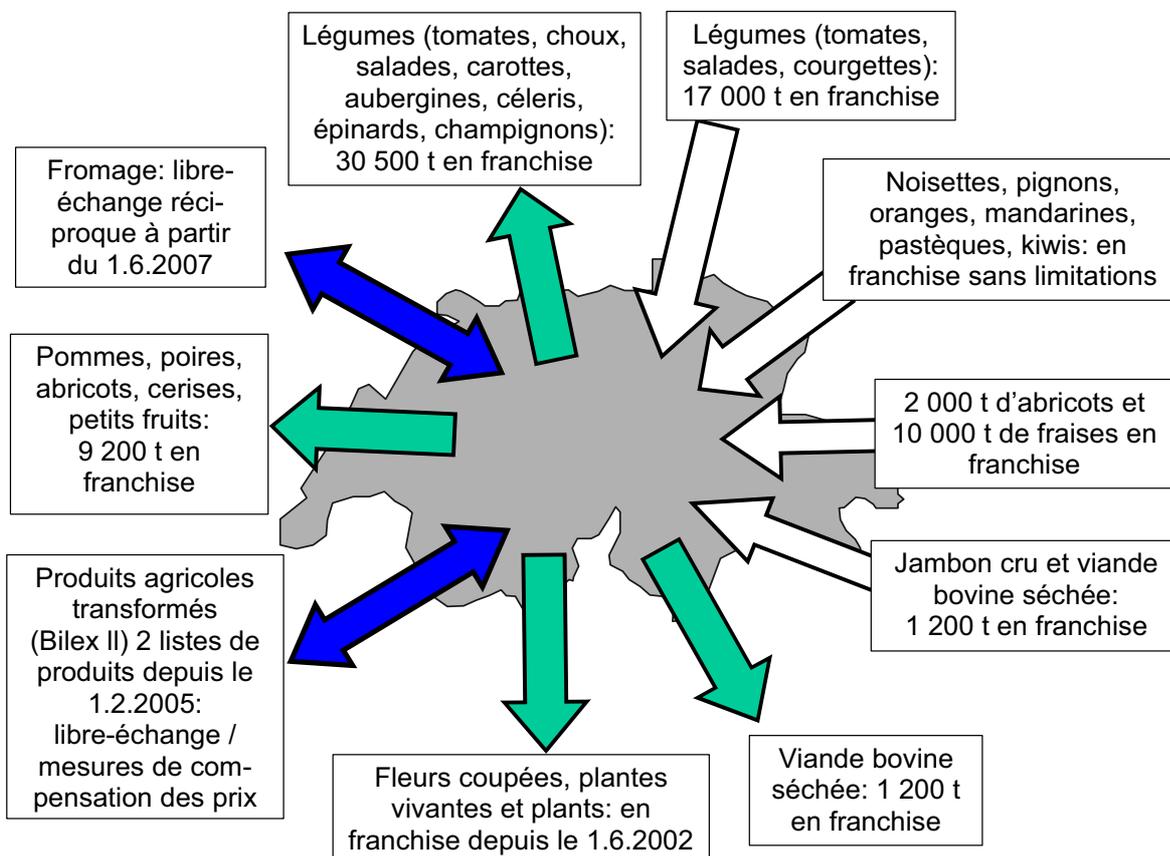
Lorsqu'il s'agira de définir la politique agricole au-delà de 2011, toutes les options de la politique suisse d'intégration devront être prises en considération, ne serait-ce que pour empêcher que l'agriculture suisse aboutisse inopinément dans un cul-de-sac ou, pire, qu'elle soit sacrifiée sur l'autel de l'intégration. Les scénarios du libre-échange et de l'adhésion à l'UE, évoqués au chiffre 1.8 en font partie.

### 1.3.1.3.1 Accord agricole bilatéral Suisse - CE

#### *Ouverture du marché et reconnaissance réciproque de prescriptions et de normes*

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. Il vise à améliorer l'accès réciproque aux marchés agricoles par une réduction des droits de douane et des subventions à l'exportation, et il reconnaît l'équivalence des prescriptions techniques dans plusieurs domaines : protection phytosanitaire, agriculture biologique et, partiellement, médecine vétérinaire, normes de qualité en matière de fruits et de légumes, etc. Le volet tarifaire porte essentiellement sur la libéralisation complète et réciproque du marché du fromage. A partir du 1<sup>er</sup> juin 2007, toutes les sortes de fromage bénéficieront d'une franchise totale dans le commerce entre la Suisse et l'UE; il n'y aura plus ni restrictions quantitatives ni subventions à l'exportation ou droits de douane.

**Figure 26 Ouverture réciproque des marchés suisse et européen pour les produits agricoles**



Les concessions accordées par la CE sont positives pour la Suisse, car elles signifient dans plusieurs domaines, dont notamment le secteur fromager et les secteurs fruits et légumes, une ouverture totale ou partielle d'un marché commun auquel participent 25 et bientôt 28 pays membres de l'UE. En contrepartie, la Suisse ouvre son marché à certains produits de la CE. L'agriculture suisse doit donc s'affirmer sur un marché de plus en plus étendu, surtout dans la branche du fromage, où la libéralisation fixée par voie contractuelle se répercutera sans doute fortement sur le niveau des prix et sur les structures dans la transformation du lait.

En raison de la reprise complète prévue des dispositions de l'UE en matière d'hygiène, qui font l'objet de l'annexe 11 de l'accord agricole (accord vétérinaire), les contrôles vétérinaires à la frontière seront supprimés dans les rapports entre la Suisse et l'Union. Aujourd'hui, cette réglementation ne s'applique qu'aux produits laitiers : les fromageries suisses n'ont pas besoin d'être homologuées par l'UE. L'adoption des dispositions européennes apporterait la même simplification dans le commerce de viande et d'autres produits animaux.

### *Comité mixte*

L'art. 6 de l'accord agricole prévoit l'institution d'un Comité mixte de l'agriculture. Il s'agit d'un organe commun des deux parties contractantes, qui est responsable de l'administration et de la mise en oeuvre correcte de l'accord. Du côté suisse, l'OFAG est responsable de l'accord, en collaboration avec les autres services administratifs concernés.

Le comité se réunit une à deux fois par an sous une présidence alternant annuellement. La quatrième séance, qui a eu lieu le 27 octobre 2004, était entre autres consacrée à l'état des travaux des dix groupes de travail chargés de mettre à jour et d'adapter les annexes et appendices de l'accord. La mise à jour s'impose en raison de l'évolution du droit communautaire depuis l'entrée en vigueur de l'accord, d'une part, et de l'obligation de supprimer les entraves techniques au commerce, d'autre part. Afin de préserver l'équivalence des réglementations suisses avec celles de l'UE et de garantir le bon fonctionnement de l'accord, des modifications techniques ont été entreprises dans les annexes suivantes ou leurs appendices : annexe 4 (protection phytosanitaire), annexe 7 (produits viti-vinicoles), annexe 8 (spiritueux), annexe 9 (produits écologiques), annexe 10 (fruits et légumes).

Vu l'importance particulière que revêt la protection réciproque d'appellations d'origine contrôlée (AOC) et d'indications géographiques (IGP) pour la Suisse et pour les pays membres de l'UE, le Comité mixte s'est aussi penché sur l'intégration des dispositions pertinentes dans l'accord agricole, que les deux parties ont convenue. Le groupe de travail ad hoc institué par le Comité mixte entend préparer un nouvel accord portant sur la reconnaissance réciproque des AOC et des IGP.

### *Clause évolutive*

La clause évolutive (art. 13) permet de développer l'accord de manière consensuelle, c'est-à-dire d'étendre son champ d'application si les membres du Comité mixte en conviennent, sans qu'il soit nécessaire d'entamer une négociation formelle. Les parties se sont ainsi engagées « dans le cadre de leurs politiques agricoles respectives et en tenant compte de la sensibilité des marchés agricoles, à poursuivre leurs efforts pour parvenir progressivement à une plus grande libéralisation des échanges agricoles entre elles » et à entamer des négociations « en vue d'établir, sur une base préférentielle réciproque et mutuellement avantageuse, de nouvelles réductions des entraves aux échanges dans le domaine agricole ».

En vertu de la clause évolutive, 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 la liste a toutefois été ajourné en 2004, l'élargissement de l'UE à l'Est ayant eu la priorité. L'agriculture suisse est, elle aussi, intéressée entre-temps par l'exportation de plusieurs

produits, qu'elle pourra signaler lors de ces négociations au moyen de sa propre liste de revendications.

### *Elargissement de l'UE à l'Est*

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, dix nouveaux pays ont rejoint l'UE: l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, la partie grecque de Chypre et Malte. Le marché européen s'agrandit ainsi de 76 millions de consommateurs.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'accord agricole entre la Suisse et l'UE s'applique automatiquement aux dix nouveaux membres de l'Union. Les exportateurs suisses bénéficient donc de l'accès à un marché encore plus étendu. Mais les importations provenant des pays mentionnés sont également facilitées.

En rapport avec l'élargissement de l'UE à l'Est, les concessions que la Suisse avait accordées aux pays concernés dans le cadre d'accords de libre-échange ont été maintenues et concédées à toute l'UE sous la forme de contingents tarifaires. En contrepartie, et pour respecter ses engagements pris envers la Suisse au sein de l'OMC, l'UE accorde à notre pays de nouveaux contingents tarifaires en franchise pour les remotes d'engraissement (4 600 animaux) et les chicorées forcées (witloofs).

#### **1.3.1.3.2 Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CE**

Le Protocole 2 de l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CE contient les dispositions relatives au commerce de produits agricoles transformés. Il a été révisé lors des bilatérales II et mis en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2005. Grâce à cette révision, le commerce de produits agricoles transformés entre la Suisse et l'UE est désormais libéralisé, c'est-à-dire que l'industrie alimentaire suisse dispose d'un meilleur accès au marché communautaire. En effet, l'UE accorde maintenant la franchise pour toutes les marchandises tombant sous le coup de l'accord. Celui-ci simplifie aussi le mécanisme de compensation servant à égaliser les différences de prix des matières premières agricoles qui sont contenues dans ces marchandises. La compensation dite des prix nets ne concerne que la différence entre les prix des matières premières et ne prend plus en compte celle par rapport au prix du marché mondial. Les fonds fédéraux disponibles pour les mesures visées dans la « loi chocolatière » peuvent ainsi servir à réduire le prix d'une plus grande quantité de matières premières incorporées dans des produits que la Suisse exporte vers l'UE.

En tant que fournisseur de matières premières à l'industrie alimentaire, l'agriculture profite du meilleur accès au marché de l'UE dont bénéficie la première. Par contre, le nouveau Protocole 2 interdit 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. Les prix du sucre en Suisse et dans l'UE se situeront donc plus ou moins au même niveau.

#### **1.3.1.3.3 Impact de la politique agricole commune (PAC) sur l'agriculture suisse**

La politique de l'UE et celle de la Suisse ont tendance à se rapprocher en raison des réformes et des nouveaux engagements au sein de l'OMC. Les paiements di-

rects européens, découplés de la production et liés au respect de critères environnementaux et éthologiques, servent aux mêmes fins que les prestations écologiques requises en Suisse depuis 1999. Ce rapprochement renforce la politique agricole suisse sur le plan international.

Par contre, en ce qui concerne les prix, la concurrence s'accroîtra. La réduction du prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé et l'augmentation progressive des quotas laitiers annoncent une pression sur le prix du marché de tous les produits laitiers, et notamment sur le prix du fromage, étant donné la libéralisation totale des échanges entre la Suisse et l'UE en 2007. Toutefois, l'abandon du contingentement laitier en Suisse dès 2009 assouplira le marché laitier, afin d'atténuer ces désavantages comparatifs.

#### **1.3.1.4 Accords de libre-échange avec des pays tiers**

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, par exemple, ou d'autres pays auraient conclu des accords de libre-échange et obtenu un accès préférentiel au marché.

Conformément au droit de l'OMC, les accords de libre-échange se fondent sur l'art. XXIV GATT; ils doivent donc inclure toutes les catégories de marchandises, produits agricoles compris. Le but consiste à obtenir des pays partenaires un accès au marché de qualité égale à celui que ces Etats accordent aux pays dont les producteurs 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 dans le secteur de l'industrie sont déjà très bas et que les intérêts des partenaires commerciaux portent souvent sur l'exportation de produits agricoles, ce n'est pratiquement que dans le domaine de l'agriculture que des concessions sont encore possibles. 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 en grande partie été épargnées. Toutefois, au cas où des accords de libre-échange seraient conclus avec les plus grands exportateurs de produits agricoles, la situation risque de devenir nettement plus difficile.

La Suisse a déjà conclu des accords de libre-échange avec 14 pays<sup>39</sup> et des négociations sont en cours avec le Canada, l'Egypte, le SACU (Union douanière de l'Afrique australe regroupant le Botswana, la Namibie, le Lesotho, l'Afrique du Sud et le Swaziland), la Corée du Sud et la Thaïlande. D'autres négociations sont prévues avec l'Algérie, le Japon, le Conseil de coopération du Golf et Mercosur (Marché commun d'Amérique du Sud regroupant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay). Des sondages sont par ailleurs effectués en vue d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis, dont le marché vient au deuxième rang pour les ex-

<sup>39</sup> Bulgarie, Chili, Croatie, Israël, Jordanie, Liban, Macédoine, Mexique, Maroc, Gaza et Cisjordanie (OLP), Roumanie, Singapour, Tunisie et Turquie

portations suisses. Si un tel accord était conclu, il en résulterait des pertes de recettes supplémentaires considérables.

### **1.3.1.5 Libre accès pour les PMA**

En 2001, le Conseil fédéral avait décidé d'abaisser progressivement les droits de douane applicables aux produits agricoles en provenance des pays les moins avancés (PMA)<sup>40</sup>. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la politique de développement de la Suisse. Elle répond également à une initiative lancée par la CE, qui a pour objectif de promouvoir les exportations provenant des pays en développement les plus pauvres (« tout sauf les armes »). À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, les PMA ont donc bénéficié d'une première réduction moyenne de 30% par rapport au tarif normal sur tous les produits agricoles ne faisant pas encore l'objet d'un traitement préférentiel. Au 1<sup>er</sup> avril 2004, une deuxième réduction tarifaire comprise entre 55 et 75% du tarif normal leur a été accordée. L'objectif à moyen terme du Conseil fédéral est d'accorder la franchise douanière totale aux PMA. La date de la dernière étape n'est toutefois pas encore arrêtée. Le Parlement devra se prononcer à ce sujet en 2006, lors des délibérations sur la révision de l'arrêté sur les préférences tarifaires<sup>41</sup>.

Les intérêts de l'agriculture suisse sont défendus par le biais d'une clause de sauvegarde agricole. Jusqu'à présent, cette dernière n'a pas dû être invoquée. Elle permet de suspendre les préférences douanières en cas de perturbation majeure des marchés suisses. En outre, les autorités douanières mènent la lutte contre les abus (règles d'origine).

Les importations de produits agricoles en provenance des PMA sont restées marginales (81 mio. de fr. ou 1,1% des importations agricoles en 2003). Il s'agissait principalement de café brut (23 mio. de fr.), de tabac brut (17 mio. de fr.), de brisures de riz pour l'alimentation animale (5 mio. de fr.), ainsi que de fruits (2 mio. de fr.). Il n'y a pas eu jusqu'ici d'importation d'animaux, de viande ou de sucre.

## **1.3.2 Développements internationaux dans les systèmes onusien et européen**

Outre la politique commerciale, d'autres évolutions sur le plan international, que nous abordons ci-après, exigent également des mesures sur le plan national.

### **1.3.2.1 Modes de production et de consommation répondant aux exigences de la durabilité**

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de Rio de Janeiro en 1992, les principes de la durabilité dans le domaine de la consommation ont été redéfinis. Au Sommet mondial du développement durable en 2002 à Johannesburg, un cadre de dix ans avait été élaboré pour les programmes relatifs aux choix de consommation et de production, lequel a été concrétisé en 2003<sup>42</sup> par le lancement du processus de Marrakech. Dans l'UE, la politique intégrée des produits (PIP), que les Etats membres entendent mettre en oeuvre avec la

<sup>40</sup> La liste des PMA a été adaptée au 01.04.2004. Le Sénégal y a été inséré; la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie et Malte ont été rayés de la liste qui compte 49 pays actuellement.

<sup>41</sup> RS 632.91

<sup>42</sup> [www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/MarrakechReport.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/MarrakechReport.pdf)

collaboration de l'économie, est un élément-clé de l'action dans ce domaine. Une des mesures prévues dans la stratégie de développement durable du Conseil fédéral consiste également à introduire la PIP. Pour ce qui est de l'agriculture, les travaux portent sur le bilan écologique, qui doit permettre d'illustrer les effets environnementaux d'un produit tout au long de son cycle de vie. La PIP est le fondement international d'un label, en ce sens qu'elle offre à l'agriculture la possibilité de se profiler par des denrées alimentaires dont la production durable est attestée.

### 1.3.2.2 Biodiversité

Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, comme la Convention sur la biodiversité jouent, pour l'agriculture suisse, un rôle primordial en matière de biodiversité.

#### *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*

Ce traité est entré en vigueur le 20 février 2005 pour la Suisse. Il représente un succès politique sur la voie d'une agriculture durable ayant de multiples tâches à accomplir. Des aspects essentiels de la multifonctionnalité sont ainsi reconnus par le droit international. Le traité vise à assurer la diversité des ressources phytogénétiques pour l'avenir. Il contient des dispositions concernant la préservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Le système multilatéral destiné à faciliter l'accès aux ressources phytogénétiques et à répartir les avantages découlant de leur utilisation est important pour la collaboration internationale dans les domaines de la recherche et de la sélection.

Le traité invite les Etats signataires à développer et à promouvoir une diversité de systèmes d'exploitation par le biais de politiques agricoles durables. Il souligne en outre la nécessité d'effectuer davantage de recherches sur la préservation et la promotion de la biodiversité agricole et de la sélection végétale. Enfin, il prévoit le début de l'inventarisation des ressources phytogénétiques et des travaux nécessaires à leur conservation à long terme. En Suisse, le traité sera mis en œuvre dans le cadre de la législation agricole (cf. ch. 1.2.2.2.1) et de la coopération au développement.

#### *Convention sur la diversité biologique*

Cette convention multilatérale vise trois objectifs: la conservation de la diversité biologique; l'utilisation durable de ses éléments; le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Alors que le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture se concentre sur les aspects agronomiques essentiels, la Convention sur la diversité biologique concerne la biodiversité et le partage des avantages en général.

La convention définit l'agrobiodiversité à l'aide des quatre dimensions suivantes:

- les ressources génétiques de plantes cultivées, d'animaux de rente, de plantes et d'animaux « sauvages » exploités ainsi que d'espèces sauvages apparentées;

- les prestations à caractère écologique de la biodiversité, telles que le cycle des éléments nutritifs, la régulation des ravageurs et des maladies, la conservation et l'encouragement des espèces sauvages locales et de leurs habitats;
- les facteurs abiotiques influant sur ces aspects;
- les dimensions socio-économiques et culturelles, notamment les connaissances traditionnelles et locales en matière d'agrobiodiversité.

Les parties contractantes sont tenues d'élaborer des stratégies, des plans ou des programmes nationaux de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité et de les intégrer dans les politiques sectorielles. Les mesures nationales en vigueur actuellement ne suffisent en effet pas à atteindre les objectifs de la convention. Des experts proposent dès lors d'élaborer une stratégie nationale. Il est essentiel d'informer et de sensibiliser tant les consommateurs que les familles paysannes à la valeur et à l'importance d'une utilisation durable de la biodiversité.

### 1.3.2.3 Climat, air

Le Protocole de Kyoto et la Convention CEE/ONU sur la pollution atmosphérique transfrontalière (Convention de Genève) sont les deux textes de référence en ce qui concerne le climat et l'air.

La Convention sur les changements climatiques vise, en tant qu'objectif final, la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre à un niveau excluant une détérioration dangereuse du climat par l'homme. Le Protocole de Kyoto quantifie des objectifs pour la période d'engagement 2008 à 2012. Pour les six principaux gaz à effet de serre, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de 8% en moyenne calculé sur la période d'engagement allant de 2008 à 2012, et de les ramener ainsi à un niveau inférieur à celui de 1990. Elle n'a toutefois pas défini d'objectif de réduction par secteur. Des réductions supplémentaires seront nécessaires pour atteindre l'objectif final de la Convention sur le climat. En Suisse, l'agriculture a réduit les émissions de gaz à effet de serre plus fortement que d'autres branches économiques.

Parmi les huit protocoles de la Convention ONU/CEE sur la pollution atmosphérique transfrontalière, celui de Göteborg (1999) joue un rôle central pour l'agriculture; il s'attaque à l'acidification, à l'eutrophisation et à la formation d'ozone au sol. Ce protocole vise à limiter et à réduire les émissions de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac et de composés organiques volatils. À long terme, les valeurs critiques ne devront plus être dépassées. L'objectif de réduction des émissions d'ammoniac a été fixé à 13% (1990: 65 000 t N sous forme de NH<sub>3</sub>; 2010: 53 400 t). L'agriculture a atteint cet objectif. Les émissions de polluants devront cependant encore diminuer; les objectifs pour la période après 2010 seront renégociés.

### 1.3.2.4 Eau

#### *Accords internationaux*

La Suisse est membre de l'accord OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est depuis 1998. L'accord vise à réduire les apports de phosphore et d'azote de 50% chacun par rapport aux valeurs de 1985. Ce chiffre se ré-

fère aux apports totaux et pas seulement à ceux de l'agriculture. La Suisse a dépassé son objectif de réduction du phosphore, mais ne l'a pas encore atteint en ce qui concerne l'azote. Quant aux apports, dans le Rhin, de phosphore provenant de l'agriculture, ils ont reculé de 38% entre 1985 et 2001, alors que ceux d'azote ont baissé de 18%.

Hormis l'accord OSPAR, deux autres accords exigent de l'agriculture une réduction des apports d'azote : la Convention sur la protection du lac de Constance contre la pollution et la Convention pour la protection du Rhin.

### *Politique de l'eau de l'UE*

La directive<sup>43</sup>, qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, est un instrument global permettant d'assurer la protection des eaux dans l'ensemble de l'Union. Entrée en vigueur en 2000, elle vise une amélioration systématique et fixe à 2015 l'horizon pour le « bon état » de tous les cours et plans d'eau dans l'UE. La directive prévoit principalement l'obligation des pays membres de fixer des objectifs écologiques pour les eaux superficielles et souterraines et d'élaborer des plans d'exploitation des zones fluviales, en associant le public aux travaux. La directive prescrit les instruments à appliquer.

Parmi d'autres directives, celle sur les nitrates fixe des exigences relatives à l'état chimique des eaux. Elle engage les Etats membres à désigner les zones à risque ou à mettre en œuvre les programmes d'action ad hoc sur tout leur territoire. L'Allemagne et l'Autriche ont déjà opté pour la seconde approche. Une disposition importante de la directive sur les nitrates limite, dans les régions menacées à cet égard, les apports d'azote total à 170 kg par ha lors de l'épandage d'engrais de ferme, ce qui correspond à 1,6 UGBF par ha.

### **1.3.2.5 Bien-être des animaux**

En comparaison internationale, le niveau de protection des animaux est élevé en Suisse. Les réglementations en vigueur dans la garde d'animaux de rente sont souvent plus sévères qu'à l'étranger. La Suisse joue un rôle de pionnier dans différents domaines. L'élevage de poules pondeuses en batteries, par exemple, est interdit depuis 1991, alors que ce type de détention est encore autorisé dans l'UE jusqu'en 2012. Quelques pays, comme l'Allemagne, appliqueront l'interdiction plus tôt. Ponctuellement, certains pays appliquent des prescriptions plus sévères que la Suisse.

Il existe, dans l'UE, des directives concernant la garde de poules pondeuses, de veaux et de porcs, ainsi que des directives du Conseil de l'Europe sur le transport d'animaux sur pied, que les Etats membres doivent transposer dans leur droit national; ce faisant, ils sont libres d'édicter des dispositions plus sévères. La densité normative dans l'UE augmentera probablement par l'adoption de dispositions visant à éliminer les distorsions de la concurrence dans le marché commun.

<sup>43</sup> Directive 2000/60/CE

### **1.3.2.6 Conclusion**

Les stratégies et mesures internationales destinées à prévenir les risques environnementaux gagnent en importance. En tant qu'organe de coordination, l'ONU joue à cet égard un rôle essentiel. S'agissant de l'agriculture, les accords traitant de la biodiversité et de l'air sont particulièrement importants. Certains indices portent à croire que l'UE rattrape peu à peu la Suisse dans les domaines de l'environnement et de la protection des animaux. Un environnement intact et un paysage attrayant sont des facteurs locaux de première importance en Suisse. La politique intégrée des produits offre à l'agriculture la possibilité de se profiler en proposant des denrées alimentaires dont la production durable est attestée.

### **1.3.3 Domaines de la politique nationale**

#### **1.3.3.1 Politique économique pour le milieu rural**

L'agriculture est étroitement liée aux autres secteurs économiques du milieu rural. Parallèlement à la politique agricole, un certain nombre de politiques sectorielles et, naturellement, la politique régionale, ont pour objet de développer l'économie du milieu rural. Dans la conception de la politique agricole, il importe de prendre en compte les développements survenus dans ces domaines et de mettre à profit les synergies. Cette approche est d'autant plus nécessaire que l'agriculture peut de moins en moins compter sur la protection à la frontière et sur le soutien de la Confédération pour vendre ses produits et que la création de valeurs doit se faire sur des marchés de plus en plus libéralisés.

##### **1.3.3.1.1 Politique régionale**

La politique régionale va prendre une nouvelle orientation, et l'adoption d'un message concernant une nouvelle loi-cadre est prévue cette année encore. Par le biais d'un second message, un premier programme pluriannuel relatif à la mise en oeuvre, y compris l'enveloppe financière, sera alors proposé aux Chambres fédérales, début 2007.

Maîtriser avec succès l'évolution structurelle et prévenir l'exode des jeunes qualifiés dû au manque d'emplois intéressants (ladite « fuite des cerveaux ») sont les problèmes économiques majeurs auxquels se heurtent les régions de montagne et les milieux ruraux. Des travaux d'experts et des évaluations ont montré que l'actuelle politique régionale ne contribuait guère à résoudre ces problèmes.

Il va donc falloir orienter systématiquement la nouvelle politique régionale vers la création de valeurs au niveau régional. Outre les infrastructures, il existe aujourd'hui un certain nombre de facteurs qui sont décisifs dans la compétition entre les places économiques interrégionales et internationales. Parmi ces facteurs influençables par les cantons et les régions figurent la formation professionnelle initiale, la formation continue, la recherche, le transfert de connaissances et de technologies, un environnement enclin au risque et propice à l'innovation, la densité et la qualité des réseaux relationnels, l'efficacité des organisations locales ou réseaux régionaux.

Il est évident que les régions de montagne et les autres milieux ruraux en Suisse doivent non seulement contribuer à la croissance par leurs propres moyens, mais aussi assumer de nombreuses tâches complémentaires pour la société et pour les

centres urbains. Ces prestations devront être fournies par la RPT (cf. ch. 1.3.3.4) et d'autres instruments politiques qui ont pour but de rétribuer les prestations d'intérêt général. Il est nécessaire d'harmoniser les politiques fédérales entre elles et de renforcer à l'avenir la coopération entre celles qui aident à garantir les prestations et la compétitivité des régions de montagne et des milieux ruraux.

### **1.3.3.1.2 Parcs d'importance nationale**

Le 23 février 2005, le Conseil fédéral a approuvé le message sur la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>44</sup>. Ce projet de révision vise à jeter la base légale pour la création de parcs d'importance nationale. Il prévoit trois catégories de parcs: des parcs nationaux, des parcs naturels périurbains et des parcs naturels régionaux – ces derniers revêtant une importance particulière pour l'agriculture et le milieu rural.

Le développement durable de la région est l'élément central des parcs naturels régionaux qui devront créer les conditions-cadre pour renforcer la collaboration entre les exploitations agricoles, l'artisanat et les entreprises de services et pour promouvoir la commercialisation des produits régionaux. S'il remplit les conditions légales, le parc sera reconnu par la Confédération et recevra le label « Parc d'importance nationale ». Ce label soutiendra la mise en valeur du potentiel régional de création de valeurs. Conformément au principe du volontariat, seuls seront reconnus les parcs reposant sur des initiatives régionales, soutenus par la population locale et intégrés dans un programme cantonal. En ce qui concerne les dispositions d'ordonnance et d'exécution, les conditions-cadre seront aménagées de telle sorte que le développement régional tienne compte des trois dimensions de la durabilité en veillant à leur équilibre.

### **1.3.3.1.3 Sylviculture**

La forêt revêt encore une importance cruciale pour l'agriculture. D'un côté, de nombreux agriculteurs sont également propriétaires forestiers, d'un autre côté, la transformation du bois offre des perspectives d'emploi en milieu rural. La révision partielle, en cours, de la loi sur les forêts (LFo) vise à améliorer la rentabilité de la sylviculture, mais aussi à remanier un certain nombre de dispositions sous l'angle de l'avancement naturel de la forêt. Du point de vue de l'agriculture, il est essentiel d'assouplir l'interdiction de défricher et l'obligation de compenser le défrichement pour protéger les meilleures surfaces agricoles.

La désignation de provenance des produits de l'économie forestière et de la transformation du bois doit pouvoir être protégée à l'avenir. L'enregistrement et la protection des désignations ainsi que les procédures devront se fonder sur la législation agricole. Autant de moyens pour tirer parti des synergies et améliorer les débouchés pour le bois suisse.

### **1.3.3.1.4 Energie**

La révision de la loi sur l'imposition des huiles minérales doit permettre d'exempter de l'impôt les carburants issus de ressources renouvelables. L'initiative parlementaire

<sup>44</sup> FF 2005 5927

taire Dupraz exige une indemnisation fiable pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables (cf. ch. 1.3.3.2)<sup>45</sup>. A moyen terme, la Confédération entend multiplier par deux la quantité de biomasse utilisée<sup>46</sup>.

Jusqu'à présent, la part détenue par l'agriculture dans l'utilisation énergétique de la biomasse servant à la production de biogaz ou d'éthanol était faible en Suisse. Or, la production de biogaz en particulier recèle un potentiel considérable. L'utilisation accrue de la biomasse en vue de la production d'énergie pourrait apporter une valeur ajoutée supplémentaire au milieu rural qui exploiterait ses propres ressources. De plus, elle pourrait contribuer à assurer l'approvisionnement énergétique ainsi qu'à réaliser les objectifs nationaux en matière de protection du climat et aurait simultanément un effet positif sur l'efficacité énergétique de l'agriculture (p. ex. production d'énergie à partir du lisier).

### **1.3.3.1.5 Conclusion**

Les réformes en cours concernant le développement économique du milieu rural offrent des chances à l'agriculture en lui ouvrant de nouvelles perspectives. Au cœur de ces réformes figure la promotion de la création de valeurs en milieu rural. D'une part, celles-ci offrent des opportunités pour la mise en valeur des propres produits (collaboration entre l'agriculture et les autres branches) et pour l'élargissement de l'éventail de produits (services, production d'énergie à partir de la biomasse). D'autre part, elles visent à donner une impulsion à l'économie dans le milieu rural. De nouvelles chances pourraient ainsi se présenter aux paysans et paysannes en leur permettant d'exercer une activité lucrative accessoire ou d'appoint dans un secteur extra-agricole.

La politique régionale, qui est en cours de refonte actuellement, constitue un instrument de promotion essentiel au niveau fédéral tout en offrant une base pour la coordination des différentes politiques au niveau régional. Sont ainsi envisagées des conventions-programmes avec les cantons, lesquelles peuvent comporter, outre les mesures prévues dans la politique régionale, également des mesures issues des politiques sectorielles. Celles-ci seront cependant financées avec les fonds du budget fédéral correspondant, le suivi étant assuré par les offices concernés. Tant au sein des conventions-programmes qu'en dehors, les mesures devront en tout cas s'inscrire dans la stratégie et être harmonisées avec les concepts du canton et de la région. La coordination bilatérale entre les secteurs devra être garantie lors de la révision des lois correspondantes (loi sur les forêts, loi sur le CO<sub>2</sub>, etc.).

### **1.3.3.2 Aménagement du territoire**

Comme la législation applicable en matière d'aménagement du territoire restreint trop les possibilités pour exercer des activités complémentaires non agricoles sur une exploitation agricole, il est prévu d'assouplir diverses dispositions concernant la construction en dehors de la zone à bâtir, dans le cadre d'une révision anticipée de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'ordonnance du même nom (OAT). Le Conseil fédéral devrait approuver à l'automne 2005 le message relatif à cette révision partielle anticipée. Ces adaptations entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La révision concerne les points suivants:

<sup>45</sup> 03.462 Initiative parlementaire Dupraz, Production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables

<sup>46</sup> OFEN (2004): Concept de la recherche énergétique de la Confédération de 2004 à 2007

- La restriction selon laquelle un développement interne ou l'exercice d'une activité accessoire non agricole ne peuvent avoir lieu que si la survie de l'exploitation dépend de cette source de revenus supplémentaire sera biffée.
- Jusqu'à présent, il est possible d'exercer une activité accessoire non agricole seulement dans des bâtiments existants. Dorénavant, des extensions en dehors du volume existant seront admises dans certaines conditions (p.ex. pour l'agro-tourisme).
- Des installations destinées à la production d'énergie à partir de la biomasse seront désormais considérées comme conformes à la zone agricole si la biomasse transformée a un rapport étroit avec l'agriculture ainsi qu'avec les exploitations sur lesquelles se trouvent lesdites installations<sup>47</sup>.
- Certains allègements seront également prévus pour que des non-agriculteurs puissent garder des animaux à titre de loisirs<sup>48</sup>.

Une révision globale de la législation sur l'aménagement du territoire est inscrite au programme de législature en cours. Celle-ci englobera les questions concernant le développement des villes et des agglomérations, les nouvelles définitions de zones et leur signification matérielle ainsi que le traitement des réalités qui diffèrent d'une région à l'autre. Le Conseil fédéral prévoit d'adopter en 2007 un message correspondant à l'attention des Chambres fédérales.

### 1.3.3.3 Environnement

La législation sur l'environnement contient les prescriptions régissant toutes les activités qui chargent ou consomment des ressources naturelles. L'agriculture est concernée au premier chef car elle utilise, entretient et façonne la nature pour produire sur de grandes surfaces et au vu de tout le monde. Les domaines qui revêtent surtout de l'importance pour l'agriculture sont la protection de la nature et du paysage, le sol, l'air et l'eau. Le législateur a défini l'état écologique souhaité et édicté des prescriptions correspondantes dans de nombreux domaines. C'est ainsi que, selon le rapport sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons, les émissions d'ammoniac devront diminuer de 40 à 50% par rapport à 1995.

En principe, il incombe aux cantons d'exécuter les prescriptions légales relevant de la protection de l'environnement. Avec l'introduction de la base légale relative aux paiements directs en 1993, la politique agricole s'est vu attribuer un rôle majeur dans la mise en œuvre des prescriptions écologiques. L'octroi des paiements directs est lié à une condition: la production agricole doit respecter les prescriptions déterminantes de la législation sur l'environnement.

Les décisions ou planifications suivantes dans le domaine de l'environnement affecteront l'agriculture pendant la phase de mise en œuvre de la PA 2011.

- Suite à la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau<sup>49</sup> et des "Idées directrices cours d'eau suisses", la SAU sera, dans les

<sup>47</sup> 03.462 Initiative parlementaire Dupraz, Production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables

<sup>48</sup> 04.472 Initiative parlementaire Darbellay, Garde de chevaux en zone agricole

<sup>49</sup> RS 721.100.1

années à venir, davantage sollicitée pour la protection contre les crues et pour assurer la fonction naturelle des cours d'eau. En utilisant de manière appropriée et en entretenant ces terres, l'agriculture contribue substantiellement à la sécurité contre les crues et au bon fonctionnement écologique. Dans la mesure où cela aura des incidences sur les surfaces d'assolement (ch. 1.2.2.2.1), des mesures de compensation équivalentes devront être trouvées.

- Conformément aux objectifs de la Conception Paysage Suisse<sup>50</sup>, il est prévu d'exploiter dans un proche avenir, en région de plaine, 65 000 ha de surface agricole utile comme surfaces de compensation écologique de haute qualité. L'ordonnance sur la qualité écologique<sup>51</sup> est par ailleurs un instrument approprié pour atteindre notamment l'objectif qualitatif fixé en liaison avec la LPN.
- Sur la base d'un rapport de la CdG-N, le Conseil fédéral a, le 15 décembre 2003, mandaté le DETEC pour améliorer<sup>52</sup> les effets de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), par le biais notamment d'un meilleur ancrage dans les domaines politiques pertinents pour l'aménagement du territoire. Ces modifications concernent tout particulièrement l'agriculture, car elle utilise et entretient des surfaces incluses dans ces inventaires. Des mesures concrètes seront mises au point de manière bilatérale par l'OFAG et l'OFEFP.

#### 1.3.3.4 Politique financière et fiscale

Le 2 décembre 2001, le peuple a adopté à une grande majorité l'instauration du frein à l'endettement. Cet instrument exige que le déficit fédéral n'augmente pas au cours d'une période conjoncturelle. Après le véritable effondrement des recettes fédérales fin 2002, le Conseil fédéral a soumis au Parlement deux projets d'allègement<sup>53</sup> pour parvenir de nouveau à un équilibre entre les recettes et les dépenses. Il n'est pas prévu de nouveau programme d'allègement pour le moment. Cependant, si l'évolution des recettes n'était pas conforme aux prévisions budgétées, d'autres mesures d'économie ne seraient pas exclues. La Confédération devra mieux fixer les priorités à l'avenir dans la planification des dépenses. Dans les domaines tels que la formation et la recherche, les dépenses devraient continuer de progresser tandis que les fonds alloués à l'agriculture et à l'alimentation devraient tout au plus rester stables. La part de l'agriculture à l'ensemble des dépenses fédérales va donc encore régresser (cf. ch. 1.6).

#### *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*

La RPT a pour objectif de démêler les tâches incombant à la Confédération et aux cantons, de clarifier les compétences et d'aménager le système de péréquation financière entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes, en fonction des prestations fournies. Dans un premier temps, le cadre constitutionnel a été créé avec l'adoption du texte lors de la votation populaire du 28

<sup>50</sup> OFEFP (1998): Conception Paysage Suisse (CPS). Ce document a été approuvé par le Conseil fédéral le 19 décembre 1997 comme au sens de l'art. 13 LAT. Le concept est contraignant pour les services fédéraux compétents.

<sup>51</sup> RS **910.14**

<sup>52</sup> FF **2004** 719, FF **2004** 731 et FF **2004** 815

<sup>53</sup> BBI **2003** 5091 et BBI **2005** 693

novembre 2004<sup>54</sup>. Dans une deuxième étape, il s'agit d'effectuer les adaptations nécessaires dans le domaine législatif. La consultation en l'occurrence a été achevée à la mi-février 2005. A l'issue des débats au Parlement qui se dérouleront probablement en 2006, l'entrée en vigueur des textes est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Quant à la troisième étape, elle concernera la dotation des instruments de péréquation.

Dans la législation agricole, le désenchevêtrement des tâches a les effets suivants : la Confédération sera seule compétente en matière d'élevage et prendra en charge les actuelles cotisations des membres que les cantons versent aux deux centrales de vulgarisation, tandis que les cantons financeront eux-mêmes leurs services de vulgarisation. Les améliorations structurelles demeurent une tâche commune à la Confédération (objectifs stratégiques et haute surveillance) et aux cantons (autorisation et réalisation de projets). Désormais, la capacité financière des cantons ne sera prise en considération que pour la péréquation financière et non plus en cas de contributions versées par la Confédération. A 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 ne seront donc plus échelonnées en fonction de la capacité financière des cantons.

#### *Réforme de l'impôt sur les sociétés II*

Le 22 juin 2005, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à l'impôt sur les sociétés II, qui vise en particulier à atténuer la double imposition et prévoit des mesures ciblées pour décharger les PME. L'assouplissement de la réglementation concernant l'imposition des gains de liquidation, qui a été proposée dans le cadre de la Politique agricole 2007, fait également l'objet de la réforme.

Lorsqu'un indépendant cesse l'exploitation de son entreprise, cela implique généralement, sur le plan fiscal, un transfert de la fortune commerciale à la fortune privée. Les gains réalisés (gains de liquidation) sont assujettis à l'impôt direct sur le revenu, aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Les gains de liquidation représentent la somme des amortissements effectués, qui ont contribué à la formation de réserves occultes. Pour les indépendants, ces réserves constituent une part déterminante de la prévoyance vieillesse. L'imposition des gains de liquidation peut entraîner un manque de liquidités et empêcher ainsi la cessation anticipée de l'activité agricole. Dans le cadre de la réforme fiscale, il est prévu, d'une part, d'abaisser le taux d'imposition sur les gains de liquidation et, d'autre part, d'admettre la cessation d'exploitation ou l'affermage d'une exploitation sans imposition desdits gains.

### **1.3.4 Progrès technique**

Depuis qu'elle existe, l'agriculture a toujours évolué de pair avec le progrès technique. Le recours aux innovations techniques a pour effet de réduire de plus en plus les facteurs de production – travail, capital et sol – nécessaires à la production des denrées alimentaires. 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 15% dans l'agriculture suisse (ch. 1.2.1.1.1).

<sup>54</sup> FF 2005 883, et FF 2003 6035

Les progrès réalisés dans la technique de production agricole se répartissent entre les trois groupes d'innovations suivants :

- les innovations biochimiques;
- les innovations électromécaniques;
- les innovations d'ordre institutionnel et organisationnel.

Les innovations *biochimiques* génèrent 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. Ces gains d'efficacité sont principalement obtenus grâce à la sélection ciblée mais aussi grâce au développement d'engrais, de produits de traitement des plantes, d'aliments pour animaux, etc. qui sont de mieux en mieux adaptés aux besoins des plantes et des animaux. A titre d'exemple, la performance laitière moyenne a régulièrement augmenté de 70 kg par an en Suisse depuis 1960. On peut tabler sur une augmentation comparable dans les années à venir. Par contre, les gains journaliers dans la production de viande, les performances de ponte dans la production d'œufs et les rendements des grandes cultures se heurtent de plus en plus à des limites naturelles.

Pour ce qui est des moyens de production mis en oeuvre, ils ont eux aussi gagné en efficacité au cours des dix dernières années. L'épandage des engrais de ferme se fait selon des procédés qui limitent les pertes et répondent aux besoins. Le recours aux engrais minéraux a pu ainsi être réduit de manière substantielle. Mais il existe encore un énorme potentiel dans ce domaine. En raison des prescriptions PER, les produits de traitement des plantes ne sont plus utilisés à titre préventif, mais seulement après dépassement du seuil de tolérance.

Quand il est appliqué, le progrès chimico-biologique peut faire l'objet de vifs débats controversés qui, pour des raisons éthiques, écologiques ou de politique sanitaire, mettent un frein à l'exploitation des possibilités qu'il offre. C'est ainsi que l'utilisation d'hormones et d'auxiliaires de stimulation de la production à base d'antibiotiques est interdite en Suisse. Par ailleurs, les plantes génétiquement modifiées ne sont pas non plus cultivées dans notre pays.

En ce qui concerne les innovations *électromécaniques* (p.ex. nouveaux procédés de récolte ou de traite), la société émet beaucoup moins de réserves à leur égard en comparaison avec les applications issues du progrès biochimique. Ainsi, la décision d'opter ou non pour le progrès électromécanique appartient dans une large mesure au chef d'exploitation. Sur le plan économique, ce choix implique qu'il doit disposer, outre du capital d'investissement nécessaire, d'une structure d'exploitation appropriée, afin que le gain de productivité envisagé soit effectif. La technique aujourd'hui disponible exige le plus souvent des surfaces minimales ou des effectifs d'animaux minimums. Le progrès électromécanique constitue donc un moteur décisif de l'évolution structurelle, comme l'illustrent le traitement électronique des données dans la culture végétale, la navigation par satellites GPS, les robots de traite ou les logiciels de gestion des troupeaux.

Au niveau de l'exploitation, l'utilisation de ces innovations peut avoir des incidences sur la gestion du travail, l'économie et, partant, sur le plan social, incidences qui influent également sur le processus d'adaptation structurelle. Les innovations électromécaniques peuvent aussi être avantageuses pour l'environnement (travail du

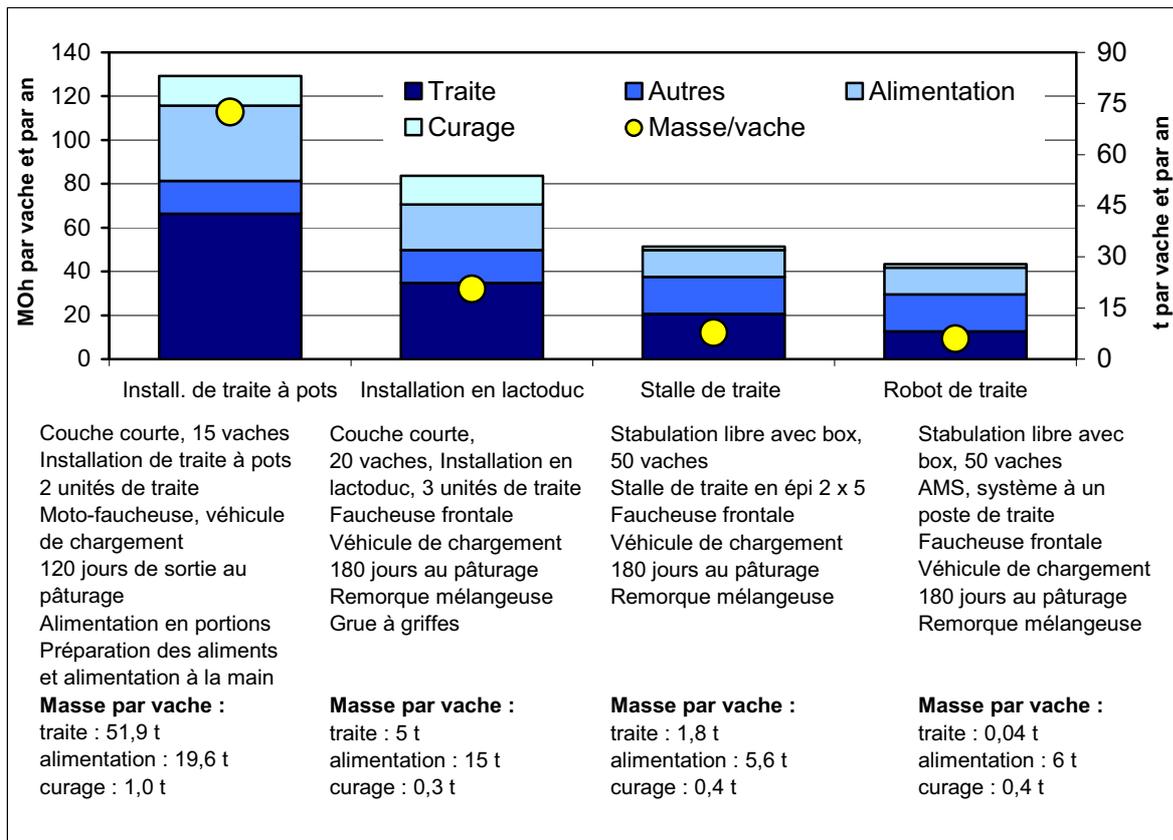
sol minimum, rampes d'épandage à tuyaux flexibles, traitement du lisier, etc.). En prenant comme exemple la garde de vaches laitières, une branche d'exploitation qui, traditionnellement, requiert une grande charge de travail, nous montrons ci-après comment les choses vont évoluer. Le temps de travail nécessaire et aussi la charge physique n'ont cessé de diminuer grâce aux procédés modernes d'affouragement et de traite (figure 27). Le robot de traite par exemple permet d'organiser le travail avec une plus grande souplesse, car les heures de traite fixes ne doivent plus être impérativement respectées<sup>55</sup>. Le travail physique fatiguant est remplacé par une activité intellectuelle exigeante, notamment lors de l'observation des animaux et du travail sur ordinateur.

Par rapport à la salle de traite en épi, l'utilisation d'un robot de traite réduit environ d'un tiers<sup>56</sup> en moyenne le temps de traite pour un troupeau de 50 vaches. Autre avantage: la charge physique diminue considérablement. Mais un tel équipement a son prix : il requiert des investissements nettement plus lourds et implique, par conséquent, un risque entrepreneurial accru. De plus, comme l'exploitation tourne presque 24 heures sur 24, il faut également supposer une charge psychique plus importante. Sur le plan économique, le robot de traite ne vaut la peine qu'à partir d'un contingent laitier d'environ 500 000 kg par an. Pour que cette quantité de lait puisse être traitée par un bloc, il faut aussi que chaque vache affiche des performances laitières élevées.

<sup>55</sup> Kaufmann, R.; Ammann, H.; Hilty, R.; Nosal, D. et M. Schick (2001): Traite automatique. Rapport de la FAT n° 579, Agroscope FAT Tänikon.

<sup>56</sup> Schick, M. (2000): Temps de travail nécessaire pour différents procédés de traite. Rapport de la FAT n° 544, Agroscope FAT Tänikon.

**Figure 27 Temps requis et charge de travail manuel pour le bétail laitier**



Source: Agroscope FAT Tänikon

Le *progrès d'ordre institutionnel et organisationnel* est illustré par le taux d'utilisation plus élevé des machines et des appareils, notamment du fait de la collaboration interentreprises plus poussée, ce qui contribue à abaisser les frais d'amortissement par unité produite. Entre 1990 et 2003, les frais occasionnés par la location de machines et le travail à façon ont sensiblement augmenté alors que les propres frais causés par les machines et installations ont baissé (cf. ch. 1.2.1.1.2). La collaboration interentreprises et le travail à façon permettent une utilisation économique des machines très performantes et coûteuses sans qu'il faille nécessairement abandonner ou regrouper des exploitations. Cette approche rencontre néanmoins des obstacles tels que les exigences plus élevées posées à la logistique et à l'organisation autonome et surtout le besoin d'indépendance des agriculteurs.

*Conclusion*

Le progrès technique et principalement les innovations disponibles mais non encore mises en œuvre dans la technique de production offrent de multiples possibilités à l'agriculture pour augmenter sa productivité. Ces innovations permettent en premier lieu d'augmenter la productivité du travail tout en réduisant la charge physique. 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 main-d'œuvre.

Dans la mesure où le progrès technique exige des exploitations de grande taille pour être adopté, l'augmentation de la productivité dépend du rythme de l'évolution

structurelle. D'autres améliorations sont possibles du fait de l'utilisation interentreprises plus fréquente des facteurs de production, de la collaboration plus étroite entre les exploitations et au sein de la chaîne de création de valeurs. La hausse de la productivité du travail qui s'ensuit ne cesse d'entraîner une diminution de la main-d'œuvre dans l'agriculture. Pour les chefs d'exploitation, la question se pose donc de savoir, notamment lors du changement de générations, si la croissance de l'exploitation suffira pour occuper pleinement la main-d'œuvre, si cette dernière doit chercher une activité lucrative accessoire ou abandonner l'exploitation à court ou à long terme.

### **1.3.5 Développement des marchés agricoles**

#### **1.3.5.1 Développement international de l'approvisionnement et de l'alimentation**

Les présentes estimations du développement de la production agricole et de la situation alimentaire dans le monde se fondent sur des prévisions de l'OCDE et de la FAO<sup>57</sup>.

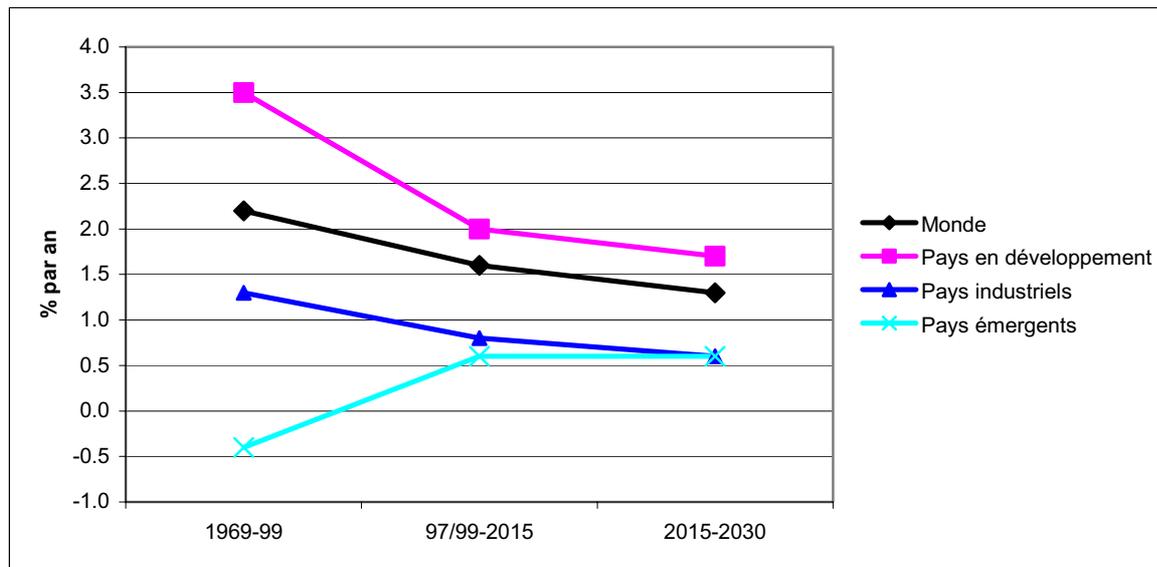
##### *Surfaces*

Nous partons du fait que les surfaces agricoles utiles progresseront de 12,5%, c'est-à-dire de 120 millions d'ha dans les pays en développement, extension qui marquera le pas avec le temps. Aussi des hausses de rendement sont-elles souvent l'unique moyen d'augmenter la production. D'ici à 2030, les surfaces irriguées dans le monde s'étendront d'un cinquième pour atteindre 242 millions d'ha. L'élévation du niveau de la mer consécutive au réchauffement de l'atmosphère terrestre menace la production végétale et les revenus agricoles dans les régions basses, proches de la mer (Bangladesh, Egypte). A la suite des changements climatiques, on s'attend par exemple à ce que la production céréalière diminue en Afrique de 2 à 3% jusqu'en 2030. En de nombreux endroits, l'érosion et la salinité réduisent la productivité des sols.

##### *Production et consommation*

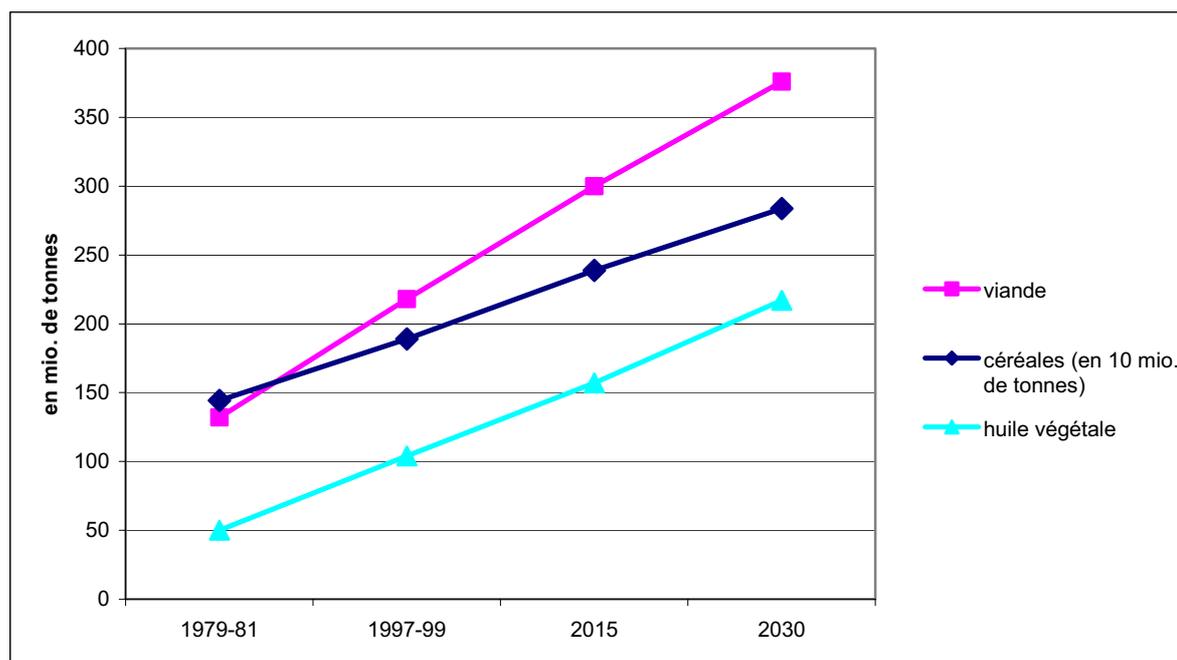
Selon les prévisions, la production agricole globale continuera d'augmenter, les taux de croissance les plus élevés étant encore attendus dans les pays en développement. Contrairement à l'évolution enregistrée ces 30 dernières années, la production agricole progressera dans les pays émergents, mais à un niveau relativement bas, tandis qu'elle affichera une croissance annuelle inférieure à 1% dans les pays industrialisés (figure 28).

<sup>57</sup> FAO (2003) : Agriculture mondiale: horizon 2015/2030

**Figure 28** Evolution des taux de croissance de la production agricole

Source: FAO

Toujours selon les prévisions de la FAO, la consommation de produits d'origine animale (viande, lait, œufs) augmentera de 44% d'ici à 2030. La production mondiale de viande progressera en conséquence, la plus forte croissance étant enregistrée pour la viande de volaille. Conséquence de la hausse des revenus, la demande en denrées alimentaires animales et transformées augmentera de manière significative, surtout dans les pays en développement et les pays émergents où il faut tabler sur une augmentation de 70% de la production de viande. La production animale dans l'ensemble et, partant, la demande en fourrage s'accroîtront ainsi dans une proportion supérieure à la moyenne (figure 29). Environ un cinquième des récoltes céréalières engrangées dans le monde servira à l'alimentation des animaux. Cette part sera multipliée par deux d'ici à 2030 en raison de l'augmentation de la production de viande.

**Figure 29 Production de céréales, de viande et d'huile végétale**

Source: FAO

En raison du pouvoir d'achat insuffisant, le nombre de personnes sous-alimentées – estimé à 800 millions aujourd'hui – ne diminuera guère au cours des prochaines années. Environ deux milliards d'hommes vivront à l'avenir de l'agriculture de subsistance, c'est-à-dire « au jour le jour » sans avoir accès aux marchés de denrées alimentaires.

Dans l'ensemble, la garantie de l'approvisionnement alimentaire devrait être soumise ces prochaines années à des risques nettement plus grands que dans les trente dernières années qui ont été une période de surproduction. Ainsi, la demande en céréales n'a pu être couverte ces cinq dernières années qu'en puisant dans les réserves, lesquelles ont diminué d'environ un quart.

**Tableau 22 Production et consommation globales de céréales**

	2000	2001	2002	2003	2004
	en millions de t				
<b>Blé</b>					
Production	582	582	566	554	625
Consommation	586	586	600	594	612
<b>Céréales secondaires<sup>1</sup></b>					
Production	878	901	882	913	1 010
Consommation	892	908	907	944	968
<b>Céréales, total</b>					
Production	1 460	1 483	1 448	1 467	1 635
Consommation	1 478	1 494	1 507	1 538	1 580
Variation des réserves	-18	-11	-59	-71	+55
<b>Réserves</b>	<b>400</b>	<b>389</b>	<b>330</b>	<b>259</b>	<b>314</b>

<sup>1</sup> comprend le maïs, l'orge, l'avoine, le seigle, le triticale, le méteil et le sorgho

Source: International Grains Council (IGC)

Cette tendance a été provisoirement stoppée en 2004 en raison des très bonnes récoltes céréalières réalisées cette année-là grâce aux conditions climatiques optimales dont ont bénéficié toutes les régions du monde. Comme cela ne se produit que rarement et qu'il faut s'attendre à des conditions de production moins favorables à l'avenir, l'extension de la production est limitée. Par ailleurs, l'élévation du pouvoir d'achat dans les pays émergents comme la Chine et l'Inde renforcera encore la demande en viande et donc en céréales secondaires. A long terme, des récoltes moyennes de céréales, de l'ordre de 1,5 milliard de tonnes, pourraient entraîner, dans le secteur des denrées alimentaires, une hausse des prix sur le marché mondial lorsque la demande atteindra environ 1,6 milliard de tonnes.

### *Commerce*

Les échanges mondiaux de blé et de céréales secondaires ne devraient augmenter que très modérément, à la différence du riz dont le commerce devrait afficher une forte expansion. Les échanges de sucre devraient se développer et le Brésil, qui est le plus gros exportateur mondial, devrait encore accroître sa part de marché. Les échanges mondiaux de produits laitiers continuent de ne représenter qu'une très petite part de la production globale de lait et ne devraient pas se développer de façon significative.

### *Conclusion*

Selon les prévisions de la FAO, l'augmentation de la demande en denrées alimentaires dans le monde devrait être couverte par une nouvelle hausse de la production, notamment dans les pays en développement. Plus spécialement, la production de denrées alimentaires d'origine animale progressera en raison de l'accroissement du pouvoir d'achat dans les pays en développement et les pays émergents. Néanmoins, un grand nombre de personnes continuera de souffrir de la faim.

L'érosion et la salinité des sols, des conditions climatiques défavorables au niveau régional, comme les sécheresses ou les inondations, et le niveau de production plus élevé dans l'ensemble constituent autant de facteurs qui augmentent la probabilité de voir fluctuer la production globale et, par conséquent, les prix sur les marchés mondiaux. Les surfaces en réserve permettant d'accroître encore la production agricole diminueront considérablement à l'avenir. Dans cette perspective aussi, il est indiqué de maintenir la production agricole en Suisse.

## **1.3.5.2 Evolution internationale des prix**

En matière de prix, les prévisions internationales suivantes se fondent sur des rapports de l'OCDE<sup>58</sup> et de la Commission de l'UE<sup>59</sup>. L'évolution des prix sur les marchés de produits agricoles a été estimée à l'aide de calculs modélisés à grande échelle.

D'après ces estimations, les prix des céréales s'établiront à un niveau moyen en valeur nominale et augmenteront légèrement à court terme en raison du recul notable des stocks ces dernières années. En comparaison avec les années nonante, les

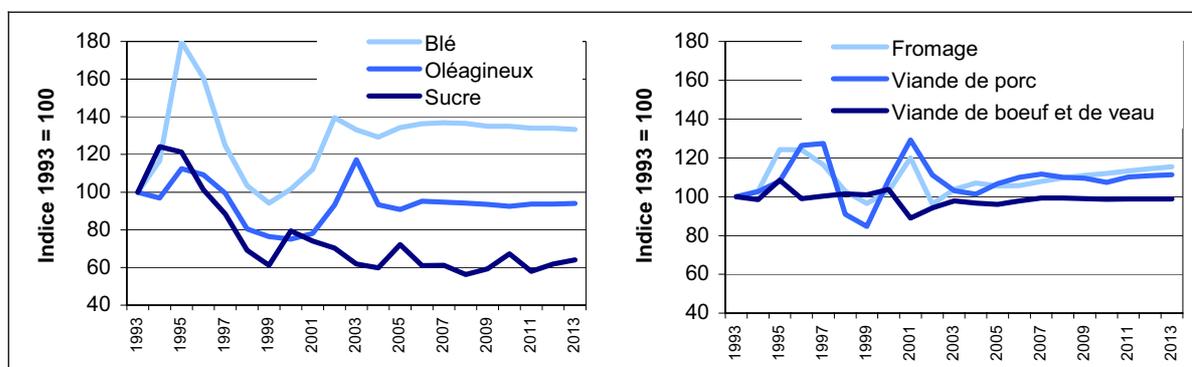
<sup>58</sup> OCDE (2004): *Agricultural Outlook: 2004-2013*. Les calculs modélisés de l'OCDE tiennent compte des résultats des négociations à l'OMC (cycle de Doha) et de l'impact possible des accords préférentiels multilatéraux et bilatéraux non encore conclus

<sup>59</sup> Commission européenne (2003): *Prospects for agricultural markets 2003-2010*

prix des oléagineux et du sucre se situeront à un niveau relativement bas à l'avenir. Comme les oléagineux sont généralement destinés à la production d'huile de table et d'aliments pour animaux, la hausse du prix des huiles et graisses végétales sera largement compensée par les prix plus bas des aliments pour animaux. Quant au prix du sucre, on peut encore s'attendre à des fluctuations puisque ce marché est toujours approvisionné avec les excédents de sucre de betterave provenant des pays industrialisés. Bien que la consommation progresse chaque année de 1,8%, une pénurie n'est pas à craindre.

S'agissant des marchés internationaux de fromage, il convient de tabler sur une augmentation nominale des prix car on s'attend à une hausse de la consommation globale. Cette même remarque s'applique, quoique de façon moins marquée, au marché international de la viande, marché sur lequel tant les prix de la viande de porc que ceux de la viande de bœuf et de veau sont en augmentation (figure 30).

**Figure 30** Prévisions concernant l'évolution internationale des prix jusqu'en 2013



Source: OCDE

En raison de la baisse du prix d'intervention, les prix du lait baisseront de 15% environ dans l'UE. Malgré le relèvement prévu des quotas laitiers, il y a lieu de supposer que les quantités de lait produites se maintiendront au niveau de 2002. Le recul de l'auto-approvisionnement (subsistance) dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est devrait en effet compenser l'accroissement du volume de lait commercialisé.

**Tableau 23** Production laitière et prix du lait dans l'UE à 25

		2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Production</i>									
UE à 15	mio. t	121,20	120,51	120,93	121,35	121,77	121,71	121,65	121,59
10 nouveaux pays	mio. t	22,67	22,57	22,52	22,40	22,27	22,24	22,20	22,16
UE à 25	mio. t	143,87	143,08	143,45	143,75	144,04	143,94	143,85	143,75
<i>Prix</i>									
UE à 25	€/t	292,87	296,02	279,48	263,03	244,01	242,44	242,31	241,96

Source: Commission UE

### Conclusion

Les prix de la plupart des produits agricoles augmenteront légèrement en valeur nominale, c'est-à-dire que, compte tenu de l'inflation, ils se stabiliseront ou accuseront une légère baisse. On ne pourra obtenir ainsi un rapprochement entre les prix

du marché mondial et ceux pratiqués en Suisse. Pour la majorité des produits agricoles, l'écart de prix devrait être déterminé par les droits de douane convenus dans le cadre de l'OMC. Cependant, les fluctuations monétaires peuvent considérablement influencer sur la concurrence entre les pays. Au vu de la libéralisation du marché du fromage à partir de 2007, la baisse du prix d'intervention du lait dans l'UE aura aussi des conséquences sur le prix du lait suisse. Dans le contexte de l'Accord sur les produits agricoles transformés, il en va de même pour le prix du sucre. Celui-ci enregistrera une forte baisse en raison de la réforme du marché du sucre dans l'UE.

### **1.3.5.3 Demande en produits agricoles suisses**

#### **1.3.5.3.1 Evolution démographique et tendances de la consommation**

Le taux de croissance de la population suisse continue de faiblir. D'ici à 2015, il faut escompter un accroissement nettement plus faible qu'au cours des 10 à 15 dernières années. Après 2015, la population devrait stagner pour ensuite légèrement régresser. Simultanément, la structure de la population se modifie. L'âge moyen augmente tandis que la part des moins de 20 ans ne cesse de décroître. Selon des estimations de l'OFS, 40% de la population auront plus de 50 ans en 2015. Ce vieillissement ira de pair avec un recul de la demande en denrées alimentaires par personne.

Les habitudes de vie changent également. Les ménages d'une seule personne qui, dans le passé, se composaient traditionnellement de veufs ou de veuves, augmentent sensiblement et concernent tous les groupes d'âge. D'où la tendance, dans le domaine des denrées alimentaires, à proposer des produits en petites quantités et préemballés.

La demande évolue ainsi en direction de deux groupes de produits très différents. Pour l'usage quotidien, les consommateurs exigent en priorité des produits standard à très bas prix. Simultanément, il existe dans une proportion restreinte une demande en produits haut de gamme, qui émane de consommateurs de tous les groupes de la population. Leur part de marché restera inférieure à 50% à l'avenir également. D'une manière générale, on constate que, dans le segment des produits haut de gamme, les matières premières agricoles d'origine suisse sont préférées à celles d'origine étrangère. La part des produits importés est généralement plus élevée pour les denrées standard avantageuses que pour les spécialités qui se distinguent par une qualité particulière. Là où le taux d'auto-provisionnement est égal ou inférieur à 50% et où la demande en produits de qualité est élevée, il est possible de positionner les produits agricoles indigènes dans le segment de prix supérieur avec une protection douanière minimale et de couvrir la demande en produits standard principalement avec des marchandises importées. Le vin et les œufs en sont deux bons exemples à cet égard.

#### **1.3.5.3.2 Potentiel d'exportation**

Si l'on compare le marché suisse des produits agricoles à celui de l'UE, qui s'est agrandi avec l'élargissement à l'Est, il est évident qu'une augmentation même minime de la part de marché des produits suisses au sein de l'UE recèle un grand potentiel de débouchés pour l'agriculture.

Ce n'est qu'avec des produits au profil clair et d'excellente qualité que nous parviendrons à tirer réellement parti des chances d'exportation qu'offre l'ouverture croissante des marchés agroalimentaires vis-à-vis de l'UE. Jusqu'à présent, nous n'avons pas réussi par exemple à utiliser les contingents douaniers de fruits et de légumes accordés à la Suisse par l'UE dans le cadre des Accords bilatéraux. Ce sont principalement les volumes relativement faibles de l'offre et le niveau de prix beaucoup plus élevé de nos produits agricoles qui font obstacle à la prospection de nouveaux marchés à l'étranger.

En Suisse comme à l'étranger, l'agriculture helvétique a la réputation de savoir produire des denrées de qualité. Mais c'est surtout à l'étranger que nous n'avons guère réussi jusqu'à présent à tirer parti de cet atout pour la création de valeurs en Suisse. Ainsi, au cours des dix dernières années, notre économie laitière n'a pas pris part à la croissance du marché du fromage au sein de l'UE. En 2004, nos exportations représentaient seulement 0,6% du marché du fromage de l'UE à 15, sur lequel sont commercialisées 7 millions de tonnes. Par conséquent, la mise au point d'une stratégie de marché ciblée dans l'intérêt de la Suisse en tant que région de production et le développement d'un profil systématique pour les produits agricoles suisses sont une condition *sine qua non* pour exploiter le potentiel d'exportation.

## 1.4 Défis et stratégie

### 1.4.1 Défis

#### 1.4.1.1 Economie

L'octroi de paiements directs garantit aujourd'hui que les prestations d'intérêt général sont fournies par une agriculture misant sur la production durable. En raison du soutien des prix accordé par la Confédération et de la protection à la frontière, les prix des produits suisses sont encore élevés en comparaison internationale.

Cette situation comporte de gros risques pour l'avenir. Une réduction de la protection à la frontière, imposée par des engagements internationaux, par des accords de libre-échange ou pour des raisons autonomes, toucherait fortement l'agriculture et le secteur de la transformation, notamment le premier échelon. L'application de l'accord de l'OMC fera ainsi baisser le revenu net des exploitations, qui passera probablement de 3 à 2 milliards de francs. Etant donné la situation précaire des finances de la Confédération, ce recul des prix ne pourra désormais pas être compensé par une aide fédérale. L'amélioration de la compétitivité reste donc un enjeu majeur. La productivité dans les secteurs de la production et de la transformation, les prix des moyens et des facteurs de production, de même que la mise en valeur des produits agricoles recèlent à cet égard un potentiel d'amélioration.

- En Suisse, la productivité de la branche alimentaire est comparativement plus faible qu'à l'étranger. Les moyens techniques ne sont pas mis à profit comme ils pourraient l'être. Les capacités aménagées grâce à des investissements ne sont souvent pas entièrement utilisées. Tant l'agriculture que les secteurs situés en amont et en aval ont donc des potentialités en ce qui concerne l'amélioration de la productivité.

- Les écarts de prix par rapport à l'UE ne concernent pas seulement les produits agricoles, mais aussi les moyens et les facteurs de production. Ces derniers comportent ainsi un potentiel significatif de réduction des coûts.
- Une grande partie des produits agricoles suisses, authentiques et de haute qualité, ne sont pas mis en valeur de manière optimale. Les mesures de soutien du marché encouragent la vente de produits de masse, tels que la poudre de lait entier et de lait écrémé ou les concentrés de jus de fruits, empêchant ainsi les producteurs et les transformateurs de s'adapter aux besoins du marché. Il y a par conséquent, là aussi, un potentiel d'amélioration considérable.

Si l'écart de prix par rapport à l'UE s'est amenuisé au niveau de la production, il s'est au contraire creusé au niveau de la consommation. Or, il faut que les prix à la consommation se rapprochent eux aussi des prix européens, afin que l'agriculture suisse puisse effectivement améliorer sa compétitivité et que les parts de marché soient maintenues.

### **1.4.1.2 Ecologie**

La réforme a permis de réduire sensiblement les incidences négatives sur l'environnement. Elle a aussi favorisé les prestations contribuant à la conservation du patrimoine naturel. Les objectifs agro-écologiques fixés pour 2005 ont été atteints pour la plupart, voire nettement dépassés.

En ce qui concerne l'excédent du bilan d'azote et les surfaces de compensation écologique en plaine, l'état souhaité n'est pas encore atteint. Il faut donc poursuivre les efforts dans ces domaines. En outre, les émissions d'ammoniac et la lixiviation de phosphore sont encore trop élevées dans certaines régions.

L'objectif concernant la réduction des excédents d'azote ne semble, conformément à de nouvelles connaissances, pouvoir être atteint qu'à plus long terme. Il conviendra surtout de réduire les émissions d'ammoniac dans les régions particulièrement touchées, ce qui implique une utilisation encore plus efficace des ressources. Une plus grande efficacité dans la gestion des engrais de ferme doit par ailleurs diminuer la lixiviation de phosphore dans les régions concernées par ce problème. Tant pour l'ammoniac que pour le phosphore, il est nécessaire de fixer de nouveaux objectifs compte tenu des possibilités techniques. Les surfaces de compensation écologique aménagées en plaine ne correspondent pas tout à fait à l'étendue prévue pour 2005; celle-ci reste par conséquent un objectif pour les prochaines années.

Les objectifs écologiques sont dès lors les suivants :

**Tableau 24 Objectifs agro-écologiques**

Paramètre	Unité / Indicateur	Base	Effectif	Objectif
<b>Bilan d'azote</b>		1994:	2002:	2015 <sup>1</sup> :
Réduction des excédents d'azote	t d'excédents de N (selon la méthode OSPAR)	123 000	115 000	95 000 (-23%)
<b>Emissions d'ammoniac</b>		1990:	2002:	2009:
Réduction des émissions d'ammoniac	t N dans les émissions de NH <sub>3</sub>	53 300	43 900	41 000 (-23%)
<b>Bilan de phosphore</b>		1990/92	2002:	2009:
Réduction des excédents de phosphore	t d'excédents de P (selon la méthode OSPAR)	env. 20 000	6 200	5 000 (-75%)
<b>Biodiversité</b>		1990	2003:	2009:
Surfaces de compensation écologique dans la région de plaine	ha de SCE	pas d'indications	57 100	65 000

<sup>1</sup> Selon les connaissances actuelles et compte tenu des possibilités techniques, la réalisation de cet objectif présuppose une efficacité maximale (cf. ch. 1.2.1.2.2). Ils sont donc maintenus et devraient être atteints d'ici à 2015.

Le manque d'efficacité dans l'utilisation des ressources est généralement la raison pour laquelle des mesures écologiques sont nécessaires. La production agricole est, certes, inévitablement liée à une certaine pollution de l'environnement (p.ex. émissions de méthane par les ruminants, volatilisation d'ammoniac, lixiviation de nitrate dans les sols nus). Mais ces phénomènes dépassent aujourd'hui parfois nettement les pertes inévitables. D'où un potentiel d'amélioration. Il importe de le valoriser même dans les domaines dans lesquels on ne perçoit pas de problème aigu dans l'immédiat.

### 1.4.1.3 Social

Malgré la baisse du revenu net des exploitations, la réforme a jusqu'ici été supportable sur le plan social.

Les prix à la production et, partant, le revenu net des exploitations, continueront de baisser. Le défi consiste à assurer un processus d'adaptation continu et à empêcher parallèlement que l'écart de revenu entre les familles paysannes et les autres groupes de la population ne se creuse. Ces dernières années, le rythme des cessations d'exploitation n'a pas suivi le recul du revenu net des exploitations. Pour diverses raisons (cf. ch. 1.2.1.3.4), il est difficile d'accélérer les cessations d'exploitation par une pression financière; celle-ci entraîne plutôt une baisse des revenus des exploitations.

Comme on n'observe pas de vieillissement démographique des chefs d'exploitation actifs, on ne peut pas s'attendre à une accélération de l'évolution structurelle pour des raisons d'âge. Il faut partir du principe que le taux des cessations d'exploitations restera de l'ordre de 2,5% par an.

A ce rythme, il est possible d'exploiter le potentiel d'augmentation de la productivité du travail et de compenser ainsi la baisse des prix. Une accélération ne peut être escomptée que si les agriculteurs ont la possibilité d'engager davantage leur force de travail en dehors de la production agricole classique (activité accessoire, diversi-

fication) ou en dehors de leur exploitation, ce qui implique la disponibilité d'emplois dans le milieu rural.

### 1.4.2 Stratégie

Il est proposé de développer les conditions-cadre du secteur agroalimentaire de sorte à permettre :

- une valorisation optimale des excellentes denrées alimentaires, produites de manière respectueuse de l'environnement et des animaux, dans un beau paysage, par des paysans et paysannes motivés et disposant d'une bonne formation, et
- la réalisation, dans des conditions sociales acceptables, du potentiel d'accroissement de la productivité et de réduction des coûts.

Maintenir la production agricole en Suisse exige une compétitivité accrue de la filière alimentaire tout entière. Il faut créer, à cet effet, des conditions-cadre rendant possible une mobilisation du potentiel de productivité et de baisse des coûts. C'est le seul moyen d'atténuer les risques que comporte la réduction de la protection à la frontière. L'adaptation des conditions générales consiste premièrement à réallouer, à des paiements directs non liés à la production, une grande partie des fonds utilisés actuellement pour le soutien des prix et, deuxièmement, à abaisser les droits de douane perçus sur les importations d'aliments pour animaux. Si les modes de mise en valeur ne générant qu'une faible valeur ajoutée ne sont plus soutenus, la production et la transformation s'axeront davantage sur le marché. Cela permettra de mieux mettre en évidence la qualité et l'excellente renommée des produits suisses. L'instrumentaire actuel de promotion des ventes est développé dans cette perspective. Il importe aussi d'assurer, par une politique de la concurrence renforcée, que la baisse des prix soient répercutée sur les prix à la consommation. Cette politique doit également intervenir pour modérer les coûts, en complément à toute une série de mesures prévues pour décharger l'agriculture à ce niveau.

La réallocation de moyens financiers ne servant plus au soutien du marché et leur utilisation pour l'octroi de paiements directs garantit que les prestations d'intérêt général seront fournies malgré la baisse des prix. Cette dernière amoindrit par ailleurs l'attrait d'une production intensive. Les surfaces de compensation écologique deviennent plus intéressantes et l'incitation à utiliser les ressources plus efficacement augmente. C'est pour renforcer cette incitation qu'il est prévu de soutenir des initiatives de projet qui portent sur des techniques ménageant les ressources et sur la solution de problèmes locaux. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire d'imposer de manière générale des charges plus sévères. Il importe, au contraire, de vérifier si les exigences actuelles sont vraiment indispensables et de simplifier l'administration.

Grâce à la réallocation des fonds, la pression économique ne dépassera pas celle des années passées. Afin de faciliter la cessation d'exploitations, il convient, d'une part, de rendre l'insertion dans l'activité agricole moins attrayante et, d'autre part, d'assouplir les réglementations qui entravent l'abandon de cette activité. Les autres sources de revenu, telles que les activités accessoires, la diversification ou encore la collaboration interentreprises, ne doivent en outre pas être défavorisées sur le plan juridique. Les autres secteurs de la politique économique sont eux aussi sollicités, en ce qui concerne l'offre d'emplois non agricoles.

Selon les estimations actuelles, cette stratégie devrait permettre de compenser d'ici à 2010 plus de la moitié des incidences du cycle de Doha de l'OMC. Elle rapproche le secteur agroalimentaire suisse du marché intérieur européen et offre une marge d'action pour la conclusion d'accords de libre-échange avec des pays tiers. A condition que la baisse des prix soit répercutée sur les prix à la consommation, la réduction du soutien du marché bénéficiera à la société tout entière. La stratégie exposée fait par ailleurs partie de la politique de croissance de la Confédération, dans la mesure où elle répond à l'objectif de renforcer la concurrence sur le marché intérieur.

## 1.5 Axes d'action

Les cinq axes d'action de la Politique agricole 2011 exposés ci-après découlent de la stratégie esquissée :

- (1) améliorer la compétitivité de la production et de la transformation par une réallocation, aux paiements directs, de fonds affectés au soutien du marché, et par des mesures destinées à abaisser les coûts;
- (2) garantir, par un système de paiements directs simplifié et compte tenu des fonds réalloués, les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture;
- (3) favoriser la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural par des mesures visant à faciliter une différenciation accrue des produits, une rationalisation de la promotion des ventes et le soutien d'initiatives de projet agricoles;
- (4) atténuer les conséquences de l'évolution structurelle sur le plan social et assouplir le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole pour favoriser cette évolution;
- (5) simplifier l'administration et mieux coordonner les contrôles.

Le tableau 25 récapitule les principaux enjeux et les axes d'action de la Politique agricole 2011.

**Tableau 25 Récapitulation des défis et des objectifs de la PA 2011**

Dimension	Défi / objectif	Axe d'action
Economie	➤ améliorer la compétitivité internationale	Axe d'action 1
	➤ baisser les coûts	Axe d'action 1
	➤ garantir les prestations d'intérêt général	Axe d'action 2
	➤ accroître la création de valeurs (dans le milieu rural)	Axe d'action 3
	➤ faciliter l'évolution structurelle	Axe d'action 4
Ecologie	➤ promouvoir la qualité écologique et l'utilisation efficace des ressources	Axe d'action 3
	➤ réduire l'incitation à l'intensification	Axe d'action 1
Social	➤ assurer un processus d'adaptation supportable sur le plan social	Axe d'action 4 et enveloppes financières (ch. 1.6)

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

Le soutien du marché doit être réduit au niveau qui est nécessaire pour compenser l'évolution différente de la protection à la frontière selon les branches. A partir de 2009, il ne sera pratiquement plus alloué de fonds, à ce titre, aux entreprises de transformation et aux maisons de commerce opérant en aval. En contrepartie, il convient de décharger l'agriculture sur le plan des coûts.

- (1.1) Les aides accordées dans le secteur laitier (réduction des prix du beurre ainsi que de la poudre de lait entier et de lait écrémé) devront complètement disparaître et seront réallouées aux paiements directs (contributions UGBFG<sup>60</sup>). Le supplément pour le lait transformé en fromage – d'un montant très limité par rapport à aujourd'hui – est l'unique mesure de soutien du marché qui sera maintenue dans le secteur laitier. Elle s'avère nécessaire car le fromage est le seul produit pour lequel le marché sera entièrement libéralisé dès 2007 vis-à-vis de l'UE. Comme son application est limitée à fin avril 2009, il faudra créer une base légale pertinente pour la période au-delà.
- (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 fr./quintal en 2009 (baisse de 43 à 36 fr./q pour l'orge). Il en résultera une diminution du coût des aliments pour animaux. La compétitivité sera améliorée, et on pourra donc également réduire le soutien du marché pour la viande et les œufs.
- (1.3) Parallèlement à la baisse des prix-seuils, le soutien du marché pourra diminuer pour les autres grandes cultures. Les contributions à la transformation (oléagineux, sucre, pommes de terre) disparaîtront. S'agissant des produits agricoles dont la culture s'en trouverait menacée, une contribution spécifique d'un montant limité sera versée en guise de soutien du marché.
- (1.4) Toutes les subventions à l'exportation (fromage exporté vers des pays non membres de l'UE, produits laitiers, bétail de rente et d'élevage, fruits ainsi que produits à base de fruits et de pommes de terre) accordées en vertu de la loi sur l'agriculture seront supprimées d'ici à 2009. Les fonds ainsi dégagés seront réalloués aux paiements directs. En revanche, les aides à l'exportation accordées dans le cadre de la loi chocolatière seront versées au-delà de la phase de mise en œuvre de la Politique agricole 2011. La base légale créée par la signature des accords bilatéraux reflète la volonté politique de continuer à appliquer provisoirement cet instrument. Cependant, en raison des engagements pris à l'OMC, cette subvention à l'exportation sera elle aussi supprimée à moyen terme.
- (1.5) Les contingents tarifaires de beurre et de pommes de terre seront dorénavant mis aux enchères, ce qui renforcera la compétitivité des entreprises de transformation et maisons de commerce qui importent ces produits.

Le rythme de ces changements dépend essentiellement de la possibilité de faire diminuer les coûts grevant l'agriculture. Une baisse des prix des moyens de production et l'utilisation plus efficace des facteurs de production peuvent améliorer les conditions en ce sens. Les mesures suivantes sont prioritaires :

<sup>60</sup> Contributions pour la garde d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers selon l'art. 73 LAgr (tous les ruminants et les chevaux)

- (1.6) Pour abaisser le prix des moyens de production comme les engrais, les produits phytosanitaires et les médicaments vétérinaires ainsi que les machines, les équipements agricoles et les matériaux de construction, il importe de renforcer la concurrence en amont de l'agriculture, par l'application systématique de la législation sur les cartels.
- (1.7) Les prescriptions concernant les bâtiments et les machines ont été réexaminées, et nous proposons, si possible, de les supprimer ou de les assouplir.
- (1.8) Il convient de définir des critères plus restrictifs pour l'octroi d'aides à l'investissement aux exploitations, afin que les facteurs de production soient engagés plus efficacement.

Il n'est guère possible de faire baisser les coûts par une diminution des conditions imposées dans les domaines de l'écologie et de la protection des animaux. Ces conditions sont nécessaires pour assurer les prestations écologiques et pour éviter les conséquences négatives de la production agricole sur l'environnement. On ne peut envisager de les assouplir ou de les simplifier que si le niveau actuel des prestations est maintenu. Une certaine baisse des coûts est toutefois possible dans l'exécution (axe d'action 5).

### **1.5.2 Axe d'action 2: Garantir les prestations d'intérêt général**

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) Il est prévu d'allouer, à l'avenir, une contribution UGBFG aussi 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 accordera ainsi une contribution UGBFG uniforme, moins élevée que la contribution actuelle, pour la garde de toutes les catégories d'animaux consommant des fourrages grossiers.
- (2.2) Les fonds soustraits au soutien du marché devraient servir, dans le domaine des grandes cultures, à augmenter la contribution complémentaire 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) En rapport avec la réallocation des fonds, il est également prévu de majorer les contributions octroyées pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (contributions GACD). Ceci permet d'empêcher que la différence de revenu par rapport à la région de plaine se creuse, c'est-à-dire de compenser, d'une part, la perte des contingents supplémentaires, qui seront supprimés en même temps que le contingentement laitier et, d'autre part, l'abaissement des contributions UGBFG.
- (2.4) Une partie des fonds soustraits au soutien du marché et réalloués aux paiements directs sera utilisée pour l'octroi de contributions écologiques (p. ex. pour les arbres fruitiers haute-tige en vertu de l'OQE). Les ressources financières disponibles pour ces contributions seront engagées plus efficacement par une promotion de la qualité écologique plus ciblée. Un nouveau programme est ainsi destiné à promouvoir l'utilisation plus efficace des ressource-

ces compte tenu des spécificités des régions et des branches (cf. axe d'action 3.5).

La contribution à la surface versée pour toute la surface agricole utile sera donc, à l'avenir aussi, le fondement du système des paiements directs généraux. Il s'y ajoutera une contribution complémentaire pour les terres ouvertes et une contribution UGBFG uniforme à la surface herbagère. Le système des paiements directs sera ainsi plus simple et plus transparent. 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 les terrains en pente.

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

Les nouvelles modalités du soutien du marché incitent à mieux faire valoir les atouts des produits suisses et favorisent les innovations. Suite à la réduction du soutien dans les domaines où la concurrence est faible, la production et la transformation se déplaceront vers les canaux promettant la création de valeurs plus élevées. En ce sens, il convient de promouvoir la commercialisation réussie des produits. Enfin, il s'agit de créer des conditions-cadre favorables pour l'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques et de soutenir les initiatives de projet destinées à favoriser l'utilisation efficace des ressources. Autant de mesures qui permettront de dégager des synergies entre économie et écologie.

- (3.1) En vertu de la clause évolutive de l'Accord agricole Suisse - UE (accords bilatéraux I), il faudra négocier, après consultation des milieux intéressés, des mesures réciproques d'ouverture du marché, afin que la Suisse puisse participer davantage au marché européen.
- (3.2) Un barème plus différencié devrait permettre de mieux cibler la promotion des ventes. L'introduction d'une analyse concurrentielle (benchmarking) devra par ailleurs assurer un controlling efficace dans ce domaine.
- (3.3) Il est proposé d'élargir les possibilités de différencier les produits, en particulier pour ce qui est de la désignation. A cet effet, il convient d'améliorer la protection des indications géographiques de provenance (AOC/IGP) et d'introduire une protection juridique pour les dénominations « produit de montagne » et « produit fermier ». Les dispositions régissant la déclaration des vins doivent également être adaptées, en vue d'une segmentation du marché répondant aux attentes de la clientèle.
- (3.4) La législation en vigueur offre la possibilité de soutenir des initiatives de projet agricoles dans plusieurs domaines (promotion des ventes, améliorations structurelles, promotion de la biodiversité, assainissements dans des bassins d'alimentation de cours d'eau, etc.). Il est 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.
- (3.5) Afin de promouvoir l'utilisation efficace des ressources, il est prévu d'instaurer un nouvel instrument qui permettra de favoriser l'introduction de techniques, de méthodes et de systèmes de production ménageant les ressources. Cette mesure vise à encourager l'évolution écologique de l'agriculture et à résoudre les problèmes écologiques (azote, phosphore) qui se posent encore au niveau régional et ponctuellement. Il n'est pas utile d'imposer de manière générale

des exigences plus strictes concernant les prestations écologiques requises, car l'action nécessaire sur les plans régional et ponctuel ne serait pas suffisamment prise en compte. Les déficits en matière d'écologie doivent être éliminés de manière ciblée en collaboration avec des collectivités régionales ou des branches. Dans les régions concernées, l'aide de la Confédération dépendra ainsi de l'initiative prise par la population locale et de sa volonté de résoudre les problèmes régionaux.

- (3.6) Il est indiqué d'encourager 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. A cet effet, il faudra aiguiller le débat sur la politique énergétique qui sera entamé prochainement (lois sur le CO<sub>2</sub>, sur l'imposition des huiles minérales et sur l'approvisionnement en électricité), mais aussi octroyer des aides à l'investissement ciblées.
- (3.7) Il est prévu d'assouplir les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire qui restreignent outre mesure les possibilités des exploitants de créer des valeurs. Les modifications proposées dans le cadre de la révision partielle anticipée de la LAT (cf. ch. 1.3.3.2) répondent à cet objectif.
- (3.8) Il convient de faire concorder les mesures précitées avec la politique régionale et avec la politique dans les domaines de l'aménagement du territoire, des forêts, de l'eau, de l'énergie et du tourisme.

#### **1.5.4 Axe d'action 4: Promouvoir l'évolution structurelle et en atténuer les conséquences sur le plan social**

Accroître la productivité du travail signifie réduire la main-d'œuvre engagée dans l'agriculture. Les mesures proposées à cet effet concernent aussi bien les conditions requises pour l'insertion dans l'activité agricole que celles régissant la cessation (partielle) de cette dernière.

- (4.1) L'exercice d'une activité accessoire, qui va souvent de pair avec l'abandon partiel de l'activité agricole, ne doit pas être entravé sur le plan légal (pas de discrimination au niveau des paiements directs). En effet, lorsque la pression économique s'accroît, la possibilité d'exercer une activité accessoire peut être déterminante pour une évolution supportable sur le plan social.
- (4.2) L'aide aux exploitations doit faciliter la cessation de l'activité agricole supportable sur le plan social. Une autre mesure permettant d'accélérer l'évolution structurelle, à savoir 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 elle a été jugée trop onéreuse et trop peu efficace.
- (4.3) Le relèvement de la limite de revenu que la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) 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 enfants versées dans l'agriculture.
- (4.4) Un assouplissement des réglementations freinant l'abandon de l'activité agricole est prévu. Il concerne notamment l'imposition des gains de liquidation et des dispositions du droit sur l'aménagement du territoire. Ces mesures sont traitées aux chiffres 1.3.3.4 et 1.3.3.2.

- (4.5) Le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole doivent être modifiés de sorte que les dispositions visant à conserver l'unité des entreprises agricoles s'appliquent uniquement aux exploitations qui occupent au moins 1,25 UMOS.
- (4.6) Il est proposé de supprimer la limitation de prix dans le droit foncier et le contrôle des fermages d'immeubles dans le droit sur le bail agricole. La vente et l'affermage d'entreprises par parcelles seraient ainsi plus intéressants et offriraient aux autres exploitations plus de possibilités de s'agrandir.

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

Comme les paiements directs auront désormais davantage de poids, les contrôles sont 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 à l'intérieur de l'agriculture. Il convient néanmoins de revoir périodiquement les modalités d'exécution et de les simplifier s'il y a lieu. Le développement de l'informatique peut offrir de nouvelles solutions à cet égard.

- (5.1) L'OFAG est chargé de relier la banque de données servant à l'administration des paiements directs et la Banque de données sur le trafic des animaux. Cela permettra de réduire la charge administrative des exploitants, des cantons et des organismes de contrôle privés. Il est également prévu de faire moins de contrôles dans les exploitations, grâce à un système de notation basé sur les risques. S'agissant des prestations écologiques requises, un bilan de fumure ne devrait, à l'avenir, être exigé que des exploitations disposant d'un cheptel important ou enregistrant de gros apports de fertilisants. Des simplifications sont aussi prévues dans les prescriptions concernant la protection des végétaux et l'assolement. Le niveau actuel des prestations écologiques sera néanmoins garanti.
- (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 (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 devront être regroupées à l'échelon de la Confédération. Cela permettrait de faciliter sensiblement 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.

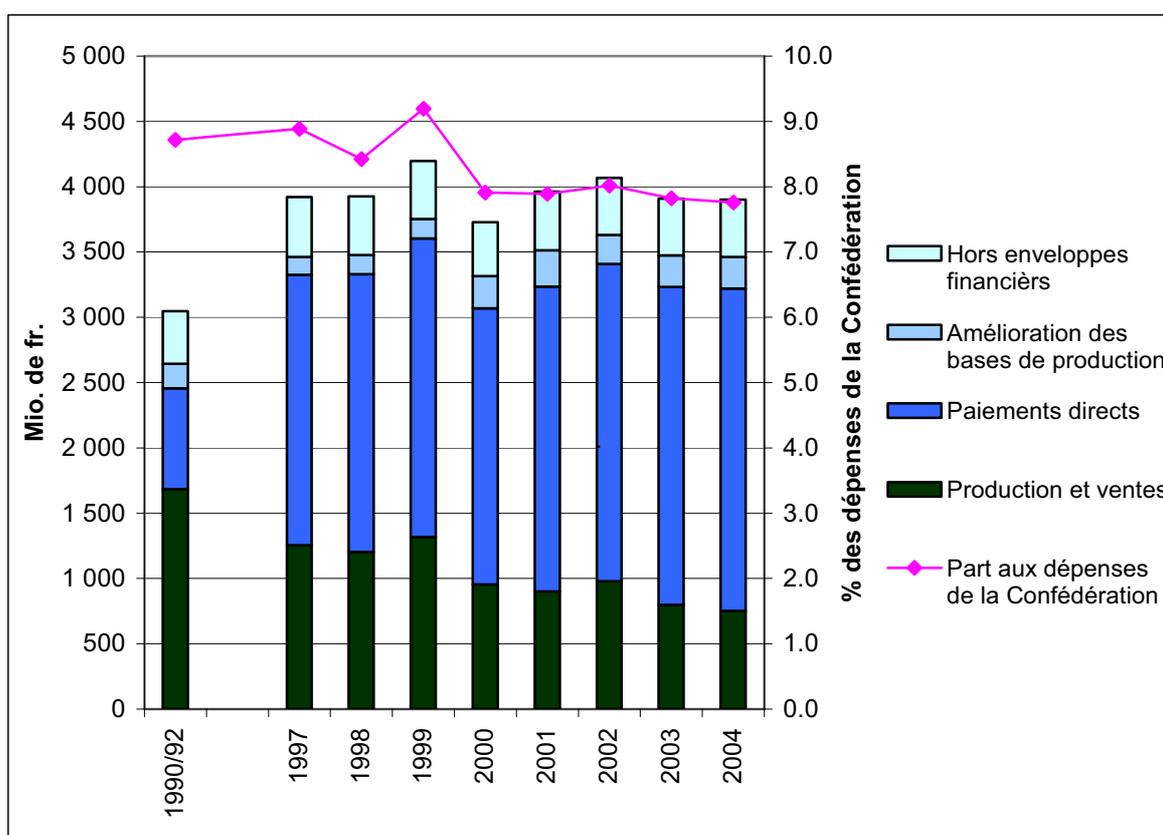
### **1.5.6 Etapes de la mise en oeuvre**

Dans le domaine laitier, une première phase de réallocation de moyens financiers (réduction du soutien du marché laitier de 66 millions de francs, introduction d'une contribution de 200 fr./UGBFG pour les vaches laitières) est prévue dès 2007. La seconde phase, principale, suivra 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 échelonnement prolongé.

## 1.6 Finances

Depuis le début de la réforme, la structure du soutien a fortement changé. A l'intérieur des trois enveloppes financières, la part des fonds alloués à la production et aux ventes (soutien du marché) a reculé de 64% en 1990/92 à 22% en 2004, tandis que pendant la même période, celle des paiements directs a augmenté, passant de 29 à 71%. La part des dépenses pour l'amélioration des bases de production, 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 (figure 31). Elles se sont montées à près de 4 milliards de francs en moyenne des années passées. En valeurs réelles, elles ont diminué de 7% depuis 1996; pendant la même période, leur part aux dépenses totales a également baissé, passant de 9% à 7,8%.

**Figure 31 Evolution des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation**



Source: Compte d'Etat

Depuis l'an 2000, les Chambres fédérales approuvent les principales dépenses consacrées au soutien de l'agriculture pour une durée de quatre ans, sous la forme de trois enveloppes financières. Le tableau ci-dessous présente les montants décidés pour les périodes 2000 à 2003 et 2004 à 2007, ainsi que les moyens financiers prévus par le Conseil fédéral pour les années 2008 à 2011.

**Tableau 26 Evolution des trois enveloppes financières en millions de francs**

	2000 - 03	2004 - 07	<b>2008 - 11</b>
Décision du Parlement, arrêté du Conseil fédéral	14 029	14 092	<b>13 458</b>
Dépenses effectives / décidées	13 794	13 485	
Soutien du marché	3 520	2 623	<b>1 488</b>
Paiements directs	9 336	10 061	<b>11 251</b>
Amélioration des bases de production	938	801	<b>719</b>

Source: DFF, OFAG

Les deux programmes d'allégement (PAB 03 et PAB 04) ont réduit de 544 millions de francs les moyens financiers mis à la disposition de l'agriculture dans les années 2004 à 2007. Les enveloppes financières ont par ailleurs diminué en raison du blocage des crédits et de reports sur des rubriques non incluses dans ces enveloppes (en particulier « loi chocolatière »). Les ressources financières sont moins élevées que celles que le Parlement a approuvées dans le cadre de la PA 2007. Une enveloppe financière totale de 13 458 millions de francs a été fixée pour la période 2008 à 2011. Le montant annuel supplémentaire de 20 millions de francs, requis pour l'octroi des allocations familiales dans l'agriculture, n'est pas compris dans les enveloppes financières. Les contraintes imposées par la politique financière ont été prises en compte dans le plan financier des années 2008 et 2009.

Comparé à l'enveloppe financière actuelle, le soutien du marché est réduit de plus de 1,1 milliard de francs. Après l'étape principale de réallocation, en 2009, les dépenses annuelles pour le soutien du marché se monteront encore à quelque 300 millions de francs. Les fonds reportés sur les paiements directs serviront avant tout à l'octroi d'une contribution UGBFG uniforme et au relèvement de la contribution supplémentaire versée pour les terres ouvertes. Il en résultera un accroissement de l'enveloppe financière réservée aux paiements directs, qui atteindra ainsi 11,25 milliards de francs. Un montant de 719 millions de francs est prévu pour l'amélioration des bases de production dans les années 2008 à 2011.

## 1.7 Conséquences

Nous décrivons ci-après sommairement les conséquences découlant de la stratégie proposée. Le chiffre 8 contient un commentaire détaillé des conséquences sur les divers domaines et une appréciation de la PA 2011 du point de vue de la durabilité.

### 1.7.1 Accomplissement du mandat constitutionnel

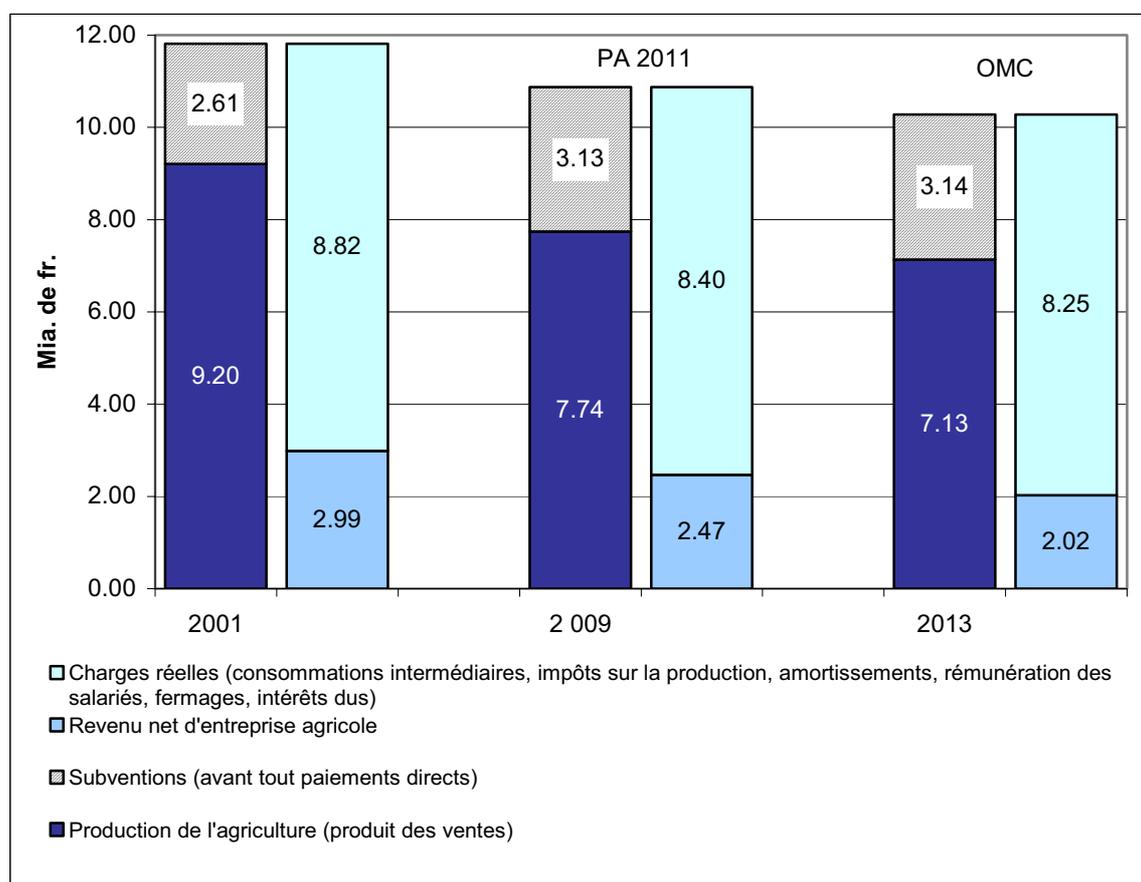
Les mesures proposées dans le cadre de la PA 2011 ne compromettront pas la réalisation des objectifs constitutionnels. Les modélisations provisoires réalisées par Agroscope FAT Tänikon montrent que l'agriculture continuera de fournir les prestations d'intérêt général tout en produisant des denrées. L'exploitation agricole sur l'ensemble du territoire et, partant, l'entretien du paysage rural seront ainsi garantis. L'extension des surfaces de compensation écologique augmentera par ailleurs la contribution de l'agriculture à la préservation des ressources naturelles. Les propositions concernant l'accroissement de la valeur ajoutée dans le milieu rural et la compensation des conditions de production difficiles par le biais de paiements di-

rects permettent en outre à l'agriculture de contribuer, comme jusqu'à présent, à l'occupation décentralisée du territoire.

### 1.7.2 Evolution du revenu net des exploitations agricoles

Agroscope FAT Tänikon et l'IER de l'EPF Zurich effectuent actuellement des calculs en vue de pronostiquer les incidences de la PA 2011 sur les comptes économiques de l'agriculture et sur l'évolution des revenus dans l'agriculture. Des résultats provisoires sont présentés ci-après (figure 32). La valeur de la production baisse, tombant de 9,2 milliards de francs en 2001 à 7,7 milliards en 2009 (-15,9%). Une partie de cette baisse est compensée par la diminution des charges réelles de 4,8%. Compte tenu de la réallocation des fonds du soutien du marché aux paiements directs, il en résulte une diminution du revenu net des exploitations de quelque 520 millions de francs (-17,4%).

**Figure 32** Prévion concernant les Comptes économiques de l'agriculture



Sources: Prévion d'Agroscope FAT Tänikon et d'IER EPF Zurich (provisoire, état juillet 2005)

L'agriculture continuera donc de subir une forte pression. Le revenu net des exploitations baissera de 2,4% chaque année. Si le nombre d'exploitations diminue au même rythme, le revenu nominal des exploitations restera stable. Toutefois, afin

que le pouvoir d'achat se maintienne, l'évolution structurelle devrait atteindre au moins 3,2% par an de 2001 à 2009<sup>61</sup>.

### 1.7.3 Mise en oeuvre des résultats de l'OMC

Les décisions qui seront prises lors du cycle de Doha de l'OMC déploieront sans doute pleinement leur effet en 2013. Si l'on admet une réduction des droits de douane conformément à la formule Harbinson<sup>62</sup>, la valeur de la production agricole régressera de 7,7 milliards de francs en 2009 à 7,1 milliards en 2013. Parallèlement, le revenu net des exploitations agricoles reculera de 450 millions de francs pour s'établir à 2 milliards de francs. Ces pertes dépassent nettement celles causées par le cycle d'Uruguay, dont la moitié a été compensée par des paiements directs à l'époque. En considération de l'état actuel des négociations, il faut plutôt s'attendre à des pertes plus élevées.

La stratégie proposée permet de remplir dans une large mesure les engagements probables qui résulteront du cycle de Doha en matière de subventions à l'exportation et de soutien du marché. Elle répartit la baisse des revenus résultant de l'OMC sur une période prolongée. Les chiffres dans la figure 32 montrent qu'avec les adaptations proposées, la valeur de la production agricole et le revenu net des exploitations se rapprocheront beaucoup du niveau qu'ils auront probablement après la mise en œuvre des engagements pris au sein de l'OMC. Les pertes de recettes après 2009 seront presque exclusivement imputables à la réduction de la protection à la frontière que requiert l'OMC. Si l'évolution structurelle continue au rythme actuel, elles ne pourront pas être entièrement compensées.

### 1.7.4 Coûts de l'agriculture

La réforme de la politique agricole fait baisser les coûts macroéconomiques de l'agriculture. La période de 2001 à 2009 comprend les incidences des étapes de réforme précédentes et de la PA 2011. Les dépenses des consommateurs diminuent d'environ 860 millions de francs par an, à condition que la baisse des prix à la production soit entièrement répercutée<sup>63</sup>. Les moyens financiers engagés par la Confédération reculent de 140 millions de francs.

<sup>61</sup> Le calcul se fonde sur le renchérissement indiqué par l'indice suisse des prix à la consommation. Les chiffres des années 2001 à 2004 correspondent aux valeurs réelles, alors que ceux des années 2005 et 2006 sont tirés d'estimations de l'OFS et ceux des années 2007 à 2009 du plan financier que le Conseil fédéral a adopté le 4 mars 2005. Du renchérissement moyen de 1,1% entre 2001 et 2009, on a déduit la part que les agriculteurs dépensent pour l'habitation (15,4%). Il en résulte un renchérissement moyen de 0,9% entre 2001 et 2009.

<sup>62</sup> Formule de réduction des droits de douane qui attribue les positions tarifaires à trois bandes (bande 1 : droits de douane >90% ; bande 2 : droits de douane 15-90% ; bande 3 : droits de douane <15%) et selon laquelle ces droits sont réduits de manière échelonnée d'après une formule Uruguay (bande 1 : au moins : -45%, en moyenne 60% ; bande 2 : au moins : -35%, en moyenne 50% ; bande 3 : au moins -25%, en moyenne -40%). Cf. ch. 1.3.1.2.2.

<sup>63</sup> Jusqu'à présent, la baisse des prix à la production n'a été que partiellement répercutée sur les prix à la consommation (fig. 3).

**Tableau 27**      **Conséquences financières de la réforme de la politique agricole sur l'agriculture, les finances fédérales et les consommateurs**

	Variation 2001 à 2009 en millions de fr.
a. Production agricole <sup>1</sup>	-1 460
b. Dépenses pour la production et les ventes	-600
c. Dépenses des consommateurs (a - b)	-860
d. Paiements directs et amélioration des bases de production	+460
Paiements directs	+560
Amélioration des bases de production	-100
e. Dépenses de la Confédération (b + d)	-140
f. Coûts totaux de l'agriculture (c + e)	-1 000
Charges réelles <sup>2</sup>	-420
Rémunération de la main-d'œuvre familiale et capital propre	-520
Dépenses de la Confédération sans incidences sur les revenus	-60

<sup>1</sup> Perte de recettes, y compris réduction des dépenses de la Confédération pour la production et les ventes, sans les aliments pour animaux produits dans les exploitations

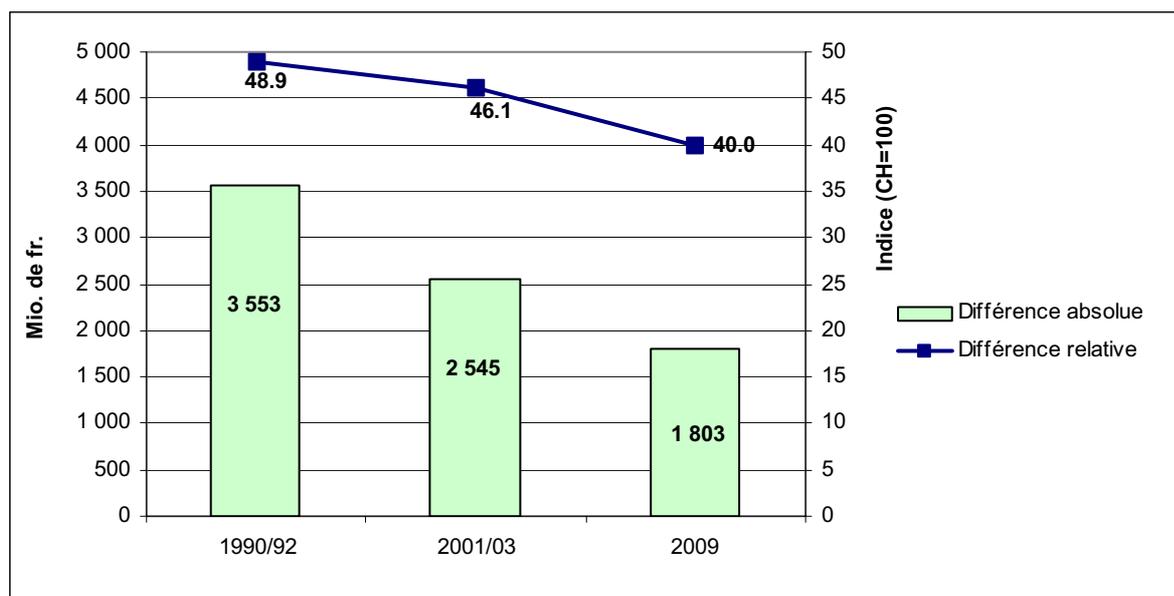
<sup>2</sup> sans les aliments pour animaux produits dans les exploitations

Source: OFAG, Agroscope FAT Tänikon, IER EPF Zurich

Comme les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt de la société augmentent malgré les coûts nettement plus bas de l'agriculture, la réforme de la politique agricole améliore sensiblement l'efficacité du secteur primaire.

### 1.7.5 Evolution des différences de prix à la production par rapport à l'UE

La réduction du soutien interne et de la protection à la frontière rapprocheront sensiblement les prix à la production en Suisse de ceux pratiqués dans l'UE. Selon les premières estimations, la différence entre la valeur de la production calculée aux prix suisses et aux prix de l'UE chutera de 2,5 milliards de francs à 1,8 milliard (-29%) pendant la période de 2001/03 à 2009. L'écart relatif diminuera donc, passant de 46 à 40% (figure 33).

**Figure 33 Evolution des différences de prix par rapport à l'UE**

Source: OFAG, OFS, USP, BNS

L'écart se comblera encore d'ici à 2013, lorsque la protection à la frontière sera réduite conformément aux exigences de l'OMC, mais il subsistera néanmoins une différence après la mise en œuvre intégrale des engagements OMC.

## 1.8 Perspectives après la mise en œuvre de la PA 2011

L'article constitutionnel agricole restera, après la PA 2011, le repère essentiel pour la future évolution de la politique agricole. L'impératif d'une évolution supportable sur le plan social et la charte de l'économie rurale suisse garderont eux aussi toute leur validité. Les défis à relever par l'agriculture seront probablement surtout liés au commerce extérieur. Aussi, les conditions-cadre doivent-elles évoluer de sorte que l'ouverture des marchés n'empêche pas l'agriculture de fournir les prestations d'intérêt général.

Après l'entrée en vigueur de la PA 2011, la libéralisation des marchés se poursuivra, car il s'agira de mettre en œuvre les résultats du cycle actuel de négociations à l'OMC. L'évolution de la protection douanière s'appliquant aux produits agricoles sera par ailleurs déterminée par les accords de libre-échange, qui sont fréquemment conclus entre divers espaces économiques. Lorsque l'UE, en particulier, conclut de tels accords avec des pays tiers, la Suisse est contrainte d'en faire de même, d'autant que c'est le seul moyen d'offrir aux branches économiques axées sur les exportations des chances égales en ce qui concerne l'accès aux marchés de pays tiers. En contrepartie d'un meilleur accès au marché, par exemple pour le secteur tertiaire suisse, ces pays peuvent demander notamment des concessions dans le domaine de l'agriculture. Si ces accords aboutissent, il faut s'attendre à ce que la pression sur les prix à la production se renforce.

Par analogie aux mesures adoptées par l'UE, la Suisse entend accorder au groupe des 49 pays en développement les plus pauvres la franchise douanière pour tous leurs produits agricoles d'ici à 2008. Cette ouverture unilatérale des frontières, dé-

terminée par des motifs de politique du développement, entraînera probablement un surplus d'importations qu'il est toutefois difficile d'estimer.

Ces prochaines années, il faut par ailleurs s'attendre à ce que la Suisse ouvre davantage ses frontières à l'UE, son principal partenaire commercial. Il existe plusieurs scénarios à cet égard:

- La clause évolutive de l'accord agricole prévoit une ouverture réciproque des frontières pour des branches déterminées (par analogie à l'accord sur le fromage). Ces branches doivent élaborer des stratégies d'exportation et créer les conditions leur permettant de bien vendre leurs produits dans l'UE. A moyen terme, la libéralisation réciproque des marchés de lait frais et d'autres produits laitiers est prioritaire. De même, cet accès réciproque présente un intérêt croissant pour l'agriculture en ce qui concerne d'autres denrées, par exemple certaines spécialités à base de viande. Certes, il faut s'attendre, là aussi, à une baisse des prix en Suisse. Cependant, le développement des économies d'échelle, en particulier à l'échelon de l'industrie agroalimentaire, rend ces étapes de libéralisation supportables, voire souhaitables. L'ouverture progressive des frontières a l'avantage de donner à l'agriculture et à la transformation le temps de rapprocher de manière contrôlée leurs prix au niveau européen et d'éviter ainsi une adaptation trop brutale. Elle offre par ailleurs la chance de gagner des parts de marché à l'étranger. Son désavantage est de maintenir les coûts à un niveau élevé.
- La conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE pour tous les produits agricoles dynamiserait le commerce agricole et renforcerait considérablement la pression sur les structures de production à tous les échelons. En revanche, elle atténuerait le problème du tourisme alimentaire. Les exportations de produits finis sans l'aide du mécanisme de compensation du prix des matières premières progresseraient. Pour l'agriculture, la conclusion d'un accord de libre-échange signifierait, en principe, que les prix à la production baisseront jusqu'au niveau européen. Le bonus que représente la provenance suisse ne bénéficierait qu'à certains produits déterminés. Au contraire, les prix des consommations intermédiaires et des facteurs de production resteraient probablement au niveau actuel, à l'exception des aliments pour animaux. Il est évident que cette solution exige, parallèlement, de gros efforts en vue d'un ajustement général des coûts. Or, une adaptation totale n'est pas réaliste pour certains coûts, en particulier ceux comprenant un élément salarial majeur. Tout compte fait, il faudrait s'attendre à un recul de la valeur ajoutée. Des paiements de compensation dégressifs seraient nécessaires pour garantir que le mandat constitutionnel soit rempli et que les adaptations soient supportables sur le plan social.
- Le but visé par le Conseil fédéral à long terme, à savoir l'adhésion à l'UE, impliquerait pour l'agriculture suisse dans sa forme actuelle plusieurs enjeux supplémentaires par rapport à l'option du libre-échange. Nous en décrivons brièvement quelques uns.
  - Si la Suisse adhérerait à l'UE, elle devrait, comme dans le cas d'un accord de libre-échange, adopter la protection à la frontière plus faible de l'UE, laquelle baissera encore de par les contraintes de l'OMC. Par rapport au scénario du libre-échange, certains produits agricoles pro-

venant de pays non européens concurrenceraient plus fortement la production suisse.

- En revanche, on peut partir du principe que la suppression des contrôles à la frontière, pour toutes les marchandises, et l'harmonisation des prescriptions de production conduiront à une baisse des coûts des consommations intermédiaires. Par ailleurs, le coût des aliments concentrés diminuerait jusqu'à 50% grâce à la suppression des droits de douane, ce qui permettrait de compenser partiellement les pertes de recettes et rendrait notamment la production de denrées d'origine animale plus compétitive. On ne peut toutefois pas s'attendre à ce que le handicap des coûts disparaisse entièrement pour les consommations intermédiaires. Il est notamment peu probable qu'à court ou à moyen terme, les salaires baissent au niveau européen.
- On peut imaginer que la pression économique conduira à une utilisation plus efficace des moyens et des facteurs de production. S'agissant des coûts structurels, on peut s'attendre à ce que le nombre d'employés diminue, que les machines seront mieux utilisées et que les agriculteurs opteront pour des constructions meilleur marché.
- L'adhésion impliquerait par ailleurs la reprise de la Politique agricole commune et une adaptation du niveau du soutien, paiements directs inclus. Les pertes de revenu seraient ainsi sensiblement plus élevées qu'avec un accord de libre-échange. La baisse des revenus pourrait être atténuée, à condition que la Suisse tire entièrement parti des mesures autonomes encore admises et qu'elle accorde des aides d'adaptation dégressives, réparties sur une période transitoire prolongée. Mais l'agriculture mettrait néanmoins beaucoup de temps pour surmonter les conséquences de l'adhésion à l'UE.

Dans tous ces scénarios, y compris celui de « la voie solitaire », le bénéfice pour la société dépendra de la mesure dans laquelle la baisse des prix à la production sera répercutée sur les consommateurs. A cet égard, il convient de noter que la part de l'agriculture à un franc dépensé par les consommateurs pour des denrées alimentaires représente environ 20%. Les prix à la consommation diminueraient dès lors seulement de 10% environ, même si les marchés étaient entièrement libéralisés et si les prix des produits agricoles importés et indigènes s'établissaient au niveau européen et que, par ailleurs, la baisse était entièrement répercutée sur les consommateurs. Les échelons de la transformation et du commerce devraient, eux aussi, consentir de considérables efforts afin de produire un effet substantiel (cf. ch. 7.1.3). En Autriche, après l'adhésion en 1995 et l'ouverture intégrale des marchés, les prix à la production ont chuté de plus de 20% par rapport à l'année précédente, alors que l'indice des prix à la consommation du secteur « alimentation et boissons » ne diminuait que légèrement de 0,7 points, pour reprendre son ascension les années suivantes.

## **2 PARTIE SPECIALE 1: Loi sur l'agriculture (LAgr)**

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

#### **2.1.1 Dispositions économiques générales**

##### **2.1.1.1 Aperçu**

La création de valeur ajoutée dans les exploitations agricoles est un objectif stratégique de la politique agricole. Dans un contexte de concurrence accrue au niveau international, il importe de mieux mettre en valeur la qualité des produits suisses. La Confédération soutient donc les stratégies de différenciation, de diversification, d'assurance qualité et de promotion des ventes des producteurs et de leurs partenaires des filières agroalimentaires.

Dans les dispositions économiques générales, la loi sur l'agriculture (LAgr) prévoit plusieurs instruments destinés à promouvoir la création de valeur ajoutée dans les exploitations agricoles. Les art. 14 à 16 LAgr offrent aux producteurs et à leurs partenaires des filières agroalimentaires la possibilité de différencier leurs produits par rapport aux produits standards, grâce à des signes de qualité définis et protégés dans le droit public. A ce jour, la différenciation des produits par le mode de production (agriculture biologique) et par la qualité liée à l'origine (AOP-IGP) est concrétisée dans des ordonnances du Conseil fédéral. La Confédération s'investit au niveau international pour favoriser la reconnaissance et le commerce des produits issus de l'agriculture biologique. Dans le domaine des appellations d'origine, elle mène une politique active de défense des indications géographiques. Des discussions sont en cours avec l'UE pour la reconnaissance mutuelle des registres AOP-IGP. La Confédération s'efforce également, au sein de l'OMC, de faire évoluer l'accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (accord ADPIC). Dans ce cadre, elle demande que le niveau de protection applicable aujourd'hui aux vins et aux spiritueux soit étendu à l'ensemble des produits.

Les interprofessions et les organisations de producteurs sont des plates-formes de discussion, de négociation et de coordination entre les partenaires des filières agroalimentaires où les orientations stratégiques relatives au positionnement des produits peuvent être discutées. Ces structures offrent la possibilité aux producteurs de participer aux décisions collectives concernant le marketing mix des produits et certaines règles de fonctionnement des marchés. La Confédération peut rendre obligatoires des décisions d'interprofessions et d'organisations, afin de lutter contre les profiteurs et de permettre l'action collective (art. 8 et 9). La publication de prix indicatifs est également autorisée, sous certaines conditions (art. 8a). Ces instruments, par lesquels la Confédération appuie les opérateurs de manière subsidiaire, renforcent 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 est également sollicitée pour protéger les producteurs et les transformateurs contre des pratiques abusives de grands distributeurs tirant parti de leur position dominante.

La Confédération encourage la promotion des ventes, en participant au financement des dépenses de communication et de prospection des marchés (art. 12). Les pro-

jets régionaux peuvent également en bénéficier. Elle soutient ainsi un élément important du marketing mix. Finalement, la Confédération encourage les efforts des branches dans le domaine de l'assurance qualité (art. 11 LAgr).

Cet instrumentaire soutient les démarches collectives des producteurs et de leurs partenaires. Les études que l'OFAG mène régulièrement en Suisse sur la consommation montrent que les consommateurs sont sensibles au prix, mais qu'ils attachent aussi une très grande importance aux produits qu'ils connaissent et auxquels ils font confiance<sup>64</sup>. Les démarches visant l'amélioration de la qualité des produits, notamment les exigences de traçabilité et de certification, généreront cette confiance, tout en augmentant bien sûr la diversité de l'offre dans l'intérêt des consommateurs. L'agriculture suisse peut aussi gagner des parts de marché à l'étranger, notamment dans le segment haut de gamme.

### **2.1.1.2 Soutien aux interprofessions et aux organisations de producteurs, assurance qualité et promotion des ventes**

#### **2.1.1.2.1 Contexte**

##### *Soutien aux interprofessions et aux organisations de producteurs*

Les art. 8 et 9 LAgr permettent au Conseil fédéral de soutenir les mesures d'entraide prises par des interprofessions et des organisations de producteurs dans les domaines de la qualité, de la promotion des ventes et de l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché.

Selon cette base légale, le Conseil fédéral peut, sous certaines conditions, obliger des entreprises non membres d'une interprofession ou d'une organisation de producteurs à respecter les mesures prises par cette organisation dans les trois domaines évoqués plus haut. On parle alors « d'extension des mesures d'entraide ». Cette intervention du Conseil fédéral permet de lutter contre les « profiteurs » qui bénéficient des mesures collectives sans les appliquer ou sans en supporter les coûts. L'art. 7 LAgr demande, en effet, que la Confédération fixe les conditions-cadre de la production et de l'écoulement des produits agricoles de telle sorte que l'agriculture puisse tirer des recettes aussi élevées que possible de la vente des produits. Dans ces conditions, il importe que les efforts consentis par la majorité des exploitations d'une filière ou d'un secteur pour mieux positionner et promouvoir leur produit ne soient pas remis en cause par une minorité d'entreprises adoptant un comportement opportuniste de « passagers clandestins ». L'intervention du Conseil fédéral permet et renforce l'action collective des producteurs et de leurs partenaires<sup>65</sup>. A ce jour, trois organisations de producteurs et quatre interprofessions sont au bénéfice d'une décision d'extension du Conseil fédéral, pour une durée limitée de deux ans. Le Conseil fédéral peut reconduire une extension au terme d'une nouvelle évaluation.

<sup>64</sup> DemoSCOPE (2004): Leistungs- und kommunikationsbedingte Vor- und Nachteile von schweizerischen Landwirtschaftsprodukten, 4. Welle.

<sup>65</sup> Fischbacher U., Gächter S., Fehr E. (2001): „Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment”, Elsevier, Economics Letters 71, 397-404.

Les expériences faites depuis 2001 sont globalement positives. La cohésion des filières soutenues par le Conseil fédéral s'est trouvée renforcée grâce à la maîtrise efficace du problème des passagers clandestins. Les organisations doivent cependant compter avec les possibilités de recours offertes aux entreprises qui refusent de se soumettre aux mesures collectives. Il se peut donc que, dans le cas de ces entreprises, les mesures d'entraide ne soient imposées qu'avec un certain retard. L'interprofession Emmentaler Switzerland a été confrontée à ce problème.

L'amélioration de cet instrument ne nécessite pas de modifications de la L'Agr. L'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs (OIOP), qui définit les modalités d'application, est régulièrement adaptée pour tenir compte de la réalité du terrain et des derniers développements juridiques.

L'art. 8a, introduit dans le cadre de la PA 2007, permet aux interprofessions et aux organisations de producteurs de publier des prix indicatifs, sous certaines conditions. Cet instrument soutient également le dialogue entre partenaires au sein des filières. Il renforce aussi le pouvoir des producteurs dans les négociations de vente, grâce à une meilleure information sur l'évolution des marchés. L'introduction de l'art. 8a n'a pas constitué en soi une révolution. Elle a clarifié des pratiques courantes dans le secteur agricole, notamment au regard du droit de la concurrence. Des adaptations dans le cadre de la PA 2011 ne sont pas nécessaires.

### *Assurance qualité*

Ces dernières années, la sécurité des produits a gagné en importance. L'agriculture, de même que les échelons situés en amont et en aval, doivent par conséquent attacher davantage d'attention à l'assurance qualité. La Confédération, quant à elle, doit concevoir les conditions-cadre de sorte que les acteurs du marché puissent accomplir leurs tâches en matière d'assurance qualité, d'autocontrôle et de traçabilité. C'est pourquoi, les modalités de financement prévues à l'art. 11 L'Agr ont été simplifiées lors de la PA 2007. En 2003, les dispositions d'exécution ont été soumises à consultation. Les principes suivants ont été retenus :

- La Confédération ne doit soutenir que les services d'assurance qualité travaillant au niveau national et les projets collectifs de personnes morales et/ou physiques. L'assurance qualité dans les exploitations et entreprises, par contre, incombe au secteur privé. Dans les limites des crédits autorisés, la Confédération devrait avoir la possibilité de participer au financement, jusqu'à concurrence d'un tiers des coûts pouvant être pris en compte.
- Les aides doivent être financées par les moyens budgétisés pour le soutien du marché dans les secteurs concernés (p. ex. campagnes de stockage et de ventes à prix réduit pour la viande ou mesures de mise en valeur des concentrés de fruits à cidre). Elles doivent être neutres en termes de coûts.
- Les requérants doivent remplir les exigences concernant la représentativité et les procédures de décision mentionnées à l'art. 9, al. 1, L'Agr. Les exigences concernant les décisions correspondent à celles que doivent remplir les interprofessions et les organisations de producteurs lorsqu'elles présentent une demande d'extension de leurs mesures.
- Il n'est pas absolument nécessaire qu'un système d'assurance qualité soit appliqué de manière intégrale (p. ex. extension de mesures d'entraide), mais

deux tiers du volume du marché au moins doivent y être soumis aux échelons concernés. Il incombe au groupement demandeur d'en apporter la preuve.

Le Conseil fédéral n'a pas encore adopté cette ordonnance, car les branches ont eu des difficultés à remplir les conditions requises. Il se pose donc la question de savoir si une adaptation ponctuelle des critères régissant l'application de l'art. 11 LAgr est indiquée.

### *Promotion des ventes*

Les mesures prises par la Confédération pour promouvoir les ventes produisent l'effet souhaité. Elles ont permis de préserver, voire de renforcer la préférence des consommateurs pour les produits suisses, bien que l'écart des prix à la consommation se creuse par rapport aux pays voisins et que les importations leur fassent de plus en plus concurrence. Grâce à l'aide financière de la Confédération, l'agriculture suisse commence à manifester sa présence sur le marché. La marque de garantie « Suisse Garantie » a une incidence positive à cet égard.

A l'étranger aussi, la bonne image des produits suisses, du fromage en particulier, a été préservée. Certes, les exportations de fromage ont souffert de l'évolution défavorable des prix suisses et, partant, de la concurrence accrue émanant d'autres pays. Les activités de communication, en partie cofinancées par la Confédération, n'ont pas suffi à y remédier totalement, mais la tendance s'est inversée très récemment. De même, les chiffres les plus récents indiquent une évolution positive des exportations de vins, qui ont nettement augmenté, tout en restant à un faible niveau. Ces résultats ont été obtenus grâce à l'ensemble du marketing mix, dont la communication cofinancée par la Confédération n'est qu'un élément.

Sur les marchés en cours de libéralisation, les mesures de promotion des ventes revêtent une importance capitale. Elles peuvent avoir un effet de levier pour la création de valeur ajoutée et ne suscitent pas de problèmes en rapport avec l'OMC. Il n'est dès lors pas étonnant que la plupart des pays industrialisés soutiennent financièrement le marketing agricole. L'UE dispose également d'instruments de promotion de ce type<sup>66</sup>, dont certains visent explicitement le marché suisse. Dans ces conditions, la Suisse doit pouvoir compter sur un instrumentaire de promotion efficace.

Le succès du marketing agricole passe par un marketing mix équilibré, fait sur mesure pour le marché cible et appliqué avec professionnalisme. Gestion des produits, de l'assortiment et de la qualité, politique des prix, distribution et communication sont autant d'instruments qu'il convient d'harmoniser.

La promotion des ventes visée à l'art. 12 LAgr ne porte que sur les tâches de communication et, en partie, sur la prospection du marché (y compris le contrôle des résultats). En effet, la Confédération ne veut pas provoquer de distorsions de la concurrence en intervenant dans les rapports concurrentiels à l'intérieur d'un secteur. De par l'approche choisie, à savoir la communication collective, les aides financières bénéficient le plus souvent aux interprofessions. Or, celles-ci ne détermi-

<sup>66</sup> Règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil du 19 décembre 2000 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et Règlement (CE) n° 2702/1999 du Conseil, du 14 décembre 1999, relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles dans les pays tiers

nent en règle générale pas tout le marketing mix, mais se limitent aux mesures de communication. La coordination avec le commerce est donc particulièrement importante.

La subsidiarité de la promotion des ventes incite les branches à s'organiser. L'obligation des promoteurs de financer au moins la moitié de leurs projets et d'en assumer la responsabilité stratégique et opérationnelle est un gage de réalisation. Comme l'initiative vient des branches, le marketing se présente différemment selon les groupes de produits.

La marque de garantie « Suisse Garantie » a été introduite par les organisations agricoles pour développer une image commune des produits suisses. En effet, ces derniers doivent se distinguer encore davantage des denrées alimentaires importées, car il s'agit de faire face à la réduction progressive de la protection douanière que requièrent l'OMC et les rapports bilatéraux avec l'UE. Il est judicieux d'unifier l'image de l'agriculture suisse également à l'étranger. Pour cela, il faut créer une identité claire et forte et unir les forces dans la communication.

Contrairement aux pays voisins, il n'existe en Suisse pas d'organisation centrale de marketing, qui pourrait se charger de la présentation collective. En Autriche<sup>67</sup> et en Allemagne<sup>68</sup> des organisations de ce type contribuent à l'union des efforts dans le domaine du marketing.

Les problèmes fondamentaux de la publicité collective<sup>69</sup>, qui procèdent de la divergence des intérêts en jeu, doivent être pris en compte lors de la révision des instruments de promotion. S'agissant de la publicité pour les produits agricoles suisses, des problèmes se posent en ce qui concerne la coopération verticale (à l'intérieur des branches) et horizontale (entre les entreprises d'un même échelon). Les acteurs sont prêts à coopérer, tant qu'ils sont nombreux et ne se concurrencent pas avec les mêmes produits sur les mêmes marchés. C'est souvent le cas des entreprises du secteur agroalimentaire. Toutefois, lorsque quelques entreprises seulement commercialisent leurs produits sur un même marché, elles ne s'intéressent guère à une coopération. Elles préfèrent investir dans leur propre communication marketing, au lieu de participer à des campagnes collectives organisées par la branche.

Il est donc logique que la critique concernant la promotion des ventes de produits agricoles émane surtout de grandes entreprises de l'industrie alimentaire, qui estiment que cette promotion bénéficie en premier lieu à des concurrents plus faibles. En effet, l'industrie alimentaire souhaiterait plutôt consacrer les moyens disponibles au développement de ses propres marchés et de ses propres marques. Ce phénomène est inhérent au système.

#### *Coordination avec d'autres instruments de la Confédération servant à la promotion des exportations et à l'organisation de campagnes publicitaires collectives*

La politique de promotion des exportations pratiquée par la Suisse et la promotion des ventes de produits agricoles sont complémentaires: la dernière, qui soutient la communication marketing, ne peut produire l'effet souhaité que lorsque les produits

<sup>67</sup> [www.ama.at](http://www.ama.at)

<sup>68</sup> [www.cma.de](http://www.cma.de)

<sup>69</sup> cf. Strecker, Reichert, Pottebaum (1996): Marketing in der Agrar- und Ernährungswirtschaft

sont distribués sur les marchés d'exportation. La promotion des exportations sert donc en premier lieu à franchir le seuil d'entrée sur les marchés, tandis que la promotion des ventes vise à créer, en aval, des conditions favorables à l'écoulement des produits. La coordination opérationnelle entre les organismes et instruments du seco destinés à promouvoir les exportations et le commerce extérieur (OSEC, GRE – garantie contre les risques à l'exportation, SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investments, SIPPO – Swiss Import Promotion Programme) a été renforcée dans le cadre du Business Network Switzerland. Cette tendance à la coordination inclut aussi les instruments de l'OFAG, de l'Office fédéral de l'énergie et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. Il existe, sur le plan opérationnel de la communication, des synergies entre les organisations de marketing agricoles et l'OSEC, notamment en ce qui concerne les foires. Les possibilités de collaborer sont systématiquement exploitées, lorsque les marchés visés, les groupes cibles et les segments de clientèle coïncident. Ainsi, l'OSEC organise depuis plusieurs années la présentation de l'agriculture biologique suisse à la foire renommée « Biofach », qui a lieu à Nuremberg en Allemagne.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a déposé, en août 2004, un postulat concernant la promotion coordonnée de l'image de la Suisse, que le Conseil national a accepté le 29 septembre 2004. Le postulat invite le Conseil fédéral à établir un plan pour la promotion coordonnée de l'image de la Suisse et à remettre aux Chambres fédérales un rapport à la fin 2005 au plus tard. Ce faisant, il devra tenir compte de l'ensemble des organismes soutenus par l'Etat, notamment Suisse Tourisme, Location Switzerland, Présence Suisse, OSEC et Pro Helvetia et les intégrer dans une conception globale. On a saisi cette occasion pour analyser le rapport entre lesdits organismes et la promotion des ventes de produits agricoles. Un atelier consacré à la coordination entre les campagnes publicitaires collectives et la promotion des ventes de produits agricoles, auquel ont pris part des représentants des organismes précités et du seco, a eu lieu le 6 décembre 2004. Les participants ont constaté que l'on pourrait mieux tirer parti des possibilités de coopération entre Suisse Tourisme et les organisations « Switzerland Cheese Marketing » (SCM) et « Swiss Wine Communication » (SWC), qui oeuvrent dans le marketing d'exportation, surtout en ce qui concerne le développement de l'image de la Suisse. Les organisations concernées se sont entre-temps attelées à la tâche, en convenant de se réunir régulièrement et de se consulter sur leurs programmes d'activité. Une coopération n'est toutefois indiquée qu'en cas de concordance entre les marchés visés, les groupes cibles et les segments de clientèle.

Les possibilités de collaboration entre les organisations agricoles, d'une part, et Location Switzerland, Présence Suisse ou Pro Helvetia, d'autre part, sont limitées en raison de leurs objectifs différents. Aucune action supplémentaire ne s'impose à cet égard.

#### *Promotion des ventes aux échelons régional et interrégional*

Plusieurs analyses des projets ayant bénéficié d'un soutien depuis 1999 ont révélé les points forts et les faiblesses de la promotion des ventes à l'échelon régional. Les projets traditionnels, qui visaient la création de labels régionaux, ont été peu probants, et cela pour plusieurs raisons : le volume trop faible de l'offre, un rapport disproportionné entre dépenses de marketing et chiffre d'affaires ou valeur ajoutée et un degré d'autofinancement trop faible, ainsi que la compatibilité insuffisante avec les structures commerciales, notamment celles des grands distributeurs. Un des

points faibles consiste notamment à considérer les contributions cantonales comme un élément d'autofinancement; certains projets ont ainsi été réalisés presque uniquement avec des deniers publics. Or, l'autofinancement insuffisant fait obstacle à la mise sur pied de structures durables, capables de voler de leurs propres ailes.

Plusieurs faiblesses de la stratégie de promotion ont été éliminées par la modification de l'ordonnance sur l'aide à la promotion des ventes au 1<sup>er</sup> janvier 2004, selon laquelle il est désormais possible de soutenir des projets interrégionaux visant à promouvoir des spécialités régionales. Grâce au regroupement de l'offre, qui renforce la position des producteurs vis-à-vis du commerce, à une efficacité accrue dans la prestation de services aux acteurs régionaux et à l'amélioration du rapport entre coût et bénéfice, ces projets peuvent contribuer au succès de la promotion des ventes. De premières expériences indiquent que ces réseaux assurent une utilisation plus efficace des ressources et augmentent la chance des produits régionaux de s'imposer sur le marché.

### **2.1.1.2.2 Concept**

#### *Principes*

Pour des raisons d'ordre institutionnel, il importe que dans la promotion des ventes, l'Etat s'engage avant tout en faveur de mesures collectives. Le cofinancement par la Confédération risque ainsi moins d'influer sur la concurrence. La communication collective décharge par ailleurs les entreprises individuelles, qui peuvent ainsi tirer parti du message de base et de l'image entretenue par les mesures collectives.

Il faut donc créer un système incitant davantage les branches du secteur agroalimentaire à collaborer, le but étant de consolider l'image des produits suisses. La nouvelle marque « Suisse Garantie », combinée avec une déclaration positive au sens de l'art. 16a LAgr proposé par le Conseil national comme premier conseil, est susceptible de fournir une bonne base. Pour améliorer la coordination, il importe de promouvoir plus spécialement les mesures qui associent tout le secteur.

Il convient également de renforcer la coordination avec d'autres mesures de promotion nationale et avec l'encouragement des exportations par la Confédération, si cela paraît indiqué compte tenu des marchés et des groupes cibles.

S'agissant des projets de communication lancés par les branches, le message doit être harmonisé avec les autres mesures des partenaires commerciaux et entreprises concernés. A cet effet, il vaut la peine d'examiner s'il est indiqué de soutenir aussi des projets de promotion des exportations auxquels participent plusieurs entreprises. En considération de l'intérêt que revêt ce type de projets pour les firmes concernées, la part de la Confédération au financement devrait être moins élevée que celle allouée à la publicité collective; elle pourrait être fixée à 20% des coûts au maximum. La consultation donne aux participants l'occasion de se prononcer à ce sujet. Comme jusqu'à présent, la publicité pour des firmes ou des marques ne donne pas droit à un soutien, car celui-ci ne serait pas compatible avec le principe de la concurrence et le régime institutionnel.

Promouvoir et préserver le professionnalisme des bénéficiaires de l'aide financière est une tâche permanente, en ce qui concerne les projets aussi bien nationaux que régionaux. L'OFAG a fixé les conditions pertinentes en matière de formation des

promoteurs de projets. En outre, il contrôle la qualité de la conception marketing lors du traitement des demandes. Il est prévu de fixer des exigences nouvelles et uniformes pour le controlling du marketing, afin de contribuer à la professionnalisation du marketing agricole et d'assurer une certaine comparabilité des résultats des projets.

#### *Différenciation de la promotion des ventes*

Il est prévu d'avantager financièrement les branches qui réalisent des projets communs, de même que la réalisation de mesures bénéficiant à l'agriculture tout entière, par rapport à la communication d'une seule branche.

La proposition prévoit une participation financière de 50% au maximum aux projets portant sur l'ensemble de l'agriculture, et une participation d'un tiers seulement à la communication d'une branche ou à des campagnes thématiques, telles que celles pour les produits bio ou les produits AOC/IGP. Quant aux projets régionaux faisant partie de campagnes nationales, la contribution s'élèvera à 20% au maximum, car il importe de renforcer la présentation des produits à l'échelle nationale.

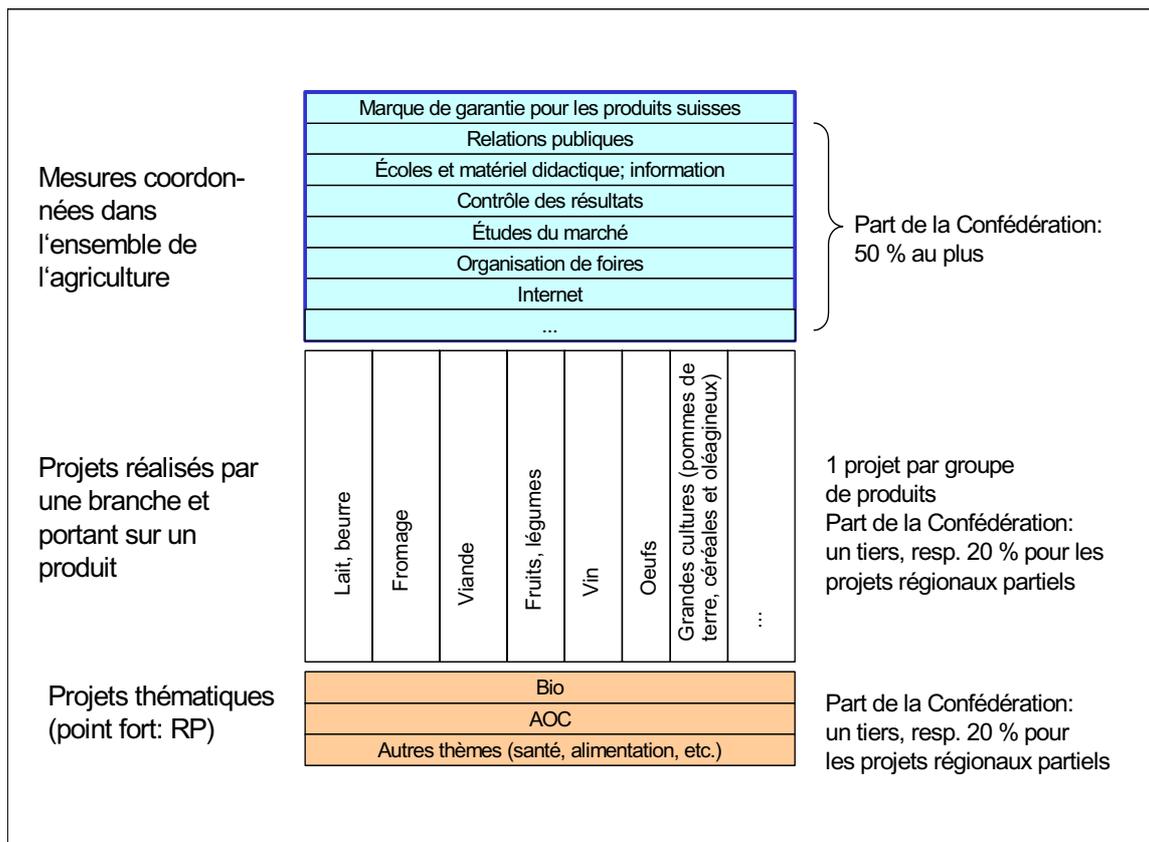
Les projets coordonnés concernant l'ensemble de l'agriculture, qui doivent bénéficier d'un traitement préférentiel, comprennent notamment les activités suivantes :

- communication marketing commune pour les produits agricoles suisses, par exemple sous la forme d'une désignation commune de provenance ou de présence collective dans des foires;
- relations publiques en faveur de l'agriculture suisse;
- études de marchés;
- mesures de communication collectives concernant le marketing à l'étranger.

Il faudra prévoir, dans l'ordonnance, une période transitoire de un à deux ans pour permettre aux interprofessions de restructurer leurs champs d'activité et de mettre sur pied des mesures communes.

En outre, un seul projet sera désormais soutenu par groupe de produits ou secteur du marché (p. ex. fromage ou viande). Il est donc utile de pouvoir regrouper les mesures de communication qui étaient prises séparément jusqu'ici dans des domaines restreints (p. ex. légumes, fruits et champignons, produits des champs tels que céréales et pommes de terre) afin de réduire les coûts fixes.

Lors de la révision de l'ordonnance sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles, on examinera également dans quelle mesure il est envisageable de verser des aides financières forfaitaires. Ce n'est pas évident, car il est difficile d'apprécier les coûts imputables a priori. Le concept adapté est présenté à la figure 34.

**Figure 34 Promotion différenciée du marketing collectif**

La réalisation des mesures de marketing soutenues par la Confédération doit être évaluée à l'aide de critères appropriés. C'est en ce sens qu'il est prévu d'introduire un controlling systématique exigeant notamment la définition d'objectifs quantitatifs et de valeurs mesurées. Ce système permettra de mieux présenter les résultats des projets à l'aide de chiffres concrets.

#### *Promotion des ventes aux échelons régional et interrégional*

Les projets de promotion régionaux peuvent également être plus rentables si l'on assure une meilleure collaboration ou si on les intègre dans un projet interrégional.

La stratégie de promotion renforce l'idée d'octroyer une aide au démarrage d'initiatives régionales. Les aides financières allouées en vertu de l'ordonnance sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles doivent servir à faciliter le démarrage d'organisations de promotion des ventes autofinancées et viables. La promotion de mesures de communication se référant uniquement à des labels régionaux appartient au passé. A l'instar des projets réalisés sur le plan national par des branches, l'aide financière accordée aux projets régionaux sera limitée à un tiers des coûts (pour quatre ans au maximum); cette aide au démarrage pourra être prolongée de quatre ans une seule fois, la Confédération ne participant alors qu'à raison de 20%.

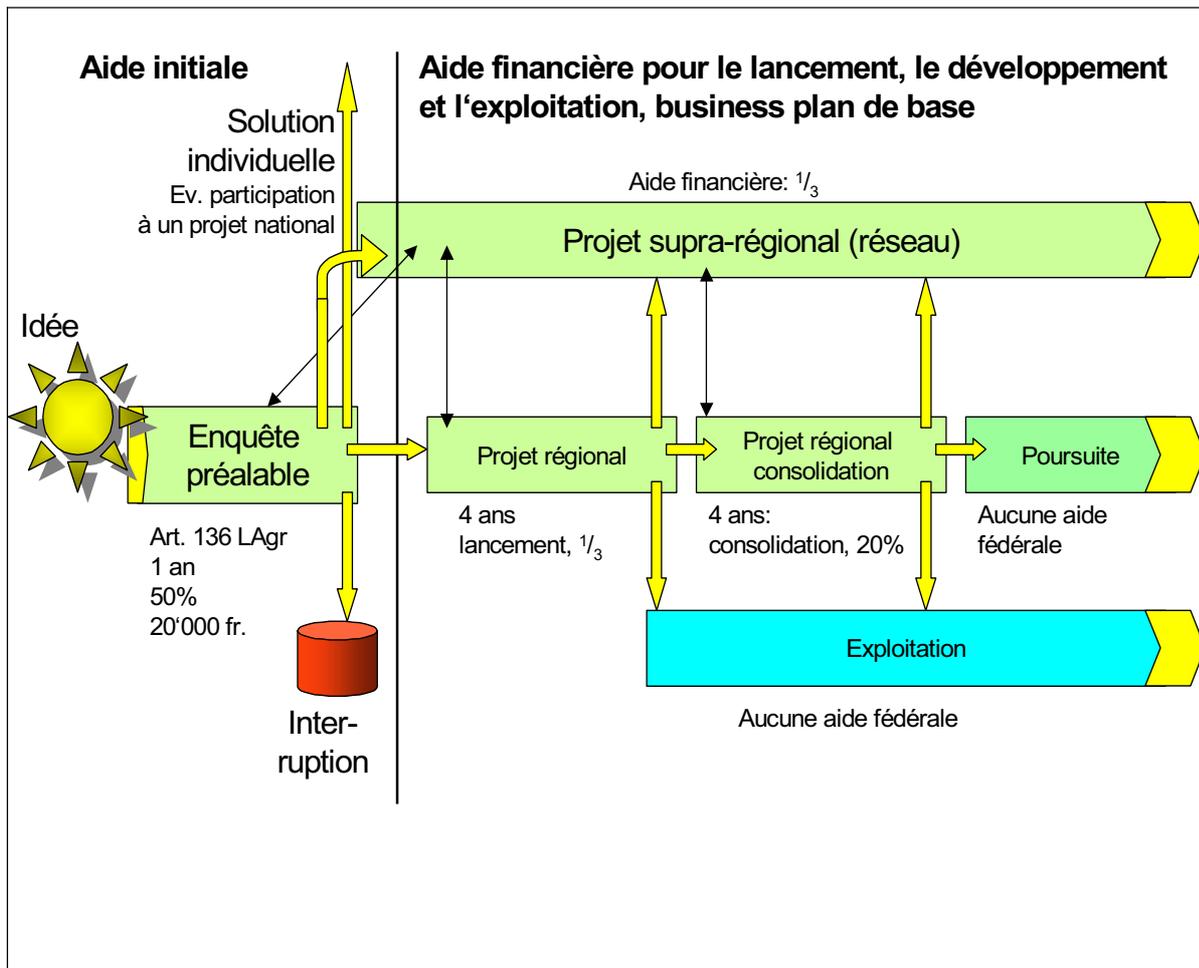
Il est proposé de limiter à un tiers la participation financière aux projets interrégionaux. On applique, ici aussi, le principe consistant à favoriser les projets réalisés à

plus grande échelle; les projets interrégionaux sont donc, de manière générale, avantagés par rapport aux projets concernant une seule région. Il faut toutefois veiller à ne pas avantager les projets interrégionaux par rapport aux projets réalisés à l'échelle nationale par des branches, pour empêcher qu'elles ne subdivisent leurs campagnes nationales en activités interrégionales.

Dorénavant, les contributions cantonales devront être déduites des coûts pouvant être pris en compte; elles ne seront plus considérées comme des fonds propres des promoteurs. Cette disposition souligne la subsidiarité de l'aide financière publique et encourage le financement autonome des projets.

Le financement d'études préliminaires (ch. 2.5.2) doit également être possible pour les initiatives concernant des projets de promotion des ventes. Ces études fournissent les données de base pertinentes permettant de décider si un projet comporte suffisamment de potentiel de valeur ajoutée et si, par conséquent, il peut être soutenu au titre de la promotion des ventes, conformément à l'art. 12 LAgr.

**Figure 35 Octroi d'aides financières pour des spécialités et produits régionaux**



→ **Adaptation de l'art. 12 LAgr, Promotion des ventes**

→ *Adaptation de l'ordonnance sur l'aide à la promotion des ventes au 1<sup>er</sup> août 2006*

### 2.1.1.3 Désignations / Signes de qualité

#### 2.1.1.3.1 Contexte

##### *Agriculture biologique*

La désignation de produits agricoles biologiques selon l'art. 14 LAgr et l'ordonnance sur l'agriculture biologique<sup>70</sup> est largement consolidée, tant juridiquement qu'en ce qui concerne l'exécution. Le succès convaincant des produits biologiques sur le marché suisse montre que les consommateurs leur font confiance et qu'ils sont prêts à payer le prix. Les objectifs du législateur ont donc été atteints, de concert avec des mesures prises par le secteur privé.

Le principe de globalité, inscrit dans la LAgr, est à la base de l'agriculture biologique, qui requiert si possible des cycles fermés dans l'exploitation. C'est grâce à lui que la culture biologique suisse bénéficie d'une grande crédibilité dans notre pays et à l'étranger. Tant les producteurs bio que les milieux des consommateurs exigent qu'il soit maintenu. Le Conseil fédéral peut néanmoins prévoir une dérogation à ce principe dans des cas particuliers. Conformément à l'ordonnance précitée, l'exploitation de parcelles individuelles selon les règles de l'agriculture biologique est encore admise en viticulture jusqu'au 31 décembre 2006. En outre, l'exploitation selon les exigences PER dans une exploitation sinon biologique est autorisée pour la viticulture et les cultures fruitières pérennes. Pour ce qui est de la viticulture, de l'horticulture, des cultures maraîchères et des cultures de plantes ornementales, il existe par ailleurs la possibilité d'une reconversion par étapes en l'espace de cinq ans (en l'espace de trois ans s'agissant de l'élevage).

Les agriculteurs n'ont pas souvent recours à ces dérogations. Dans la production végétale, la reconversion par étapes est rare (2 à 10 cas par année). De plus, quelque 30 exploitations traditionnelles ont exploité une partie de leur surface viticole selon les principes de la culture biologique, en vertu de la réglementation dérogatoire de durée limitée. En règle générale, les exploitants concernés décident tôt ou tard, soit de reconvertir l'ensemble de leur exploitation, soit d'abandonner l'agriculture biologique.

Dans la pratique, la reconversion sectorielle à l'agriculture biologique ne répond pas vraiment à un besoin. Le principe de globalité inscrit dans la LAgr a néanmoins suscité des discussions. Quelques représentants d'associations ont demandé sa suppression. La discussion porte, d'une part, sur la revendication de la Fédération suisse des producteurs de céréales d'admettre l'exploitation bio sectorielle pour les cultures céréalières et, d'autre part, sur la prolongation éventuelle de la période transitoire fixée pour l'exploitation de parcelles individuelles en viticulture.

L'harmonisation de l'ordonnance sur l'agriculture biologique avec le droit européen et l'accord d'équivalence conclu avec l'UE (annexe 9 de l'accord agricole) facilitent le commerce transfrontalier. L'accord en question exige un développement équivalent des ordonnances respectives. L'UE admet une reconversion sectorielle à la culture biologique aux conditions suivantes (annexe III du règlement 2092/91):

<sup>70</sup> RS 910.18

- L'unité d'exploitation biologique doit être clairement séparée des unités non biologiques en ce qui concerne les sites de production, parcelles, pâturages, parcours et surfaces en plein air, de même que les bâtiments de stabulation et les locaux servant au stockage de plantes, de produits végétaux et animaux, de matières premières et de moyens de production.
- Dans la partie biologique de l'exploitation, seuls peuvent être conservés des moyens de production admis pour la culture biologique.
- Les unités non biologiques de l'exploitation sont également soumises au contrôle et à certaines réglementations de l'ordonnance sur l'agriculture biologique en ce qui concerne la séparation et le contrôle des flux de marchandises.
- L'exploitation agricole ne peut pas cultiver à la fois de manière traditionnelle et biologique des variétés qui ne sont pas ou que difficilement distinguables (pas de « production parallèle »).
- Sont exemptés de l'interdiction concernant la production parallèle: les cultures pérennes faisant l'objet d'une reconversion par étapes (au max. cinq ans), les pâturages permanents et les surfaces exploitées à titre de recherche (avec autorisation exceptionnelle de l'autorité compétente) et la production de semences et de plants.

L'UE impose, elle aussi, des exigences sévères concernant la séparation des flux de marchandises et le contrôle des unités d'exploitation lors d'une reconversion sectorielle. Elle interdit notamment la production parallèle de variétés et d'espèces difficilement distinguables. Dans les domaines où des dérogations au principe de globalité sont d'ores et déjà prévues par le Conseil fédéral, des conditions et charges analogues ont été fixées pour éviter les abus. Celles-ci réduisent toutefois considérablement l'attrait de ce type de production.

#### *Appellations d'origine protégées (AOP) et Indications géographiques protégées (IGP)*

La Suisse dispose depuis 1997 d'une base légale sur les AOP-IGP. Plusieurs filières ont choisi cet instrument pour protéger la dénomination de leur produit et s'engager dans une stratégie de différenciation par la qualité liée à l'origine. A ce jour, dix-neuf dénominations (treize AOP et six IGP) ont été inscrites au registre fédéral des Appellations d'origine protégées et des Indications géographiques protégées. D'autres produits sont en cours d'enregistrement, comme le Raclette ou l'Emmentaler. Les dénominations susceptibles de figurer au registre concernent, à terme, une trentaine de produits environ. Il est prévu d'élargir le registre aux produits de la forêt. A cet effet, un nouvel article sera intégré dans la loi sur la forêt, actuellement en révision. Dès l'entrée en vigueur de cette disposition, l'OFAG pourra traiter le dossier « Bois du Jura », pour lequel une demande d'AOP a été déposée.

En rapport avec la mise en œuvre des accords bilatéraux, la Suisse a engagé des discussions avec l'UE en vue de la reconnaissance réciproque des registres. Au sein du groupe d'experts AOP-IGP du Comité mixte agricole l'équivalence des législations suisse et européenne sur la protection des appellations d'origine et des indications géographiques a été constatée et des listes de produits sensibles, qui feront l'objet d'une négociation ont été échangées.

La Suisse est également très active au niveau de l'OMC pour améliorer la protection internationale des indications géographiques. Dans ce cadre, elle demande que la protection accordée aujourd'hui pour les vins et spiritueux soit étendue à l'ensemble des produits. Elle peut compter sur plusieurs Membres, et notamment l'UE, pour défendre cette position dans les négociations en cours (cf. ch. 1.3.1.2.1; prise en compte des considérations autres que d'ordre commercial, dites *Non Trade Concerns / NTC*).

### 2.1.1.3.2 Concept

#### *Culture biologique*

La structure de l'agriculture suisse, qui en comparaison européenne est caractérisée par de petites exploitations pratiquant différentes branches de production, ne permettrait qu'exceptionnellement une reconversion sectorielle conforme aux exigences de l'UE. Dans ces conditions, et comme la réglementation ne laisse que très peu de marge de manœuvre, l'abrogation du principe de globalité n'aurait pas d'utilité pratique majeure. Elle porterait cependant atteinte à l'image de l'agriculture biologique et serait contraire à la stratégie de différenciation poursuivie par le Conseil fédéral. D'où la proposition de maintenir ledit principe dans la LAgr. Là où des aménagements sont nécessaires, il faut les régler dans le cadre de l'ordonnance.

Quant à la revendication d'autoriser la reconversion sectorielle pour les cultures de céréales, elle ne remplit même pas les exigences mentionnées de l'UE; un assouplissement aussi radical de la réglementation suisse compromettrait donc l'équivalence entre le droit suisse et le droit européen. Les PER et l'ordonnance sur l'agriculture biologique exigent d'ailleurs que la culture céréalière soit intégrée dans un assolement régulier. Dans ce dernier, toutes les surfaces doivent être assujetties à la production biologique, car la reconversion est définie en fonction des surfaces. Conformément aux prescriptions de la Suisse et de l'UE, la production parallèle de variétés difficiles à distinguer est du reste interdite. En Suisse, il est rare qu'une exploitation comprenne deux assolements parallèles. Une dérogation au principe de globalité pour la culture céréalière pourrait en outre entraîner une augmentation des abus et une complication des contrôles et, partant, une perte de crédibilité chez les consommateurs. Enfin, la reconversion d'exploitations de grandes cultures serait probablement entravée par d'autres facteurs, à savoir la charge de travail, l'organisation du travail et l'interdiction d'utiliser des engrais chimiques de synthèse. Pour toutes ces raisons, il convient de rejeter la demande d'admettre, en Suisse, la reconversion sectorielle des exploitations à la culture céréalière biologique.

S'agissant de la demande de prolonger la période transitoire accordée pour l'exploitation par parcelles en viticulture biologique, force est de constater que compte tenu de la structure des vignobles suisses, il existe un risque considérable de contamination par des produits phytosanitaires provenant de parcelles voisines non biologiques. Ce risque est régulièrement critiqué et a déjà conduit à des conflits portés devant les tribunaux (produits disséminés par hélicoptère). En effet, les expériences acquises pendant la période transitoire ne sont pas concluantes. Des contaminations par des pesticides non autorisés ont touché une grande partie de la production par parcelles. Etant donné que cette dernière ne revêt que très peu d'importance en viticulture, qu'elle suscite des problèmes de qualité et qu'il est pos-

sible de reconvertir une exploitation par étapes, on peut maintenir l'échéance prévue de la réglementation transitoire.

Pour répondre à la revendication d'assouplir le principe de la globalité dans les limites des dispositions légales en vigueur, il est prévu d'accepter que les cultures pérennes soient séparées du reste de l'exploitation. Les grandes cultures, les prairies, les pâturages et la garde d'animaux doivent absolument former une unité en raison des cycles de substances nutritives et de l'assolement. L'ordonnance offrira toutefois la possibilité d'exploiter séparément les cultures pérennes. Elles sont liées à un site et on peut les exploiter séparément des autres cycles d'éléments nutritifs et de l'assolement. Les contrôles ne posent pas non plus de problèmes particuliers. Il est d'ores et déjà possible, dans une exploitation biologique, d'exploiter des cultures pérennes non biologiques à condition de respecter les PER (art. 7 de l'ordonnance sur l'agriculture biologique). A l'avenir, un exploitant pratiquant les grandes cultures, les cultures fourragères, la garde d'animaux et des cultures spéciales, par exemple, pourrait ainsi choisir de convertir à l'agriculture biologique la viticulture ou l'arboriculture, et continuer à gérer les autres branches selon les PER. Cette solution apporte un certain assouplissement dans les limites des dispositions légales, tout en étant compatible avec le droit communautaire et tout en préservant la crédibilité de nos prescriptions.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur l'agriculture biologique au 1<sup>er</sup> janvier 2007*

#### *Appellations d'origine protégées (AOP) et Indications géographiques protégées (IGP)*

Les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées sont souvent citées comme exemple lorsqu'il s'agit d'évoquer des perspectives pour les agriculteurs. Mais enregistrer une dénomination en tant qu'AOP ou IGP n'est pas une garantie de succès. D'autres éléments, tels que le degré de différenciation du produit par rapport au standard ou la définition d'une stratégie cohérente à l'échelon collectif, sont déterminants pour le résultat. Compte tenu des expériences faites depuis 1997, un ensemble de mesures est proposé pour renforcer l'impact de la législation AOP-IGP et ses effets économiques. Des améliorations sont visées dans plusieurs domaines : défense internationale des AOP-IGP, protection contre la tromperie en Suisse, définition et identification des produits AOP-IGP, constitution de groupements demandeurs, information active dans les régions les moins sensibilisées. Il suffit, pour réaliser ce programme, de modifier l'ordonnance sur les AOP-IGP et de tenir compte des principes recommandés par la Commission fédérale des AOP-IGP, des directives administratives internes ou encore de conseils de représentants de branches. Il s'agit d'exploiter le potentiel des instruments existants. Un amendement de la LAgr est néanmoins nécessaire. La défense des AOP-IGP à l'échelon international est une priorité pour nos produits de qualité<sup>71</sup>. Les AOP et les IGP font partie des éléments-clés du développement durable et de la multifonctionnalité de l'agriculture. Dans les régions périphériques, notamment, ces produits constituent un pilier de l'économie régionale et peuvent contribuer à leur survie. C'est pourquoi, le soutien de la Confédération se justifie pour des dénominations enregistrées dans le droit public, d'autant que la protection ne confère qu'un droit d'usage collectif aux entreprises qui respectent le cahier des charges et non un droit de propriété exclusif au bénéfice de quelques entreprises. La majorité de nos pro-

<sup>71</sup> cf. la réponse du Conseil fédéral aux interpellations Epiney (04.3350) et Germanier (04.3257).

ductions fromagères traditionnelles sont par ailleurs exportées. Il est donc important de préciser le rôle de la Confédération dans la lutte contre les contrefaçons à l'étranger. Plusieurs tâches sont effectuées aujourd'hui à bien plaisir par l'administration, sans base légale précise.

Il est proposé que la Confédération s'engage dans la défense des indications géographiques suisses à l'étranger. Le Conseil fédéral coordonnera les différents offices afin de lutter contre l'utilisation abusive des dénominations agricoles publiques. Cette tâche exige la collaboration des représentations suisses à l'étranger, qui ont d'ailleurs déjà pour mission générale de défendre les intérêts de la Suisse à l'étranger, droits immatériels compris. Si l'organisation représentative du produit (le plus souvent une interprofession) souhaite engager une action sur place, le blocage de l'enregistrement d'une marque, par exemple, la Confédération doit pouvoir prendre en charge une partie des frais de procédure. Elle n'interviendra toutefois qu'à titre subsidiaire. Les professionnels doivent manifester leur intérêt pour la défense de leur produit à l'étranger.

- **Introduction d'un nouvel article 16<sup>bis</sup> LAgr, Défense des appellations d'origine et des indications géographiques sur le plan international**
- *Ordonnance d'application au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

#### *Nouvelles démarches pour renforcer la différenciation des produits agro-alimentaires suisses*

En vertu des art. 14 à 16 LAgr, le Conseil fédéral a adopté, en 1997, deux ordonnances relatives à la différenciation des produits, dont l'une porte sur le mode de production (agriculture biologique) et l'autre sur la qualité liée à l'origine (AOP-IGP). Un projet d'ordonnance précisant les conditions d'utilisation du terme « produit de montagne » a été momentanément gelé à la même époque, faute de consensus.

Les agriculteurs suisses et leurs partenaires des filières agroalimentaires ont su utiliser ces instruments pour se démarquer, comme le montrent le développement des ventes des produits biologiques ou le nombre d'appellations d'origine et d'indications géographiques inscrites au registre fédéral des AOP-IGP. Une palette plus large de signes officiels de qualité permettrait de mieux segmenter l'offre en fonction des attentes des consommateurs. Le caractère public des définitions renforcerait la visibilité des éléments de différenciation et la crédibilité des engagements. De manière générale, les producteurs sont mieux impliqués dans les décisions stratégiques par les systèmes de protection publics, car dans les systèmes privés, ils sont davantage exposés à la puissance de marché de leurs « partenaires ». Les consommateurs bénéficient, eux aussi, d'une définition claire des désignations et des mesures de contrôle. Le risque d'éviction dans le segment haut de gamme n'est toutefois pas exclu si de nouveaux signes de qualité sont développés au détriment des signes existants.

Les art. 14 à 16 LAgr actuels constituent la base légale nécessaire et suffisante à la différenciation des produits agricoles dans le droit public. Il est proposé d'élargir le dispositif public des signes de qualité, notamment de remettre sur le métier l'ordonnance « montagne ». Les circonstances ont en effet changé depuis 1997. Premièrement, des démarches publiques de différenciation des produits de montagne ont été prises ou sont en cours à l'étranger. Deuxièmement, les producteurs de

montagne sont exposés à une concurrence accrue en raison de la libéralisation des marchés agricoles et de la réduction du soutien. Dans ces circonstances, la réalisation d'une valeur plus élevée sur les produits est souvent une condition de survie. L'introduction d'un signe officiel de qualité pour les produits de montagne soutiendrait la stratégie visant à promouvoir la création de valeurs.

Dans l'immédiat, il faudra concrétiser les dénominations de la volaille produite selon des méthodes particulières sur la base de l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE. Dans un deuxième temps, les dénominations publiques des termes "montagne" et "produit fermier" (en allemand : "vom Bauernhof") doivent être définies. Les ordonnances d'application seront naturellement soumises à consultation. Elles tiendront compte des législations étrangères. L'ordonnance définissant les produits de montagne entend favoriser l'économie de montagne, c'est-à-dire la production et la transformation dans la zone de montagne. Quelques exceptions seront prévues pour tenir compte des contraintes techniques (conditionnement du lait de consommation, par exemple). A moyen terme, il faudra aborder la question d'un signe de type « Label rouge », tel qu'il existe en France, pour une qualité organoleptique supérieure. Il revient néanmoins aux professionnels d'en donner l'impulsion.

→ Ordonnance sur la désignation des volailles pour le 1<sup>er</sup> janvier 2006

→ Ordonnance "produit de montagne" pour le 1<sup>er</sup> août 2006

→ Ordonnance "produit fermier" pour le 1<sup>er</sup> août 2006

#### **2.1.1.4 Mise aux enchères des contingents tarifaires – harmonisation des délais de paiement**

##### **2.1.1.4.1 Contexte**

###### *Délais de paiement ordinaires*

Conformément à l'art. 19, al. 3, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les importations agricoles (OIAgr), le délai de paiement est de 60 jours *dès la date d'entrée en force de l'adjudication*. Cela signifie que le détenteur d'une part de contingent dispose d'un délai de 90 jours à compter de la date à laquelle l'adjudication est notifiée.

Selon l'art. 19, al. 3, de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur le bétail de boucherie (OBB), le délai de paiement ordinaire est :

- en ce qui concerne les parts de contingent tarifaire attribuées pour la durée d'une période contingente (année civile) et les parts des contingents nos 101 et 102 selon l'annexe 2 de l'ordonnance du 8 mars 2002 sur le libre-échange, de 60 jours pour le premier tiers du prix de l'adjudication, de 90 jours pour le deuxième tiers et de 120 jours pour le troisième tiers dès la date d'entrée en force de l'adjudication;
- en ce qui concerne les autres parts de contingent tarifaire, de 30 jours après la notification de l'adjudication.

La précision « après l'entrée en force de l'adjudication » prolonge de 30 jours le délai de paiement ordinaire pour les parts de contingents visées à la let. a, tandis que

le délai reste fixé à 30 jours pour ce qui est des parts visées à la let. b. Il y a donc inégalité de traitement des détenteurs de parts de contingents selon l'organisation du marché. Les durées variables des délais de paiement et les différents départs des périodes d'échéance suscitent des incertitudes chez les importateurs.

*Importations au taux du contingent (TC) ou au droit zéro avant l'échéance du délai de paiement ordinaire*

Un détenteur d'une part de contingent souhaitant faire valoir ses droits d'importation avant l'échéance du délai de paiement ordinaire doit verser l'intégralité du prix d'adjudication avant de pouvoir importer. En ce qui concerne les parts de contingent tarifaire attribuées pour la durée d'une période contingente et les parts des contingents n<sup>os</sup> 101 et 102 selon l'annexe 2 de l'ordonnance du 8 mars 2002 sur le libre-échange, un tiers du prix d'adjudication doit être versé avant l'importation d'un tiers de la part de contingent adjudgée.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les importateurs sont autorisés à garantir le versement du prix d'adjudication par la présentation d'une garantie bancaire ou d'une autre garantie admise selon l'art. 43 de l'ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération. Il ne sont donc plus contraints d'immobiliser du capital avant l'échéance des délais de paiement.

Cette possibilité atténue le problème de l'immobilisation de capital, notamment en ce qui concerne les mises aux enchères mensuelles ou trimestrielles dans le domaine de la viande. Les détenteurs d'une part de contingent décident librement s'ils souhaitent recourir à cette solution. Les expériences les plus récentes dans le domaine de la viande montrent qu'une majorité de détenteurs y recourent pour éviter que de grosses sommes soient immobilisées.

#### **2.1.1.4.2 Concept**

*Harmonisation des délais de paiement*

Il est proposé d'harmoniser les délais de paiement des prix d'adjudication à acquitter pour les parts de contingents tarifaires mises aux enchères. On évitera ainsi les incertitudes dans l'utilisation des droits d'importation. Cette mesure est aussi indiquée pour limiter les charges administratives. La possibilité de présenter une garantie bancaire ou une autre garantie équivalente pour assurer le versement du prix d'adjudication rend l'harmonisation des délais de paiement et de la durée de ses délais supportable pour les détenteurs d'une part de contingent.

L'art. 19, al. 3, OIAgr fixera le délai de paiement ordinaire des prix d'adjudication pour toutes les procédures de mises aux enchères à 30 jours à compter de la notification de l'adjudication. Les dispositions spécifiques à l'art. 19 de l'ordonnance sur le bétail de boucherie seront abrogées.

L'harmonisation des délais fixés pour le versement du prix d'adjudication des mises aux enchères simplifie grandement le contrôle des paiements. L'échelonnement des versements prévu à l'art. 19, al. 3, OBB, qui est applicable aux parts de contingents accordées pour toute une période contingente (année civile), deviendra caduc.

Cela concerne en particulier les contingents partiels de charcuterie, de viande séchée à l'air et de jambon cru séché à l'air.

→ *Modification de l'ordonnance sur les importations de produits agricoles et de l'ordonnance sur le bétail de boucherie au 1<sup>er</sup> janvier 2007.*

## **2.1.2 Économie laitière**

### **2.1.2.1 Situation actuelle**

#### **2.1.2.1.1 Organisation actuelle du marché laitier**

Le lait a toujours été le principal produit stratégique de l'agriculture suisse; d'où la grande influence de l'Etat. La libéralisation et la réorientation vers l'économie de marché, stipulées dans le cadre de la réforme agricole, ont mis ce secteur à rude épreuve. Aujourd'hui, l'économie laitière porte l'empreinte de ces nouveaux principes, même si la réforme n'est pas encore achevée.

### **Principes**

La Confédération n'intervient plus directement dans le fonctionnement du marché. Ce sont les acteurs, en tant qu'entrepreneurs autonomes, qui prennent les décisions sur la production, la transformation et la commercialisation du lait et des produits laitiers. Si les pouvoirs publics allouent encore des suppléments et des aides pour promouvoir la compétitivité du secteur au niveau des prix, ils n'accordent toutefois plus aucune garantie. Les dispositions en matière d'importation et le contingentement laitier sont aujourd'hui les seuls instruments dont dispose la Confédération pour influencer sur l'offre de lait et de produits laitiers dans le pays.

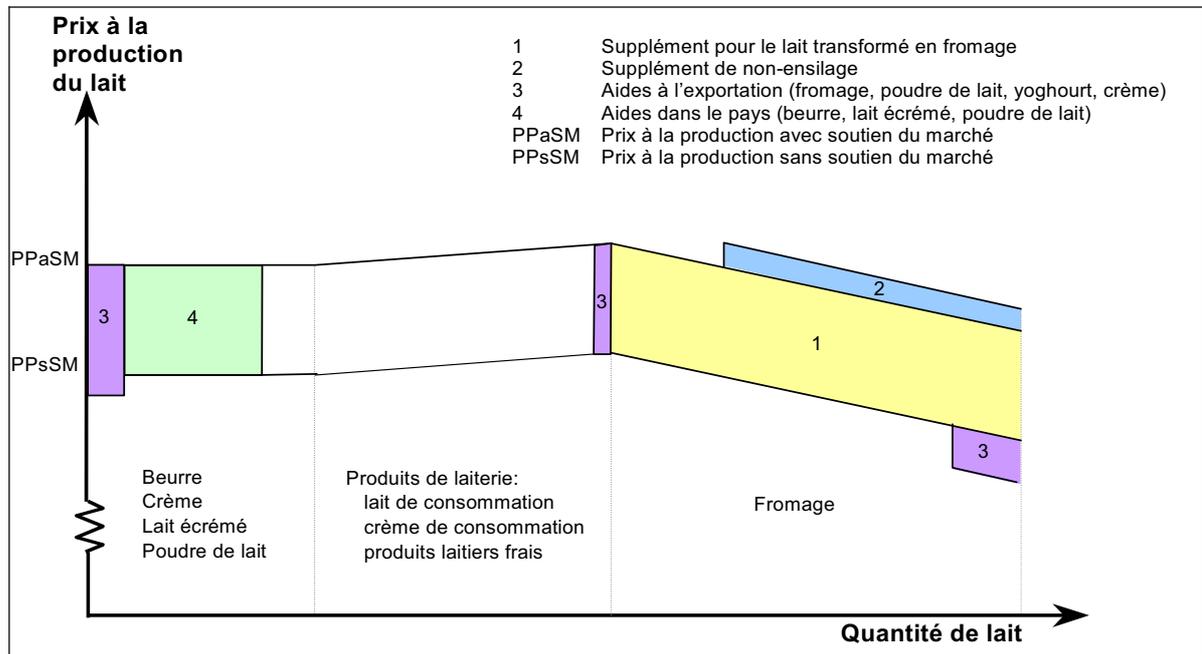
Dans le nouvel ordre de marché libéral, la fabrication et la commercialisation de fromage sont, comme dans l'ancien, des facteurs déterminants pour l'évolution économique du secteur laitier. Lorsque le fromage se porte bien, toute la branche en profite. L'organisation actuelle du marché laitier vise donc à promouvoir la commercialisation de fromage, dans le pays et à l'étranger, en vue d'optimiser la création de valeur ajoutée dans l'économie laitière.

### **Instruments**

L'organisation du marché laitier comprend trois instruments : la réglementation des quantités de lait au niveau de la production (contingentement), le soutien du marché (suppléments pour le lait transformé en fromage, supplément de non-ensilage, aides destinées à promouvoir les ventes en Suisse et à l'étranger) et la protection à la frontière. Dans le contexte actuel, le soutien du marché est, parmi ces trois instruments, celui qui influe le plus fortement sur le prix du lait à la production. Le supplément versé pour le lait transformé en fromage notamment, qui soutient le prix du lait de fromagerie, joue un rôle déterminant. Il se répercute indirectement aussi sur le prix du lait qui est utilisé dans la fabrication d'autres produits laitiers ne bénéficiant d'aucun soutien (figure 36). Le prix à la production du lait servant à la fabrication de produits de laiterie reste donc relativement élevé, même en l'absence d'un soutien du marché spécifique. En effet, l'acheteur n'obtient la matière première que s'il est prêt à payer à peu près le prix que peut offrir le fabricant de fromage, y com-

pris le supplément pour le lait transformé en fromage. Cet effet de levier influe aussi sur les prix à la consommation des produits de laiterie.

**Figure 36** Influence du soutien du marché sur le prix du lait



Le beurre et le lait écrémé sont, pour une part, des sous-produits de la fabrication d'autres produits laitiers (p. ex. fromage), mais ils sont aussi fabriqués expressément tant que ce mode de mise en valeur est rentable sur le marché intérieur. Toutefois, les recettes pouvant être tirées de ces produits sont plutôt faibles, car, par exemple, la matière grasse du lait est fortement concurrencée par les graisses végétales. Grâce aux aides, la valorisation relativement plus faible des produits n'est pas le seul facteur qui détermine le prix du lait payé aux producteurs. La protection à la frontière empêche en outre une concurrence excessive par des produits d'importation du même genre.

La validité de la base légale régissant le soutien du marché laitier et les importations de beurre (art. 37 à 42) est limitée à fin 2008 (art. 188, al. 3, L'Agr). En décidant de réduire les crédits (d'un tiers en l'espace de cinq ans), le législateur a aussi exprimé ses réserves concernant le soutien du marché (art. 187, al. 12, L'Agr). Il faudra en tenir compte dans l'agencement de la nouvelle organisation du marché laitier, de même que des développements prévisibles sur le plan international (notamment réduction du soutien lié à la production et suppression des subventions à l'exportation dans le cadre de l'OMC).

## Conclusion

L'organisation actuelle du marché favorise la prévisibilité et la continuité des prix et des quantités sur certains marchés. Elle a un effet stabilisateur. Mais elle a aussi tendance à brider les acteurs du marché dans leurs démarches novatrices et dynamiques, bien que de considérables progrès aient déjà été faits à tous les échelons de la filière. Le contingentement laitier freine l'évolution structurelle et entrave le progrès économique. Avec la protection à la frontière et le soutien du marché, il maintient des prix à la production bien plus élevés que dans l'UE. La branche est

loin d'atteindre le niveau de compétitivité internationale et les acteurs se ressentent d'une forte restriction de leur marge de manœuvre en dehors du marché intérieur protégé. Ils ne peuvent souvent pas tirer parti des potentiels du marché comme ils le souhaiteraient et ne sont guère encouragés à prendre des risques. Cette situation est négative pour la compétitivité du secteur, alors qu'à long terme, son amélioration est un des principaux défis à relever par l'économie laitière.

### **2.1.2.1.2 Evolution de la production et de la mise en valeur**

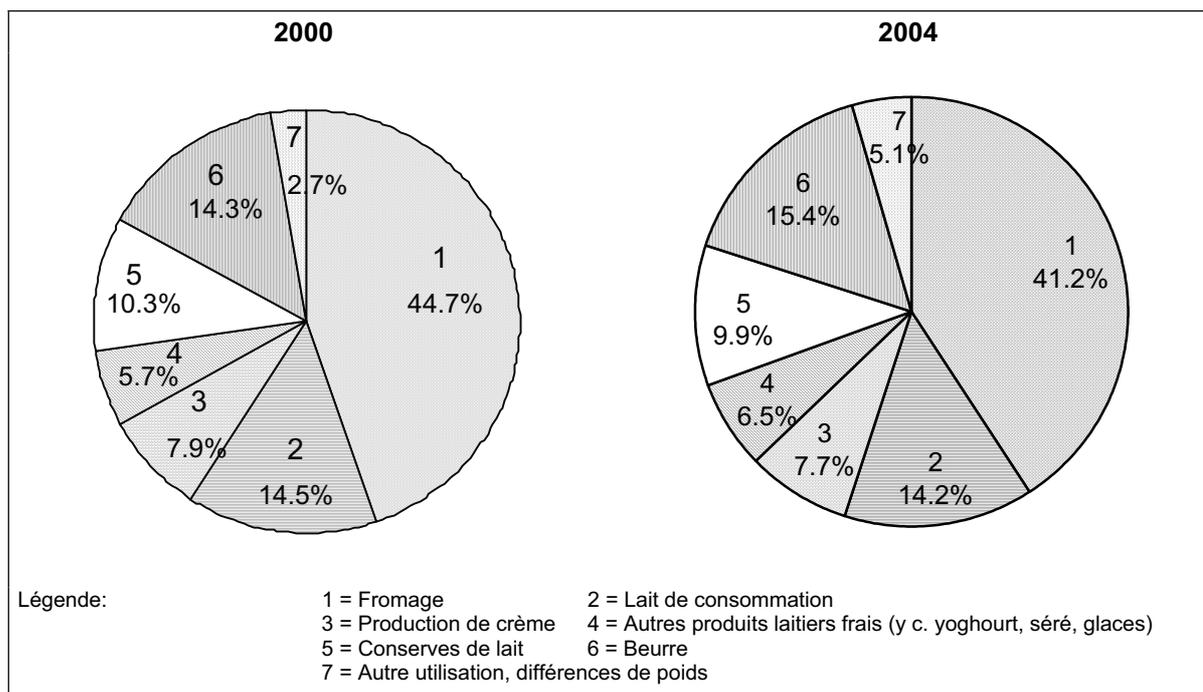
#### **Production et mise en valeur du lait**

Ces dernières années, la filière a pratiqué une politique des quantités plutôt restrictive. Pour les années laitières 2001/02 et 2002/03, le Conseil fédéral avait augmenté les contingents de 4,5% au total. La branche a toutefois demandé à annuler cette augmentation lorsque le Parlement lui a transmis, en 2002, la responsabilité de fixer les quantités. Depuis, la quantité n'a plus changé. En 2004, les producteurs ont commercialisé au total 3,19 millions de tonnes de lait.

Exprimés en équivalents de lait<sup>72</sup>, 41,2% de cette quantité ont été transformés en fromage et 15,4% en beurre. Pendant la même période, 14,2% de la production ont été écoulés comme lait de consommation. Le solde de 30% a servi à la fabrication de crème, de conserves de lait et de divers produits frais (figure 37).

D'importants changements concernant les modes de transformation ont été observés de 2000 à 2004 entre les fabrications de fromage, de beurre et de poudre de lait. La production d'emmental a ainsi passé de 45 300 t à environ 33 500 t (-26%). En raison de ce recul, quelque 145 000 t de lait, soit environ 4,6% de la quantité totale, ont dû être transformées en d'autres produits. La moitié environ a été utilisée pour la fabrication de beurre et environ 85 000 t pour celle d'une quantité supplémentaire de poudre de lait. La production de mozzarella, quant à elle, s'est accrue de 1 700 t (+15%), passant ainsi à plus de 13 300 t.

<sup>72</sup> Un équivalent de lait correspond à la teneur moyenne d'un kilogramme de lait en matière grasse et en protéine (73 g)

**Figure 37 Transformation de lait, en équivalents de lait**

Source: OFAG

### Commerce extérieur de fromage

Le bilan du commerce extérieur s'est détérioré en ce qui concerne le fromage (tableau 28). Alors que de 2000 à 2004, les importations ont augmenté de 2,1%, les exportations ont diminué de 5,5%. S'agissant de ces dernières, on constate toutefois un renversement de la tendance. Par rapport à l'année précédente, les exportations ont en effet augmenté de 1,4% en 2004.

**Tableau 28 Evolution des importations et des exportations de fromage**

Produit	2000		2004		Variation	
	Exportations t	Importations t	Exportations t	Importations t	Exportations %	Importations %
Fromages frais	29	8 491	86	9 415	+195,2	+10,9
Fromages râpés	130	312	96	748	-26,3	+139,6
Fromages fondus	6 020	2 527	4 895	2 192	-18,7	-13,3
Fromages à pâte persillée	16	2 346	3	2 151	-83,1	-8,3
Fromages à pâte molle	64	5 664	540	5 653	+744,1	-0,2
Fromages à pâte mi-dure	7 033	4 617	7 733	4 917	+10,0	+6,5
Fromages à pâte dure	40 588	6 872	37 522	6 385	-7,6	-7,1
Total fromage	53 880	30 829	50 875	31 461	-5,6	+2,1

Source: OFAG

## Evolution des prix

### *Prix à la production*

Suite à la réduction du soutien, le prix du lait à la production a passé de 79,2 centimes en 2000 à 74,6 centimes en 2004. Celui du lait biologique a diminué de 8,2 centimes et s'est établi autour de 84 centimes en 2004 (tableau 29).

**Tableau 29 Evolution des prix à la production par mois<sup>1</sup>**

	2000	2004	Variation
	ct./kg	ct./kg	%
Janvier	80,69	76,32	-5,4
Février	80,19	75,86	-5,4
Mars	79,66	74,51	-6,5
Avril	78,28	72,31	-7,6
Mai	75,58	70,57	-6,6
Juin	78,33	73,08	-6,7
Juillet	79,20	74,28	-6,2
Août	80,23	76,15	-5,1
Septembre	81,12	77,06	-5,0
Octobre	80,27	76,59	-4,6
Novembre	79,60	75,14	-5,6
Décembre	79,72	74,93	-6,0
Moyenne annuelle :	79,17	74,63	-5,7

<sup>1</sup> pondérée en fonction de la quantité de lait achetée

Source: OFAG

### *Prix à la consommation*

Les prix à la consommation n'ont pas évolué de manière uniforme depuis 1993. Ils ont baissé en ce qui concerne les produits ne bénéficiant ni de suppléments ni d'aides fédérales (lait et crème). Par contre, les prix du fromage et du beurre n'ont guère bougé. Depuis longtemps, la Confédération prend des mesures pour réduire le prix de ces deux produits afin de promouvoir les ventes. La diminution de ce soutien a fait baisser les prix payés aux producteurs. Mais ceux-ci n'ont pas été répercutés sur les consommateurs, vu que leur baisse résultait exclusivement de la réduction du soutien public.

**Tableau 30 Evolution des indices des prix à la consommation de produits laitiers**

	Mai 1993	2004 <sup>1</sup>	Variation en %
Lait	100	83,9	-16,1
Fromage	100	101,5	+1,5
Crème	100	76,8	-23,2
Beurre	100	97,5	-2,5

<sup>1</sup> Moyenne annuelle

Source: OFS

Le tableau 31 différencie davantage l'évolution des prix à l'intérieur des groupes de produits. Il montre l'évolution des prix à la consommation de 2000 à 2004 et fait ainsi ressortir qu'à l'intérieur d'un groupe, les prix de certains produits ont évolué très différemment.

**Tableau 31 Evolution des prix à la consommation<sup>1</sup>**

		2000 fr.	2004 fr.	Variation %
<b>Lait de consommation</b>				
Lait entier pasteurisé	1 l	1,55	1,54	-0,6
Lait drink UHT	1 l	1,58	1,52	-3,8
<b>Fromage (Suisse)</b>				
Emmental surchoix	1 kg	20,18	19,93	-1,2
Gruyère surchoix	1 kg	20,17	20,54	+1,8
Sbrinz	1 kg	20,77	22,71	+9,3
Tilsit surchoix	1 kg	17,47	17,34	-0,7
Appenzell surchoix	1 kg	19,47	19,81	+1,7
Fromage à raclette	1 kg	19,14	19,15	+0,1
Mozzarella 45% (MG/ES)	150 g	2,30	2,20	-4,3
<b>Beurre</b>				
Beurre de choix	200 g	2,97	3,14	+5,7
Le beurre, beurre de cuisine	250 g	2,94	2,96	+0,7
<b>Crème de consommation</b>				
Crème entière UHT 35%	½ l	4,83	4,50	-6,8
Crème à café UHT 15%	½ l	2,49	2,41	-3,2
<b>Yoghourts</b>				
Yoghourts aux fruits	180 g	0,69	0,68	-1,4

<sup>1</sup> Moyenne suisse pondérée

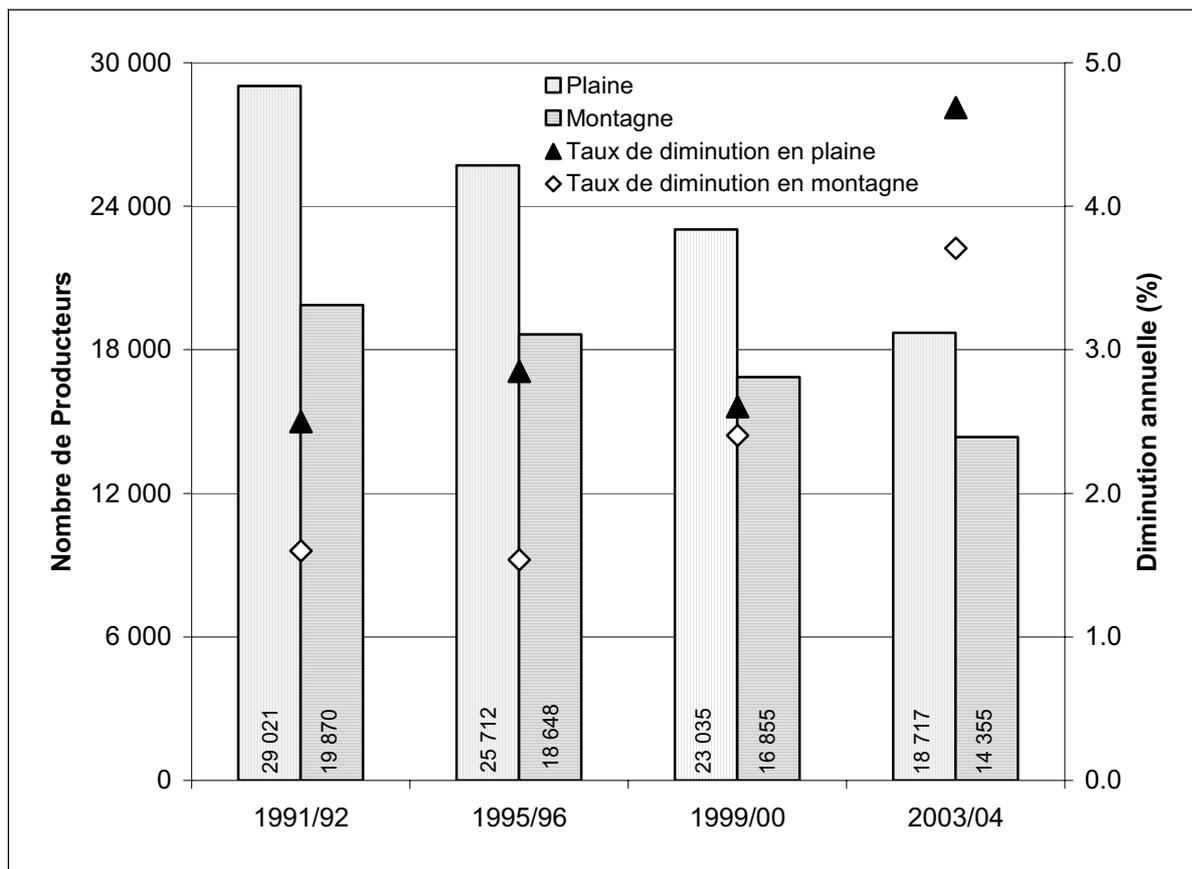
Source: OFAG

## Evolution structurelle à l'échelon de la production

Depuis l'instauration de la nouvelle organisation du marché en 1999, 4 318 exploitations (-19%) ont abandonné la production de lait commercialisé dans la région de plaine et 2 500 (-15%) dans celle de montagne (figure 38). Cette évolution correspond à un taux annuel de 4,3%. Comparée à la période 1991 à 1999, elle s'est net-

tement renforcée de 2000 à 2004. Cette accélération de l'évolution structurelle s'explique probablement par l'introduction du commerce de contingents. Il a offert aux agriculteurs qui souhaitent poursuivre la production laitière la possibilité d'acquérir des contingents. Ceux qui n'y voient plus de perspectives ont pu utiliser le bénéfice de la vente pour s'établir dans une autre branche ou pour s'acquitter de leurs dettes.

**Figure 38 Evolution du nombre de producteurs**



Source: OFAG

La somme des contingents attribués depuis l'introduction du commerce aux exploitations à l'année et aux exploitations d'estivage est restée pratiquement stable. Dans la période contingentaire 2003/04, les contingents de base et les contingents supplémentaires ont atteint un total de 3,15 millions de tonnes.

En raison du nombre de producteurs ayant abandonné la commercialisation de lait, le contingent moyen a augmenté d'environ 31 000 kg depuis l'année laitière 1991/92 pour s'établir à quelque 92 000 kg en 2003/04. Dans la région de plaine, la hausse a été plus marquée, ces deux chiffres ayant atteint 40 000 et 110 000 kg respectivement. Parallèlement, le contingent moyen a augmenté de 20 000 kg dans la région de montagne, atteignant ainsi environ 68 500 kg.

Ce sont les plus petites exploitations qui ont abandonné la production laitière, comme l'on pouvait s'y attendre (tableau 32). En revanche, la part des exploitations enregistrant une production annuelle supérieure à 100 000 kg s'est accrue d'environ 6 000 unités. Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, près de deux tiers des producteurs détiennent encore un contingent inférieur à 100 000 kg.

**Tableau 32 Nombre de producteurs par classe de contingent**

Classe de contingent	Nombre de producteurs			
	1991/92	1995/96	1999/00	2003/04
1 à 100 000 kg	43 571	37 249	31 493	21 721
100 000 à 200 000 kg	5 052	6 338	7 701	9 463
plus de 200 000 kg	268	729	696 <sup>1</sup>	1 888
Total	48 891	44 316	39 890	33 072

<sup>1</sup> La diminution entre les années laitières 1995/96 et 1999/00 s'explique par des raisons purement techniques; elle est liée à la suppression des communautés partielles d'exploitation au 1<sup>er</sup> mai 1999.

Source: OFAG

La surface moyenne des exploitations laitières de plaine a passé de 18 ha à environ 22 ha (+22%) entre les années 1991/92 et 2003/04. En montagne, elle a passé de 16 à environ 19 ha (+19%).

Le nombre d'exploitations comptant moins de 10 ha, qui s'élevait encore à 24,6% en 1991, a diminué à 15,6% en 2004; au contraire, celui des exploitations de plus de 20 ha a augmenté de 27,6% à 41,1% (tableau 33).

**Tableau 33 Parts de producteurs de lait selon la classe de grandeur des exploitations**

Grandeur de l'exploitation en ha	1991/1992	1995/1996	1999/2000	2003/2004
	Part de producteurs en %			
0 à 10	24,6	21,8	20,2	15,6
10 à 20	47,8	45,1	47,1	43,3
>20	27,6	33,2	32,7	41,1

Source: OFAG

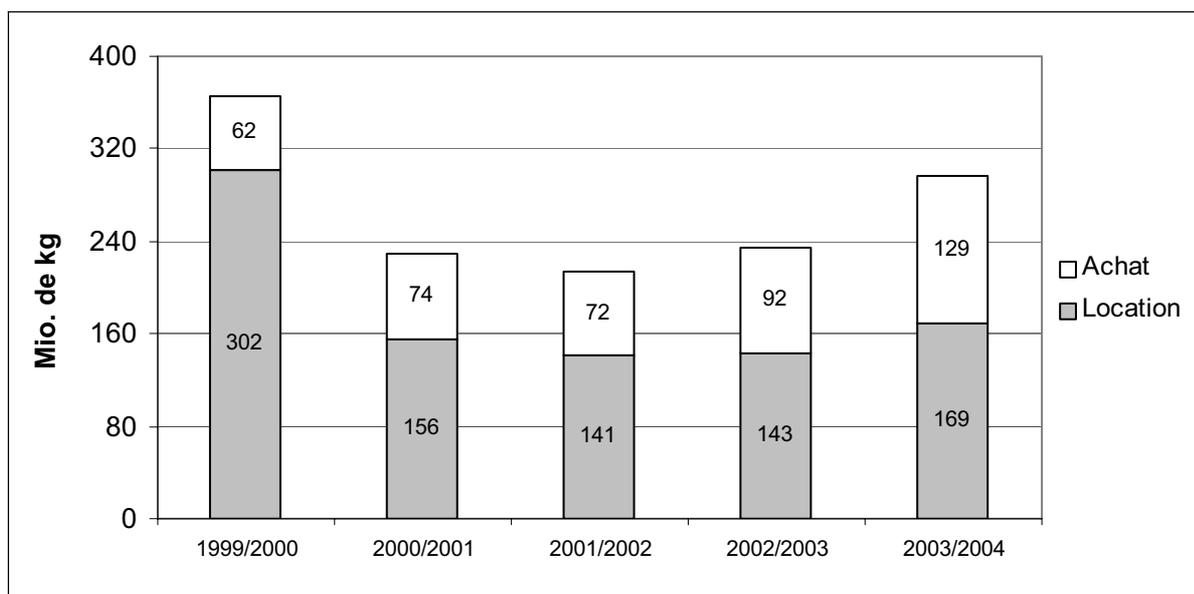
## Commerce de contingents

La figure 39 montre que le débat sur la suppression du contingentement laitier a dynamisé le commerce de contingents. L'achat et la location ont augmenté, probablement parce que de nombreux producteurs, en acquérant des quantités supplémentaires, espèrent pouvoir mieux démarrer dans les futures conditions de production.

Depuis l'introduction du commerce de contingents, le 1<sup>er</sup> mai 1999, 429 millions de kg ont été achetés et 910 millions de kg loués (figure 39). Selon les estimations<sup>73</sup>, les coûts de location et d'achat ont atteint, les cinq dernières années, environ 725 millions de francs au total.

En 2004, la part de contingents loués et achetés a représenté environ 28% du total des contingents attribués.

<sup>73</sup> On a admis, pour les années laitières 1999/00 à 2002/03, un prix d'achat ou de location de fr. 1.40/kg et 10 ct./kg respectivement et, pour la période 2003/04 un prix de 1.60 fr./kg et 15 ct./kg respectivement.

**Figure 39** Quantité de contingents commercialisés

Source: OFAG

### Contrats d'élevage

Il est en principe interdit de transférer des contingents de la région de montagne à la plaine, mais le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations en vertu de l'art. 32 LAgr. D'après l'art. 4 de l'ordonnance sur le contingentement laitier<sup>74</sup>, un transfert de la montagne à la plaine est possible si l'agriculteur domicilié en plaine charge l'agriculteur de montagne d'élever son bétail bovin. Cette mesure a favorisé la collaboration interentreprises. Elle a aussi contribué à une évolution des exploitations de montagne adaptée aux conditions régionales, dans la mesure où les exploitants se sont de plus en plus spécialisés soit dans la production de lait, soit dans celle de viande.

**Tableau 34** Transfert de contingents avec contrat d'élevage<sup>1</sup>

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Transfert de contingents en t	4 156	6 826	5 518	6 404	8 918

<sup>1</sup> En vertu de l'art. 4, al. 1, let. b, OCL

Source: OFAG

### Contingents supplémentaires

Les contingents supplémentaires ont été introduits en 1980, peu après l'instauration du contingentement laitier. Cette mesure permet d'octroyer, pour une année laitière, des contingents supplémentaires aux producteurs de plaine lorsqu'ils achètent des animaux de la région de montagne. Suite à l'assouplissement de plusieurs dispositions (ouverture de la période d'achat, renonciation à l'enregistrement dans le herd-book) et après l'augmentation du contingent supplémentaire au 1<sup>er</sup> mai 2001, qui passa de 1 500 à 2 000 kg de lait par animal acheté, le nombre d'animaux vendus chaque année de cette manière a passé de 16 000 à 20 000 têtes (tableau 35).

<sup>74</sup> OCL; RS 916.350.1

Les agriculteurs de plaine disposent ainsi annuellement de quelque 40 000 tonnes de contingents supplémentaires (1,2% de la quantité contingentaire totale).

**Tableau 35 Evolution des contingents supplémentaires**

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Contingents supplémentaires en t	23 348	27 160	24 665	43 616	38 190
Nombre d'animaux donnant droit à un contingent	15 565	18 107	16 444	21 808	19 095

Source: OFAG

### Evolution structurelle à l'échelon de la transformation

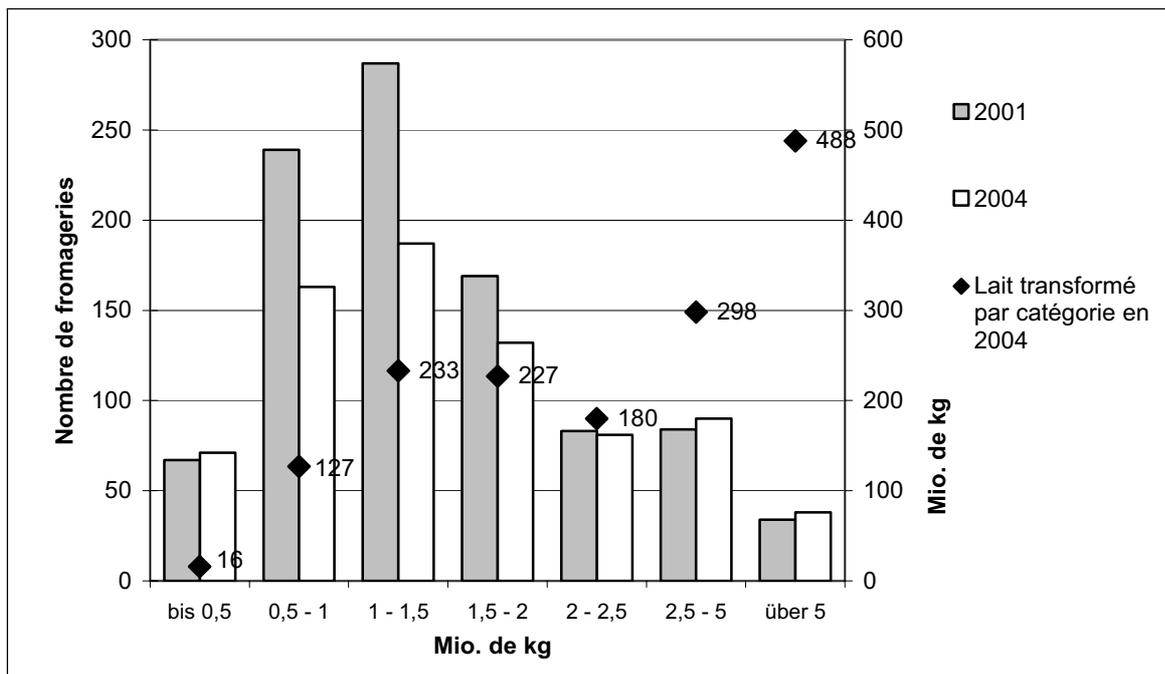
Ces dernières années, une concentration notable a eu lieu dans la transformation et dans le commerce. Le tableau 36 résume la situation telle qu'elle se présentait avant la PA 2002.

**Tableau 36 Sites de production ventilés selon le type de produit**

Type de produit	Sites de production			
	1995	1998	2001	Variation 1998-2001
Produits frais	204	159	124	-35
Fromage	1 190	1 108	986	-122
Beurre	4	2	2	0
Glaces, sorbets	14	17	26	+9
Autres	33	23	10	-13

Source: OFS

Lors du passage à la nouvelle organisation du marché, le 1<sup>er</sup> mai 1999, l'évolution structurelle s'est accélérée notamment en ce qui concerne les fromageries (figure 40). Alors qu'en 2001, 75% d'entre elles valorisaient un demi-million à deux millions de kg de lait, elles n'étaient, en 2004, plus que deux tiers environ situées dans cette fourchette. Cette tendance est également observée, à un degré moindre, pour les laiteries.

**Figure 40** Nombre de fromageries par classe de grandeur

Source: TSM

## Conclusion

Le contingentement laitier a efficacement limité la quantité de lait. Après l'introduction du commerce de contingents, la production s'est davantage concentrée dans des exploitations plus grandes. De même, de légers déplacements ont eu lieu à l'échelon de la transformation. La part du lait transformé en fromage a diminué de 4% entre 2000 et 2004 et s'est établie à 41,2%. Les difficultés rencontrées dans l'écoulement de l'emmental sont la principale raison de ce recul.

### 2.1.2.1.3 Développements internationaux

#### Concurrence

A l'échelon de la production, on observe actuellement une différence du prix du lait d'environ 25 à 30 centimes par rapport au niveau européen, qui se situe en moyenne à 45 ct./kg (janvier à juin 2005). Cependant, en Europe, les prix varient fortement selon le mode de transformation du lait. En Suisse, le soutien du marché compense environ deux tiers de la différence précitée. La protection à la frontière et les contributions à l'exportation versées en vertu de la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (« loi chocolatière ») contribuent elles aussi à maintenir la compétitivité, en ce qui concerne les prix, non seulement des fromageries et des laiteries, mais également celle de l'industrie qui utilise du lait, dans le pays et à l'étranger.

#### Politique laitière de l'UE

L'UE a également procédé à d'importantes réformes de sa politique agricole ces dernières années. Les mesures qu'elle a prises sont commentées au ch. 1.3.1.3.

L'UE a repris certains objectifs fondamentaux et mesures spécifiques de la réforme suisse : par exemple, la séparation entre la politique des revenus et celle des prix (réforme de la PAC 1992) et les mesures visant à une agriculture multifonctionnelle et compétitive (Agenda 2000). En juin 2003, les ministres de l'agriculture réunis au Luxembourg ont lancé une nouvelle étape de réforme fondamentale. Leurs décisions, qui s'inspirent également des objectifs de l'Agenda 2000, seront mises en œuvre entre 2005 et 2013. Elles concernent principalement le remplacement des paiements de transferts liés à la production par une prime d'exploitation assujettie au respect de normes dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire, de la protection des animaux, etc. (éco-conditionnalité). La prime accordée aux grandes exploitations sera en outre réduite, afin de libérer des moyens financiers complémentaires pour la promotion du développement rural (système appelé « modulation »). Ces instruments seront complétés par des mesures servant à promouvoir le développement du milieu rural et à assurer le respect des budgets agricoles. D'autres mesures importantes pour l'économie laitière consistent à abaisser le prix d'intervention du beurre (25% de 2004 à 2007) et celui de la poudre de lait écrémé (15% d'ici à 2006), ainsi qu'à réduire progressivement la quantité d'intervention fixée pour le beurre (qui passera de 70 000 à 30 000 t jusqu'à 2007). Il n'existera par ailleurs plus de prix indicatif européen pour le lait. Afin d'améliorer les perspectives des producteurs européens en matière de revenu, il sera versé une compensation de 11,81 euros par tonne de contingent laitier en 2004, qui augmentera jusqu'à 35,5 euros à partir de 2006. Ces paiements de compensation sont aussi liés à la prorogation du système des quotas jusqu'en 2014/15 et aux augmentations annuelles de la quantité prévues à partir de 2006, qui entraîneront une baisse du prix du lait.

## **Accords avec l'UE**

Les accords bilatéraux I et II sont très importants pour l'économie laitière suisse. L'accord sur le fromage, qui fait partie de l'Accord agricole (Bilatérales I), revêt notamment une importance primordiale. En raison de l'ouverture progressive et réciproque des marchés du fromage, qui aboutira à une libéralisation totale en été 2007, la compétitivité, sur le plan européen, de notre produit d'exportation de loin le plus important est un enjeu capital. Mais l'économie laitière bénéficiera aussi du libre accès au marché du fromage européen, c'est-à-dire à des consommateurs disposant d'un pouvoir d'achat élevé et ayant des habitudes alimentaires semblables aux nôtres. Si, à moyen ou à long terme, la part suisse à la consommation dans l'UE s'accroissait de 1% (passant ainsi de 0,5 à 1,5%), la production laitière suisse pourrait augmenter d'environ un quart.

La révision du Protocole 2 de l'accord de libre-échange avec l'UE (Bilatérales II) joue également un grand rôle. Elle améliore l'accès au marché européen pour les produits agricoles transformés, qui contiennent en général aussi du lait comme matière première (p.ex. chocolat). Comme nous l'avons déjà dit, il faut cependant s'attendre à ce que les contributions à l'exportation soient supprimées à la suite des négociations de l'OMC.

Enfin, il convient de mentionner l'élargissement de l'UE à l'Est, c'est-à-dire l'adhésion de dix pays supplémentaires. A court terme, celle-ci n'aura guère d'effets sur le marché laitier suisse. Il est vrai que parmi les nouveaux membres de l'UE, plusieurs ont un grand potentiel agricole, mais ils souffrent de déficits structurels qu'ils ne sauraient combler en quelques années. Au contraire, il est probable que

l'économie fromagère suisse puisse gagner des clients dans la population de l'UE, qui s'est accrue de quelque 75 millions de personnes.

## **OMC**

Il semble probable, à l'heure actuelle, que le cycle de Doha ne sera pas clos avant 2006 (cf. ch. 1.3.1.2). Les décisions devront ainsi vraisemblablement être appliquées dans la période allant de 2008 à 2012, voire plus tard. S'agissant de l'accès au marché laitier, il faut partir du principe que la protection à la frontière pour les produits autres que le fromage sera substantiellement réduite. En ce qui concerne le soutien lié à la production, les sommes autorisées seront probablement réduites de moitié. Les subventions à l'exportation, quant à elles, seront sans doute totalement supprimées. La Suisse a d'ores et déjà pris des mesures concernant le soutien interne et les contributions à l'exportation, qui améliorent la position de départ du secteur pour la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'OMC.

Dans le contexte de l'OMC, la notification du supplément versé pour le lait transformé en fromage est un sujet sensible. Il figure aujourd'hui aussi bien dans la boîte orange que dans la boîte verte. Or, on s'attend à ce qu'il ne puisse pas rester dans cette dernière, en particulier lorsque le contingentement laitier sera supprimé. La réduction générale substantielle du soutien du marché – y compris la diminution de moitié du supplément précité – offrira en revanche une plus grande marge concernant la boîte orange. Cette mesure ne devrait donc pas être compromise par le cycle de Doha.

## **Conclusion**

Pour que l'économie laitière suisse devienne une branche prospère de notre économie, il faut, à tous les échelons, des entrepreneurs aptes à transformer leurs atouts en valeur ajoutée sur les plans national et international. Compte tenu des paiements directs, ils devraient être à même de réaliser un revenu approprié dans la production laitière. Dans le pays comme à l'étranger, la qualité et la diversité des produits, l'esprit novateur des transformateurs et la spécialisation dans la fabrication de fromages au lait cru, sont considérés comme de solides atouts de notre économie laitière. Les accords conclus avec l'UE et les négociations au sein de l'OMC influent sur la valeur ajoutée et renforcent la pression concurrentielle, mais ils donnent aussi accès à de nouveaux marchés et assurent ainsi un potentiel de développement au secteur laitier.

### **2.1.2.1.4 Études et avis de la filière**

Plusieurs études sur l'évolution future de la politique agricole ont été réalisées sur mandat de l'OFAG et de la filière. Nous les présentons de manière succincte ci-après, ainsi que les résultats et les conclusions qu'il convient d'en tirer. Les représentants de la filière ont eu l'occasion de se prononcer sur l'agencement de la future politique agricole lors d'un forum. Leurs attentes et leurs idées sont brièvement décrites à la fin du chapitre.

## **Etudes sur la suppression du contingentement laitier et la réallocation des moyens du soutien du marché à l'octroi d'un paiement direct aux producteurs de lait**

L'OFAG a fait réaliser plusieurs études portant sur les conséquences qu'entraîneront la suppression du contingentement laitier, la réduction du soutien du marché et la réallocation prévue de ressources financières aux paiements directs:

- Evaluation der Milchkontingentierung (Évaluation du contingentement laitier; résumé en français) : étude préliminaire mettant l'accent sur l'analyse des effets,. B. Lehmann et al., Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, août 2000.
- Analyse du marché du lait; effets des mesures de l'Etat sur la compétitivité de l'économie laitière, MAAP 2002. B. Koch et P. Rieder, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, février 2002.
- Évaluation de la gestion laitière; étude principale (analyse d'effectivité et d'efficience) B. Lehmann et al., Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, septembre 2001.
- Série d'études, parties 1 à 4, et synthèse:
  - Partie 1: Analyse microéconomique du transfert du soutien des produits aux facteurs de production dans le secteur laitier (région de plaine). B. Lehmann et C. Gerwig, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, octobre 2002.
  - Partie 2: Stratégies pour les exploitations de montagne en vue des conditions-cadre futures dans le secteur laitier. B. Lehmann et al., Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, octobre 2002.
  - Partie 3: Conséquences structurelles sur la région de montagne. P. Rieder et C. Flury, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, octobre 2002.
  - Partie 4: Effets sectoriels de la suppression du contingentement laitier et du transfert du soutien. S. Pfefferli, G. Mack et S. Mann, Agroscope FAT Tänikon, février 2003.
  - Synthèse: Effets d'une suppression du contingentement laitier et du transfert du soutien du prix du lait. C. Flury et al., Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, Agroscope FAT Tänikon et OFAG, mars 2003.
- Étude sur la production de lait et de viande jusqu'en 2011, janvier 2005.
  - Sous-projet A: Evolution des structures et de l'offre des exploitations de bétail bovin en Suisse. B. Lehmann et C. Gerwig, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, décembre 2004.
  - Sous-projet B: Analyses des marchés du lait et de la viande dans différentes conditions générales, P. Rieder et C. Flury, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, décembre 2004.
  - Sous-projet C: Répercussions au plan régional et sectoriel, S. Pfefferli et G. Mack, Agroscope FAT Tänikon, décembre 2004.
  - Synthèse: L'évolution future de la production de lait et de viande en Suisse jusqu'en 2011. C. Flury, C. Gerwig, G. Mack, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, janvier 2005.

Ces études permettent de tirer les conclusions ci-après pour l'évolution de la politique agricole :

- L'amélioration de la compétitivité de l'économie laitière suisse doit être le but principal. Les mesures d'intervention de l'Etat doivent désormais être conçues

de sorte à ne pas entraver l'évolution structurelle nécessaire aux échelons de la production et de la transformation.

- En raison de l'accord bilatéral conclu avec l'UE, il n'est pour l'heure pas nécessaire d'apporter des changements à la protection douanière en ce qui concerne le fromage. Par contre, le mode actuel de répartition du contingent tarifaire fixé pour les importations de beurre, selon la prestation fournie en faveur de la production suisse, n'est pas optimal du point de vue de la politique de la concurrence.
- Le contingentement laitier doit être supprimé dès que possible. Afin que les producteurs de lait et les transformateurs puissent s'adapter aux nouvelles conditions générales, il convient d'orienter progressivement les mesures vers un marché laitier sans contingentement et, en vue d'améliorer la compétitivité du secteur, de remplacer les suppléments et les aides servant aujourd'hui à soutenir le prix du lait par des contributions UGBFG versées aux producteurs.

Les études ont fourni des informations intéressantes concernant surtout la baisse des coûts, la grandeur d'exploitation et les effectifs permettant de pratiquer avec succès la production laitière, l'évolution probable des prix et les conséquences d'une réallocation, aux paiements directs, des fonds consacrés actuellement au soutien du prix du lait, ainsi que le comportement des producteurs en matière d'offre :

- Si l'on admet un contingent moyen de 70 000 à 80 000 kg (état 2002), une augmentation de 10 000 kg permet aux exploitants de réduire en moyenne les coûts de 2 à 3 ct./kg de lait. Ce potentiel de baisse des coûts décroît en fonction des volumes de production, conformément au principe de l'utilité marginale. Selon le type d'exploitation, la baisse des coûts peut générer un revenu supplémentaire allant jusqu'à 35 000 francs, à condition toutefois qu'il ne soit pas nécessaire d'acheter des contingents. Cette baisse potentielle considérable des frais de production grâce à l'agrandissement des exploitations ne suffira cependant pas à améliorer rapidement la compétitivité des producteurs suisses par rapport à leurs voisins européens.
- Une baisse du prix du lait mettrait surtout sous pression les exploitations qui travaillent dans des conditions de production défavorables ou qui sont fortement endettées. Ceux qui ne parviendront pas à rester compétitifs abandonneront la production laitière, voire l'activité agricole, ce qui permettra à d'autres exploitations de s'agrandir. Quant à ceux qui souhaitent réussir dans la production laitière, ils devront vendre le lait aux utilisateurs fabriquant des produits à haute valeur ajoutée. Lorsque leurs conditions de production sont défavorables, les agriculteurs de la région de montagne se spécialiseront probablement plus souvent dans la garde de vaches mères ou dans l'élevage d'animaux destinés aux exploitations de plaine. Par contre, si les conditions de production sont favorables et que le lait permet de réaliser une valeur ajoutée suffisante, il restera certainement, dans la région de montagne, des exploitations produisant pour le marché laitier.
- Les conditions-cadre de la production laitière et les instruments en vigueur pour le soutien du marché influent sur la grandeur des exploitations, le mode de gestion, le choix du type de vache et le volume de production. L'octroi de suppléments et d'aides sans restriction des quantités entraîne une augmenta-

tion de la production laitière. En effet, les exploitants pratiquant une production laitière intensive ont, en ce qui concerne les coûts, un avantage sur ceux qui ont opté pour une exploitation extensive lorsqu'ils gardent des vaches à haute performance laitière. Or, pour mettre à profit le potentiel de ces animaux, ils doivent les nourrir avec des aliments (concentrés) à haute teneur nutritive. Il suffit alors d'une surface minimale comparativement plus petite pour assurer l'existence d'une exploitation que dans le scénario du report de fonds sur les paiements directs.

- Même si le contingentement laitier était maintenu, le prix du lait baisserait sensiblement dans les années à venir, notamment en raison de la réallocation des fonds affectés au soutien du prix du lait. L'effet de soutien direct disparaîtra. En outre, les accords bilatéraux conclus avec l'UE prévoient, à partir de l'été 2007, la franchise douanière pour les exportations et les importations de fromage. Le libre accès aux marchés suisse et européen poussera au rapprochement des prix dans le commerce de gros. Pour garder leurs parts de marché, les fournisseurs suisses devront proposer leur fromage au même prix que ceux de l'UE. Il faut par conséquent que les transformateurs puissent acheter le lait à des prix également compétitifs. En l'absence de mesures de soutien, le prix du lait en Suisse s'adaptera donc au niveau européen plus bas.
- Si le soutien du marché était légèrement réduit de 2007 à 2011, mais maintenu en principe, et que les fonds fédéraux disponibles restaient constants durant cette période, le prix du lait se stabiliserait probablement autour de 60 centimes d'ici à 2011. Comme les effectifs bovins par hectare de surface herbagère ont tendance à diminuer, la production de viande devrait elle aussi reculer.
- Si les fonds consacrés maintenant au soutien du marché étaient entièrement affectés à l'octroi de contributions UGBFG pour les vaches laitières, le prix du lait baisserait et n'atteindrait plus que 42 à 50 centimes d'ici à 2011. Or, un prix de 42 centimes ferait diminuer la production d'environ 3%. L'octroi d'une contribution de 700 francs pour les vaches laitières contribuerait cependant à la stabiliser au niveau actuel. Quant à la production de viande, elle devrait plutôt diminuer en raison de la baisse des effectifs de bovins par hectare de surface herbagère.
- Si l'OMC adoptait une formule de réduction radicale des droits de douane et que le soutien du marché était entièrement réalloué, le prix du lait s'établirait à environ 42 centimes; le prix effectif dépend toutefois aussi de l'évolution des quantités. Les modélisations indiquent une augmentation des importations de viande (+30%) qui ferait baisser les prix de 20% au moins jusqu'en 2011 (année de référence 2001).
- Mises à part les conditions-cadre politiques et économiques, l'évolution du prix du lait dépendra fortement de la manière dont les consommateurs réagissent aux changements de prix et de la préférence qu'ils accordent aux produits laitiers suisses. La pression sera plus forte si l'élasticité de la demande par rapport aux prix est faible, ou s'il faut compter avec davantage d'importations ou moins d'exportations.

### *Conclusions tirées des études*

Les études ont permis de tirer quelques conclusions pour l'agencement de la future politique agricole:

- Sans contingentement laitier, les objectifs de la politique agricole seront désormais atteints plus efficacement et de façon plus avantageuse pour l'économie dans son ensemble qu'avec une limitation de l'offre<sup>75</sup>.
- Dans un environnement concurrentiel (ouverture du marché du fromage envers l'UE, réduction du soutien lié aux produits), une production laitière non limitée conduit plus rapidement à la mise en place de structures compétitives, assurant la rentabilité des exploitations laitières.
- Les changements sur le marché du lait et dans la production laitière ne devraient pas avoir d'incidence notable sur le marché de la viande pris dans son ensemble (bœuf, veau). L'abandon, par certaines exploitations, de la production laitière en faveur de la production de viande ne devrait pas entraîner cette dernière à la hausse<sup>76</sup>.
- La région de montagne peut continuer à jouer un rôle important dans la production laitière, même sans contingentement, à condition d'adapter ses structures aux exigences et de tirer parti des chances de commercialisation.
- L'octroi d'une contribution UGBFG pour les vaches laitières bénéficierait surtout aux exploitations de la région de plaine et des collines. Dans la région de montagne, par contre, l'octroi de cette contribution compensera moins bien les pertes de revenu<sup>77</sup>. Il faudrait dès lors prévoir une autre mesure de compensation.

### **Autres études relatives aux effets de la PA 2011**

Les scénarios choisis dans les études sur la production de lait et de viande jusqu'en 2011 ne correspondent plus tout à fait à la stratégie actuelle de la PA 2011. Les auteurs ont donc été chargés d'évaluer également, à l'aide de leurs modèles, les conséquences du scénario proposé dans le présent rapport. Les résultats sont attendus pour l'élaboration du message sur la PA 2011.

### **Étude sur l'amélioration de la compétitivité dans la région de montagne**

La Haute école suisse d'agronomie (HESA) réalise actuellement une étude interdisciplinaire, de portée pratique, sur le thème « Développement de stratégies pour l'amélioration de la compétitivité du secteur laitier dans la région de montagne compte tenu de la multifonctionnalité ». Dans des régions choisies, les auteurs examinent, à l'exemple de quelques exploitations, les facteurs assurant une production laitière financièrement avantageuse, des modes novateurs de transformation du

<sup>75</sup> Lehmann et al. (2001), Évaluation de la gestion des quantités de lait (étude principale), Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich

<sup>76</sup> Flury C., Gerwig C. et Mack G. (2005): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011, Institut d'économie rurale, EPF Zurich

<sup>77</sup> G. Mack und S. Pfefferli (2004), L'évolution future de la production de lait et de viande en Suisse jusqu'en 2011, répercussions au niveau régional et sur le plan macro-économique, Agroscope FAT Tänikon

lait et la création de valeur ajoutée au niveau régional. Ce projet a débuté en 2003 et devrait s'achever en août 2007.

L'équipe de recherche analyse les conséquences de la libéralisation du marché laitier et tente d'indiquer comment les agriculteurs pourraient continuer de produire du lait en montagne dans ces conditions. La partie de l'étude consacrée à la production laitière se concentre sur la diminution des coûts (projet partiel 1). Bien entendu, ce point est aussi traité dans les travaux relatifs à la fabrication de produits laitiers et à leur commercialisation (projet partiel 2), mais le développement de produits novateurs y revêt davantage d'importance. Le troisième sous-projet concerne la multifonctionnalité de la filière du lait au niveau régional. Il vise à déterminer les prestations que fournit le secteur pour l'occupation du territoire dans les régions choisies et à vérifier, dans quelle mesure elles répondent aux attentes de la société.

### **Rapports de la filière**

La filière laitière suisse a rédigé deux rapports ces dernières années. Le premier, « Marché suisse des denrées alimentaires: vision jusqu'en 2007 », a été publié en 2001. Il pronostique l'évolution en ce qui concerne la demande, la production de matières premières, la transformation ainsi que le commerce de gros et de détail pour différents groupes de produits. Les auteurs s'attendent à une hausse de la demande sur le marché suisse pour les produits laitiers frais, les yoghourts, le fromage frais et le fromage à pâte molle. S'agissant de la production, ils prévoient une plus forte spécialisation des exploitations soit dans la production de lait, soit dans celle de viande après la suppression du contingentement. Dans les régions périphériques, la production laitière devrait se maintenir grâce à la fabrication de spécialités et aux désignations spécifiques permettant de réaliser une valeur ajoutée élevée. Les auteurs relèvent des surcapacités à l'échelon de la transformation, tout en notant qu'elles seront éliminées par une évolution structurelle accélérée.

Le second rapport, « Renforcement de l'économie laitière suisse », datant d'avril 2004, a été élaboré par le Groupe d'intervention Lait, un groupe de travail de la Fédération des producteurs suisses de lait (PSL), auquel ont collaboré les principaux acteurs de l'économie laitière suisse. Les membres de ce groupe s'opposent à un remaniement radical de l'organisation du marché laitier et exigent que les mesures en vigueur, ayant fait leurs preuves, servent de base à l'évolution future du secteur. Ils demandent le maintien de la protection à la frontière pour les produits de laiterie, du supplément versé pour le lait transformé en fromage et des diverses aides. En complément, le Groupe d'intervention propose d'autres mesures, par exemples des instruments servant à créer de nouveaux débouchés.

### **Forum à l'intention de la filière**

Au début de 2004, l'OFAG a organisé, pour les acteurs de la filière, un forum sur la réorganisation du marché laitier et les mesures d'accompagnement prévues pour l'après-contingentement. A cette occasion, il est apparu que les représentants de la branche sont largement d'accord sur les objectifs stratégiques de l'économie laitière suisse. Ils mettent le poids sur le marché intérieur. S'agissant des exportations de fromage, ils identifient le potentiel de notre pays principalement dans le segment haut de gamme. A leur avis, les producteurs ne seront compétitifs sur les marchés étrangers que si leurs désavantages comparatifs sont équitablement compensés. D'où la revendication d'une contribution UGBFG pour les vaches laitières. Il

conviendrait aussi d'inciter davantage d'exploitants à l'abandon de l'activité agricole, afin de favoriser l'évolution nécessaire des structures et la disponibilité des terres. Une révision du droit foncier rural et du droit de bail à ferme agricole, de même que du système des paiements directs, serait à envisager à cet effet. Quant aux mesures d'accompagnement, les représentants de la branche souhaitent que les contingents supplémentaires, destinés à être supprimés, soient remplacés par un instrument efficace permettant de promouvoir la répartition des tâches entre la montagne et la plaine. Ils plaident par ailleurs pour le maintien des aides à l'investissement, notamment au bénéfice des régions périphériques. Enfin, il leur paraît indiqué d'examiner l'introduction d'instruments visant à frayer la voie vers de nouveaux débouchés et marchés d'exportation. La grande majorité des représentants de la filière revendique le maintien de la protection à la frontière et la prorogation aussi bien du supplément versé pour le lait transformé en fromage que des aides. Les producteurs de lait craignent d'importantes pertes de revenu en raison de la baisse du prix du lait, car le soutien accordé pour le fromage, le beurre et le lait écrémé se répercute indirectement aussi sur le prix des produits laitiers frais. Or, cet effet de levier n'existerait plus si les moyens servant aujourd'hui au soutien du prix du lait étaient réalloués aux paiements directs.

### **2.1.2.1.5 Suppression du contingentement laitier**

#### **Contexte**

Logiquement, le contingentement laitier aurait dû être supprimé lors de la première phase de la réforme agricole, PA 2002. Or, on jugea alors qu'il était trop risqué d'abandonner intégralement ce système. Il a néanmoins changé de fond en comble par l'introduction du commerce de contingents. Celui-ci a apporté la flexibilité souhaitée pour l'adaptation des structures dans les exploitations, mais il s'est aussi avéré onéreux. Les coûts de la production laitière ont nettement augmenté en moyenne.

#### *Raisons plaidant pour la suppression du contingentement laitier*

La décision de supprimer le contingentement laitier a été prise par le Parlement lors de la révision de la loi sur l'agriculture (PA 2007). Le législateur a ainsi confirmé l'orientation fondamentale de la politique agricole vers le marché. La suppression du contingentement réduira les distorsions de la concurrence dans la production et la commercialisation et améliorera ainsi la compétitivité à ces deux échelons. Le secteur n'étant plus grevé par les rentes contingentes, il devrait s'ensuivre une baisse des coûts de production. Par ailleurs, les possibilités de réaliser de la valeur ajoutée se multiplieront et les entrepreneurs disposeront d'une plus grande marge de manœuvre. Les conditions de production seront adaptées de sorte que les producteurs de lait suisses puissent effectivement saisir les chances de croissance que leur offrent les marchés. A cet effet, il ne suffit pas que les acteurs assument la responsabilité de la commercialisation; ils doivent aussi être responsables de la gestion des quantités. Enfin, les études réalisées ont mis en évidence que sans le contingentement laitier, les objectifs de la politique agricole seraient atteints plus efficacement et de façon plus avantageuse pour l'économie dans son ensemble.

### *Contenu de la base légale*

Les art. 36a et 36b LAgr sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004. L'art. 36a fixe au 1<sup>er</sup> mai 2009 le délai pour la suppression 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. Il permet aussi de faire bénéficier certaines organisations d'une exemption anticipée, au plus tôt au 1<sup>er</sup> mai 2006, et définit les exigences que doivent remplir les producteurs et les organisations intéressées.

L'art. 36b régit la période allant de la première date à laquelle une exemption peut être envisagée 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. Ce n'est qu'au cours des délibérations parlementaires que l'art. 36b a été inscrit dans la loi, le but étant de faciliter le passage au nouveau système pour les producteurs. Les restrictions en matière de commercialisation de lait ont pour but de 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.

### **Appréciation et situation actuelle**

Dans l'ordonnance du 10 novembre 2004 sur l'exemption du contingentement laitier<sup>78</sup>, le Conseil fédéral a édicté les dispositions d'exécution relatives à l'art. 36a LAgr. 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 un plafond à respecter par l'organisation 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 pendant la période en question.

L'exemption anticipée du contingentement est accueillie avec beaucoup d'intérêt par la branche. Elle permet, d'une part, de réduire les coûts de production, dans la mesure où les dépenses pour l'achat et la location de contingents diminuent. D'autre part, elle offre une chance d'accroître les quantités.

Au printemps 2004, lorsque les discussions relatives à l'exemption anticipée du contingentement ont été entamées et que les milieux intéressés ont commencé à s'y préparer, les prix des contingents se sont mis à grimper. Les producteurs espéraient sans doute améliorer leur situation pour l'après-contingentement en acquérant des quantités supplémentaires. Mais la hausse des prix s'explique aussi par le fait que la production laitière a gardé son attrait. La quantité totale est assez faible, des mesures sont prises pour soutenir le prix du lait et certaines organisations de producteurs semblent vouloir poursuivre une stratégie de raréfaction.

<sup>78</sup> OECL; RS 916.350.4

L'adoption de l'OECL marque une étape importante sur la voie vers la suppression du contingentement. Il appartient maintenant aux producteurs et à leurs organisations de faire usage des possibilités qui leur sont offertes et de trouver une solution adaptée à leur cas concret. Le cadre défini dans l'ordonnance est large. Il serait cependant indiqué que les organisations et les producteurs désireux d'être exemptés du système profitent de la période transitoire pour mettre sur pied des structures adaptées au marché et susceptibles de faire leurs preuves dès 2009.

De manière générale, on a observé un renversement de la tendance. Si, lors des délibérations sur la PA 2007, la branche s'opposait encore en majorité à la suppression du contingentement, elle participe maintenant activement aux préparatifs de l'exemption anticipée. Le renouveau conforme aux conditions du marché que présage la création d'organisations appropriées est un autre aspect positif de ce changement d'attitude.

Comme les préparatifs de l'exemption anticipée battent leur plein, il n'est plus guère envisageable de prolonger les échéances en vertu de l'art. 36a, al. 3.

### **2.1.2.2 Concept**

En économie laitière, comme dans les autres secteurs économiques, ce sont l'esprit d'entreprise et l'action responsable des différents opérateurs économiques qui comptent. Toutefois, comme le mandat constitutionnel oblige l'agriculture à fournir des prestations d'intérêt général, pour lesquelles il lui est difficile d'être concurrentielle en raison des conditions naturelles et économiques, il est légitime que l'Etat lui apporte son soutien. Celui-ci consiste en un catalogue de mesures coordonnées, qui comprend des aides financières, la protection à la frontière, l'amélioration de la transparence des marchés, des mesures d'entraide et des mesures d'appoint; il a pour but d'assurer à long terme la viabilité économique de ce secteur.

Conformément à ces principes, nous proposons le concept suivant : les moyens servant actuellement au soutien du marché sont réalloués aux paiements directs, mis à part le supplément pour le lait transformé en fromage, qui est revu à la baisse. A ce supplément s'ajoutent la protection à la frontière, des mesures pour la région de montagne, le monitoring du marché laitier, le soutien des mesures d'entraide et une réglementation transitoire pour l'après-contingentement.

#### **2.1.2.2.1 Les acteurs du marché au cœur de la stratégie**

##### **Responsabilisation**

Les acteurs du marché sont au centre du concept. C'est d'ailleurs le principe qui a régi, depuis 1999 (PA 2002), le passage d'une économie laitière dominée par l'Etat à un système axé sur l'économie de marché. Des dispositions transitoires en ont cependant atténué les conséquences structurelles jusqu'à présent. Vu l'échéance de l'ordonnance de transition dans le domaine du lait (fin avril 2004) et la suppression prévue du contingentement laitier, des mécanismes de protection importants offerts jusqu'à présent par les pouvoirs publics ne seront désormais plus disponibles (p.ex. financement des stocks de fromage et de beurre ou fixation d'un prix-cible du lait au niveau des producteurs). Ils font place à l'autoresponsabilité. Aujourd'hui, il s'avère qu'en dépit de l'interventionnisme pratiqué pendant des décennies, la branche laitière sait faire face aux nouveaux défis.

## Orientation marché

Depuis des années, il n'existe plus de prescriptions concernant le « pilotage » du lait vers des canaux dits à forte valeur ajoutée. Cependant, l'économie de marché ne s'est pas encore imposée dans toute la branche. L'octroi des suppléments et la différenciation des aides financières ont encore un certain effet régulateur. Le contingentement de l'offre est, lui aussi, contraire aux principes de l'économie de marché. En l'absence d'une réglementation des quantités relevant du droit public et de mesures de soutien du marché, le principe de l'offre et de la demande pourra vraiment s'appliquer.

### 2.1.2.2 Réallocation du soutien du lait aux paiements directs

Il est prévu de remplacer, à une exception près, les suppléments et les aides par un paiement direct en faveur des producteurs de lait. Seul le supplément pour le lait transformé en fromage est maintenu, mais à un niveau plus faible. Ce transfert des contributions ne prive pas le secteur laitier des moyens financiers actuels, car ils lui sont restitués sous la forme d'une contribution UGBFG versées pour les vaches laitières.

Les vaches laitières sont aujourd'hui exclues de cette contribution, dans la mesure où on déduit, dans le calcul, une UGBFG par 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. C'est une mesure efficace et conforme aux objectifs pour aider le secteur laitier à rester compétitif.

- **Adaptation de l'art. 188 LAgr**, Suppression de la disposition limitant dans le temps l'octroi du supplément pour le lait transformé en fromage (art. 38); limitation de l'octroi des autres aides et suppléments au 31 décembre 2008 (art. 39-42)
- *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et au 1<sup>er</sup> janvier 2009*
- *Adaptation de l'ordonnance sur le soutien du prix du lait au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et 2009*
- *Adaptation de l'ordonnance sur le contingentement laitier au 1<sup>er</sup> mai 2009*

### Raisons plaidant pour la réallocation

La proposition de réallouer les moyens utilisés actuellement pour le soutien du marché a été déterminée par les faits et considérations suivants :

- Des études scientifiques associent les mesures de soutien des prix avec une mauvaise allocation des moyens de production et avec des pertes économiques.
- Le contexte financier, économique et politique est de plus en plus hostile aux mesures de soutien du marché. Le législateur a manifesté son scepticisme vis-à-vis des interventions de l'Etat sur les marchés; dans la loi sur l'agriculture en

vigueur, il a fixé un délai pour la suppression des mesures de soutien du marché (fin 2008) et exigé qu'à partir de 1999, les crédits affectés à ces mesures soient réduits d'un tiers en l'espace de cinq ans.

- Les contributions financières de l'Etat sont moins bien acceptées par le public si elles ne sont pas accordées directement à la production primaire, mais aux échelons situés en amont et en aval.
- Après la suppression du contingentement laitier, le 30 avril 2009, il n'existera plus de mesures étatiques destinées à déterminer la production. Les mesures de soutien des prix incitent toujours à la production et entraînent une augmentation de l'offre lorsque les quantités ne sont pas limitées. Si, par conséquent, après la suppression du contingentement, le prix du lait est supérieur au prix d'équilibre grâce aux mesures de soutien, il s'ensuivra une augmentation de la quantité produite, qui fera baisser les prix. Les mesures de soutien pourraient ainsi favoriser un recul des prix dont bénéficieraient les consommateurs plutôt que les producteurs. Les suppléments et les aides perdraient par ailleurs une partie de leur effet en raison de l'offre accrue.

### **Raisons plaidant en faveur d'un supplément réduit pour le lait transformé en fromage**

- Alors qu'une protection à la frontière adéquate est maintenue pour la « ligne blanche » (beurre, poudre de lait, produits laitiers frais, concentrés de protéines), la libéralisation du marché du fromage sera totale vis-à-vis de l'UE à partir de l'été 2007. Le supplément pour le lait transformé en fromage compensera dans une large mesure l'inégalité de la protection douanière entre la ligne dite jaune (fromage) et la ligne dite blanche.
- Si le supplément était supprimé, l'économie fromagère libéralisée et donc l'économie laitière tout entière seraient défavorisées par rapport à d'autres branches de production (p. ex. viande ou légumes), qui bénéficient d'une plus forte protection à la frontière.
- Au contraire, une suppression totale du soutien du marché risquerait de provoquer une trop forte diminution de la production laitière, voire un effondrement structurel. L'acceptabilité sociale serait compromise. Il importe de maintenir le supplément pour le lait transformé en fromage pour éviter une chute brutale du prix du lait et pour garantir qu'une grande partie du lait serve à la fabrication de fromage aussi à l'avenir.

### **Proposition relative à la mise en oeuvre**

Les moyens fédéraux sont réalloués comme il est indiqué ci-après à l'intérieur des deux enveloppes financières 2004/07 et 2008/11 (tableau 37, figure 41) :

- Les moyens financiers affectés au soutien du marché diminueront et se monteront encore à 160 millions de francs en 2009. Ils serviront à verser un supplément de 10 ct./kg pour le lait transformé en fromage.
- Ce supplément, qui s'élève actuellement à 18 centimes, baissera en deux étapes à 10 centimes d'ici à 2009.

- Les ressources financières ainsi dégagées seront destinées, à partir de début 2007 et en 2009, au financement d'un paiement direct versé sous la forme d'une contribution UGBFG, aussi pour les vaches laitières. 66 millions de francs seront transférés dans un premier temps. Des montants prélevés sur le crédit prévu dans l'enveloppe financière actuelle des paiements directs viendront s'ajouter à cette somme, de sorte que la Confédération pourra verser une contribution UGBFG de 200 francs par vache laitière. Dans un deuxième temps, un montant supplémentaire de 205 millions de francs provenant du soutien du marché fera passer la contribution UGBFG à environ 600 francs pour tous les animaux consommant des fourrages.
- Dans les années 2008 à 2011, un montant de 879 millions de francs sera reporté du soutien du marché laitier dans l'enveloppe financière des paiements directs. A l'intérieur de l'enveloppe financière Production et ventes, 845 millions de francs sont prévus pour l'octroi de suppléments et d'aides.

**Tableau 37 Moyens financiers soutien du marché laitier et report sur les paiements directs**

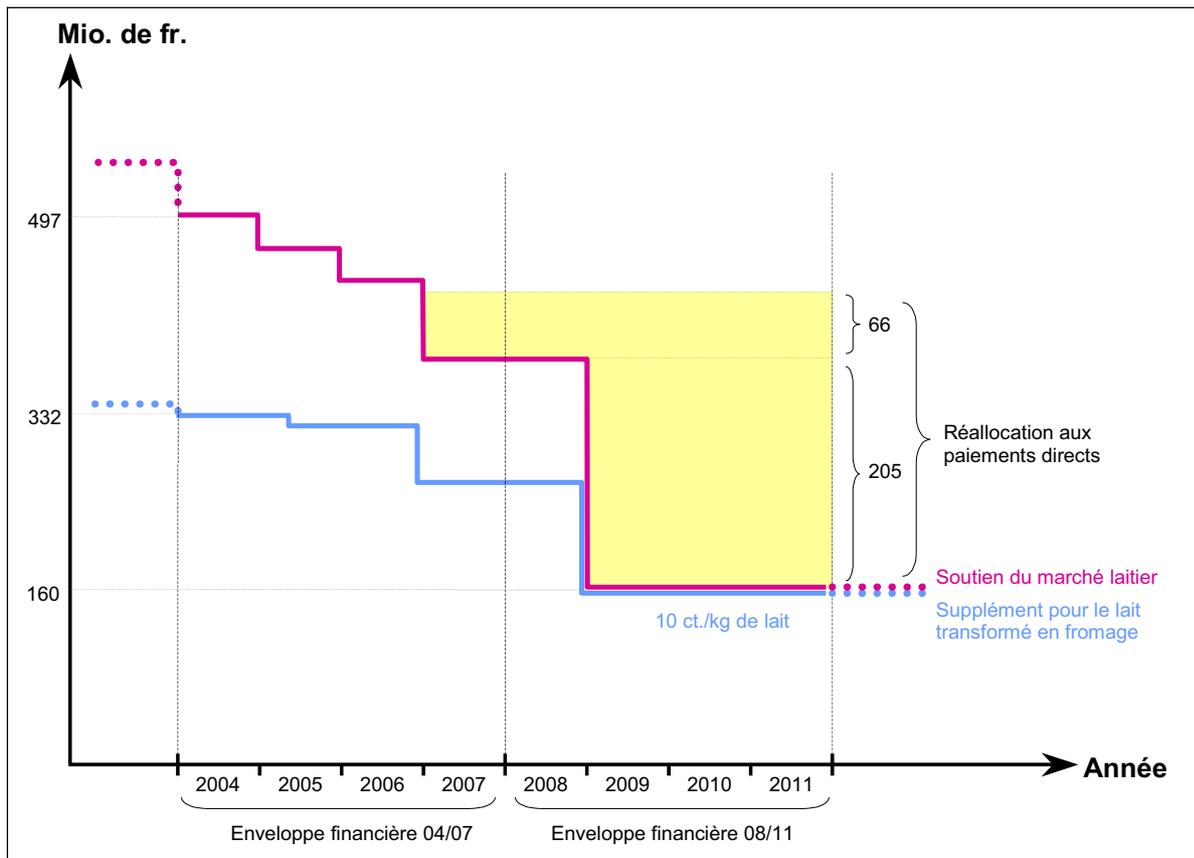
Enveloppe financière 2004/07	2004 en mio. de fr.	2005 en mio. de fr.	2006 en mio. de fr.	2007 en mio. de fr.	Total en mio. de fr.
Suppléments	332	326	318	260	1 236
Aides	165	142	119	105	531
Soutien du marché laitier, total <sup>1</sup>	497	468	437	365	1 767
Transfert vers les paiements directs	-		-	66	66

Enveloppe financière 2008/11	2008 en mio. de fr.	2009 en mio. de fr.	2010 en mio. de fr.	2011 en mio. de fr.	Total en mio. de fr.
Suppléments	248	172	160	160	740
Aides	97	8	-	-	105
Soutien du marché laitier, total <sup>1</sup>	345 <sup>2</sup>	180	160	160	845
Transfert vers les paiements directs	66	271	271	271	879

<sup>1</sup> N'inclut pas les frais administratifs qui se montent actuellement à quelque 6 millions de francs par an.

<sup>2</sup> Les suppléments et les aides sont versés le mois suivant (p.ex. en janvier pour le mois de décembre). D'où la nécessité de prévoir dans le budget 2009 une part de 20 millions de francs du crédit annuel de 2008. De cette manière, le total des suppléments et des aides pour la période 2004 à 2007 reste inchangé.

**Figure 41 Réallocation du soutien du marché du lait aux contributions UGBFG**



La réallocation des moyens financiers ne requiert pas de nouvelle disposition légale. Comme la base légale régissant le soutien du marché échoira à fin 2008, il convient de supprimer la limitation dans le temps en ce qui concerne le supplément pour le lait transformé en fromage.

### Echelonnement facilitant l'adaptation

En considération de l'enjeu que représente le passage au nouveau système, il faut accorder à l'économie laitière le temps de s'adapter à la nouvelle donne. La redistribution modérée des moyens financiers, proposée pour le début de 2007, répond aussi à l'amélioration des revenus que les producteurs de lait revendiquent depuis quelque temps. Le remaniement total du soutien du marché actuel n'aura lieu que deux ans plus tard. La contribution uniforme, qui sera alors versée pour tous les animaux consommant des fourrages grossiers, améliorera la transparence concernant l'allocation des ressources et facilitera grandement les opérations administratives.

### Pourquoi supprimer le supplément de non-ensilage ?

L'octroi du supplément de non-ensilage était déjà contesté avant la PA 2002, lors des délibérations parlementaires sur la révision de la loi sur l'agriculture. Le Conseil fédéral a estimé que la valeur ajoutée engendrée par ce mode de production doit en principe être rémunérée par le marché et non pas par l'Etat. Dans le cadre de la PA 2002, l'octroi du supplément a été prorogé de dix ans en 1999, mais on ne sau-

rait envisager une prorogation supplémentaire, vu l'exigence d'axer davantage la production agricole sur le marché.

### **2.1.2.2.3 Protection à la frontière**

Lors du cycle d'Uruguay de l'OMC, la Suisse a concédé un meilleur accès au marché pour des produits laitiers étrangers, soit un contingent total de 527 000 tonnes d'équivalents de lait. Dans les limites de ce quota, les importations sont limitées pour certains produits sensibles, tandis que celles de fromage ne le sont pas. En effet, le supplément versé pour le lait transformé en fromage équivaut indirectement à la protection douanière dont bénéficient le beurre et les produits de laiterie. Cette réglementation des importations forme, au demeurant, un ensemble cohérent avec la libéralisation du commerce de fromage prévue dans l'accord agricole avec l'UE.

Comme la protection à la frontière revêt une importance différente selon les produits, il faudra continuer à la différencier.

### **Beurre**

Pour assurer des conditions stables sur le marché laitier, il faudra maintenir dans les années à venir une protection douanière suffisante pour le beurre. La quantité produite en Suisse ne devrait pas dépasser la demande dans le pays, car il n'est pas possible d'exporter ce produit à des prix couvrant les coûts. Il conviendra donc, le cas échéant, d'importer uniquement de manière ciblée les quantités nécessaires à l'approvisionnement. Si la protection à la frontière diminuait, le marché devrait absorber une quantité supplémentaire de matière grasse du lait, ce qui entraînerait inévitablement les prix du beurre et du lait à la baisse.

Il y a toutefois lieu de libéraliser les modalités relatives à l'importation de beurre. La réglementation prévue à l'art. 42 LAgr échoira à fin 2008. Inutile de la proroger, car les importations de beurre peuvent parfaitement être réglées par le biais des dispositions générales sur les importations (art. 17 à 25) :

- Le Conseil fédéral délègue la tâche de fixer le contingent tarifaire partiel n° 7.4 (beurre) à l'OFAG, qui devra libérer à temps un quota d'importation, c'est-à-dire lorsqu'il est prévisible que la production suisse et les stocks ne suffiront pas à couvrir les besoins.
- A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le contingent partiel de beurre sera mis aux enchères. Il est proposé de limiter les importations aux grands emballages comme jusqu'ici. Le but n'est en effet pas de garnir les étagères de plaques de beurre étranger, mais de couvrir ponctuellement les besoins du marché en matière grasse du lait. Comme jusqu'à présent, le beurre importé ne sera pas vendu tel quel mais mélangé au produit 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 LAgr dans le cadre de la PA 2007 – on évitera la concentration actuelle des droits d'importer sur 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 que procure la protection à la frontière 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.

## **Lait et produits de laiterie**

Le marché intérieur du lait et des produits de laiterie est actuellement approvisionné par la production suisse. Hormis la protection que confèrent les distances, les droits de douane élevés contribuent également à empêcher l'importation de grandes quantités. Il est vrai que, dans le cadre du contingent tarifaire partiel n° 7.3, des importations de produits laitiers (p. ex. yoghourts) de 200 tonnes au maximum par an sont possibles. L'OFAG répartit ce contingent dans l'ordre des annonces d'importations (système du lévrier auprès de l'autorité qui délivre les permis). Il est toutefois prévu de remplacer ce système par le régime du lévrier à la frontière, plus simple à gérer.

Dans ce domaine, la protection à la frontière revêt une importance particulière pour nos relations avec l'UE. L'ouverture plus poussée des marchés, en principe souhaitable, présuppose que la Suisse et l'UE trouvent une solution acceptable pour les deux parties en ce qui concerne la diminution équilibrée des droits de douane. La révision, en février 2005, du Protocole n° 2 de l'accord de libre-échange Suisse - UE relatif aux échanges de produits agricoles transformés est un bon exemple en ce sens. Dans le cadre de cet accord, environ 6% du lait commercialisé sont aujourd'hui exportés par le biais de produits transformés.

## **Poudre de lait**

Si les importations de poudre de lait écrémé et entier, fabriquée dans les conditions de production les plus favorables aux quatre coins du globe, n'étaient pas limitées, elles concurrenceraient fortement le marché suisse et influeraient indirectement sur les prix à la production. C'est pourquoi, la protection douanière a depuis toujours été relativement élevée. Aujourd'hui, les importateurs ont le droit d'importer une part de poudre de lait entier au taux réduit dans le cadre du contingent tarifaire n° 7 s'ils ont préalablement acheté quatre parts de marchandise du pays. Ceux qui renoncent expressément à cette possibilité touchent une aide pour la poudre de lait entier qu'ils se procurent dans le pays. Les transformateurs (p.ex. l'industrie chocolatière) choisissent ainsi, en comparant le prix de la poudre de lait entier et le montant de l'aide, la solution qui leur convient le mieux.

Lorsque le soutien du marché sera supprimé, le système assez compliqué de l'attribution des droits d'importer d'après la prestation fournie en faveur de la production suisse ne sera plus adéquat. 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 opérateurs commerciaux; il aura par ailleurs moins d'incidence sur la concurrence, tout en étant plus compatible avec les normes internationales. Le contingent devra être fixé de préférence en fonction de la moyenne des quantités importées les cinq dernières années; selon un calcul purement arithmétique, il compterait 680 tonnes.

En ce qui concerne la poudre de lait écrémé, les importateurs doivent dédouaner toutes les importations au droit de douane ordinaire (fr. 323.-/100 kg) conformément à la réglementation en vigueur. Il n'est pas prévu de changement à cet égard.

## **Fromage**

Le commerce de fromage entre l'UE et la Suisse sera entièrement libéralisé en été 2007. Les étapes précédentes de libéralisation n'ont guère influé sur les préférences des consommateurs. Il est toutefois probable que des marchés partiels, sensibles au prix, tels que le secteur des aliments prêts à l'emploi, la restauration et les branches utilisant du fromage fondu comme matière première, se ressentiront de l'ouverture complète des marchés. La compétitivité de l'économie fromagère, quant à elle, continuera d'être promue par le biais du supplément versé pour le lait transformé en fromage, qui sert à réduire le prix du lait en tant que matière première.

## **Conclusion**

Dans le contexte actuel, la protection à la frontière garde son importance pour certains pans de l'économie laitière. C'est par des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux qu'il faudra donc poursuivre l'ouverture des marchés. Les changements proposés en rapport avec la PA 2011 ne sont pas dictés en premier lieu par des engagements pris au niveau international. Il s'agit de mesures autonomes que la Suisse entend prendre pour mieux faire jouer la concurrence dans le domaine des importations. La production suisse n'en sera pas touchée. Les mesures douanières devront être examinées de manière plus générale lorsque les résultats du cycle de Doha seront mis en oeuvre.

### **2.1.2.2.4 Mesures en faveur de la région de montagne**

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. Il est probable que la production laitière diminuera sensiblement dans les régions qui présentent une faible densité de production et qui n'ont guère de possibilités de fabriquer des spécialités. Les producteurs de lait devront donc se réorienter et envisager une reconversion, par exemple en se spécialisant dans l'élevage de jeunes animaux destinés à d'autres producteurs de lait ou dans la production de viande.

### **Mesures prises à ce jour**

L'Etat encourageait jusqu'ici, dans la région de montagne, des solutions permettant de remplacer la production laitière, notamment par le biais des contingents supplémentaires et des contrats d'élevage. Cette mesure incitait les producteurs à se lancer dans l'élevage, surtout lorsque les conditions empêchent une transformation rentable du lait sur place.

Les contingents supplémentaires et les contrats d'élevage seront supprimés en même temps que le contingentement laitier, au 30 avril 2009. Comme l'orientation 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 ont 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 qu'il ne soit nécessaire de prendre des mesures complémentaires.

*Pas de nouvelles mesures spécifiques*

L'objectif d'une production adaptée aux conditions locales signifie, pour la production laitière dans la région de montagne, qu'elle s'imposera surtout là où la matière première peut servir à fabriquer sur place des produits régionaux à forte valeur ajoutée. Prendre, dans la région de montagne, des mesures supplémentaires propres à orienter la production pourrait s'avérer contre-productif à long terme. Elles risqueraient de provoquer des investissements non rentables et d'éclipser des solutions de remplacement, équivalentes ou meilleures.

*Paiements directs plus élevés en région de montagne*

Il importe que les mesures de la politique agricole assurent, après la suppression du contingentement laitier, 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, 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, d'une part, d'atténuer les effets négatifs qu'entraînera la suppression du contingentement laitier et des contingents supplémentaires et, d'autre part, de tenir compte de la disparité des revenus entre la plaine et la montagne.

La réduction du soutien du marché dans le domaine laitier touchera aussi l'économie alpestre. D'où la proposition d'utiliser une partie des moyens transférés pour majorer les contributions d'estivage. Un montant 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, qui assurera, à l'avenir aussi, la protection et l'entretien du paysage rural dans la région d'estivage.

*Autres mesures d'appoint en faveur de la région de montagne*

Outre les paiements directs en tant qu'instrument principal, d'autres mesures sont destinées plus particulièrement aux producteurs de la région de montagne. Ces mesures comprennent notamment la protection des désignations d'origine (AOC/IGP) et la promotion des ventes, qui est importante pour les produits de montagne typiques permettant de réaliser une valeur ajoutée élevée, ainsi que l'octroi d'aides à l'investissement aux producteurs et aux utilisateurs de lait (fromageries).

L'art. 14 LAgr offre par ailleurs la possibilité d'édicter des prescriptions de droit public pour la désignation de produits provenant de la région de montagne. Il est prévu de la concrétiser par voie d'ordonnance. Un label de qualité pour les produits de montagne pourrait en effet améliorer la création de valeur ajoutée dans cette région.

### **2.1.2.2.5 Monitoring du marché laitier**

En raison de la libéralisation du marché laitier, tant le nombre que l'importance des mesures étatiques diminuent. Pour l'essentiel, l'Etat fournit encore des prestations de services et fixe un cadre à l'intention des acteurs du marché. Il veille en particulier à améliorer la transparence du marché et, partant, à promouvoir la concurrence.

#### **Statistique laitière**

La statistique de la production laitière et des flux de transformation sert de source d'information importante aux acteurs du marché, qui se fondent sur ces données pour prendre leurs dispositions et leurs décisions. La Confédération doit elle aussi disposer de chiffres fiables sur la branche de production agricole la plus importante afin de pouvoir prendre les décisions de politique agricole.

Le maintien de l'annonce obligatoire des données par les utilisateurs de lait permettra de gérer la statistique laitière. Cette tâche pourra, comme jusqu'à présent, être déléguée à un organisme extérieur à l'administration par mandat de prestations.

#### **Observation du marché**

Aujourd'hui, le potentiel de production correspond à la somme des contingents attribués. Ce calcul ne sera plus possible après la suppression du contingentement laitier. Pour le remplacer et pour disposer néanmoins de données statistiques, on se référera dorénavant aux quantités contractuelles. Lors de la dernière révision de la loi sur l'agriculture, la notification obligatoire a été étendue aux volumes de lait contractuels (art. 43, al. 3, LAgr). Le nouveau système d'observation des quantités sera appliqué de manière générale à partir du 1<sup>er</sup> mai 2009 et, pour les bénéficiaires d'une exemption anticipée, dès cette dernière.

Les prix des produits laitiers importants, au niveau de la production, ainsi qu'à celui du commerce de gros et de la consommation, intéressent un grand nombre de personnes. De même, les marges réalisées sur ces produits et leur évolution sont, d'une part, des paramètres utiles pour les acteurs du marché; d'autre part, elles revêtent aussi de l'importance pour les consommateurs et les organes politiques. De manière plus générale, il importe que l'Etat dispose d'une observation neutre des prix des principaux produits agricoles, afin de pouvoir évaluer les conséquences des réductions des droits de douane et de l'augmentation des contingents tarifaires décidées par l'OMC.

Après la suppression des prix garantis par l'Etat, le législateur a adopté en 1999 l'art. 27 LAgr, qui offre la possibilité de soumettre à observation les prix des biens sur lesquels la Confédération influe par le biais de la politique agricole. Cette mesure, qui améliore la transparence en ce qui concerne les prix, bénéficie notamment aux producteurs de lait. Elle n'est pas remise en question, même si les conclusions tirées de l'observation ne sont pas toujours unanimement approuvées.

Il est donc estimé utile de poursuivre cette observation des prix. Par ailleurs, il est proposé d'y inclure les principaux prix de gros du secteur fromager et de publier ces résultats (prix départ fromagerie), car cela améliorerait la transparence relative aux marges.

### **2.1.2.2.6 Soutien des mesures d'entraide**

#### **Généralités**

Dans des domaines-clés du secteur agricole, la Confédération a d'ores et déjà limité son action à la promotion de l'entraide. Les interventions de droit public sur les marchés ont été remplacées par des instruments destinés à soutenir les organisations de producteurs et les interprofessions dans l'accomplissement de leurs tâches. Au besoin, la Confédération continuera à soutenir les mesures d'entraide des acteurs privés qui remplissent les exigences. A cet effet, elle peut se fonder sur les dispositions économiques concernant la qualité des produits et la promotion des ventes, (art. 8 à 12 LAgr), l'allègement du marché (art. 13 LAgr) et la désignation des produits (art. 14 à 16 LAgr). Ces instruments sont présentés au ch. 2.1.1.

#### **Restriction des quantités**

Une réglementation quantitative peut être parfaitement utile comme mesure d'entraide d'une interprofession, mais la Confédération ne pourra soutenir de telles mesures que dans des limites très restreintes, car les mesures d'entraide ne sauraient être des solutions permanentes. Après la suppression du contingentement laitier, il ne sera par exemple plus possible de rendre une régulation quantitative de droit privé obligatoire au plan national et pour tous les producteurs ou organisations. Il sera également difficile de répondre à des demandes visant à donner un caractère contraignant à des réglementations qui ont été adoptées à l'échelle nationale, mais qui obligeraient, sur le plan régional, les organisations à percevoir des taxes pour la gestion des quantités. Le Parlement a décidé la suppression du contingentement laitier. Or, si une mesure visant à réguler les quantités sur le plan national était déclarée contraignante, cela équivaldrait de fait à une reconduction du contingentement et serait donc contraire à la volonté du Parlement. Il pourrait aussi se poser des problèmes en rapport avec le droit sur les cartels. Par contre, les organisations de producteurs ou les organisations producteurs-utilisateur peuvent imposer à leurs membres des réglementations quantitatives privées.

#### **Assurance qualité**

Conformément à la PA 2002, la Confédération s'est de plus en plus retirée des tâches d'assurance qualité dans le domaine du lait. Il incombe en effet au producteur et à l'utilisateur de mettre sur le marché du lait et des produits laitiers de qualité irréprochable. 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, qui irait au-delà. Il suffit donc que l'Etat règle l'organisation et le financement des services chargés de l'assurance qualité (art. 11 LAgr) ou les exigences qualitatives spéciales à remplir pour l'exportation (art. 10 LAgr), par exemple pour assurer l'équivalence des prescriptions suisses en matière d'hygiène avec celles de l'UE. En outre, les conditions pour l'application de l'art. 44 LAgr, à savoir le régime d'autorisation pour la transformation de lait commercialisé, ne sont aujourd'hui plus remplies, si bien que cette disposition peut être abrogée.

→ **Abrogation de l'art. 44 LAgr, Assurance qualité**

### **2.1.2.2.7 Mesure d'appoint temporaire (art. 36b LAgr)**

En limitant les possibilités de vendre le lait après l'abandon du contingentement, l'art. 36b LAgr vise à renforcer la position des producteurs de lait dans les négociations. Mais il s'agit aussi d'atténuer le risque qu'il ne se crée un commerce de lait ou un marché spot. Cet article prescrit que les producteurs ne peuvent vendre le lait qu'à un utilisateur de la même interprofession, à une communauté de producteurs ou à un utilisateur régional. Cette disposition entre en vigueur au moment où des producteurs abandonnent le contingentement laitier, et elle restera valable jusqu'en 2012 au plus tard.

Les conditions régissant l'exemption du contingentement laitier sont fixées à l'art. 36a LAgr. Le législateur souhaitait qu'une seule et même organisation puisse s'occuper de l'abandon du contingentement et de la vente de lait. Il voulait ainsi permettre aux organisations d'établir une gestion des quantités qu'elles pourraient reconduire sur la base du droit privé 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 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 LAgr de sorte que les organisations de producteurs puissent, elles aussi, acheter du lait aux producteurs affiliés.

Le complément proposé autorise les membres d'une organisation de producteurs à vendre le lait à cette organisation. Sinon, celle-ci 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. Grâce au complément précité, elle pourra désormais mener les négociations avec les utilisateurs de lait potentiels, à la place des producteurs individuels.

L'art. 36b prévoit en outre qu'après l'abandon du contingentement, les producteurs pourront vendre du lait à un utilisateur régional. Cela signifie que la vente à un utilisateur local n'est en principe pas possible. Cette conséquence n'avait pas été prévue lors de l'élaboration de la disposition légale. En effet, le législateur était parti du principe que les fabricants de sortes de fromage importantes se regrouperaient avec les producteurs de lait au sein d'interprofessions. Logiquement, l'art. 36b LAgr admet la vente directe de lait à un utilisateur affilié à la même interprofession. Or, il semble que les interprofessions ne s'intéressent guère à être exemptées du contingentement, alors que les producteurs de lait de fromagerie cherchent des organisations de producteurs pour pouvoir abandonner le 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.

La réglementation en vigueur ne correspond pas à la manière dont les producteurs se sont réorganisés. Elle restreint trop fortement la marge de manœuvre des organisations de producteurs et des acheteurs de lait locaux (fromageries villageoises), et les affaiblit ainsi sur le plan économique. Afin de donner aux acheteurs locaux les possibilités dont disposent les interprofessions et les utilisateurs régionaux, nous proposons de compléter l'art. 36b, al. 1 de sorte que les producteurs puissent également vendre à une organisation de producteurs ou à un utilisateur local. Cet as-

pect concerne plus particulièrement les producteurs de lait de fromagerie, qui entretiennent des rapports étroits avec la fromagerie locale.

→ **Adaptation de l'art. 36b LAgr**, Possibilité de vendre le lait à des organisations de producteurs

### 2.1.2.2.8 Mesures d'appoint

Les producteurs de lait parviendront à assumer la réduction du soutien du marché et l'ouverture progressive des marchés aussi grâce à des mesures d'appoint. Celles-ci occupent une place importante dans le présent projet. Il s'agit, entre autres, des mesures suivantes:

- Paiements directs : d'ores et déjà une des principales mesures, ces paiements gagneront encore en importance, lorsqu'une partie des moyens affectés aujourd'hui au soutien du marché servira à financer une contribution UGBFG pour les vaches laitières.
- Soutien d'entreprises de transformation ou de commercialisation dans des régions périphériques: octroi de crédits d'investissements destinés à la construction ou à l'acquisition en commun de bâtiments, d'équipements ou de machines par des producteurs, si ces mesures leur permettent de rationaliser leurs exploitations ou de faciliter le traitement, le stockage et la commercialisation de denrées produites dans la région.
- Promotion des ventes: octroi d'aides financières fédérales pour des projets consacrés à des mesures de communication dans le cadre du marketing de produits agricoles sur les plans régional, interrégional et national, ainsi qu'à l'étranger.
- Protection des indications de provenance: prescriptions sur la désignation de produits agricoles et de produits agricoles transformés pour améliorer la protection.
- Promotion de la mobilité des terres: dans le cadre de la PA 2011, il est prévu d'assouplir le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole (cf. ch. 3).
- Promotion de l'adaptation structurelle en matière de bâtiments : il importe d'offrir davantage de possibilités d'utiliser les bâtiments ruraux, afin que les agriculteurs désireux d'abandonner l'activité agricole puissent se lancer plus facilement dans un nouvel avenir. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire fait partie des objectifs de la législature, et le Conseil fédéral prévoit d'adopter le message pertinent en 2005.
- Mesures sociales: la Confédération peut octroyer des contributions pour la reconversion à une profession non agricole. Des prêts non remboursables et sans intérêts peuvent en outre être accordés pour permettre aux agriculteurs de remédier ou de parer à des difficultés financières dont ils ne sont pas responsables, ou pour convertir des dettes coûtant intérêt. Pour faciliter l'abandon de l'activité agricole, les crédits d'investissements et les contributions remboursables devraient pouvoir être transformés en prêts octroyés au titre de l'aide aux exploitations.

Les mesures d'accompagnement sont décrites plus en détail aux chapitres pertinents du présent projet.

### **2.1.3 Economie animale**

#### **2.1.3.1 Situation actuelle**

Les mesures mises en œuvre dans l'économie animale (sauf l'économie laitière et l'élevage) reposent principalement sur les art. 22, 26, 46 à 52, et 187b LAgr. Dans le cadre de la PA 2007, le Parlement a décidé de supprimer, fin 2003, le fonds «viande» ainsi que la caisse de compensation du prix des œufs et des produits à base d'œufs. L'alimentation de ces fonds par des parts de droits de douane à affectation spéciale était donc caduque. Autre changement significatif: l'introduction progressive de la mise aux enchères des contingents tarifaires de viande, dont les premières, en 2005, se sont déroulées sans difficulté notable.

#### *Orientation des structures: effectifs maximums*

Le Parlement a décidé, dans le cadre de la PA 2007, de ne pas toucher aux art. 46 et 47 LAgr qui donnent au Conseil fédéral la compétence de fixer les effectifs maximums par exploitation pour certaines espèces animales et de prélever une taxe annuelle en cas de dépassement. La procédure de consultation relative aux modifications d'ordonnances qui a suivi a fait ressortir que la grande majorité des cantons, comme d'ailleurs la plupart des organisations directement concernées (y compris les échelons situés en amont ou en aval), souhaitaient la suppression de l'ordonnance sur les effectifs maximums.

Compte tenu de la décision du Parlement et des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a décidé de relever de 50% les limites par catégorie animale au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette décision a soulevé une vague de protestations de la part des milieux engagés dans la protection des animaux et la protection de l'environnement. Le Conseil fédéral a malgré tout maintenu sa position afin d'assurer aux entreprises actives dans la garde d'animaux aussi bien une croissance raisonnable que la flexibilité nécessaire dans un contexte économique de plus en plus rude. À moyen et à long terme, il faut s'attendre à ce que des exploitations spécialisées mettent à profit les limites supérieures lors de nouvelles constructions ou de transformations, pour autant qu'elles aient la possibilité d'utiliser les engrais de ferme produits, conformément à la législation sur la protection des eaux.

#### *Importations de viande*

Le Parlement a entièrement refondu les dispositions relatives à l'attribution des contingents tarifaires de bétail de boucherie et de viande, figurant aux art. 48 et 187b LAgr. Les contingents tarifaires seront mis aux enchères à raison de 33% en 2005, de 66% en 2006 et intégralement à partir 2007. En 2005 et en 2006, les parts restantes seront attribuées selon le critères habituel de la prestation en faveur de la production suisse. Une disposition spéciale concernant la viande de bœuf (à l'exception des morceaux de la cuisse de bœuf destinées à la fabrication de viande séchée) et la viande de mouton prévoit que 10% des parts de contingents tarifaires doivent toujours être attribuées en fonction des animaux achetés aux enchères sur les marchés publics. Les contingents tarifaires partiels de produits de charcuterie et

de spécialités de viande sont intégralement mis aux enchères depuis 1999 déjà et ceux de viande d'animaux abattus selon des prescriptions rituelles et appartenant aux espèces bovine et ovine, depuis 2005.

L'OFAG fixe les quantités annuelles d'importation en plusieurs tranches, compte tenu de la situation du marché et après consultation des milieux intéressés. Il définit ainsi la quantité des viandes de bœuf et de porc pour quatre semaines et celle des autres catégories de viande (p.ex. volaille) pour chaque trimestre. Il consulte également au préalable les milieux intéressés, représentés par le conseil d'administration de Proviande, pour ce qui est de la quantité et de la période d'importation. Celui-ci peut proposer des périodes d'importation plus courtes ou plus longues, dans la mesure où les représentants des producteurs comme ceux des transformateurs et du commerce soutiennent une telle proposition à la majorité des deux tiers.

Au plan administratif, les premières adjudications se sont déroulées sans aucun problème, aussi bien pour les personnes physiques ou morales qui y ont participé que pour l'administration. Les enchérisseurs peuvent déposer leurs offres à l'OFAG en tout temps grâce à un accès Internet sécurisé, via l'application « Mise en adjudication électronique ». Plus de 80% des offres sont déposées sous cette forme; les autres sont transmises par fax ou sous pli, et doivent ensuite être saisies manuellement.

Les résultats des enchères montrent que de nouvelles entreprises participent au marché d'importation et que les importateurs déjà présents déposent également des offres dans d'autres catégories de viande ou de produits carnés. Il semble donc que la mise aux enchères renforce la concurrence entre les importateurs et que l'objectif économique défini dans la PA 2007 puisse être atteint. La pression qui en résulte sur les marges pour les échelons en aval de la production de viande, de même que l'échéance du délai transitoire de 10 ans, fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2005, pour l'adaptation des locaux et équipements dans les abattoirs, assouplissent les structures et favorisent une réduction des surcapacités. Alors que plusieurs associations ou organisations prédisaient une augmentation des prix à la consommation et une baisse simultanée des prix à la production par suite de la mise aux enchères, on ne peut actuellement démontrer l'existence d'un rapport de cause à effet.

### *Importations de chevaux*

Depuis 1999, le contingent tarifaire partiel d'animaux de l'espèce chevaline, sans les sujets d'élevage, les ânes, les mulets et les bardots (CTP 1), de 2 922 de têtes, est attribué par adjudication. Le contingent tarifaire partiel d'animaux d'élevage (200 têtes) est quant à lui attribué dans l'ordre d'arrivée des demandes d'autorisation à l'OFAG. Quant au contingent tarifaire partiel d'ânes, de mulets et de bardots, qui englobe 200 têtes lui aussi, il est attribué dans l'ordre des dédouanements (procédure dite du lévrier à la frontière) depuis 2002.

Contrairement à ce que l'on observe pour d'autres produits agricoles, la proportion de particuliers qui importent des chevaux dans le CTP 1 est très élevée (env. 900 par an, ou plus de 80% de tous les importateurs); souvent, ils font usage de ce droit une seule fois ou quelques rares fois en plusieurs années. La procédure d'adjudication, relativement simple aux yeux des importateurs professionnels, est perçue par les particuliers comme étant extrêmement complexe et lourde du point

de vue administratif. Au cours des dernières années, plusieurs dizaines d'infractions douanières non intentionnelles ont ainsi été commises: cheval importé sans part de contingent tarifaire, prix d'adjudication payé seulement après le dédouanement. En outre, le CTP 1 adjugé à 100% n'est plus utilisé que de 80 à 93% depuis quelques années. Au vu de ce taux d'utilisation, l'adjudication doit donc être considérée comme une procédure de répartition non optimale. Qui plus est, le prix moyen d'adjudication, soit 350 francs par cheval, ne représente que 3% de la valeur moyenne des chevaux importés en 2004. Par ailleurs, un grand nombre de chevaux importés, tels que les chevaux et poneys de races étrangères spéciales, les chevaux de sport ou de cirque, ne concurrencent pas les chevaux de provenance suisse. L'effet protecteur de la réglementation des importations est dès lors modeste.

#### *Mesures d'allégement du marché de la viande*

La Confédération peut verser des contributions servant au financement de mesures ponctuelles d'allégement du marché en cas d'excédents saisonniers ou d'autres excédents passagers. Par des campagnes de réduction des prix et de stockage ciblées, en particulier sur les marchés de viande de bœuf et de veau, il est ainsi possible de freiner le recul des prix à court terme. Les dépenses pour ce poste ont atteint 4 à 8 millions de francs par an selon la situation du marché et permis de stocker temporairement entre 1 000 et 1 500 t de viande de bœuf ou de veau par an ou d'en réduire le prix de façon ciblée. Cette quantité correspond à moins de 1% de la production annuelle. L'organisation des mesures, notamment le contrôle du type et de la quantité de viande stockée, a été confiée à Proviande jusqu'à fin 2007 dans le cadre d'une convention de prestations.

#### *Surveillance du marché et dégagement du marché*

L'OFAG a chargé Proviande de désigner les marchés publics pour les animaux des espèces bovine et ovine et de les regrouper dans un programme annuel. Les marchés de gros bétail sont organisés dans 19 cantons, ceux de veaux dans 8 cantons et ceux de moutons dans 17 cantons. La mise en œuvre est assurée par des organisations paysannes et/ou des services cantonaux. Au total, les producteurs peuvent présenter leurs animaux à la vente sur plus de 900 marchés de gros bétail, 450 marchés de veaux et 300 marchés de moutons. Les collaborateurs de Proviande y déterminent la classe commerciale de chaque animal présenté (charnure et tissus gras). Enfin, les animaux doivent être adjugés parmi les personnes présentes. Les acheteurs se partagent en tout 10% des parts de contingents tarifaires de la catégorie de viande correspondante. En cas d'excédents saisonniers ou temporaires au cours d'une période contingentaire, les détenteurs des 10% de parts de contingents tarifaires sont tenus de reprendre les animaux invendus. Proviande se charge de ce dégagement en attribuant les animaux aux prix usuels du marché.

Le lien établi entre le critère de la prestation en faveur de la production suisse et l'attribution des contingents tarifaires comporte certains risques: il est possible en effet de présenter des animaux sur les marchés dans le seul but de réaliser une prestation élevée en faveur de la production suisse et de prétendre ainsi à une plus grande part de contingent. C'est de plus en plus souvent le cas sur les marchés de veaux, car les animaux y sont fréquemment amenés par des marchands. Ceux-ci vont chercher les animaux chez les producteurs pour les mener au marché et les transporter ensuite à l'abattoir. Les transports supplémentaires occasionnés sont

critiquables du point de vue de la protection des animaux, d'une part, et réduisent la prestation en faveur de la production indigène des acheteurs sur les marchés du gros bétail, d'autre part. Une véritable adjudication entre différents acheteurs n'a souvent pas lieu en ce qui concerne les veaux: soit les animaux sont déjà vendus par accord tacite, soit il n'y a qu'un seul acheteur présent. Les veaux dits «maigres», destinés aux exploitations d'engraissement de veaux ou de gros bétail, sont parfois aussi vendus sur les marchés publics; ils ne sont toutefois pas mis aux enchères et ne comptent pas comme prestation en faveur de la production indigène donnant droit à une part des 10% de contingent tarifaire. Contrairement à ce qui se passe sur les marchés des veaux, la procédure constatée sur les marchés du gros bétail ou des moutons correspond à l'objectif défini: les animaux y sont amenés par les producteurs, puis la qualité des animaux est estimée en toute neutralité (par des collaborateurs de Proviande), enfin la mise aux enchères se fait de façon transparente.

Au cours des dernières années, le nombre d'animaux présentés a fortement reculé sur plusieurs marchés; cette situation s'explique en partie par l'augmentation de la part des animaux gardés et commercialisés conformément aux programmes de production sous label. En effet, plusieurs de ces programmes interdisent l'admission des animaux labellisés sur les marchés publics. Pour des raisons tant économiques que logistiques, les marchés accueillant moins de 50 animaux en moyenne présentent peu d'intérêt pour les acheteurs potentiels. On ne peut parler de concurrence véritable lorsque, sur les petites places, on ne rencontre souvent qu'un seul marchand. La Confédération consent d'importantes dépenses en regard de l'utilité qui en résulte pour l'agriculture.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Confédération pourra, en vertu de l'art. 50, al. 2, LAgr, allouer aux cantons des contributions destinées à soutenir les marchés publics de bétail de boucherie et de moutons dans la région de montagne. De plus, l'ordonnance sur le bétail de boucherie prévoit de soutenir financièrement la construction et la transformation des infrastructures (appareils et équipements). Les cantons pourraient en principe également obtenir des moyens de la Confédération pour l'organisation, la mise sur pied et la surveillance des marchés publics situés dans la région de montagne. L'OFAG ayant confié ces tâches à Proviande contre rémunération dans le cadre d'une convention de prestations, cette mesure n'est pas prévue pour l'instant. L'octroi de contributions fédérales aux cantons pour accomplir ces tâches ne pourrait devenir effective qu'après la résiliation de ladite convention de prestations.

### *Taxation de la qualité*

Les prescriptions relatives à la taxation neutre de la qualité énoncées à l'art. 49 LAgr n'ont pas été modifiées depuis 1999. L'OFAG a confié cette tâche à Proviande jusqu'en 2007 par le biais d'une convention de prestations. Les experts de Proviande définissent la classe commerciale (charnure et tissus gras) de tous les animaux des espèces bovine et ovine sur les marchés publics, ainsi que de tous les animaux des espèces bovine, ovine, chevaline et caprine abattus dans les 40 plus grands abattoirs de Suisse. Les fournisseurs n'ayant généralement pas accès aux abattoirs, cette mesure revêt une importance particulière. Pour ce qui est des porcs, la part de viande maigre est déterminée par des moyens techniques. La taxation neutre de la qualité concerne plus de 80% des animaux de boucherie.

Le producteur comme l'acheteur bénéficiant d'une évaluation neutre de la qualité des animaux. Les résultats sont rarement remis en cause, ce qui constitue un bon point pour l'exécution. En outre, les données relatives à la taxation sont très précieuses pour les fédérations d'élevage. Les dépenses de la Confédération liées aux tâches de taxation se montent à quelque 4 millions de francs par an.

#### *Mise en valeur de la laine de mouton*

En adoptant, le 29 avril 1998, la loi sur l'agriculture, le Parlement avait décidé la suppression progressive des contributions à la mise en valeur de la laine de mouton indigène. Cette suppression devait être effective à la fin 2003. Comme pour d'autres produits agricoles, le législateur avait considéré que l'écoulement de la laine de mouton n'était plus du ressort de l'Etat, mais que cette tâche incombait aux producteurs ou à leurs organisations. La PA 2002 a étoffé les paiements directs, qui ont remplacé les contributions destinées à la mise en valeur. À l'origine, l'écoulement de la laine bénéficiait d'une contribution fédérale annuelle de 1,8 million de francs.

Le Parlement a décidé de proroger cette mesure dans le cadre de la PA 2007 en introduisant l'art. 51<sup>bis</sup> LAgr. La Confédération soutient ainsi des organisations d'entraide composées de détenteurs de moutons et de 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. Pour ces deux mesures, la Confédération met à disposition un montant annuel de 600 000 et de 200 000 francs respectivement.

#### *Encouragement de la production d'œufs du pays*

À l'heure actuelle, deux mesures prévoient le soutien de la production d'œufs par voie d'ordonnance: jusqu'à fin 2006, l'OFAG octroie des contributions à l'investissement pour la construction ou la transformation de poulaillers particulièrement respectueux de l'espèce et abritant des poules pondeuses, des poulettes, de jeunes coqs, des poussins (sans les poulets de chair), des poules et coqs d'élevage (souches de ponte et souches d'engraissement). En outre, les entreprises qui cassent des œufs ou les vendent à prix réduit lorsque l'offre est excédentaire ont également droit à des contributions. Un montant de 3,5 millions de francs par an est réservé pour ces deux mesures.

La garde de volaille est une branche de production essentielle pour un grand nombre d'exploitations. Les contributions à l'investissement de durée limitée permettent de soutenir des projets favorisant le bien-être des animaux. Cette mesure est donc conforme aux objectifs de la PA 2007. Quant aux mesures d'allègement du marché, elles contribuent à réduire l'offre excédentaire, après Pâques notamment.

#### *Contributions à l'exportation d'animaux d'élevage et d'animaux de rente*

Les exportations d'animaux d'élevage ou de rente offrent traditionnellement la possibilité d'écouler des animaux élevés en montagne ou dans la zone d'élevage contiguë et servent simultanément au dégagement saisonnier du marché. Grâce à l'octroi de contributions (art. 26 LAgr), l'exportation d'animaux d'élevage a fortement

contribué à améliorer la situation du marché indigène et les prix des animaux de rente.

### 2.1.3.2 Concept

Il est prévu de laisser la base légale inchangée pour bon nombre de mesures, telles que la limitation des effectifs (effectifs maximums) pour certaines catégories animales, la taxation neutre de la qualité des animaux sur pied et des animaux abattus ainsi que le transfert de certaines tâches publiques à des organismes privés.

Les campagnes temporaires de stockage ou de réduction des prix de la viande disposeront à l'avenir au maximum de 6 millions de francs par an. Ce montant modeste ne permet pas de financer des stocks de viande aussi indésirables qu'onéreux. Pour autant, ce filet de sécurité minimal en faveur du soutien du marché de la viande exige le maintien de la disposition prévue à l'art. 50, al. 1, LAgr.

La mise en valeur des excédents saisonniers d'œufs du pays, notamment après Pâques, exigera à l'avenir au maximum 3 millions de francs par an. Pour ce faire, la base légale sera maintenue à l'art. 52 LAgr.

Compte tenu du fait que la mise en adjudication de la viande n'a débuté qu'en 2005, et qu'à ce jour aucun effet indésirable n'a été constaté sur le marché, il convient de maintenir la base légale en vigueur.

Il est prévu, dès 2007, de regrouper les trois CTP actuels des animaux de l'espèce chevaline (3 322 têtes) et de les attribuer dans l'ordre des dédouanements (procédure lévrier à la frontière). Cette mesure diminuera fortement la charge administrative, notamment pour les particuliers. La protection douanière demeure, puisque le contingent de 3 322 animaux est maintenu. La modification du mode d'attribution du contingent tarifaire pour l'espèce chevaline nécessitera une adaptation de l'ordonnance sur l'importation de chevaux et de celle sur l'élevage.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur l'importation de chevaux et de l'ordonnance sur l'élevage au 1<sup>er</sup> janvier 2007*

#### *Marchés publics surveillés*

Afin d'augmenter l'attrait des marchés publics de bovins et de moutons aussi bien pour les producteurs que pour les marchands, il faut un nombre minimal d'animaux présentés. Ainsi, les marchés qui ont accueilli en moyenne moins de 50 animaux au cours des deux dernières années par exemple ne bénéficieront plus de contributions fédérales. Les organisateurs seront donc obligés soit de réduire le nombre de places de marchés, soit d'adapter le rythme de ceux-ci pour atteindre la taille critique. En guise de mesure d'accompagnement, la définition des animaux adjudés et revendiqués comme prestation en faveur de la production suisse fera l'objet d'une précision. Des exigences seront par ailleurs formulées en ce qui concerne le nombre des marchands et le déroulement des marchés. Si un seul marchand est présent sur un marché ou si le marchand amenant les animaux sur le marché est aussi celui qui les transporte plus loin, les animaux vendus ne pourront plus être considérés comme animaux misés. Le Conseil fédéral pourra, par voie d'ordonnance, mettre en vigueur des directives concernant la taille des marchés publics surveillés et fixer des critères pour les animaux adjudés, au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

→ *Modification de l'ordonnance sur le bétail de boucherie au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2007*

#### *Mise en valeur de la laine de mouton*

Les détenteurs de moutons et leurs organisations sont responsables d'une mise en valeur de la laine de mouton qui soit conforme au marché et aussi rentable que possible et qui tienne compte des critères de durabilité. Il leur appartient donc, en collaboration avec les négociants en laine, de prendre des initiatives et de consentir les efforts nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Les mesures de soutien du marché doivent par conséquent être abolies; le Conseil fédéral décidera leur abolition pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Cette mesure est cohérente avec les ajustements proposés dans différents secteurs de production, notamment l'abandon des aides dans le secteur laitier et la contribution à la transformation dans les secteurs de la production végétale et des cultures spéciales.

→ **Abolition de l'art. 51<sup>bis</sup> LAgr**, *Mise en valeur de la laine de mouton*

→ *Abrogation de l'ordonnance sur la mise en valeur de la laine de mouton du pays au 1<sup>er</sup> janvier 2010*

#### *Contributions à l'exportation d'animaux d'élevage et d'animaux de rente*

Vu l'évolution de la politique agricole, les contributions à l'exportation d'animaux d'élevage et d'animaux de rente, par analogie aux autres subventions à l'exportation, devront être supprimées, par étapes, jusqu'en 2009. Ces exportations resteront néanmoins un créneau important. Pour les maintenir à l'avenir, il importe d'augmenter encore la qualité des animaux d'élevage et d'accroître les efforts de marketing à l'étranger. L'harmonisation des dispositions sur l'élevage dans l'accord vétérinaire et l'adoption d'un contingent tarifaire européen à droit zéro de 4 600 animaux faciliteront sensiblement l'exportation d'animaux d'élevage et d'animaux de rente vers l'UE.

→ *Modification de l'ordonnance sur de l'élevage au 1<sup>er</sup> janvier 2010*

## **2.1.4 Culture des champs**

### **2.1.4.1 Situation actuelle**

La présente étape de la réforme porte sur les organisations du marché et les réglementations d'importation (ch. 2.1.4.1.1), spécifiques aux différentes cultures, qui influent sur le commerce extérieur ainsi que sur l'évolution des structures dans la production et dans la transformation (ch. 2.1.4.1.2).

#### **2.1.4.1.1 Organisations du marché et réglementations des importations**

En plus des contributions générales à la surface de 1 200 francs par hectare, une contribution supplémentaire de 400 francs par hectare et par an est allouée depuis 2001 pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. Dans la culture céréalière, ces contributions sans incidence sur la production sont complétées seulement par la réglementation des importations. Les organisations des marchés du sucre, des lé-

gumineuse à graines, des oléagineux, des pommes de terre, des semences et des plantes à fibre comprennent d'autres mesures de soutien du marché destinées à orienter la production et la transformation. Des paiements directs écologiques d'un montant de 400 francs par hectare sont versés pour les céréales et le colza (contribution extenso) qui sont cultivés de manière extensive (sans fongicides, insecticides et régulateurs de croissance).

### *Sucre*

La production indigène de sucre ne peut être maintenue que si des mesures de soutien du marché sont prises en plus de la protection douanière. La Confédération a couvert jusqu'en 1998 le déficit des comptes des sucreries d'Aarberg et Frauenfeld. Pour valoriser le potentiel de réduction des coûts, les deux sucreries ont fusionné en 1996 en une société portant le nom „Sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld SA“ (SAF). Dans le cadre de la PA 2002, un mandat de prestations d'un montant annuel de 45 millions de francs a été confié à la sucrerie pour la production d'une quantité de sucre allant de 120 000 tonnes au minimum à 185 000 tonnes au maximum. Conformément à la libéralisation des marchés agricoles, la limite supérieure concernant la production de sucre a été supprimée dans le cadre du train d'ordonnances relatives à la PA 2007. Dans l'enveloppe financière fixée pour les années 2004 à 2007, le soutien annuel accordé à la production de sucre passera, selon toute vraisemblance, de 38 à 26 millions de francs.

Actuellement, la culture de betteraves sucrières est intéressante au plan économique. Pour éviter une production excédentaire de sucre, la sucrerie fixe la quantité à produire en fonction des besoins du marché et attribue en conséquence chaque année des droits de livraison aux betteraviers.

Ces dernières années, la protection douanière du sucre n'a pas changé. 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<sup>er</sup> février 2005, stipule la « double solution zéro » pour le sucre. Celle-ci exclut toute mesure de compensation des prix (contributions à l'exportation, restitutions de droits 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. Cela a pour conséquence que le prix du sucre pour l'industrie suisse de transformation correspond à peu près à celui pratiqué dans l'UE. La Commission européenne a élaboré des propositions relatives à une réforme de l'organisation du marché du sucre qui entraînera une baisse du prix du sucre et des betteraves sucrières. En raison de divers retards, l'entrée en vigueur de la réforme n'est pas attendue avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006. La réforme UE du sucre prévoit de compenser la baisse des prix en restituant aux agriculteurs un montant correspondant à 60% de la baisse environ. Dans l'actuelle enveloppe financière, aucune aide financière n'a été réservée pour une compensation analogue en faveur des producteurs suisses de sucre.

Les années où les conditions météorologiques sont favorables à la culture des betteraves sucrières, la production indigène de sucre couvre pratiquement les besoins nets. Les importations de sucre pur et les exportations de sucre contenu dans les produits transformés sont pratiquement équilibrées.

*Blé panifiable*

Depuis la suppression, en 2001, de la garantie de prise en charge et de la garantie limitée du prix d'achat pour le blé panifiable, les producteurs de céréales supportent seuls le risque d'excédents. La Fédération suisse des producteurs de céréales poursuit une stratégie des prix et déclassé, à son compte, les quantités excédentaires de blé panifiable en céréales fourragères.

Le contingent tarifaire de blé panifiable s'élève à 70 000 tonnes. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, les parts de contingent tarifaire ont été attribuées par des mises aux enchères semestrielles. A la suite de la canicule de l'été 2003, le contingent tarifaire de blé panifiable a été libéré, en 2004, en quatre tranches à la demande de la branche, pour prévenir toute difficulté d'approvisionnement. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, il a également été possible de passer, conformément à sa demande, de la mise aux enchères au système du lévrier à la frontière. Cette mesure a pu être prise en raison de la situation prix/utilisation, qui est particulière dans le cas du contingent de blé panifiable. Un important volume peut être importé à un taux du contingent (TC) élevé (environ 150%), par rapport à la valeur de la marchandise. Dans le segment de marché conventionnel, les marchandises importées au TC et le blé indigène sont en concurrence à pied d'égalité, pour ce qui est du prix. C'est pourquoi, les parts de contingent attribuées n'ont effectivement été importées qu'en 2003, en raison des faibles rendements dus à la sécheresse (tableau 38).

Les besoins annuels en blé panifiable sont d'environ 470 000 tonnes. Pour la première fois depuis la suppression de la garantie de prise en charge et de la garantie limitée du prix d'achat pour le blé panifiable, accordées par la Confédération, une importante récolte de blé panifiable a été engrangée en 2004. En 2001 et 2002, les mauvaises conditions météorologiques ont altéré la qualité de la récolte qui a donc partiellement été utilisée dans l'alimentation des animaux, et la canicule de l'été 2003 a entraîné un faible rendement à l'hectare.

**Tableau 38 Production et importations de blé panifiable**

		2002	2003	2004
Blé panifiable	t	480 168	461 635	552 442
Production suisse	t	406 600	380 767	491 070
Importations	t	73 568	80 868	61 372
Volume d'importation attribué (mise en adjudication)	t	70 000	70 000	70 000
Utilisation effective des parts de contingent tarifaire	t	57 464	69 932	48 240
Utilisation	%	82,1	99,9	68,9

Sources: Sources: swiss granum, USP, DGD, OFAG

Les importations de céréales en provenance de la zone franche de la Haute Savoie et du Pays de Gex sont seulement assujetties aux taxes destinées à financer la constitution de réserves obligatoires et ne font pas partie intégrante du contingent tarifaire de blé panifiable. Aussi, le volume total de blé panifiable importé est nettement supérieur aux importations effectuées dans le cadre du contingent tarifaire.

*Aliments pour animaux*

Les céréales fourragères énergétiques et les légumineuses à graines à teneur élevée en protéines, ainsi que les sous-produits riches en protéines issus de la produc-

tion d'huiles végétales (tourteaux), comptent parmi les principaux composants des aliments concentrés. Dans l'élevage des porcs, ceux-ci représentent environ 50% des coûts directs et même 60 à 70%, dans l'aviculture. Ils constituent aussi un important facteur de coûts dans l'élevage bovin, notamment en production laitière, lorsque l'éleveur poursuit une stratégie de haut rendement laitier. Ce sont cependant surtout les éleveurs de porcs et les aviculteurs qui, en prévision de la réduction de la protection à la frontière, demandent une baisse du prix des aliments pour animaux pour pouvoir maintenir leurs parts du marché.

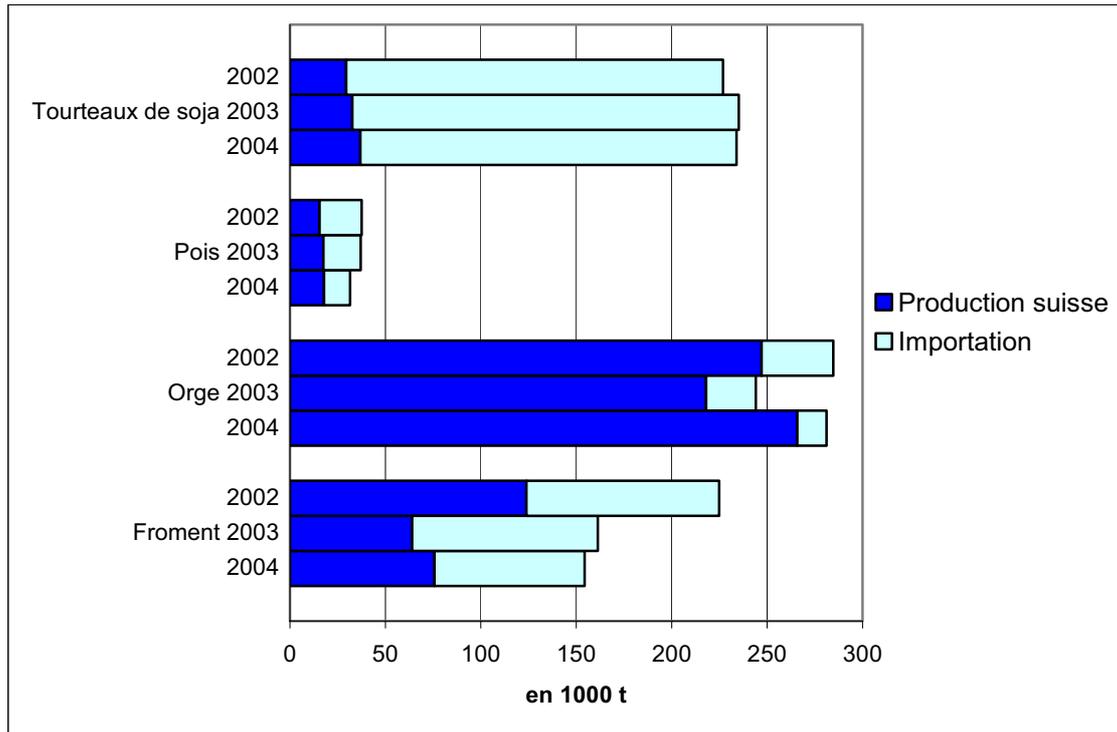
Le prix des céréales fourragères pratiqué en Suisse est déterminé par les mesures prises à la frontière (système des prix-seuils). Grâce à l'introduction, en 2001, de contributions supplémentaires pour les terres ouvertes et les cultures pérennes, les deux réductions des prix-seuils du 1<sup>er</sup> juillet 2001 et du 1<sup>er</sup> juillet 2005, de 480 francs par hectare, ont été presque entièrement compensées.

Parmi les légumineuses à graines riches en protéines, on compte les pois protéagineux, les féveroles et les lupins. Ils servent à équilibrer la ration alimentaire des animaux de rente compte tenu de leurs besoins physiologiques et sont en concurrence directe avec les tourteaux de soja d'outre-mer. Pour assurer une contribution indigène à l'approvisionnement en végétaux riches en protéines, une contribution de 1 500 francs par hectare de légumineuses à graines est allouée. Au total, un montant de 7,2 millions de francs a été versé en 2004 pour la culture de légumineuses à graines.

Quelque 500 numéros du tarif des douanes concernant différents aliments pour animaux ou composants d'aliments sont assujettis au système des prix-seuils. Le Conseil fédéral fixe le prix-seuil des onze principaux produits. Le DFE détermine les valeurs indicatives d'importation des autres produits sur la base des prix-seuils et en fonction de leur valeur nutritive. Comme les valeurs indicatives d'importation ont le même effet que les prix-seuils, seul le terme prix-seuil sera employé ci-après. Il correspond au prix-cible qui est visé pour un groupe de produits importés, après le dédouanement. Les taux des droits de douane sont généralement adaptés tous les trimestres en fonction de l'évolution des prix du marché mondial, afin que le prix de la marchandise se situe dans une fourchette de +/- 3 francs par 100 kilogrammes autour du prix-seuil. Le système des prix-seuils et la stabilité des prix qu'il assure sont avantageux pour les cultivateurs, les fabricants d'aliments pour animaux et les éleveurs. Il a toutefois l'inconvénient d'être découplé des prix mondiaux qui, comme en 2003, peuvent aussi augmenter en cas de faibles rendements dus à la sécheresse; par ailleurs, il limite la concurrence et implique une grande charge administrative pour la fixation des droits de douane.

La protection à la frontière des céréales fourragères est plus faible que celle du blé panifiable; leur culture présente donc moins d'intérêt. Eu égard aux quantités importées, l'extension de la culture indigène de céréales recèle un potentiel considérable (figure 42).

Comparée au besoin en ingrédients protidiques, la culture indigène de pois protéagineux et de soja ne se développe que timidement, malgré les contributions allouées. Les importations de tourteaux de soja provenant d'Amérique du Nord et d'Amérique du Sud couvrent la plupart des besoins en aliments protidiques végétaux. Cette situation est judicieuse, vu que les conditions suisses se prêtent mieux à la production de céréales qu'à celle de végétaux protidiques.

**Figure 42 Production et importations d'aliments pour animaux**

Sources: swiss granum, USP, OFAG

### *Oléagineux*

Le colza, le tournesol et le soja sont les principaux oléagineux cultivés en Suisse. Deux instruments de soutien ont été mis en place pour promouvoir leur culture: des contributions en faveur de la culture des champs et d'autres en faveur de la transformation. La culture de courges, de lin et de chanvre, pour la fabrication d'huile, est également soutenue.

En 2004, compte tenu d'une contribution de 1 500 francs par hectare, 35,9 millions de francs ont été versés au total pour les oléagineux, dont 1,8 million environ pour le colza à titre de matière première renouvelable (à des fins industrielles). 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. En raison des différences dans la protection douanière, les contributions à la transformation sont échelonnées selon le type d'oléagineux et le mode d'utilisation; elles servent à ajuster les conditions économiques à l'intérieur de ce groupe de produits. Alors qu'il a été possible de maintenir les contributions à la culture au niveau de départ, les mesures d'économie de la Confédération ont entraîné une réduction des contributions à la transformation, dont le montant initial de 8,5 millions de francs a été réduit de moitié environ jusqu'en 2005. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, les contributions à la transformation suivantes (en fr. / 100 kg de graines) sont versées: colza 2,75; tournesol 7,25 (high-oleic 5,25); soja 18 (destiné à l'alimentation animale 15); semences de soja 18 et colza à titre de matière première renouvelable 27.

Les oléagineux importés sont généralement destinés à la fabrication d'huile ou d'aliments pour animaux ou encore à des fins techniques. Pour ces trois modes d'utilisation, les droits de douane comportent un taux applicable à la partie oléagi-

neuse et un taux applicable à la partie entrant dans la composition des aliments pour animaux. S'agissant des oléagineux destinés à la fabrication d'huile comestible, le prélèvement à la frontière comprend un droit de douane fixe perçu sur la part d'huile comestible et un droit variable pour la partie servant à l'alimentation animale (système des prix-seuils).

Indépendamment de l'utilisation à laquelle l'huile est destinée, les huileries bénéficient d'un régime douanier préférentiel pour les parts servant d'aliments pour animaux, de 13 francs par 100 kilogrammes de tourteaux de pression. Cette incitation compense les désavantages comparatifs des huileries et les coûts de transformation, plus élevés en comparaison internationale du fait des capacités de production plus restreintes. Le régime douanier préférentiel doit permettre de mieux mettre à profit les capacités des installations, grâce à l'importation d'oléagineux en complément de la production suisse. Les coûts moyens de transformation sont ainsi abaissés, ce dont devraient également profiter les producteurs suisses d'oléagineux.

La production suisse d'oléagineux couvre, selon la culture, entre 15% (soja) et 85% (colza) des besoins. La moitié des graines de colza importées est destinée à la production d'huile utilisée à des fins techniques, alors que le soja importé sert avant tout à l'alimentation animale. Grâce à l'extension des surfaces cultivées et aux conditions météorologiques favorables, il a été possible, en 2004, de livrer pour la première fois la quantité de colza convenue dans le contrat entre la Fédération suisse des producteurs de céréales et les huileries. Dans l'ensemble, le taux d'auto-provisionnement en graisses et huiles végétales se monte à 20%.

### *Pommes de terre*

La culture de pommes de terre est axée sur l'auto-provisionnement, mais la Suisse doit aussi garantir l'accès minimum au marché de 5% fixé dans les accords GATT/OMC. Comme la récolte dépend fortement des conditions météorologiques, les quantités produites varient d'une année à l'autre. Les exigences des consommateurs étant différentes de celles des transformateurs, le choix des variétés et l'application de techniques de production appropriées sont un défi de taille pour les producteurs.

La culture de pommes de terre est encouragée par la protection à la frontière et par l'octroi de contributions à la mise en valeur. 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 néanmoins être utilisées, non triées et après le contrôle de qualité par l'organisation mandatée, à la faveur de contributions à la mise en valeur. L'adaptation du marché doit maintenir une offre de haute qualité et conforme aux besoins, et soutenir le prix à la production.

Des contributions sont allouées pour:

- le stockage limité de pommes de terre de table;
- l'affouragement à l'état frais de pommes de terre déclassées;
- la déshydratation pour l'alimentation animale;
- l'exportation de plants de pommes de terre et de produits à base de pommes de terre tels que röstis, gratins et potages.

L'OFAG a chargé l'interprofession swisspatat et l'Association suisse des producteurs de semences swissem d'exécuter les mesures servant à la mise en valeur des pommes de terre et des plants de pommes de terre. La Confédération verse chaque année, dans le cadre d'un mandat de prestations, des contributions forfaitaires aux organisations qui, dans le cadre des prescriptions en vigueur, fixent les taux de contributions applicables aux diverses mesures. En 2004, 17,9 millions de francs ont été dépensés pour la mise en valeur de pommes de terre et 2,6 millions pour la mise en valeur de plants de pommes de terre. Les déchets de triage ne donnent pas droit aux contributions. L'OFAG a géré lui-même la contribution de 0,5 million de francs versée pour l'exportation de produits à base de pommes de terre. En raison des mesures d'économie, la Confédération a réduit les contributions à la mise en valeur dès 2005.

Les taux hors contingent (THC) protègent efficacement la production et la transformation de pommes de terre en Suisse. Ces taux varient entre 44 et 785 francs par 100 kilogrammes, selon la marchandise.

L'accès minimum au marché est assuré par le contingent n° 14 (pommes de terre, y compris plants de pommes de terre et produits à base de pommes de terre), de 22 250 tonnes. Il est subdivisé en un contingent tarifaire partiel « pommes de terre, y compris plants de pommes de terre », de 18 250 tonnes, et en un contingent partiel « produits à base de pommes de terre », qui représente 4 000 tonnes d'équivalents de pommes de terre.

Les parts du contingent tarifaire de pommes de terre sont attribuées selon la prestation fournie en faveur de la production suisse. On entend, par là, la quantité de plants de pommes de terre et de pommes de terre destinées à la transformation, achetées directement chez le producteur et, concernant les pommes de terre de table, les quantités prêtes à l'emploi, conditionnées et livrées au commerce de détail. La prestation fournie en faveur de la production suisse est calculée sur une période allant du mois de juillet au mois de juin précédant la période contingente concernée (= année civile). Elle doit dépasser 100 tonnes pour donner droit à une part de contingent tarifaire. Le contingent tarifaire de produits à base de pommes de terre est réparti par adjudication. En comparaison avec la valeur de la marchandise, les taux du contingent (TC) sont bas, ils vont de 1fr. 40 à 70 francs par 100 kilogrammes, selon la marchandise.

La récolte totale de pommes de terre a été évaluée, ces dernières années, à environ 500 000 tonnes. Le marché des produits frais et les entreprises de transformation ont un besoin de 290 000 tonnes de pommes de terre de table. Près de 30 000 tonnes ont servi aux plantations et moins de 10 000 tonnes ont été écoulées à l'étranger. Un tiers environ de la récolte n'a pas été utilisé dans le secteur des denrées alimentaires, mais dans celui des aliments pour animaux, soit pour des raisons tenant à la qualité (tubercules trop petits, présentant des défauts, ne se prêtant pas à la cuisson, etc.), soit en raison d'excédents dans certains segments du marché. L'aide financière de la Confédération a été sollicitée pour l'utilisation de plus de 100 000 tonnes de pommes de terre comme aliments pour animaux<sup>79</sup>.

La production indigène de pommes de terre et de plants commercialisables n'a cependant pas suffi à couvrir les besoins. Pour répondre à la demande dans le pays,

<sup>79</sup> OFAG, 2004: Rapport agricole 2004, chap. 2.1.4 Production végétale

le Département fédéral de l'économie a chaque année relevé temporairement le contingent tarifaire partiel de pommes de terre, à la demande de l'OFAG et après consultation de la branche. Les importations au THC auraient trop renchéri les pommes de terre destinées à la transformation. C'est pourquoi, de grandes quantités ont été importées en plus des 18 250 tonnes que représente l'accès minimal au marché. En moyenne, calculé sur les six dernières années, le volume d'importation supplémentaire s'est élevé à 14 500 tonnes.

Si le commerce intérieur constituait sciemment des stocks pour justifier l'augmentation du contingent tarifaire par un manque de produits adéquats, il poursuivrait une stratégie contraire au but recherché. L'actuelle réglementation en matière d'importation, sans prélèvement de rentes d'importation, est de nature à encourager ce comportement.

Comme le montre le tableau 39, les parts de contingents attribuées sur la base d'une prestation fournie en faveur de la production suisse, s'élevant à 18 250 tonnes de pommes de terre, se concentrent sur un nombre relativement faible de détenteurs. La mise en adjudication, qui est appliquée pour attribuer le contingent de 4 000 tonnes de produits à base de pommes de terre, a conduit à une bien meilleure répartition.

**Tableau 39 Détenteurs de parts de contingents tarifaires de pommes de terre et de produits de pommes de terre**

Mode d'attribution Catégorie de marchandises	Nombre de détenteurs de parts de CT (DPCT)		Part du plus grand DPCT en %		Nombre de DPCT possédant ensemble >50 % des parts de CT	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>Prestation en faveur de la production suisse</b>						
Plants de pommes de terre	6	6	36,8	40,9	2	2
Pommes de terre de table	30	29	34,9	35,3	2	2
Pommes de terre destinées à la transformation	7	7	46,1	41,5	2	2
<b>Mise en adjudication</b>						
Produits semi-finis	15	11	48,9	33,3	2	2
Produits finis	28	25	42,8	28,7	2	3

Source: Rapports du Conseil fédéral sur les mesures tarifaires douanières

Les droits d'importer des plants de pommes de terre sont attribués aux établissements multiplicateurs. Toutefois, ces organisations de producteurs n'importent pas elles-mêmes les plants, mais confient ce mandat à des entreprises commerciales spécialisées, qui assurent aussi la distribution des plants produits en Suisse.

La mise en adjudication des droits d'importer un contingent de produits semi-finis (notamment farine et flocons de pommes de terre) et de produits finis (p. ex. pommes frites) de 4 000 tonnes d'équivalents de pommes de terre a procuré à la caisse fédérale une recette d'environ 1,2 million de francs dans la période contingentaie 2004.

### *Semences de maïs et de plantes fourragères*

La Confédération encourage la production de semences de maïs et de plantes fourragères dans le cadre de conventions de prestations conclues avec l'organisation mandatée, afin d'assurer une production appropriée. En 2004, 0,9 et 0,3 million de francs ont été versés respectivement pour la production de semences de maïs et celle de plantes fourragères, sous forme de contributions à la culture.

#### **2.1.4.1.2 Structures de production et de mise en valeur**

Avec une surface agricole utile (SAU) moyenne de 21,5 ha et une surface moyenne de terres ouvertes 9,4 ha, en 2003, les exploitations suisses de culture des champs ont de petites structures de production en comparaison des pays voisins. Depuis 1999, le processus de spécialisation a continué; en effet, le nombre d'exploitations a diminué de 15%, alors que les terres ouvertes ont reculé de 4% seulement. En termes de surface, la principale culture est celle de céréales, suivie des cultures d'oléagineux, de betteraves sucrières et de pommes de terre<sup>80</sup>

### *Sucre*

En 2003, 6 900 exploitants ont cultivé des betteraves sucrières sur une surface de 17 700 ha. Eu égard à la rentabilité plutôt élevée de la culture de betteraves sucrières, les droits de production font l'objet d'un contrat entre la sucrerie et les producteurs. La régulation des marchés contribue à retarder l'évolution structurelle. Ainsi, le nombre des exploitations produisant des betteraves sucrières et présentant une surface agricole utile allant jusqu'à 10 ha n'a baissé que de 20%, alors que celui des exploitations d'une taille similaire, comptant des terres ouvertes, a diminué de 35%.

La sucrerie d'Aarberg et celle de Frauenfeld ont fusionné pour former la Sucreries Aarberg et Frauenfeld SA (SAF), qui a la capacité de couvrir à peu de chose près les besoins du pays. En raison du manque de concurrence, d'une importante immobilisation de capital et du soutien institutionnel nécessaire, la SAF doit soumettre chaque année à la Confédération un décompte annuel de ses prestations et lui permettre la consultation de ses comptes.

### *Céréales*

Après la libéralisation du marché du blé panifiable, les emblavures n'ont cessé de diminuer, passant à 166 000 ha en 2003. Malgré les efforts déployés par la Fédération suisse des producteurs de céréales, il n'a pas été possible jusqu'ici de réduire, autant que voulu, les surfaces réservées au blé panifiable en faveur du blé fourrager, de l'orge ou du maïs-grain. Cela s'explique par les recettes nettement plus élevées réalisées avec le blé panifiable, à frais de production comparables.

En 2004, quelque 80 moulins ont transformé du blé panifiable, selon la répartition suivante: 50 moulins moins de 2 000 tonnes, 20 moulins 2 000 à 10 000 tonnes et 10 moulins plus de 10 000 tonnes. Le nombre des moulins est tendanciellement à la baisse, alors que le volume de céréales moulues, d'environ 470 000 tonnes, reste à

<sup>80</sup> OFAG, 2004: Rapport agricole 2004, annexe tableau 4

peu près constant. La quantité moyenne de céréales moulues qui était inférieure à 5 000 tonnes par entreprise en 2001 est passée à plus de 6 000 tonnes en 2004.

### *Aliments pour animaux*

Dans le domaine des aliments pour animaux, nous ne disposons que d'estimations concernant la structure des moulins. Le nombre des fabriques d'aliments composés a été évalué à 400 en 2003. Voici comment ils sont répartis en fonction du volume transformé: 300 moulins transforment moins de 1 000 tonnes; 90 moulins, de 1 000 à 30 000 tonnes, 5 moulins, 30 000 à 110 000 tonnes et 2 moulins plus de 110 000 tonnes. Depuis 2001, le nombre des fabriques d'aliments composés a diminué de 15%, et le volume de la production d'aliments composés a atteint 1 420 000 tonnes; le volume transformé par moulin a ainsi augmenté d'un tiers et se monte à 3 600 tonnes. La plus grande fabrique suisse d'aliments composés, d'une capacité annuelle de 275 000 tonnes, a été mise en service en 2003.

### *Oléagineux (y compris les oléagineux utilisés comme matière première renouvelable)*

Les conditions climatiques permettent de cultiver du colza presque partout en Suisse, alors que le tournesol et le soja préfèrent les régions au climat doux. Grâce aux contributions à la culture, versées à partir de 2002 par l'organisation mandatée swiss granum, la culture du soja, qui avait d'abord enregistré un recul, s'est rapidement étendue. En 2003, 8 000 exploitants ont cultivé des oléagineux sur une surface de 24 100 ha.

Suite à la fermeture de l'entreprise d'extraction de Horn, à la fin de l'an 2000, il ne reste plus dans le pays que deux grandes huileries produisant de l'huile comestible, dont la capacité annuelle de transformation est d'environ 100 000 tonnes. En 2004, une autre entreprise, spécialisée dans l'obtention d'huile comestible à partir d'oléagineux indigènes, avec une capacité de transformation de plus de 1 000 tonnes, est entrée en service. En outre, deux petites entreprises de fabrication d'huile comestible, une entreprise de fabrication de denrées alimentaires à base de soja, trois entreprises de fabrication d'aliments pour animaux à partir de soja et deux entreprises de transformation du colza pour une utilisation à des fins techniques bénéficient de contributions à la transformation.

### *Pommes de terre*

Ces dernières années, les structures ont évolué de manière continue dans la production de pommes de terre. En l'espace de quatre ans, le nombre d'exploitations cultivant des pommes de terre et des plants de pommes de terre est passé de plus de 13 000 à moins de 10 000, alors que la surface cultivée s'est stabilisée autour de 14 000 ha, dont 1 800 ha de plants. La surface moyenne affectée par exploitation à la culture de pommes de terre a augmenté, passant à 1,4 hectare.

Le commerce de pommes de terre et celui des fruits et des légumes se sont associés au sein de la swisscofel. Sur les 163 membres de cette association, 88 sont impliqués dans le commerce de pommes de terre. Actuellement, 32 entreprises (stockage et conditionnement) conditionnent quelque 90 000 tonnes de pommes de terre comestibles, notamment en petits emballages prêts à la vente. 16 entreprises ont conditionné chacune moins de 1 000 tonnes, 13 entreprises, entre 1 000 et

5 000 tonnes et 3 entreprises plus de 5 000 tonnes. Ces livraisons au commerce de détail recensées directement (sans double comptage), servent de référence pour l'attribution des droits d'importation. En outre, les producteurs vendent 80 000 tonnes de pommes de terre comestibles à d'autres commerçants ou directement à la ferme, sur des marchés hebdomadaires ou par livraison à domicile.

Sept entreprises transforment chaque année quelque 120 000 tonnes de pommes de terre en denrées alimentaires, notamment en pommes frites, en pommes chips et en röstis. Dans trois entreprises, la quantité transformée est inférieure à 10 000 tonnes, dans deux entreprises elle se situe entre 10 000 et 20 000 tonnes, et dans deux entreprises elle dépasse 20 000 tonnes.

Six entreprises de séchage transforment les pommes de terre qui n'ont pas trouvé acquéreur sur le marché en flocons et en farine, destinés à l'alimentation animale. Quatre d'entre elles déshydratent chaque année moins de 10 000 tonnes, deux, plus de 10 000 tonnes. Les produits déshydratés entrent dans la composition d'aliments pour animaux ou sont utilisés directement pour l'affouragement.

#### *Semences de maïs et de plantes fourragères*

Depuis 1999, des semences de maïs sont produites sur une surface allant de 230 à 250 ha. Quant à la surface servant à la production de semences de trèfle violet, elle est passée de 200 à 130 ha, alors que celle destinée à la production de graminées a augmenté, passant de 50 à 120 ha. La production indigène de semences de maïs et de plantes fourragères couvre environ un quart des besoins.

### **2.1.4.2 Concept**

L'amélioration de la compétitivité est l'objectif primordial en ce qui concerne les grandes cultures. Les différences de prix et, partant, le risque d'un effondrement lors de l'ouverture des frontières, sont particulièrement grands dans ce domaine. Le soutien des prix passe uniquement par la protection à la frontière pour ce qui est des céréales, tandis que la Confédération accorde, en plus, un soutien du marché pour les autres cultures. La diminution de ces deux éléments par la réallocation du soutien du marché aux paiements directs favorisera l'amélioration de la compétitivité et augmentera l'influence des forces du marché sur les décisions des producteurs et des transformateurs. De leur côté, les éleveurs pourront améliorer leur compétitivité grâce à la réduction de la protection douanière, qui fait baisser le coût des aliments pour animaux. La mise en adjudication de la totalité du contingent tarifaire de pommes de terre, enfin, contribuera à stimuler la compétitivité dans les secteurs situés en aval.

La réorganisation des marchés offre de bonnes perspectives, telles que l'encouragement de l'esprit d'entreprise, la simplification des tâches administratives à tous les niveaux ainsi qu'une meilleure transparence. Globalement, elle favorise ainsi de nouveaux gains de productivité.

#### **2.1.4.2.1 Abaissement des prix-seuils**

Il est prévu de réduire la protection à la frontière s'appliquant aux aliments pour animaux à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009. Le prix-seuil des aliments énergétiques, notam-

ment des céréales fourragères, doit baisser de 7 francs par 100 kilogrammes et celui des aliments protidiques végétaux de 5 francs par 100 kilogrammes.

Une réduction des prix-seuils se répercute directement sur les recettes des producteurs de céréales fourragères et de légumineuses à graines. Les oléagineux, les betteraves sucrières et les pommes de terre sont en partie aussi touchés, étant donné que la baisse des prix concernera également leurs sous-produits.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les importations agricoles au 1<sup>er</sup> juillet 2009*

#### **2.1.4.2.2 Réduction des droits de douane perçus sur le blé panifiable**

Ni le secteur du blé panifiable ni celui des céréales fourragères ne bénéficient d'un soutien lié au produit. Seul l'instrument des droits de douane peut donc être utilisé pour rapprocher la rentabilité du premier de celle du second. Actuellement, le prix à la production du blé panifiable est d'environ 25% supérieur à celui des céréales fourragères<sup>81</sup>, ce qui entraîne une production excédentaire. Au titre du soutien des prix, ces excédents sont actuellement déclassés en céréales fourragères par l'organisation des producteurs, aux frais de ces derniers. Vu l'écart des prix du blé panifiable et de la farine blanche entre l'UE et la Suisse<sup>82</sup>, une réduction du droit de douane s'impose. Il ne serait pas cohérent de viser un rapprochement des prix suisses de ceux de l'UE dans les autres domaines de production et d'exempter celui des céréales panifiables. Pour réduire la différence entre les prix à la production respectifs et, partant, l'effet d'incitation, il faut abaisser plus fortement le taux du contingent grevant les céréales panifiables. Les premières estimations concernant la récolte 2005, fondées sur la semence vendue, indiquent une extension des emblavures de blé panifiable, alors que celles de céréales fourragères semblent reculer. Il est donc proposé d'abaisser le TC perçu sur le blé panifiable de 11 francs par 100 kilogrammes en 2009.

En 2009, le prix payé aux producteurs de céréales atteindra encore le double du niveau européen. La différence de prix par rapport aux céréales fourragères assure l'approvisionnement des moulins en blé panifiable de haute qualité. Comme la rentabilité des grandes cultures présentant aujourd'hui davantage d'intérêt économique diminuera plus fortement, la culture de céréales fourragères reprendra une place plus importante dans l'assolement. La surface cultivée devrait, pour le moins, se maintenir au niveau actuel.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les importations agricoles au 1<sup>er</sup> juillet 2009*

#### **2.1.4.2.3 Adaptation de la contribution supplémentaire et des contributions pour la culture extensive**

Pour compenser, partiellement du moins, l'abaissement des droits de douane perçus sur les céréales fourragères et panifiables, il est prévu de relever la contribution supplémentaire accordée pour les terres ouvertes et les cultures pérennes de 200 fr./ha; elle passerait ainsi à environ 600 fr./ha. Toutes les grandes cultures profiteront de cette mesure, mais aussi l'arboriculture fruitière, la culture maraîchère et la viticulture.

<sup>81</sup> OFAG, 2004: Rapport agricole 2004, annexe tableau 53a

<sup>82</sup> OFAG, 2004: Rapport agricole 2004, annexe tableau 55

Maintenir au niveau actuel les contributions « extenso » alors que les recettes réalisées par les producteurs de céréales et de colza sont en train de diminuer, reviendrait à encourager de manière démesurée la production extensive. Une offre excédentaire conduirait à l'érosion de la différence de prix entre les produits ordinaires et les produits issus de la culture extensive. Les consommateurs qui préfèrent les derniers ne paieraient alors plus leur part des recettes supplémentaires visées à l'art. 76, al. 5, LAgr. C'est la raison pour laquelle il est proposé de réduire équitablement la contribution extenso, en même temps que la protection à la frontière.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2009*

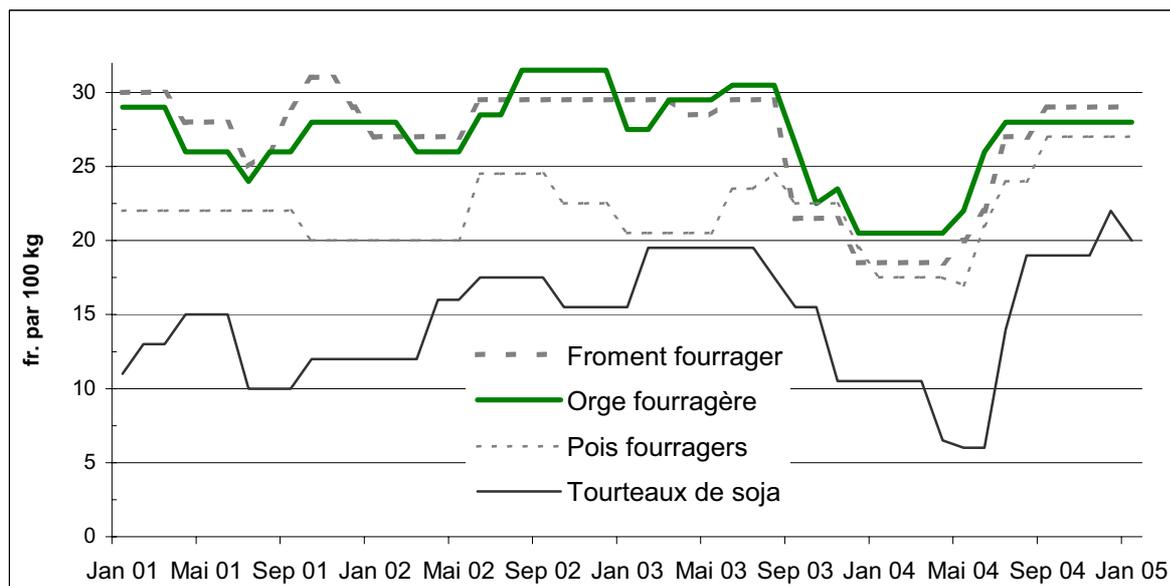
#### **2.1.4.2.4 Evolution de la réglementation des importations de céréales**

Une étude menée par l'EPF Zurich<sup>83</sup> recommande d'harmoniser à moyen terme les régimes d'importation de céréales. Le système des prix-seuils, qui isole dans une large mesure le marché suisse des prix pratiqués sur le marché mondial, n'est qu'en partie conforme aux principes de l'OMC. L'introduction de droits de douane fixes devrait permettre aux importateurs de faire jouer la concurrence et d'obtenir des prix plus avantageux lorsqu'ils achèteront des produits entrant dans la composition d'aliments pour animaux. Quant aux secteurs situés en aval, la concurrence peut être stimulée par une réduction adéquate des droits de douane applicables aux aliments composés pour animaux et, en ce qui concerne le blé panifiable, par une baisse du droit de douane applicable à la farine. La suppression des restrictions quantitatives, soit du contingent tarifaire de blé panifiable, représenterait une étape supplémentaire vers l'harmonisation du marché céréalier. La réduction des droits de douane est une bonne occasion de passer d'un régime avec droits de douane variables à un tarif douanier fixe. Une telle occasion se présentera, par exemple, le 1<sup>er</sup> juillet 2009, lors de la baisse des prix-seuils proposée. Il est prévu de tenir compte des résultats du cycle de négociations actuel de l'OMC lors de la mise en oeuvre des étapes de la réforme que nous venons d'esquisser.

Après le passage du système des prix-seuils, impliquant l'adaptation périodique des droits de douane, au système des droits de douane fixes, les fluctuations des prix pratiqués sur le marché mondial se répercuteront sur le prix suisse des céréales fourragères et des aliments pour animaux. Comme les organisations de marché diffèrent dans les pays d'origine, les prix des aliments énergétiques (céréales) et ceux des aliments protidiques (tourteaux de soja) n'évoluent pas de la même manière. En ce qui concerne les céréales, le marché de l'UE est déterminant. Quant aux aliments protidiques, ils proviennent en majeure partie d'outre-mer et se négocient à la bourse. Depuis 2001, les adaptations des droits de douane en fonction des prix-seuils ont été moins marquées pour les céréales que pour les aliments protidiques (figure 43).

<sup>83</sup> Jörin R. (2003): Der Marktzutritt für Brot- und Futtergetreide: Alternativen zu heutiger Importregelung, EPF Zurich

**Figure 43 Evolution des droits de douane variables perçus sur les principaux produits fourragers**



Source: OFAG

Les expériences acquises avec le blé panifiable permettent d'évaluer comment les droits de douane fixes se répercuteront sur le prix du marché des céréales fourragères. Ces dernières années, le prix suisse du blé panifiable a été pratiquement constant; on peut donc en conclure que celui des céréales fourragères ne variera que faiblement. S'agissant des protéagineux, les fluctuations de prix seront probablement plus marquées. Elles n'auront toutefois guère d'impact sur la production végétale, car ces plantes sont peu cultivées en Suisse. En revanche, elles renforceront la concurrence entre les importateurs.

Les huileries sont également concernées par la réduction des prix-seuils, dans la mesure où il sera de plus en plus difficile de bénéficier du taux préférentiel accordé pour les tourteaux, qui depuis 2001 s'est monté en moyenne à 13 francs par 100 kilogrammes pour le soja. En ce qui concerne l'huile destinée à l'alimentation des animaux, le régime douanier préférentiel équivaut en fait à une protection de l'industrie; en Suisse, le soja n'est pas compétitif et occupe dès lors une place marginale sur le marché (figure 42). Reste à savoir s'il n'y a pas lieu de réduire les droits de douane préférentiels, en plus des prix-seuils, car on est en droit d'attendre que les transformateurs fassent, eux aussi, des progrès en matière de productivité.

→ *Adaptation dans le cadre de la Lex Doha*

#### 2.1.4.2.5 Réallocation du soutien du marché et introduction d'une contribution unique à la culture des champs

Jusqu'à présent, les Sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld SA, l'interprofession des pommes de terre, l'interprofession des oléagineux et l'Association suisse des producteurs de semences se voyaient accorder une aide financière destinée à soutenir la production, dans le cadre de mandats de prestations. En vue d'une meilleure transparence, d'une simplification des tâches administratives et d'une incitation accrue à tenir compte des besoins du marché, il est prévu de verser dorénavant les montants destinés au soutien du marché directement aux producteurs. La différen-

ciation du soutien du marché en fonction des cultures aura pour effet que , la production sera davantage orientée par les forces du marché que par un système de soutien étatique.

Pour que la production soit maintenue, les cultures de betteraves sucrières, d'oléagineux, de légumineuses à graines, de plantes à fibre, ainsi que de plants de pommes de terre, les semences 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 standard à la culture, d'un montant de l'ordre de 600 fr./ha.

### *Sucre*

En juin 2005, la Commission européenne a présenté ses propositions relatives à la réforme du marché du sucre. Elle prévoit de réduire le prix minimum des betteraves sucrières de 42,6% en deux étapes, dans les années 2006 et 2007. Pour financer la réforme du marché du sucre sans incidence sur le budget, l'UE prélèvera, sur trois ans à partir de la campagne 2006/07, un montant dégressif auprès des titulaires de quotas (sucrieries). Le prix du sucre, à la sortie de l'entreprise de transformation, subira une baisse de 39%, en trois étapes allant du 1<sup>er</sup> octobre 2007 à 2009. La Commission prévoit de verser aux betteraviers des paiements directs découplés qui couvriront 60% des pertes de revenu consécutives à la baisse des prix. Le Conseil des Ministres de l'UE devrait approuver cette réforme en novembre 2005.

Depuis l'entrée en vigueur des bilatérales II, les prix du sucre en Suisse sont en fait liés à ceux pratiqués dans l'UE. Aussi, les prix suisses du sucre et des betteraves sucrières baisseront-ils dès octobre 2007 en trois étapes sur trois ans. La culture de betteraves ne sera alors économiquement plus viable sans compensation. Même si on envisageait une compensation partielle du même ordre de grandeur que celle prévue par l'UE, la perte de revenus que subiraient les producteurs de betteraves s'élèverait, selon toute vraisemblance, à plus de 3 000 fr./ha. Le maintien d'une production de sucre en Suisse implique aussi que l'on exploite d'autres potentiels de rationalisation aux échelons de la culture et de la transformation. Comme le calendrier est ambitieux et l'étendue de la réforme incertaine, les mesures seront examinées, après que l'UE aura pris sa décision.

Dans le cadre de la PA 2011, il est prévu de ne pas reconduire l'actuel mandat de transformation confié à la sucrerie et de le remplacer par la contribution standard à la culture, évoquée ci-dessus. Les producteurs de betteraves sucrières seront très touchés par les mesures présentées, notamment par les répercussions de la réforme du régime du sucre européen. L'objectif consiste toujours à conserver une production de sucre économique à partir de betteraves indigènes, ce qui exige que les capacités de transformation existantes soient entièrement utilisées. Les mesures envisagées dans le secteur de la culture de betteraves sucrières conduiront probablement à une adaptation accélérée des structures, si bien que le système actuel, soit la répartition des quantités à produire par la sucrerie, deviendra largement caduc.

- **Adaptation de l'art. 54 LAgr**, Contributions pour la production de betteraves sucrières en lieu et place de la rémunération forfaitaire des sucrieries
- *Adaptation de l'ordonnance sur le sucre au 1<sup>er</sup> octobre 2008 et au 1<sup>er</sup> octobre 2009*

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les contributions à la culture des champs au 1<sup>er</sup> janvier 2009*

### *Oléagineux*

La convention de prestations conclue avec l'organisation mandatée sera supprimée en 2009. Pour des raisons macroéconomiques, on renoncera à distinguer les différentes cultures d'oléagineux lors de l'octroi de la contribution à la culture. En plus de cette dernière, ce seront le produit de la vente et la valeur relative dans l'assolement qui détermineront à l'avenir le choix de pratiquer telle ou telle culture.

Ces dernières années, les obtenteurs de variétés végétales et les sélectionneurs ont fourni un excellent travail, en approvisionnant le marché avec des variétés qui donnent des rendements stables dans les conditions climatiques de la Suisse. Du fait de l'assouplissement des interventions étatiques sur les marchés, les variétés de végétaux présentant des désavantages comparatifs concernant les coûts, perdront de leur attrait. Mais il est probable que des espèces moins concurrentielles, destinées à un créneau spécifique du secteur des denrées alimentaires, à plus haute valeur ajoutée, puissent néanmoins percer sur le marché.

→ **Adaptation de l'art. 56 LAgr**, *Suppression des contributions pour la transformation d'oléagineux*

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les contributions à la culture des champs au 1<sup>er</sup> janvier 2009*

### *Pommes de terre*

En vue de réduire la production de pommes de terre non commercialisables, il est prévu de supprimer les contributions à la transformation pour les pommes de terre et les plants de pommes de terre. Les contributions à l'exportation pour les plants de pommes de terre et pour les denrées alimentaires contenant des pommes de terre ne seront versées que jusqu'à la fin de la transformation du produit de la récolte 2008.

L'abandon des contributions à la transformation renforcera l'incitation à produire de la marchandise commercialisable. Les producteurs, s'ils font preuve de solidarité, peuvent prendre des mesures visant l'optimisation de la valeur ajoutée.

→ **Abrogation de l'art. 57 LAgr**, *suppression des contributions pour la mise en valeur des pommes de terre*

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les pommes de terre au 1<sup>er</sup> juillet 2009*

### *Semences*

La production indigène de plants de pommes de terre est très importante pour le maintien de la culture. Celle-ci étant menacée par la suppression totale du soutien du marché, il est prévu d'accorder, à titre de compensation partielle, une contribution à la culture de 600 fr./ha.

Pour maintenir une production appropriée de semences de maïs et de plantes fourragères, ces cultures bénéficieront également d'une contribution à la culture de 600 fr./ha.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les pommes de terre au 1<sup>er</sup> juillet 2009*

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les semences au 1<sup>er</sup> janvier 2009*

#### **2.1.4.2.6 Adjudication du contingent partiel de pommes de terre**

Il est prévu de répartir par adjudication le contingent partiel de pommes de terre, comme cela se fait déjà pour celui des produits à base de pommes de terre. Ceci n'empêchera pas de libérer les importations par étapes, après consultation des milieux concernés.

Lorsque le contingent partiel doit être temporairement augmenté en raison d'une offre insuffisante sur le marché suisse, les quantités supplémentaires de chaque catégorie de produits seront rajoutées au contingent partiel et offertes aux enchères par la même occasion. Cette mesure permet de profiter des avantages de l'adjudication aussi pour les quantités supplémentaires.

L'actuelle procédure d'attribution, fondée sur la prestation fournie en faveur de la production suisse, écarte les nouveaux importateurs de pommes de terre. De par la charge administrative qu'elle implique à tous les échelons, elle favorise les entreprises de conditionnement. La répartition par adjudication devrait produire les effets positifs suivants:

- l'accès au marché est facilité, la concurrence à l'échelon du commerce et de l'importation de pommes de terre est renforcée et les marges sont réduites;
- la répartition du contingent partiel est plus transparente;
- comme le contingent partiel temporairement augmenté est intégré dans la mise aux enchères, le commerce de détail et les entreprises de transformation peuvent être approvisionnées en continu;
- étant donné que les importateurs ne sont plus tenus de prouver, envers l'administration, leur prestation en faveur de la production suisse, leur tâche administrative s'en trouve simplifiée;
- la nouvelle procédure d'attribution élimine un système que l'OMC considère comme douteux;
- la cohérence de la politique agricole est améliorée.

Une étude menée par l'EPF Zurich<sup>84</sup> montre que la mise aux enchères est un mode d'attribution répondant mieux au principe de la concurrence que le système de la prestation en faveur de la production suisse. D'un point de vue économique, les recettes tirées d'une mise aux enchères ne constituent pas une charge supplémentaire handicapant le commerce. Les importateurs sont disposés à payer pour un contingent parce qu'ils peuvent exiger un prix plus élevé dans le pays, grâce à la limitation de la quantité importée. La mise aux enchères de quotas à un taux du contingent bas en comparaison de la valeur de la marchandise n'augmente pas le prix des produits importés si les contingents annuels sont utilisés; elle transfère uniquement à l'Etat les rentes perçues actuellement par les acteurs.

<sup>84</sup> Jörin R. (2000): Die Regelung des Marktzutritts, Theorie, ETH Zurich

La différence de prix entre les produits importés et les produits suisses permet aux détenteurs de droits d'importer au TC de réaliser des rentes contingentes. D'après une estimation interne à l'administration, celles-ci peuvent atteindre un maximum d'environ 4,5 millions de francs par an. Il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure les importateurs gardent ces rentes pour eux ou en font bénéficier les consommateurs, réduisant ainsi le prix des pommes de terre du pays. L'importance de cette réduction de prix dépend du fonctionnement de la concurrence.

L'adjudication doit se faire selon la procédure dite du prix de l'offre, qui correspond à un mode d'attribution à la fois judicieux du point de vue économique et conforme aux exigences de la concurrence et de la transparence. Ainsi, il est tenu compte des critiques quant aux dispositions actuelles sur l'importation, des résultats de l'étude de l'IER de l'EPF Zurich et des expériences positives acquises avec la mise aux enchères du contingent partiel de produits à base de pommes de terre.

L'objectif du nouveau mode de répartition consiste à maintenir une protection douanière appropriée pour les pommes de terre. Le nouveau système doit renforcer la concurrence entre les importateurs, car actuellement, leur nombre est limité par l'obligation de fournir une prestation en faveur de la production suisse. Il devrait désormais être possible à tous les acteurs du marché d'acquérir des parts de contingents tarifaires et ainsi de ne plus dépendre des détenteurs ayant obtenu les leurs grâce aux prestations qu'ils ont fournies en faveur de la production suisse. Cela aura pour effet d'assouplir les structures cimentées, de faire pression sur la marge aux échelons en aval de la production de pommes de terre, et de réduire les rentes contingentes qui ne sont pas répercutées sur les prix. Tant les producteurs que les consommateurs devraient en profiter.

La mise aux enchères favorise en principe l'importation de pommes de terre nouvelles, plus chères, dont l'incidence sur les ventes de pommes de terre de table suisses est plus faible. Si l'on réussit, comme proposé, à réduire les augmentations temporaires des contingents tarifaires, on peut même escompter une amélioration des ventes de pommes de terre suisses.

→ **Introduction d'un nouvel art. 22<sup>bis</sup> LAgr**, *Mise en adjudication du contingent partiel pommes de terre en lieu et place d'une répartition liée à une prestation en faveur de la production suisse*

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les pommes de terre au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

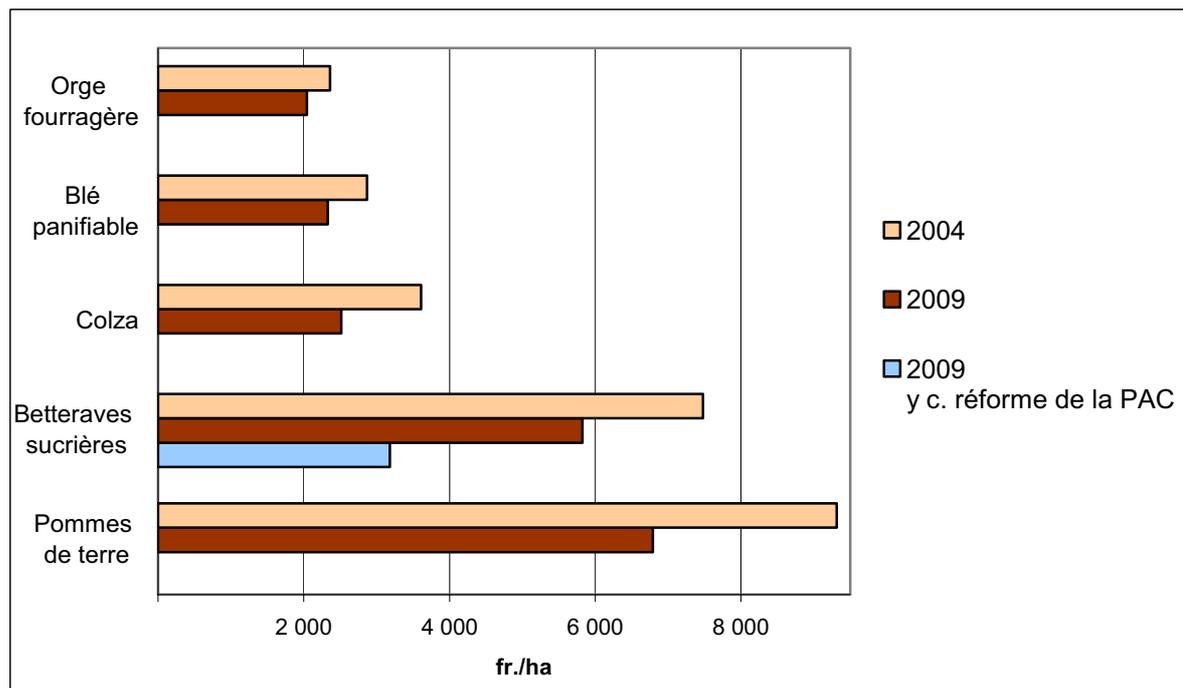
#### **2.1.4.2.7 Culture des champs: vue d'ensemble**

La réorganisation des marchés diminue la rentabilité de l'ensemble des grandes cultures (figure 44). A partir de 2009, les prix à la production, environ deux fois plus élevés que ceux de l'UE, ainsi que les soutiens spécifiques, neutres entre productions, offriront toute garantie pour que la culture des champs reste une culture fructueuse, à condition cependant que les structures continuent d'évoluer.

Lorsque les prix à la production baisseront, l'utilisation de moyens de production (p. ex. engrais, produits phytosanitaires) aura tendance à diminuer en raison de l'utilité marginale décroissante. Le volume des récoltes devrait se maintenir à peu de choses près au niveau actuel, et ce malgré les progrès continus dans la sélection. Les deux postes qui recèlent un potentiel de réduction des coûts de production sont les machines et la charge de travail. Dans le calcul de la contribution aux char-

ges de structure (marge brute selon budget partiel moins les frais variables de machines), les frais de machines pour 2009 ont été maintenus au niveau de 2004. Les heures de travail indiquées dans le Classeur des marges brutes<sup>85</sup> sont nombreuses comparées au niveau international. En culture céréalière, les travaux des champs peuvent être réduits et passer à moins de 20 heures, grâce à un procédé cultural impliquant un travail du sol minimal et à des parcelles cultivées (soles) d'au moins 5 ha<sup>86</sup>. D'autres heures de travail prises en compte concernent la préparation des cultures, les travaux de suivi et les travaux administratifs.

**Figure 44** Evaluation des marges brutes (marge brute planification globale moins les frais de machines variables) des principales grandes cultures



Source: OFAG

Pour les producteurs, le défi à relever est toujours le même: compenser autant que possible le manque à gagner par une augmentation de la productivité. Il y a lieu de réaliser toutes les économies d'échelle possibles, c'est-à-dire de rechercher des solutions collectives pour réduire les frais financiers et les frais de main-d'œuvre par unité produite. L'objectif de la Confédération consiste également à réduire le prix des moyens de production par une concurrence accrue dans les secteurs situés en amont et en aval, et de faire bénéficier les consommateurs des baisses de prix réalisées dans la production primaire.

#### 2.1.4.2.8 La suppression totale du soutien du marché est-elle une solution?

Lors de l'élaboration de la stratégie PA 2011, la suppression totale du soutien du marché a été envisagée comme solution. Les effets de cette stratégie peuvent être

<sup>85</sup> LBL, SRVA et IRAB (2004) : Marges brutes 2004

<sup>86</sup> Schick M. und Stark R. (2003): Arbeitswirtschaftliche Kennzahlen zum Getreidebau, FAT-Bericht Nr. 604, Agroscope FAT Tänikon

illustrés à l'exemple de certains produits sensibles, tels les oléagineux, les légumineuses à graines et les betteraves sucrières. En vue de l'approvisionnement du pays, le maintien de ces cultures dans la palette de la production agricole suisse est souhaitable. Or, elles dépendent fortement de leur compétitivité relative par rapport aux cultures céréalières et aux surfaces herbagères exploitées extensivement. Dans la structure des droits de douane perçus sur les produits agricoles, qui a évolué au fil du temps, les céréales et les pommes de terre sont suffisamment protégées, ce qui n'est pas le cas des autres grandes cultures. Afin de préserver un assolement adéquat, il faut compenser la plus faible protection par un soutien du marché, sinon les surfaces affectées aux dites cultures régresseraient fortement. En comparaison des céréales, par exemple, la culture de betteraves sucrières demande plus de main-d'œuvre et de capital; si, en plus, sa marge brute par unité de surface était drastiquement réduite, elle perdrait toute son attractivité. Cette évolution n'est pas souhaitable du point de vue de l'approvisionnement; elle ne l'est pas non plus pour l'industrie de transformation qui, si elle veut produire à un coût avantageux, doit pouvoir compter sur un approvisionnement suffisant en matière première. En ce qui concerne le sucre et les oléagineux, les entreprises qui transforment la production suisse de matières premières sont très peu nombreuses. Une réduction, aussi modeste soit-elle, de l'apport en matières premières, menacerait l'existence économique de ces entreprises. Si la production de matières premières était délocalisée à l'étranger, il en serait probablement de même de la transformation, ce qui entraînerait une perte d'emplois en milieu rural. Par conséquent, il ne s'agit pas, en ce qui concerne ces cultures sensibles, de modifications marginales, mais de leur maintien au niveau actuel ou de leur abandon. La diminution du nombre de cultures pratiquées aurait pour effet d'orienter les capacités de production vers des marchés déjà saturés, comme ceux du blé panifiable et de la viande. Cela compromettrait la diversité du paysage et la mise en oeuvre d'un assolement favorable tant au plan de la technique culturale que de la biologie des sols. La possibilité de faire de la production intégrée ou de la culture biologique serait entravée. Dans l'ensemble, les avantages d'une intervention modérée de l'Etat, qui assure le maintien de la production de produits sensibles, l'emportent.

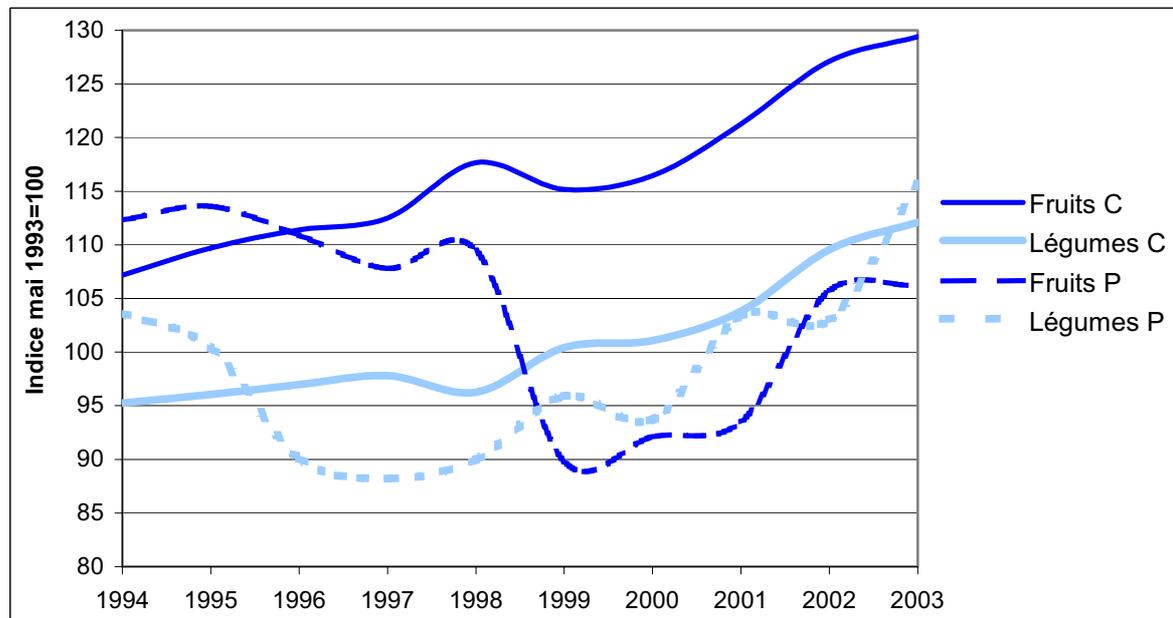
## **2.1.5 Arboriculture, cultures maraîchères et horticulture**

### **2.1.5.1 Situation initiale**

Les marchés des fruits et des légumes sont caractérisés par de fortes fluctuations au cours d'une année et entre les années. La production saisonnière, une offre et une demande fluctuant au gré des conditions météorologiques et la conservation limitée des produits expliquent les adaptations fréquentes et rapides des prix, en particulier à l'échelon des producteurs. Durant la période 1994 à 2003, les indices des prix à la consommation des fruits et des légumes ont progressé continuellement et plus vite que celui de l'alimentation (110,5 en 2003; indice mai 1993 = 100). En 2003, ils atteignaient respectivement 129,4 et 112,1 points. La tendance haussière et continue s'explique par l'augmentation des coûts du conditionnement (plus petites portions, emballages plus complexes, etc.), de la logistique (RPLP, centrales d'achats, etc.) et de la distribution, mais également par la structure oligopsonique du marché. Le déséquilibre des forces en présence, du moins lors de transactions avec des produits suisses, favorise le report de l'augmentation des coûts en amont et, simultanément, la pression sur le prix des biens et services fournis par les offrants. Cette structure n'incite pas non plus les acheteurs à restituer les baisses de prix à la

production. Il n'est donc pas surprenant que l'indice des prix à la production pour les légumes ait fluctué entre 88,2 (1997) et 115,7 (2003, sécheresse) au cours de la période 1994-2003. De même, celui des fruits a culminé en 1995 (113,6) et atteint son niveau le plus bas en 1999 (89,8).

**Figure 45** Indices des prix à la production (P) et à la consommation (C) pour les fruits et les légumes, 1994-2003



Source: OFS

La consommation par habitant suit une tendance inverse en ce qui concerne respectivement les fruits et les légumes vendus à l'état frais. Durant les dix années passées, la première a régressé de quelque 7% alors que la seconde s'est développée d'environ 17%, bénéficiant certainement de la bonne acceptation des légumes prêts à l'emploi par les consommateurs et consommatrices.

Les cultures fruitière et maraîchère font partie des productions intensives en main-d'œuvre et en capital. Le potentiel d'une utilisation plus efficace de ces facteurs n'est pas épuisé même si les structures ont déjà été adaptées, en particulier dans la production de légumes.

Le besoin en sol de ces cultures étant restreint, les paiements directs généraux et écologiques contribuent de manière très secondaire au rendement financier des exploitations de ces secteurs.

#### *Protection à la frontière*

La protection à la frontière assure la priorité à la vente de produits suisses, lorsque l'offre indigène est adaptée aux besoins des consommateurs. Elle est par conséquent l'élément central du soutien des marchés des fruits et légumes. Les importations s'effectuent quasi exclusivement à l'intérieur des contingents tarifaires (CT) légumes frais, fruits frais (fruits à pépins, fruits à noyau et baies), fruits à cidre et à distiller, et produits de fruits. S'agissant des légumes congelés, deux tiers des importations se font dans le cadre du CT correspondant, le reste hors CT. Ceci illustre les conditions de concurrence prévalant dans ce marché. Les critères de répartition

diffèrent selon les contingents. Ainsi, une partie du CT légumes congelés est attribuée selon la prestation fournie en faveur de la production suisse. Les CT de légumes et de fruits frais, quant à eux, sont échelonnés dans le temps, compte tenu des particularités de ces marchés. Pour la majorité des produits, les périodes d'échelonnement sont inférieures à une semaine. La fréquence élevée des autorisations de parties de contingents engendre une charge administrative non négligeable pour les ayants droit qui ont intérêt à suivre attentivement les changements. En effet, quiconque importe sans connaître exactement l'état de sa part de contingent risque de la dépasser et de devoir s'acquitter des THC élevés pour les quantités excédentaires. Même après l'introduction, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, de la gestion des contingents à la frontière par la DGD, la réglementation à l'importation des fruits et légumes frais mérite encore d'être simplifiée.

Bien que les droits de douane aient été réduits conformément aux engagements de la Suisse contractés lors du Cycle d'Uruguay, les parts de marché des fruits frais et des légumes frais suisses n'en ont pas souffert. Elles s'établissaient, en 2003, respectivement à 73 et 59% et correspondaient ainsi aux valeurs de 1994/95. Cette stabilité résulte, d'une part, de la protection douanière qui est restée substantielle et, d'autre part, d'une efficacité accrue des secteurs, obtenue sous la pression du contexte plus concurrentiel. Par contre, le renforcement de la concurrence a induit le recul de la part des produits suisses au marché des légumes congelés.

L'introduction de l'imposition unique des spiritueux en 1999 a renforcé les conditions de concurrence pour les spiritueux élaborés avec des fruits indigènes; leur part a régressé de 30 points à 66% durant les dix dernières années. Parallèlement, les prix à la production payés pour les fruits indigènes à distiller de qualité standard ont baissé de quelque 25%. La suppression des droits de douane sur les spiritueux originaires de l'UE (accord sur les produits agricoles transformés), qui s'échelonne jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2007, aboutira à une libéralisation quasi totale des échanges en ce qui concerne les spiritueux de fruits.

Dans le secteur de l'horticulture productrice, seules les fleurs coupées bénéficient d'une protection douanière sous la forme de contingents tarifaires. Le contingent OMC et le contingent bilatéral avec l'UE totalisent quelque 5 840 tonnes brutes. Ils sont attribués en fonction des importations effectuées l'année précédente par les ayants droit. La demande ne pouvant être couverte par la production suisse et les importations contingentaires, l'augmentation du contingent OMC est décidée en début d'année. Le surplus est attribué selon la prestation fournie en faveur de la production suisse, pour une part, et une quantité de 200 tonnes est mise aux enchères.

### *Subventions à l'exportation*

Dans les limites des engagements de la Suisse à l'OMC, la Confédération participe financièrement à l'exportation notamment de jus concentrés de pomme et de poire. La description de la situation dans le message concernant la Politique agricole 2007<sup>87</sup>, qui concluait à l'impasse d'un soutien axé principalement sur les subventions à l'exportation, est confirmée par les faits. Les prix des jus concentrés réalisés sur les marchés internationaux n'ont que trop souvent pas même suffi à couvrir la valeur de la matière première, et les négociations du Cycle de Doha prévoient d'interdire à terme ces subventions. Bien que le potentiel de production des pomme-

<sup>87</sup> PA 2007 ; FF 2002 4490

raies et du verger de hautes tiges ait été réduit et qu'il diminuera encore pour ce qui est de ce dernier, on s'attend à ce que la production de fruits à cidre excède en moyenne la demande indigène les dix prochaines années.

#### *Réserve du marché*

La Confédération peut allouer des contributions pour couvrir les coûts de stockage et d'intérêt du capital engendrés par l'entreposage de réserves de jus concentrés de pomme et de poire. L'aide concerne uniquement les réserves qui dépassent celles que l'on peut raisonnablement demander à une entreprise de transformation et n'excèdent pas 50% de son approvisionnement ordinaire. Cette mesure incite les cidreries à égaliser les fluctuations naturelles des récoltes inhérentes à la production de fruits à cidre. Vu que cette production provient en grande majorité du verger de hautes tiges, les fluctuations de récolte sont encore plus importantes. En effet, ces arbres sont plus sensibles au phénomène naturel de l'alternance (floraison abondante une année sur deux). Durant la période 1994-2003, six récoltes étaient inférieures à la moyenne de la production alors que trois la dépassaient. Les six récoltes inférieures représentaient, en moyenne, 66% de la production moyenne de la période concernée. A l'opposé, la moyenne des trois récoltes supérieures atteignait 160% de cette valeur. Lorsque la production moyenne équivaut plus ou moins à la demande, l'aide au stockage de jus concentrés a une action stabilisatrice durable sur les prix à la production et l'entretien des arbres fruitiers haute-tige.

#### *Adaptation de la production*

Introduite dans le cadre de la PA 2007, l'aide aux producteurs qui prennent des mesures conjointes destinées à adapter la production de fruits et de légumes aux besoins du marché est octroyée sous la forme de contributions aux cultures novatrices et de contributions à la reconversion. Après 18 mois d'application de cette aide initiale, les contributions à la reconversion ciblée de cultures fruitières (arrachage suivi d'une nouvelle plantation conforme à des conditions restrictives) n'ont trouvé qu'une adhésion ponctuelle des producteurs (10 ha). Les conditions imposées, mais également le redressement des prix à la production des pommes de table, expliquent leur hésitation. En revanche, quelque 70 ha de cultures alternatives ou novatrices ont pu être soutenues. Il s'agit exclusivement de cultures dont les produits ne bénéficient pas d'une protection à la frontière, soit principalement des cerises pour la conserve adaptées à la cueillette mécanique, des raisins de table et des asperges blanches. La durée de validité de la base légale qui permet d'allouer des contributions est limitée à 2011. La mesure sera poursuivie, étant donné que son objectif est en adéquation avec PA 2011 et en considération de l'importance de persévérer dans cet effort d'adaptation.

### **2.1.5.2 Concept**

Le défi à relever par le secteur des fruits provient en premier lieu des négociations en cours du Cycle de Doha. Il sera double: la suppression à terme des subventions à l'exportation et la réduction supplémentaire de la protection douanière.

#### *Subventions à l'exportation*

En considération de la suppression générale des subventions à l'exportation (axe d'action 1, ch. 1.5), il est proposé de supprimer aussi celles allouées pour les fruits,

les produits à base de fruits et les concentrés de jus de fruits. Ces subventions pourront être versées jusqu'à la fin de l'année 2009 au plus tard. Cela devrait favoriser la compétitivité du secteur, avant que les premiers effets de la réduction de la protection à la frontière dans le cadre de l'OMC ne soient ressentis. Actuellement, les subventions rendent possibles des exportations qui se caractérisent le plus souvent, et malgré une qualité appréciée, par une absence de valeur ajoutée. Par conséquent, les capacités de transformation et de stockage concernant les jus de fruits concentrés sont surdimensionnées. A l'avenir, seuls les produits de fruits présentant des qualités particulières devraient encore aboutir sur les marchés internationaux. S'agissant des produits à base de cerises à conserve, les conditions du marché montrent que des exportations peuvent être compétitives. Cependant, l'amélioration des conditions de production doit continuer et la collaboration avec les entreprises de transformation, en vue notamment de faciliter le chargement, le transport et la réception, doit être renforcée. La PA 2007 a introduit de manière anticipée une aide à la modernisation des cultures de cerises pour la conserve, qui vise à affranchir l'utilisation des fruits du soutien de la Confédération en réduisant durablement les frais de production. Les contributions aux cultures novatrices et à la reconversion correspondent à ce concept et accompagnent les producteurs dans leurs initiatives pour s'orienter en fonction des marchés. Vu leur importance pour l'amélioration de la compétitivité, elles seront maintenues dans leurs principes et allouées en fonction des requêtes, si l'évolution des marchés le permet, mais au plus tard jusqu'en 2011 comme le prévoit la loi.

→ *Modification de l'ordonnance sur les fruits et les légumes pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010*

#### *Réserve du marché*

Quant aux mesures prises dans le pays en faveur du stockage de jus concentrés de pomme et de poire, elles seront poursuivies mais adaptées aux conditions du marché. La limite des réserves considérées pour l'octroi de l'aide sera abaissée à 30% de l'approvisionnement normal des cidreries. Cette adaptation s'appliquera après l'élimination des subventions à l'exportation. Ainsi, l'égalisation de l'approvisionnement du marché, qui est l'effet recherché, ne présentera plus le risque d'entretenir des conditions favorables à la production d'excédents structurels. Ces mesures sont classées dans les soutiens non réductibles à l'OMC (boîte verte). Elles garderont le marché d'un effondrement des prix à la production en cas d'offre momentanément excédentaire et, partant, permettront de sauvegarder une partie plus importante du verger actuel de hautes tiges.

Ce concept touche les arbres fruitiers haute-tige, en particulier les poiriers dont les deux tiers de la récolte sont généralement exportés, de plein fouet par la suppression des contributions à l'exportation. Afin de rendre supportable les conséquences de l'élimination de cette aide couplée à l'utilisation des fruits, une partie des crédits utilisés actuellement à cette fin seront transférés pour financer les mesures d'amélioration structurelles (ch. 2.4.2.5) et la prime allouée par haute tige pour la mise en réseau des surfaces de compensation écologique et la qualité écologique (ch. 2.2.2.3.1). De cette manière, les moyens financiers seront suffisants pour maintenir les vergers traditionnels de hautes valeurs écologiques et paysagères là où les acteurs régionaux le souhaitent.

→ *Modification de l'ordonnance sur les fruits et les légumes pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010*

### *Protection à la frontière*

Le CT légumes congelés est attribué à raison de 35% selon les importations et à raison de 65% selon les quantités prises en charge de légumes suisses les trois années précédentes. L'abandon du critère de la prestation en faveur de la production suisse est dicté par la volonté de clarifier les règles de concurrence et de simplifier l'exécution de la réglementation. A l'instar de ce qui est prévu pour le CT pommes de terre, il est proposé d'attribuer le CT légumes congelés selon la procédure de la mise aux enchères. Pour ce faire, il est prévu de modifier l'ordonnance sur l'importation et l'exportation de légumes, de fruits et de plantes horticoles (OIELFP; RS 916.121.10).

Il convient de simplifier la réglementation régissant l'importation de légumes frais pour réduire les travaux, des privés et de l'administration, liés à la gestion des importations. Le nombre de produits gérés doit en particulier diminuer. Les adaptations et simplifications qui découleront des résultats des négociations OMC en cours ne sont pas exposées ici. A ce stade, il est ainsi prévu de supprimer, par exemple, le fractionnement des CT par clé statistique et de regrouper et de gérer ensemble plusieurs positions tarifaires concernant des produits similaires. La définition des marchandises du même genre devra être modifiée (OIELFP art. 4, al. 1, let b). A cette fin également, il importe de libéraliser durant toute l'année les importations de légumes dont la production indigène est très peu vendue par les circuits longs de commercialisation et celles de légumes bénéficiant d'une désignation de provenance protégée. Les simplifications devraient aboutir à réduire à 50, sur un total actuel de quelque 60, le nombre de légumes frais gérés individuellement.

La condition exigeant l'attribution d'une part de contingent tarifaire aux seules personnes qui importent à titre professionnel (OIELFP, art. 3) est désuète et sera levée. L'objectif qu'elle poursuivait, soit un contrôle facilité au début de la période administrée par la restriction du cercle des ayants droit, est atteint par d'autres mesures déjà en vigueur. En parallèle et afin d'empêcher le développement du commerce des parts minimales attribuées aux détenteurs de PGI, fondé sur l'application abusive de l'art. 14 de l'ordonnance sur les importations agricoles (RS 916.01), un seuil d'entrée correspondant à une fraction exprimée en pour cent du contingent attribué sera introduit.

Les quantités résultant de l'augmentation du contingent tarifaire de fleurs coupées sont attribuées selon la prestation fournie en faveur de la production suisse et, pour une quantité minimale de 200 tonnes brutes, par mise aux enchères (OIELFP, art. 14). A l'avenir, il est proposé que l'ensemble des quantités supplémentaires soient mises aux enchères. Ces quantités seront fixées par avance et leurs mise en adjudication sera échelonnée compte tenu des spécificités de ce marché. L'attribution du contingent tarifaire OMC et du contingent bilatéral avec l'UE ne changera pas.

→ *Modification de l'ordonnance sur l'importation et l'exportation de légumes, de fruits et de plantes horticoles pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008*

### *Mesures structurelles*

La réduction de quelque 90% des crédits servant au soutien de l'utilisation des fruits implique d'améliorer encore la compétitivité du secteur. Désormais, les facteurs de production seront probablement davantage consacrés aux produits pour lesquelles il existe des débouchés profitables. Réduire encore l'intervention de la Confédéra-

tion sur les marchés ne suffit cependant pas à rendre les secteurs fruits et légumes aussi compétitifs que ceux des pays voisins, membres de l'UE. Les instruments de la politique agricole déjà disponibles pour renforcer les conditions de base de la production doivent être adaptés aux besoins de ces secteurs. Les mesures d'améliorations structurelles en font partie et des adaptations sont mentionnées au ch.2.4.2.5. Vu la réduction de la protection à la frontière, il est en effet indiqué de rapprocher nos possibilités de soutien de celles que connaît l'UE.

### *Mesures prises par les groupements de producteurs*

L'UE, confrontée plus tôt que la Suisse à une plus forte concurrence de pays tiers sur son marché intérieur, a déjà réagi et adapté ses instruments. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, elle a fait du renforcement des structures de production et de commercialisation la mesure essentielle de soutien aux secteurs fruits et légumes. Les organisations de producteurs – on entend par là des groupements de producteurs qui vendent leur production en suivant des règles démocratiquement décidées – sont le pivot de cette politique. Les possibilités d'aide qu'offre l'UE diffèrent de celles prévues par la LAgr en plusieurs points. Les aides s'appliquent à une plus grande variété de mesures, elles sont plus importantes et elles sont allouées à fonds perdu. Cependant, leur octroi dépend de l'effort consenti par les principaux intéressés. Dans les actions lancées par les organisations de producteurs (programmes opérationnels), l'amélioration de la qualité et de la compatibilité environnementale, ainsi que la réduction des frais de production occupent une place centrale. Il est ainsi possible de soutenir des services d'assurance qualité, des travaux de recherche et de développement, de même que la planification de la commercialisation.

La Confédération s'efforce de créer des conditions-cadre propices à la production et à l'écoulement des produits agricoles (art. 2 LAgr). En ce sens, il importe en particulier d'établir des conditions semblables à celles qui prévalent pour les principaux concurrents de la production suisse, notamment en cas de réduction supplémentaire de la protection à la frontière. Les milieux consultés sont appelés à se prononcer sur la question suivante: les aides actuelles ne devraient-elles pas être allouées à l'avenir pour un regroupement de l'offre et complétées par des mesures de soutien équivalentes à celles qui sont appliquées dans l'UE? Cette orientation nécessiterait une modification de l'art. 58 LAgr.

## **2.1.6 Viticulture**

### **2.1.6.1 Situation de départ**

L'ouverture progressive des frontières, amorcée en 1995, a beaucoup influencé le marché du vin. Les importations de vins blancs en particulier, qui ont triplé depuis lors, exercent une forte pression sur la production suisse. Dès 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. L'ouverture des frontières et l'agrégation des contingents doivent être considérées en rapport avec l'évolution de la consommation de vin en Suisse.

De 1989/90 à 2002/03, la consommation totale de vins a passé de 320 millions à 286 millions de litres. Ce recul concerne 15 millions de litres de vins blancs et 19

millions de litres de vins rouges. Durant la même période, la consommation de vins suisses a baissé de 140 à 115 millions de litres. Cette baisse de 25 millions de litres, résulte d'une diminution de la consommation de vins blancs de 27 millions de litres et d'une augmentation de 2 millions de litres pour ce qui est des vins rouges. Quant à la part de marché des vins suisses, elle est passée de 43,7 à 40,2%.

La production s'est adaptée dans une large mesure à cette évolution. En moyenne des années 2001 à 2004, elle s'élève à 110,2 millions de litres, ce qui est légèrement inférieur aux besoins du marché.

La segmentation du marché en fonction du prix (prix de vente en grande surface, données IHA mises en valeur par l'Observatoire du vin) est exposée dans le tableau suivant.

**Tableau 40**      **Segmentation des ventes de vins suisses et étrangers en grande surface**

		vins suisses				vins étrangers			
		2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
<b>Blancs</b>									
0 à 3 fr./bout.	(%)	8,42	7,42	7,54	7,11	33,64	26,61	25,44	31,49
3 à 4,50 fr./bout.	(%)	16,22	24,26	24,86	22,79	19,54	21,81	24,57	20,34
4,50 à 6 fr./bout.	(%)	30,91	26,05	25,76	28,12	12,97	13,85	11,09	11,50
6 à 9 fr./bout.	(%)	28,95	26,05	24,52	24,14	15,34	17,42	19,29	17,77
9 à 12 fr./bout.	(%)	9,05	10,10	11,18	11,59	11,43	12,07	11,49	11,67
> 12 fr./bout.	(%)	6,45	6,12	6,14	6,25	7,08	8,25	8,12	7,23
<b>Rouges</b>									
0 à 3 fr./bout.	(%)	0,71	1,68	1,97	0,70	27,33	26,66	25,14	22,74
3 à 4,50 fr./bout.	(%)	25,00	22,83	16,12	10,83	25,72	25,22	22,82	23,37
4,50 à 6 fr./bout.	(%)	20,46	22,63	20,37	23,89	13,40	13,05	15,25	14,99
6 à 9 fr./bout.	(%)	32,71	31,16	36,96	38,49	14,83	16,07	17,82	20,14
9 à 12 fr./bout.	(%)	13,77	13,61	14,17	15,03	9,41	9,34	9,35	9,72
> 12 fr./bout.	(%)	7,35	8,09	10,41	11,06	9,31	9,66	9,62	9,04

Source: Observatoire du vin

Les vins blancs suisses de moins de 6 francs représentent 58% des ventes en 2004, part qui n'a cessé de progresser au fil des années. L'évolution de la consommation et la concurrence accrue résultant de l'agrégation des contingents tarifaires de vins rouges et blancs en 2001 ont laissé leurs empreintes. S'agissant des vins rouges, la tendance est inverse. Les vins rouges suisses de plus de 6 francs représentent 64% des ventes en 2004, part qui a, elle aussi, largement progressé pendant la période considérée. Relevons que la part de vins blancs suisses vendus en grande surface est d'env. 36% alors que celle de vins rouges suisses est d'environ 18%.

Les mesures mises en place ou confirmées dans le cadre de la PA 2007 (FF 2002 4492) visent à soutenir les efforts consentis par la branche pour adapter l'offre à la demande dans le contexte d'une concurrence internationale ardue.

### *Reconversion*

La Confédération soutient l'arrachage d'une part des surfaces cultivées en Chasse-las et en Müller-Thurgau et leur replantation avec d'autres cépages. Les contributions fédérales et cantonales allouées pour les années 2003 et 2004 portent sur une surface de 387 ha. Quant aux annonces de reconversions pour 2005, elles concernent 113 ha. Le message sur la PA 2007 chiffrait, sous les conditions de marché prévalant à ce moment, une surface excédentaire pour les deux cépages de 500 à 1 000 ha. En trois ans, l'effort des viticulteurs aura permis d'atteindre l'objectif minimal, alors que la mesure peut être appliquée jusqu'en 2011. Compte tenu de la situation du marché et étant donné que les requêtes sont actuellement présentées à un rythme ralenti, le soutien à la reconversion reste pertinent.

### *Promotion*

Le développement futur de cet instrument est exposé au ch. 2.1.1.2. Depuis 2004, la promotion des vins suisses tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger est soumise aux mêmes principes que la promotion agricole en général. Elle doit également être appréciée en rapport avec l'ouverture des frontières en 2001 et le marché libre qui s'est instauré depuis. La promotion « vin suisse » globale se compose d'actions au niveau national et coordonne par ailleurs les mesures prises par les organes régionaux de promotion bénéficiant d'un soutien fédéral et celles concernant la promotion des ventes à l'exportation. Elle organise en particulier la campagne de promotion « Le vin suisse, toujours une découverte », l'édition du « Guide des vins suisses » et le « Grand prix des vins suisses ». Concernant l'exportation, les investissements consentis ces dernières années commencent à porter leurs fruits puisqu'on constate en 2004 une augmentation du volume total de vins en bouteilles exportés de 594 049 litres ou 74% par rapport à 2003. Selon les résultats de sondage de l'institut M.I.S. Trend SA, la notoriété de la Suisse en tant que pays producteur et celle de ses vins ont nettement progressé de 1999 à 2004. L'effort de ces dernières années en matière de promotion déploie donc ses premiers effets et doit par conséquent être poursuivi.

### *Désignation et classement*

Actuellement, la désignation des vins (LAgr art. 63) repose sur un double système régi à deux niveaux institutionnels différents: le classement en catégories 1, 2 et 3<sup>88</sup> au plan fédéral et la désignation, pour laquelle les cantons sont principalement compétents (AOC). De plus, les cantons peuvent fixer des exigences plus restrictives concernant les catégories que celles arrêtées par le Conseil fédéral. Si tel est le cas, ils appliquent, pour les catégories 2 et 3, en particulier de vins blancs, des limitations de rendement proches de celles de la catégorie 1. La production économique de vins de catégorie 2 s'en trouve compromise, et la segmentation de l'offre (tableau 40) se fait dès lors à la commercialisation : selon les conditions du marché, une partie des vins de catégorie 1 est déclassée en vins de catégorie 2, soit des vins vendus en dessous de 6 francs par bouteille. Ces vins ont été produits selon les critères de la catégorie 1, mais écoulés à un prix nettement inférieur à celui que

<sup>88</sup> Catégorie 1 : Raisins permettant l'élaboration de vins avec appellation d'origine contrôlée ; catégorie 2 : Raisins permettant l'élaboration de vins avec indication de provenance et catégorie 3 : raisins permettant l'élaboration de vins sans appellation d'origine ni indication de provenance

suggère leur qualité. Le rapport prix/qualité est donc faussé et la production n'est pas rentable.

### *Contrôles de la vendange et du commerce des vins*

Les divers contrôles viti-vinicoles se font actuellement à deux niveaux : contrôle de la vendange (art. 65 LAgr) et contrôle du commerce des vins (art. 67 ss, LAgr). Le premier est réglé dans l'ordonnance sur le vin (RS 916.140). Il est effectué par les chimistes cantonaux ou les services cantonaux de la viticulture. Tous les producteurs y sont soumis, mais les modalités du contrôle varient d'un canton à l'autre. Certains ont introduit l'auto-déclaration, d'autres exercent le contrôle de manière systématique par des contrôleurs auxiliaires. La Confédération prend en charge 60 à 80% des coûts selon leur capacité financière des cantons. Le contrôle de la vendange coûte environ un million de francs à la Confédération.

Le contrôle du commerce des vins est réglé dans l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins (RS 916.146). Dans certains cantons (TI, SG, LU, ZG, UR, NW, OW, SZ), aussi bien les négociants en vin que les vigneron-encaveurs sont contrôlés par la Commission fédérale de contrôle du commerce des vins (CFCV). Les autres cantons ont saisi la possibilité qui leur est offerte 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 des émoluments. Quant aux coûts des contrôles cantonaux équivalents des vigneron-encaveurs, certains cantons ont choisi un système d'émoluments, d'autres les prennent en charge.

Le contrôle de la vendange et le contrôle du commerce des vins relèvent d'approches différentes alors qu'ils poursuivent les mêmes objectifs. Le premier porte sur les limitations de production et la provenance du raisin. Le second tend à la protection des appellations et indications de provenance au travers de la comptabilité de cave. Ils sont effectués indépendamment et les modalités du contrôle de la vendange varient d'un canton à l'autre. La mise en place des contrôles équivalents cantonaux des vigneron-encaveurs n'a pas été sans difficultés ni retards. Le délai fixé au 1<sup>er</sup> juillet 2003 n'a été respecté que par quelques cantons. Dans une majorité d'entre eux, les contrôles ont été mis en place à la fin 2003, et le dernier nous a annoncé sa mise en place pour l'automne 2005. Ces différences de traitement et l'insécurité qui en découle a provoqué quantité de réactions en particulier de la part des négociants en vin. Soulignons que la Confédération se doit de veiller à ces contrôles si elle entend mettre à la disposition du secteur des appellations d'origine contrôlée reconnues par l'UE.

### **2.1.6.2 Concept**

Au vu de ce qui précède et dans l'optique de la continuité, le concept viti-vinicole PA 2011 peut se résumer en trois points:

- L'établissement de règles de production adaptées à la segmentation du marché et reposant sur les désignations: appellations d'origine contrôlées (AOC), vins de pays (VDP) et vins de table (VDT).
- Le renforcement des AOC par une différenciation plus poussée.

- Regroupement des contrôles pour les rendre plus simples, plus efficaces et moins coûteux.

### **2.1.6.2.1 Etablissement de règles de production adaptées à la segmentation du marché et reposant sur les désignations: appellations d'origine contrôlées (AOC); vins de pays (VDP) et vins de table (VDT)**

Les dispositions concernant les limitations de production poussent les producteurs et les encaveurs à concentrer l'offre sur la catégorie 1. La production actuelle comprend environ 99% de vins d'appellations d'origine (AO) et d'appellations d'origine contrôlée (AOC) bien qu'une partie soit vendue ensuite comme vins de catégorie 2 sous une indication de provenance (ex. Chasselas romand). Vu les limitations de production qui autorisent entre 0,8 et 1,4 kg/m<sup>2</sup> et les conditions topographiques et climatiques, les coûts de production d'un kilogramme de raisin oscillent entre 2,5 et 6 francs. Ils sont rarement couverts par le prix de vente d'un vin de catégorie 2. Afin d'inciter un comportement économique logique, il importe de distinguer les limites de production applicables aux VDP et celles fixées pour les AOC. L'approche axée sur la demande implique une plus grande latitude de décision du couple producteur/encaveur. Elle doit permettre de commercialiser des vins produits selon des critères adaptés à la qualité et à la quantité attendues pour le segment choisi. Ainsi, il est prévu d'introduire l'obligation d'annoncer bien avant les vendanges l'affectation des parcelles à la production de vins autres que AOC pour une période déterminée (annuelle et/ou pluriannuelle). Avec des limitations de rendement plus restrictives pour les AOC, cette mesure devrait briser le cercle vicieux du déclassement. Elle étend la marge de manœuvre des opérateurs et fixe des règles claires de concurrence pour les trois désignations. Personne n'est obligé de produire une AOC ou un VDP, mais lorsque les acteurs auront choisi l'une de ces désignations, ils devront respecter les exigences y relatives.

Les cantons auront comme à présent la possibilité de fixer, pour les AOC, des rendements par unité de surface plus bas que ceux décidés par la Confédération. La possibilité d'introduire un plafond limite de classement permettant selon des conditions à définir clairement de relever la limite de 0,2 kg/m<sup>2</sup> au maximum doit être étudiée. S'agissant des VDP, les cantons garderont la compétence de prévoir, dans une marge à définir, des rendements maximaux plus bas pour les mentions (par exemple : Goron, Nostrano). La hiérarchisation accrue des rendements coïncide mieux avec les qualités attendues du produit et présente donc un avantage pour les consommateurs. Afin qu'ils en bénéficient lors de l'achat, la classification du produit doit pouvoir être identifiée plus facilement. C'est d'ailleurs une revendication qu'ont formulée les milieux de la consommation et de la distribution lors de la consultation sur les ordonnances relatives à PA 2007.

Il est proposé que désormais, la désignation fournisse aussi les indications concernant le classement. Trois désignations fondées sur des critères de production et des exigences qualitatives (teneur minimale en sucre, rendement maximal, cépages, délimitation de zones de production, etc.) sont définies. La nouvelle segmentation se présente donc comme suit: vins d'appellation d'origine contrôlée (AOC)<sup>89</sup>, vins de pays (VDP) et vins de table (VDT). Il importe de définir précisément ces désignations pour éviter les risques de confusion et de les conformer à la législation sur les

<sup>89</sup> Equivalent aux vins de qualité produit dans des régions déterminées de l'UE

denrées alimentaires qui, le cas échéant, subira quelques adaptations. Partant des VDT, les exigences devraient aller en augmentant vers les AOC en passant par les VDP. Pour les vins suisses qui ne satisferont pas aux exigences de la nouvelle segmentation ainsi que pour les vins étrangers et les différents mélanges de vins, une catégorie « autre vin » devra être constituée dans le droit alimentaire.

#### *Les vins de table*

Les VDT sont au bas de la hiérarchie. Les règles doivent être ouvertes et correspondre aux exigences minimales de la législation sur les denrées alimentaires. Dans ce segment, l'acteur viti-vinicole doit pouvoir produire le vin qu'il souhaite en se fixant lui-même ses critères de production. La dénomination de vente sera « vin de table » éventuellement « vin de table suisse », sans autre localisant tels le nom d'un canton, d'une commune ou d'un lieu-dit. Pour personnaliser le produit, on ne pourra utiliser qu'un nom de fantaisie ou une marque. La réglementation en la matière est du ressort de la Confédération.

#### *Les vins de pays*

Les VDP constituent le segment médian. Les règles sont plus restrictives que pour les VDT et concernent en principe la limitation de la production à l'unité de surface (par exemple 1,8 kg/m<sup>2</sup>), la teneur naturelle en sucre et l'étendue géographique. Un rendement plus élevé doit ainsi compenser le prix de vente plus bas. La dénomination de vente sera le nom d'une région à déterminer (plus grande qu'un canton comme par exemple Chasselas romand, Ostschweizer Blauburgunder) et la désignation spécifique « vin de pays ». Les dénominations traditionnelles comme « Goron » ou « Nostrano » seront également admises.

Vu qu'il s'agit de régions plus grandes que le territoire d'un canton, la réglementation doit incomber à la Confédération. Dans ce sens, l'utilisation du terme VDP pour des localisants cantonaux (par exemple Pinot noir des coteaux de Neuchâtel, Gamay genevois) ne sera pas permis et suivra des règles semblables à celles fixées actuellement pour la catégorie 2 (indications de provenance). S'agissant des mentions traditionnelles, les compétences peuvent partiellement être attribuées aux cantons.

Les VDP, en tant que vins du segment médian, pourraient également jouer le rôle d'antichambre des AOC. Dans cette perspective, de nouveaux cépages pourraient être testés dans leur environnement futur. Si après une période probatoire, ils s'avèrent adaptés aux terroirs choisis, le canton pourrait les admettre pour la production de vins AOC.

#### *Les AOC*

Les AOC sont la fine fleur des vins suisses. Ils doivent satisfaire à des règles précises, conformes aux critères de base de la réglementation européenne et généralement reconnues. Ces règles 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 et le rendement maximum à l'unité de surface, ainsi que les analyses et examens organoleptiques. La dénomination de vente est le nom de la zone de production avec un localisant complémentaire si le cahier des charges le prévoit. La Confédération fixe des exigences minimales, mais la compétence de réglemen-

ter incombe au canton, puisque les noms utilisés pour la désignation des vins appartiennent en propriété commune aux habitants du canton ou des zones de production.

Pour les trois désignations, des règles précises sont à fixer dans l'ordonnance sur le vin.

#### **2.1.6.2.2 Renforcement de l'AOC par une différenciation plus poussée**

Il est souhaitable qu'à terme, les AOC viticoles se fondent sur les mêmes principes que les AOC agricoles. Cela impliquerait que les compétences en matière de gestion des AOC viticoles soient transférées des cantons aux interprofessions cantonales ou à une autre organisation reconnue et que l'enregistrement soit fait au niveau fédéral. La crédibilité des AOC en général serait renforcée par une procédure et un registre unique; les consommateurs bénéficieraient, eux aussi, de la transparence qu'apporterait une telle unification. Vu ce changement d'approche fondamental, nous estimons judicieux de procéder par étapes et de prévoir tout d'abord, dans la PA 2011, la différenciation plus poussée des vins AOC.

Pour des raisons historiques<sup>90</sup>, la tâche de réglementer les AOC viticoles est actuellement déléguée aux cantons. Si les principes de base sont fixés par le Conseil fédéral, les cantons ont bien souvent omis de formuler des exigences supplémentaires, dans d'autres domaines que ceux mentionnés à l'art. 11 de l'ordonnance sur le vin. Les dispositions cantonales sont tellement différentes qu'une doctrine AOC unifiée peine à s'imposer. La mise en place de règles plus strictes par la Confédération devrait permettre un rapprochement des règlements cantonaux.

- **Fusion et modification des art. 63 et 64 LAgr**, abandon de la classification par catégories (1, 2 et 3) et établissement de règles de production reposant sur les désignations: *appellation d'origine contrôlée, vin de pays et vin de table.*
- *Modification de l'ordonnance sur le vin pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008.*
- *Modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008.*

#### **2.1.6.2.3 Regroupement des contrôles pour les rendre plus simples et plus efficaces**

Il est proposé de regrouper les deux contrôles (vendange et commerce) en un seul contrôle intégré. Pour ce faire, il convient d'établir, ensemble avec l'Interprofession et les cantons, les principes applicables à chaque phase (réception de la vendange, comptabilité de cave, etc.) selon une analyse des risques et de les appliquer de manière uniforme dans toute la Suisse. L'exécution des contrôles doit être confiée à un organisme certifié unique en vue de l'intégralité du contrôle, de l'efficacité, de la rationalisation et d'une réduction des coûts. Pour assurer un contrôle efficace par des comparaisons croisées, il est indispensable de connaître toutes les transactions. Relevons que l'organisme en question devra être à même de contrôler tant les vins suisses que les vins importés, conformément à nos engagements internationaux. Le choix de l'organisme de contrôle se fera par appel d'offre.

<sup>90</sup> Les cantons de Genève et du Valais ont légiféré en la matière avant que la Confédération le fasse dans l'arrêté sur la viticulture de 1993.

L'organisation d'un contrôle intégré et simplifié regroupant le contrôle de la vendange et celui du commerce des vins est souhaitée par différents acteurs professionnels.

Un tel contrôle intégré implique le remplacement du contrôle de la vendange tel que pratiqué aujourd'hui par une déclaration d'encavage au 31 décembre (formulaire officiel). Cette déclaration sera le document de base de tout contrôle ultérieur. Reste que l'encaveur devra pouvoir en tout temps prouver, par documents à l'appui, que le vin encavé et déclaré correspond bien à la dénomination utilisée. Avec la tenue d'un livre de cave, selon des exigences similaires à celles inscrites actuellement dans l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins (traçabilité), elle assurera la cohérence des contrôles. A souligner que le contrôle en matière de santé publique reste du ressort des chimistes cantonaux.

Un seul et même contrôle pour tous, sur la base d'un échantillonnage établi en fonction d'une analyse des risques, dont l'exécution est confiée à un organisme unique, permettra de différencier la fréquence des contrôles appliquée aux entreprises. En conséquence, les coûts seront diminués et les charges des opérateurs se conformant à leurs obligations seront simplifiées.

Le regroupement des deux contrôles et le passage d'un contrôle systématique à un contrôle par échantillonnage nécessite de revoir le système de financement. Vu l'intérêt partagé pour un contrôle public (transparence pour le producteur, l'encaveur, le négociant et le consommateur), la nécessité de protéger et de garantir également les appellations et indications de vins étrangers, en particulier ceux de l'UE (accords bilatéraux) et le fait que la Confédération participe déjà au financement du contrôle de la vendange, mais aussi vu que le passage au système d'échantillonnage ne permet plus de répartir les coûts sur l'ensemble des acteurs, nous proposons un financement mixte. Une partie des coûts sera à la charge de la Confédération alors que le reste sera à facturer aux entreprises contrôlées dont les vins et/ou les documents ont été contestés. En d'autres termes, pour l'entreprise qui applique la législation et qui respecte les diverses exigences, le contrôle sera gratuit.

Dans la perspective globale d'accroître les bénéfices collectifs d'un contrôle efficace l'introduction d'une marque visuelle de commercialisation (banderole ou collerette), pourrait être une option complémentaire. La mise en place d'une marque visuelle serait un moyen d'enrayer le problème non résolu à ce jour du marché gris. Marché constitué de vins produits selon les limites de production cantonales, qui n'ont pas trouvé acheteur et qui sont mis sur le marché sans contrôle. Un tel système manifesterait également la volonté commune des acteurs de l'économie viti-vinicole d'assurer le sérieux et la transparence de leurs démarches en faveur de la qualité et de l'authenticité. Le financement d'une telle marque (création, production, distribution) serait à discuter.

- **Modification de l'art. 64 et abrogation des art. 65 et 67 à 69 LAgr, réunification des contrôles de la vendange et du commerce des vins. Exécution par une seule et même autorité.**
- *Modification de l'ordonnance sur le vin et abrogation de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008.*

## 2.2 Paiements directs (titre 3 LAgr)

### 2.2.1 Situation actuelle

Les paiements directs sont 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 afin de rémunérer de manière appropriée les prestations qu'ils fournissent (paiements directs généraux). Par ailleurs, ils encouragent les modes de production qui sont particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux (paiements directs écologiques).

Le concept des prestations écologiques requises (PER) en tant que condition impérative pour l'octroi des paiements directs, et la distinction entre paiements directs généraux et paiements directs écologiques, se fondent sur l'art. 104 de la Constitution et ont vu leur concrétisation dans la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture. Depuis lors, ce concept s'applique dans ses grandes lignes sans aucun changement; il est bien introduit dans les milieux concernés.

Conséquence de l'approche fondée sur l'économie de marché et de la mise en œuvre des accords de l'OMC, le soutien du marché diminuera considérablement avec la Politique agricole 2011. Il est prévu de réallouer aux paiements directs la majeure partie des fonds libérés par ce dégagement. L'augmentation des fonds destinés aux paiements directs est inéluctable pour que l'agriculture puisse continuer de fournir les prestations d'intérêt général et que l'on puisse atténuer sur le plan social les conséquences de la baisse des revenus. Cette réallocation des fonds permet de réaffirmer le principe sur lequel reposent les précédentes étapes de la réforme : l'Etat réduit successivement son emprise sur la réglementation des marchés dans le secteur agricole. La fourniture des prestations d'intérêt général est garantie par le biais des paiements directs.

#### 2.2.1.1 Evaluations scientifiques

Tant les paiements directs généraux que les paiements directs écologiques ont fait l'objet d'évaluations. Ainsi, l'efficacité des différentes mesures a été vérifiée à l'aide de méthodes scientifiques. Quant aux frais de transaction des paiements directs, ils ont été analysés dans une autre étude. Nous présentons ci-après les principaux résultats sous une forme condensée.

#### *Analyse de l'impact des paiements directs généraux<sup>91</sup>*

La FAT a analysé le système des paiements directs généraux quant à son impact sous l'angle des objectifs de la politique agricole. Au niveau méthodologique, l'étude s'appuie sur des analyses traitées dans la littérature agricole, sur des calculs modélisés d'exploitations individuelles et de la branche agricole dans son ensemble ainsi que sur l'évaluation des données statistiques. En voici les principaux résultats :

- L'actuel système des paiements directs généraux fait preuve d'une grande efficacité; il permet d'atteindre les objectifs d'une agriculture multifonctionnelle définis dans la Constitution.

<sup>91</sup> Mann S. (2004): Analyse de l'impact des paiements directs généraux, Agroscope FAT Tänikon

- Conformément aux objectifs fixés, les paiements directs généraux n'ont guère d'influence sur la production. Les contributions à la surface en particulier n'ont aucun impact à cet égard. Les contributions liées aux animaux ont renforcé la compétitivité de l'élevage à base de fourrages grossiers (entretien du paysage assuré par l'utilisation des terres).
- L'impact sur le revenu des exploitants est évident. D'une manière générale, un franc de paiements directs génère un franc de revenu.
- Les prix du sol et des fermages ont nettement baissé depuis l'adoption du système des paiements directs. On ne peut sans doute pas exclure un certain transfert des paiements directs des exploitants aux propriétaires fonciers, mais celui-ci n'est pas plus important qu'avec l'instrument du soutien du marché.
- La viabilité relative des petites exploitations de montagne a souffert des restrictions apportées à la charge en bétail. Il s'agit là d'un arbitrage entre les objectifs écologiques et les objectifs en matière de politique sociale.

#### *Evaluation des mesures écologiques et des programmes de garde d'animaux<sup>92</sup>*

Sur les objectifs agro-écologiques nationaux définis dans le message sur la Politique agricole 2007 cinq ont été atteints, voire dépassés et deux n'ont pas été atteints. (cf. ch. 1.2.1.2.1 et 1.4.1.2). Quant à l'objectif éthologique, il a été réalisé. Ainsi, en 2003, 65% du cheptel suisse d'animaux de rente (calculé en unités de gros bétail) étaient gardés selon les critères SRPA et 34% selon les critères SST. Des examens plus poussés effectués sur les vaches laitières et les porcs à l'engrais ont révélé que les programmes SST et SRPA avaient une incidence nettement positive sur la santé des animaux. Les contributions SRPA n'ont toutefois aucun impact sur la garde des cerfs et des bisons, car les conditions SRPA exigées pour ces deux catégories d'animaux correspondent aux prescriptions en matière de protection des animaux que tous les agriculteurs sont tenus de respecter.

#### *Frais de transaction des paiements directs<sup>93</sup>*

Les frais de transaction occasionnés au niveau de la Confédération, des cantons et des agriculteurs ont été évalués pour les paiements directs dans deux études de cas concernant le canton des Grisons et le canton de Zurich. Ces frais englobent tous les coûts liés à l'exécution des mesures, c'est-à-dire les coûts occasionnés par la saisie et la gestion des données, par les contrôles, par l'application de sanctions, etc. Par contre, ils n'incluent pas les frais dus au développement des mesures, au monitoring ou au traitement des interventions politiques.

Ainsi, l'exécution coûte environ 1,7 million de francs à l'OFAG. Dans les cantons concernés par l'évaluation (y compris les préposés communaux), les frais de transaction se montent en moyenne de 269 francs à 373 francs par exploitation. En extrapolant ce montant pour toute la Suisse, les frais de transaction atteignent approximativement 18,4 millions de francs<sup>94</sup>. La majeure partie d'entre eux est toutefois liée à la mise en œuvre dans les exploitations. Dans les cantons visés par les

<sup>92</sup> C. Flury, C. Gerwig und G. Mack (2005): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011. Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich.

<sup>93</sup> Buchli S. et Flury C. (2004): Policy related Transaction Costs of Direct Payments in Switzerland, Zurich

<sup>94</sup> Estimations de l'OFAG

deux études de cas, ces frais allaient de 700 à 780 francs, le montant extrapolé correspondant à 42,5 millions de francs.

Il ressort de cette évaluation que les frais totaux liés à l'exécution des paiements directs s'élèvent à environ 62,6 millions de francs pour la Confédération, les cantons et les exploitants, soit à quelque 2,5% des paiements directs versés.

## **2.2.2 Concept**

Le concept des paiements directs est maintenu en l'état. Les changements ponctuels proposés doivent permettre la réallocation des fonds libérés dans le soutien du marché, une simplification du système et un accroissement de l'efficacité des mesures.

Ces changements peuvent, pour la plupart, être effectués par voie d'ordonnance et ne requièrent aucune adaptation de la base légale. Ils concernent aussi bien les dispositions générales régissant l'octroi des paiements directs que les paiements directs généraux et les paiements directs écologiques.

Un nouveau programme appelé « Utilisation durable des ressources » vise à promouvoir, de manière ciblée sur des régions et des branches, l'utilisation efficace d'azote, de phosphore et d'énergie, ainsi que l'utilisation durable du sol et des aspects spécifiques de la biodiversité (ch. 2.2.2.4).

### **2.2.2.1 Dispositions générales**

Les dispositions générales régissant l'octroi des paiements directs définissent en particulier les exploitations ayant droit aux contributions, les prestations écologiques requises et différentes limites. Les chapitres ci-après prennent en considération les points suivants :

- exclusion des entreprises agricoles exploitées à titre de loisirs;
- simplifications dans le domaine des prestations écologiques requises et maintien du niveau de la prestation écologique;
- simplification des procédures et réduction des charges administratives.

#### **2.2.2.1.1 Charge de travail minimale**

La question de la différenciation des entreprises agricoles exploitées à titre principal ou accessoire par rapport aux entreprises exploitées à titre de loisirs, se pose depuis l'instauration des paiements directs. Dans le cadre des délibérations parlementaires concernant les PA 2002 et 2007, la question du droit aux contributions des petites et très petites exploitations a été amplement discutée. Finalement, le Parlement a décidé que le Conseil fédéral devait fixer des minima, certes, mais que les petites exploitations avaient en principe droit à des paiements directs. Il importe en effet de considérer les structures mises en place au fil des années, mais aussi le fait que les paiements directs servent à rétribuer des prestations d'intérêt général ainsi que des prestations écologiques, que ces exploitations fournissent également.

La consultation relative aux ordonnances et modifications d'ordonnances a révélé que les avis divergent notablement lorsqu'il s'agit de délimiter, au niveau de la politique agricole, le droit aux contributions des agriculteurs.

Concernant le besoin minimum en travail, le seuil exigé aujourd'hui pour l'octroi des paiements directs est fixé à 0,25 unité de main-d'œuvre standard (UMOS). L'UMOS est un critère de différenciation approprié qui n'est pas remis en question. Il tient compte aussi bien de l'exploitation des surfaces que de la garde des animaux dans une exploitation.

Par contre, le seuil UMOS fait toujours l'objet d'une discussion controversée. Les revendications portent en priorité sur un relèvement de ce seuil dans la région de plaine. Ainsi, les motions Leu (04.3481) et Schwaller (04.3517) demandent un relèvement à 0,5 à 0,6 UMOS.

Le tableau 41 montre l'effet induit par un relèvement du seuil à 0,5 UMOS. Ainsi qu'il ressort du tableau, l'exclusion des petites exploitations a un faible impact sur la mobilité des terres et, partant, sur la compétitivité. En effet, les surfaces éventuellement libérées sont trop minimes. Si toutes les entreprises agricoles désormais exclues cessaient l'exploitation, la surface des exploitations restantes s'agrandirait d'environ 0,8 ha. De plus, on devrait supposer qu'un grand nombre d'exploitants trouverait un expédient à ce nouveau seuil en agrandissant leur domaine ou en affermant des terres, ce qui entraînerait même une augmentation passagère de la demande en terres agricoles. Le potentiel d'économies en résultant devrait être minime puisque les surfaces concernées, à de rares exceptions près, seraient exploitées par des entreprises ayant droit aux contributions et donneraient lieu au paiement de contributions. D'où la proposition de maintenir au niveau actuel le seuil pour l'octroi des paiements directs. De même, il est proposé de ne pas modifier les facteurs UMOS. Ceux-ci ayant été adaptés récemment, dans le cadre de la PA 2007, on peut renoncer à un réexamen.

**Tableau 41 Exploitations ayant droit aux paiements directs avec une charge minimale de travail de 0,25 et 0,5 UMOS respectivement<sup>1</sup>**

	> 0,25 UMOS	> 0,50 UMOS	Ecart
Région de plaine:			
Nombre d'exploitations	24 112	21 485	-2 627
ha SAU	477 902	456 155	-21 747
Région des collines et région de montagne :			
Nombre d'exploitations	32 816	28 758	-4 061
ha SAU	549 909	529 951	-19 954

<sup>1</sup> Base SIPA 2004

Source: OFAG

D'autres critères d'exclusion des entreprises exploitées à titre de loisirs, tels qu'un revenu minimal provenant d'une activité agricole, la part du revenu issue de l'agriculture, c'est-à-dire la gestion à titre principal, un montant minimal de paiements directs, ont été discutés, mais rejetés dans la perspective des simplifications envisagées et aussi en raison de l'applicabilité insuffisante ainsi que du surcroît de travail administratif.

## 2.2.2.1.2 Simplifications dans le domaine des prestations écologiques requises et maintien du niveau de la prestation écologique

### Simplification du bilan de fumure

#### Réglementation actuelle

Le bilan de fumure calculé selon la méthode de Suisse-Bilan est obligatoire pour la majorité des exploitations fournissant les PER. Conformément aux dispositions de l'ordonnance sur les paiements directs, celui-ci doit être dressé chaque année. Il représente un travail administratif considérable tant pour les exploitations que pour les autorités de contrôle. L'effet escompté de Suisse-Bilan, à savoir une utilisation plus ciblée des engrais et la réduction des excédents de fertilisants, a été en grande partie obtenu. Entre 1994 et 2002, les excédents de phosphore ont ainsi diminué de 50% environ. Mais ils s'élevaient tout de même à quelque 6300 tonnes en 2002 bien que 98% environ des exploitations fournissent les PER. Ce résultat montre que Suisse-Bilan, méthode complexe sur le plan administratif, est appliquée de sorte que les réserves de phosphore dans le sol continuent d'augmenter dans certaines régions, l'emploi des fertilisants n'étant pas optimal sur le plan agronomique. Le défi auquel nous sommes confrontés consiste donc à éliminer les défauts manifestes de l'actuel système, d'une part, et à le simplifier autant que faire se peut, d'autre part.

#### Proposition de modification

Il est envisagé de changer de système et d'abandonner la méthode de Suisse-Bilan au profit d'une restriction univoque des quantités d'éléments nutritifs en kg pouvant être épandues par ha de SAU fertilisable (limite supérieure selon la loi sur la protection des eaux).

**Figure 46 Limitation actuelle et future des éléments nutritifs**

Réglementation actuelle: UGBF par ha de SAU et valeur au bilan		Proposition: limitation des quantités par kg d'éléments nutritifs	
SB > 110% <sup>1</sup>	Suisse-Bilan et exportation des engrais de ferme	>87,5 kg P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> /ha <sup>2</sup>	<b>Exportation des engrais de ferme</b> ou plan de fumure adapté à chaque parcelle
SB = 110%	Suisse-Bilan (+ év. exportation des engrais de ferme)		
SB = 100%		< 87,5 kg P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> /ha <sup>2</sup>	<b>Calcul simplifié du bilan</b>
1,7 à 0,8 UGBF par ha SAU	Suisse-Bilan non exigé		

<sup>1</sup> La quantité d'engrais de ferme pouvant être épandue par ha au sens de la LEaux correspond à la production d'éléments nutritifs de 3 UGBF au max. (échelonnement en fonction des zones). Cette limite ne joue pratiquement aucun rôle dans l'exécution.

<sup>2</sup> 87,5 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> et 262,5 kg N par ha correspondent à la production d'éléments nutritifs de 2,5 UGBF (LEaux) et de 2,5 UGB selon l'ordonnance sur la terminologie agricole. Cependant, à l'avenir on ne parlera plus que de kg d'éléments nutritifs. Il y aura un échelonnement en fonction des zones, conformément à un rapport de la CDCA « Harmonisation de l'exécution dans la protection des eaux, 1995 ».

Le calcul de Suisse-Bilan exigé chaque année sera remplacé par un bilan simplifié établi à partir des données de structures (effectif d'animaux, surfaces en ha de SAU fertilisable par zone). L'apport d'engrais sera pris en compte dans la production d'éléments nutritifs. L'épandage admissible d'éléments nutritifs (engrais de ferme et

engrais minéraux) sera désormais limité à 87,5 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub><sup>95</sup> et à 262,5 kg N<sub>tot</sub><sup>96</sup> au maximum par hectare de SAU fertilisable et par année. Ces valeurs se fondent sur les dispositions d'exécution en matière de protection des eaux et sont échelonnées en fonction des zones. Les exploitations dont les données sont inférieures à ces valeurs sont dispensées de l'obligation d'effectuer des échantillonnages du sol. Le respect de la limitation quantitative sera contrôlé dans le cadre des contrôles PER ordinaires. Les exploitations qui dépassent ces valeurs devront prouver soit au moyen d'un plan de fumure adapté à chaque parcelle<sup>97</sup> et à partir d'analyses du sol que leurs besoins de fumure sont plus élevés, soit assurer l'exportation des engrais de ferme excédentaires ou leur utilisation énergétique dans des installations régionales et leur traitement comme engrais minéral de substitution.

### Conséquences

- Les contrôles effectués dans les exploitations seront simplifiés et se limiteront à la vérification de la charge effective en bétail, de la SAU fertilisable et de l'importation d'éléments nutritifs.
  - Du fait de la renonciation à l'établissement du bilan de fumure et à la prise d'échantillons du sol, les frais se réduiront en moyenne de 150 francs par an et par exploitation. La teneur en phosphore des sols sera également surveillée à l'avenir dans le cadre de l'indicateur agro-écologique.
  - Quelque 8 800 exploitations produisant un excédent d'engrais de ferme devront établir un plan de fumure, assurer l'enlèvement des engrais de ferme ou réduire leur effectif d'animaux. Ce chiffre correspond à environ 3 300 exploitations de plus qu'aujourd'hui<sup>98</sup>. La charge administrative et les frais d'exportation des engrais de ferme augmenteront pour certaines de ces exploitations.
- *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

## Simplification des prescriptions en matière d'assolement

### Réglementation actuelle

Les exploitations comptant plus de 3 ha de terres ouvertes doivent mettre en place au moins quatre cultures différentes chaque année. De plus, la part annuelle des cultures principales aux terres assolées est limitée. Cette restriction de la quote-part de cultures n'empêche pas un assolement inadéquat. Les agriculteurs exigent, quant à eux, qu'on leur laisse une plus grande responsabilité personnelle dans l'organisation de l'assolement. Ils justifient cette exigence par les attentes du marché vis-à-vis de certaines cultures: la production de denrées de qualité irréprochable n'est en effet possible qu'avec un assolement correct sur le plan agronomique.

<sup>95</sup> A propos de l'utilisation optimale des engrais de ferme, les données de base pour la fumure dans la région de plaine (DBF, publiées dans Revue suisse d'agriculture, juin 2001) prévoient la valeur de 70 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> par ha de SAU.

<sup>96</sup> Le coefficient d'utilisation du N<sub>tot</sub> en N<sub>disp</sub> s'élève à 0,6. Cela signifie que 60% de l'azote épandu sont disponibles pour les plantes.

<sup>97</sup> Le ch. 3 de l'annexe 4.5, OSubst, exige que les éléments nutritifs présents dans le sol soient pris en compte lors de la fumure.

<sup>98</sup> OFEFP, Rapport d'évaluation 2004 « Exécution dans la protection des eaux »

### *Proposition de modification*

La restriction de la part annuelle des cultures principales sera supprimée. Fondées sur le principe des bonnes pratiques agricoles, des pauses minimales devront être respectées entre deux cultures principales de la même espèce ou de la même famille et seront prescrites pour les exploitations disposant de plus de 3 ha de terres ouvertes. Ces pauses seront par exemple d'un an entre deux espèces de céréales identiques ou de maïs, de deux ans entre les solanacées et de trois ans entre les cultures de betteraves et les cultures sensibles à la sclérotiniose.

### *Conséquences*

- La réglementation correspond au principe de la production intégrée;
- le contrôle peut être effectué à l'aide des enregistrements existants, et le calcul de la part des cultures est supprimé. Les agriculteurs et les services de contrôle seront donc délestés;
- la réglementation est cohérente avec celle des labels.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

## **Prescriptions simplifiées en matière de protection des plantes**

### *Réglementation actuelle*

Dans le cadre des règles PER applicables aux grandes cultures, l'emploi de produits phytosanitaires est soumis à de nombreuses restrictions. Ainsi, l'utilisation d'herbicides en prélevée, de certains insecticides et des micro-granulés est possible uniquement sur autorisation spéciale des instances cantonales compétentes. Malgré tous les efforts déjà fournis en vue d'une utilisation ciblée des produits de traitements des plantes (PTP), la présence de résidus de PTP est parfois détectée dans les cours ou nappes d'eau (rapport NAQUA de l'OFEFP et OFEG). Dans nos conditions climatiques et pour la plupart des cultures, il est toutefois difficile de renoncer à une protection minimale des plantes contre les maladies et ravageurs. De nouvelles restrictions d'utilisation ne seraient, du point de vue agronomique, guère acceptées et n'auraient que peu d'effets. Il y a cependant lieu d'éviter au mieux les pertes de PTP dans les cours d'eau. La problématique concerne avant tout les herbicides.

### *Proposition de modification*

Les interventions phytosanitaires doivent être conformes aux principes de la Production intégrée et aux seuils de tolérance. Les PTP homologués en Suisse sont d'ailleurs en cours de réévaluation. Suite à cette révision, les PTP retenus seront jugés équivalents du point de vue écotoxicologique. Les exigences actuelles concernant l'utilisation d'herbicides en prélevée et le choix des produits phytosanitaires pourront alors être abandonnés. En contrepartie, il faudra encore renforcer la protection des eaux en aménageant des bandes herbeuses le long des cours d'eau, des routes et des chemins pour prévenir les pertes par ruissellement et l'érosion. De nombreuses études ont montré l'effet positif de la mise en place de bandes herbeuses pour éviter le ruissellement des produits phytosanitaires hors des parcelles

cultivées. Les largeurs minimales prévues pour ces bandes herbeuses à mettre en place sur les terres ouvertes sont de 6 mètres (le long des eaux de surfaces) et de 3 mètres (au lieu de 0,5 m actuellement) pour ce qui est des routes et chemins pourvus de canalisations. Il n'est pas fixé de date de fauche pour l'exploitation de ces bandes, mais l'apport de fumure et de PTP y est interdit. Si les charges de la compensation écologique sont remplies, les bandes herbeuses seront alors considérées comme SCE pour les PER et donneront droit aux contributions correspondantes.

Ce changement de système ne pourra toutefois se faire que lorsque la réévaluation des produits phytosanitaires sera terminée.

### *Conséquences*

- Flexibilité dans le choix des produits herbicides et dans l'organisation du travail, car tous les produits homologués seront utilisables;
- l'élargissement des bandes herbeuses servira de protection non seulement contre les pertes de produits phytosanitaires par ruissellement, mais aussi contre l'érosion;
- les éléments de cette mesure sont facilement contrôlables et mesurables sur le terrain.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

### **2.2.2.1.3 Simplification des procédures et réduction de la charge de travail administratif**

#### **Coordination des contrôles**

##### *Réglementation actuelle*

L'initialisation et l'exécution des charges stipulées dans différentes lois comme celles sur l'agriculture, sur les denrées alimentaires et en matière zootechnique sont effectuées sous la surveillance de divers offices fédéraux ou cantonaux. Par ailleurs, des particuliers offrent et fournissent des prestations complémentaires dans le domaine des labels. Pour autant, les instructions en matière de contrôle de la Confédération ne sont pas suffisamment coordonnées entre elles. Il n'y a pas non plus d'harmonisation avec les labels privés. 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.

##### *Proposition de modification*

Pour assurer cette coordination, il convient d'introduire dans la loi sur l'agriculture un article permettant à la Confédération de coordonner les activités de contrôle que la Confédération, les cantons et, dans la mesure du possible, des organismes privés exercent dans les exploitations agricoles. Ces contrôles devront être exécutés en adéquation avec le risque, de manière indépendante et compétente, compte tenu des contrôles effectués par les agriculteurs eux-mêmes, et correspondre aux normes internationales exigées. Quant aux relevés des données, ils devront eux

aussi être coordonnés et mis de manière sélective à la disposition de toutes les parties concernées.

### *Conséquences*

- Les contrôles multiples effectués dans les mêmes domaines, mais aussi les déficits constatés dans l'exécution seront éliminés;
  - après une phase d'introduction, la charge de travail diminuera par rapport à celle d'aujourd'hui pour la Confédération, les cantons, les détenteurs de labels et les exploitations agricoles;
  - le relevé et la transmission en ligne des données crée une base solide pour la coordination des contrôles.
- **Adaptation des art. 181 et 185 LAgr, Harmonisation des activités de contrôle**

## **Autocontrôle et contrôle tiers annuels basés sur une notation**

### *Réglementation actuelle*

Selon l'art. 66, al. 4, let. a, OPD, les contrôles doivent être effectués, premièrement, dans toutes les exploitations qui sollicitent des contributions pour la première fois, deuxièmement, dans toutes les exploitations où des manquements ont été constatés lors de contrôles effectués l'année précédente et, troisièmement, dans au moins 30% des exploitations choisies au hasard.

### *Proposition de modification*

Les exploitations sont tenues d'élaborer et d'appliquer un concept en matière d'autocontrôle. Le contrôle externe évalue l'autocontrôle et, sur la base de l'analyse de la conformité et d'autres critères, attribue les exploitations à des classes de risque (notation) qui déterminent la fréquence des contrôles tiers suivants. Les exploitations représentant un risque minimal, c.-à-d. ayant obtenu une bonne notation seront contrôlées au moins tous les cinq ans, tandis que celles ayant obtenu une mauvaise notation seront contrôlées plus souvent. Les critères de notation seront par exemple :

- des manquements concernant les conditions d'octroi des contributions ou des infractions aux dispositions de la loi sur l'agriculture ou à d'autres législations, s'appliquant à l'agriculture;
- des fausses indications;
- l'intensité et la complexité de l'exploitation;
- la participation à des programmes privés tels que Eurepgap.

Les critères sont actuellement mis au point dans le cadre d'un essai-pilote et auront un caractère obligatoire lorsque la mesure sera mise en œuvre par la Confédération.

### *Conséquences*

- Encouragement de l'approche misant sur la qualité et de la responsabilisation;
  - meilleure acceptation des contrôles;
  - réduction du nombre des exploitations devant être contrôlées chaque année et des charges liées à ces contrôles pour l'administration et les exploitations agricoles.
- *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

## **Contrôle des PER et des programmes éthologiques par des organismes accrédités**

### *Réglementation actuelle*

Concernant les PER, la confirmation d'un service d'inspection accrédité selon la norme ISO/IEC 17020 par l'Office fédéral de métrologie et d'accréditation sert de preuve en la matière. Quant aux programmes SST et SRPA, des services non accrédités peuvent aussi procéder à des contrôles. A l'instar des PER, les deux programmes éthologiques servent de fondement à l'octroi de nombreux labels privés.

### *Proposition de modification*

Seule l'attestation d'un organisme d'inspection accrédité conformément à l'OAccD pour le domaine d'application correspondant par le Service d'accréditation suisse (SAS), selon la norme ISO/IEC 17020, est considérée comme preuve pour la conformité des PER et des programmes éthologiques SST et SRPA.

### *Conséquences*

- Coordination garantie avec les labels privés, reconnaissance des contrôles en tant que condition requise pour l'octroi des labels;
  - augmentation de la crédibilité des contrôles
- *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

## **Réduction des paiements directs selon le cadre fixé par la Confédération**

### *Réglementation actuelle*

Conformément à l'art. 178 de la loi sur l'agriculture, l'exécution des paiements directs incombe aux cantons, pour autant qu'elle ne soit pas du ressort de la Confédération. Dans le domaine des paiements directs, ce sont les cantons qui mettent en œuvre le droit fédéral déterminant. Comme les cantons doivent garantir l'exécution des paiements directs, le Conseil fédéral a décidé, lors de la mise en œuvre de la politique agricole 2002, de leur accorder aussi la pleine et entière responsabilité dans ce domaine, y compris la compétence de fixer les montants des sanctions prévues. Les directeurs cantonaux de l'agriculture ont défini dans une directive (ré-

visée en janvier 2005) les conditions applicables pour la réduction des paiements directs.

### *Proposition de modification*

La Directive de réduction des paiements directs est parfois mise en œuvre différemment d'un canton à l'autre, ce qui peut entraîner, pour les mêmes manquements ou les mêmes infractions, un traitement inégal des agriculteurs. De plus, la réglementation actuelle n'est contraignante en principe que pour les autorités administratives, et non pour les instances judiciaires indépendantes. C'est pourquoi il importe que les réductions soient fixées par la Confédération et aient un caractère obligatoire.

### *Conséquences*

- Prescriptions et dispositions contraignantes également pour les organes judiciaires;
- Amélioration de l'égalité de traitement des agriculteurs.

→ **Adaptation de l'art. 170 LAgr, Réduction et refus de contributions**

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

## **Simplification de la saisie et de la gestion des données**

Pour assurer l'exécution des paiements directs, les cantons relèvent aujourd'hui des données sur les exploitants, les entreprises agricoles, les surfaces exploitées et les animaux gardés. La date de référence est déterminante. Les données relevées sont transmises à la Confédération et gérées avec le système SIPA<sup>99</sup>.

Parallèlement à cela, en vertu de la législation sur les épizooties, les cantons sont tenus d'annoncer à la banque de données sur le trafic des animaux 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 les arrivées (y compris les mises bas) et les départs d'animaux au fur et à mesure à cette banque de données.

Afin de réduire la charge de travail administratif pesant sur les agriculteurs, il est prévu de mettre les données réciproquement à la disposition des intéressés dans ces deux domaines et d'éviter ainsi les doublons. Cela signifie par exemple que BDTA SA se procure, auprès du SIPA, les données concernant l'exploitation et l'exploitant et que, de son côté, elle fournit en retour, à partir des données existant sur les bovins, les chiffres relatifs aux effectifs d'animaux selon la manière qui a été définie, pour permettre le calcul des paiements directs. Mais pour cela il est essentiel de disposer d'un registre des exploitations cohérent, utilisé aussi bien par BDTA SA que par le SIPA.

<sup>99</sup> Système d'information sur la politique agricole; base de données à l'OFAG servant e.a. à l'administration des paiements directs.

Une fois que les déplacements d'animaux auront été saisis dans la banque de données sur le trafic des animaux pour les autres espèces d'animaux à onglons (porcs, ovins et chèvres), les chiffres de BDTA SA relatifs aux effectifs d'animaux pourront servir au calcul des paiements directs pour ces espèces d'animaux. L'introduction, dans un avenir prévisible, de l'annonce obligatoire des déplacements d'animaux à des fins d'estivage pourrait servir de base au versement des contributions d'estivage.

L'exécution des paiements directs incombe 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. Celui-ci examinera avec eux les possibilités de mettre sur pied un projet commun.

Simplifier les tâches administratives au niveau des exploitations agricoles est une priorité pour l'OFAG. Un groupe de travail a donc examiné différentes pistes techniques et élaboré une vision. Selon cette dernière, il est prévu de mettre les données relevées à la disposition des fournisseurs et utilisateurs de données (agriculteurs, cantons, organismes de contrôle, etc.), en fonction de leurs besoins et de leurs tâches, à condition que les dispositions en matière de protection des données soient respectées. L'accès sélectif aux données sera uniformisé au niveau fédéral. Sur le plan technique, il est possible de munir les données d'une référence spatiale et de les visualiser avec un système d'information géographique.

Autre solution envisageable: la création d'un portail Internet permettant à tous les intéressés d'avoir directement accès aux données qu'ils sont autorisés à consulter. Chaque utilisateur obtiendra du système central les indications dont il a besoin et actualisera directement dans le système les données qui sont de son ressort. Cela voudrait dire par exemple que les agriculteurs peuvent saisir eux-mêmes leurs données, que les cantons assurent la plausibilité des données sur ce système, que les organisations de contrôle obtiennent du système ou se voient attribuer par celui-ci les données requises pour leur mandat de contrôle et qu'elles saisissent immédiatement dans le système les résultats de leurs contrôles. Les utilisateurs subséquents comme les organisations de labels pourraient profiter des résultats de ces travaux et réduire considérablement ou supprimer leur propre charge de travail liée à la saisie des données et ainsi contribuer à une réduction générale des coûts.

Un système global permettrait d'utiliser efficacement les données, relevées une seule fois, ainsi que les résultats de travaux et conduirait d'une manière générale à la création d'une base de données homogène et standardisée. De plus, la charge de travail due aux adaptations se réduirait considérablement avec ce système en comparaison avec le système actuel décentralisé. Une architecture modulaire favoriserait en outre le raccordement d'autres systèmes d'information (fédéraux), réduisant ainsi la charge de travail liée à l'éventuelle exploitation d'interfaces, et multiplierait les avantages.

Pour ancrer ces intentions dans notre système juridique, il est nécessaire de compléter la base légale formelle figurant à l'art. 185 par l'adjonction des alinéas 5 et 6. D'autres adaptations de la loi sur l'agriculture sont superflues. Il faut toutefois prévoir que de nombreuses adaptations plus ou moins importantes seront nécessaires par voie d'ordonnance. Celles-ci concernent notamment l'ordonnance sur les données agricoles, l'ordonnance sur la banque de données sur le trafic des animaux, l'ordonnance sur la terminologie agricole (valeurs UGB simplifiées). D'autres ordonnances, telles que celles sur les paiements directs, sur les contributions à la culture

des champs, sur les contributions d'estivage et sur la qualité écologique doivent être modifiées, pour tout ce qui a trait au dépôt des demandes, au calcul des contributions sur la base des données BDTA et aux modalités de paiement des contributions.

Conformément à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), le Conseil fédéral définit, par voie d'ordonnance, la responsabilité de la protection des données, du relevé, de la saisie, de la transmission et de l'utilisation des données ainsi que les droits d'accès dans le détail, entre autres.

- **Adaptation de l'art. 185 LAgr, Relevé des données par un système géré de manière centralisée**
- *Adaptation de l'ordonnance sur les données agricoles au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2008*
- *Adaptation de l'ordonnance concernant la banque de données sur le trafic des animaux au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2008*
- *Adaptation de l'ordonnance sur la terminologie agricole au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2008*
- *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2008*
- *Adaptation de l'ordonnance sur les contributions à la culture des champs au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2008*
- *Adaptation de l'ordonnance sur les contributions d'estivage au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2008*
- *Adaptation de l'ordonnance sur la qualité écologique au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

### 2.2.2.2 Paiements directs généraux

La figure 47 montre le concept des paiements directs généraux. Ces derniers englobent, d'une part, les contributions qui sont versées pour l'ensemble de la surface agricole utile et, d'autre part, les contributions qui demeurent réservées à la zone des collines et à la région de montagne. Ils ont pour objectif d'assurer l'exploitation et l'entretien de toute la surface agricole, notamment par la prise en compte les difficultés d'exploitation 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 des animaux pouvant être nourris par la base herbagère de l'exploitation. Dans ce sens, elles sont elles aussi liées à la surface.

**Figure 47** Concept des paiements directs généraux

Octroi:	Surface	Animaux
Champ d'application:		
Toutes les zones	<b>Contribution à la surface</b>	<b>Contributions UGBFG<sup>1</sup></b>
Région des collines et de montagne	<b>Contributions pour terrains en pente</b>	<b>Contributions GACD<sup>2</sup></b>

<sup>1</sup> Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers

<sup>2</sup> Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers dans des conditions difficiles

Ce concept a fait ses preuves et est maintenu. Nous l'aborderons plus en détail dans les pages qui suivent. Les changements proposés n'exigent aucune modification légale de fond et sont réglés par voie d'ordonnance.

#### **2.2.2.2.1 Surface et animaux consommant des fourrages grossiers : base de calcul inchangée**

Il est prévu de conserver le concept actuel des paiements directs généraux avec les contributions liées à la surface et les contributions liées aux animaux. Dans les discussions menées en préalable à la Politique agricole 2011, divers changements fondamentaux ont toutefois été exigés et discutés en ce qui concerne les paramètres de référence pour l'octroi des paiements directs. Si les milieux agricoles proposent ici et là la prise en compte du travail (unité de main-d'œuvre standard) comme paramètre de référence, des milieux proches de l'économie critiquent les contributions liées aux animaux et demandent un système de rétribution comprenant uniquement une contribution à la surface, standard.

Les commentaires ci-après expliquent les raisons pour lesquelles il convient d'écarter ces deux revendications qui s'opposent en tous points.

#### **Pas de contributions par unité de main-d'œuvre standard**

Les contributions par unité de main-d'œuvre standard (contributions UMOS) ont été examinées dans le cadre de la Politique agricole 2007 et mises en discussion lors de la consultation effectuée à l'époque. La majorité des cantons et des organisations consultées s'est prononcée contre l'introduction de ce nouveau type de paiement direct.

Le rattachement des paiements directs à l'UMOS entraînerait une diminution d'autres contributions, par exemples des contributions à la surface, en raison des restrictions budgétaires. Les partisans de cette solution escomptent que la réduction des contributions à la surface relancera le marché des terres agricoles et suscitera ainsi des opportunités de croissance. Selon eux, de nombreux agriculteurs à temps partiel continuent d'exploiter eux-mêmes leurs surfaces agricoles uniquement en raison des contributions à la surface.

Le bien-fondé de ce postulat reste toutefois à démontrer. Mais il est plutôt contredit par le fait que, depuis l'instauration des paiements directs en 1992, tant le prix des terres agricoles que les fermages ont diminué dans l'ensemble de la Suisse. Cela montre que, dans l'ensemble, la forte demande en terres agricoles s'explique moins par les critères de répartition des paiements directs que par l'étendue du soutien accordé par l'Etat. Concernant les terres agricoles, il s'agit du seul facteur fixe à long terme – l'utilisation de la main-d'œuvre et du capital s'adaptent au changement des conditions-cadre. C'est pourquoi, quelle que soit sa forme, le soutien apporté à l'agriculture a une incidence sur le marché des terres agricoles.

Il faut supposer au contraire que, avec l'introduction d'une contribution UMOS, le soutien de l'agriculture serait plus important qu'aujourd'hui pour les bonnes surfaces agricoles, mais moins important pour les terres à rendement marginal ou pour les

surfaces de compensation écologique, dont l'exploitation requiert moins de main-d'œuvre. La demande en bonnes terres agricoles augmenterait en conséquence.

Autre argument également avancé: malgré le principe de la rétribution des prestations via les paiements directs, ce ne sont pas les prestations (de travail) fournies par l'agriculture qui sont rétribuées aujourd'hui, mais plutôt les modes de production nécessitant peu de travail comme les surfaces de compensation écologique qui sont encouragées de manière excessive.

A cela on peut contrer que les paiements directs rétribuent les prestations d'intérêt général définies dans la Constitution et non pas la prestation de travail fournie par les agriculteurs. Ces prestations résultent principalement de l'exploitation des surfaces et non pas directement du volume de travail.

On calcule les unités de main-d'œuvre standard en multipliant les surfaces et le nombre d'animaux par les facteurs UMOS. Cette méthode ne se distingue donc pas fondamentalement du système actuel qui comprend les contributions liées aux surfaces et les contributions liées aux animaux; seule la pondération entre les différentes catégories d'animaux et de surfaces serait modifiée par le calcul basé sur la charge de travail. Mais ce système serait nettement plus compliqué et moins transparent. La prise en compte, dans le calcul des contributions UMOS, des animaux de rente ne consommant pas de fourrages grossiers comme les porcs ou la volaille est en outre problématique, car des branches de production qui peuvent aujourd'hui se passer de contributions complémentaires de l'Etat bénéficieraient ainsi d'un soutien.

L'introduction d'une contribution UMOS s'accompagnerait d'une redistribution des fonds au sein de l'agriculture. Les branches de production qui nécessitent une importante main-d'œuvre par unité de surface et doivent se débrouiller aujourd'hui avec relativement peu de paiements directs seraient considérablement avantagées (p. ex. production de légumes, viticulture ou élevage de porcs). D'un autre côté, les branches de production nécessitant peu de main-d'œuvre par unité de surface perdraient une part notable des paiements directs (p.ex. surfaces de compensation écologique ou l'agriculture de montagne à vocation herbagère). Une telle redistribution des fonds qui n'est pas souhaitée serait fortement contestée au sein de l'agriculture et irait à l'encontre des objectifs écologiques définis. Concernant les besoins en main-d'œuvre, les exploitations moyennes produisant du lait occupent une position médiane et ne recevraient donc ni plus ni moins de paiements directs avec des contributions UMOS.

### **Maintien des contributions liées aux animaux**

Comme nous l'avons exposé dans l'introduction du chapitre, le système des paiements directs généraux aujourd'hui se compose de contributions qui sont directement et indirectement liées à la surface. La contribution UGBFG peut être qualifiée de contribution indirectement liée à la surface, car elle est versée seulement pour des animaux pour lesquels l'exploitation dispose de sa propre base herbagère. C'est ainsi que 2 UGBFG au maximum par hectare d'herbage donnent droit à des contributions dans la région de plaine. Cette valeur échelonnée en fonction des zones tombe à 0,8 UGBFG par hectare d'herbage dans la zone de montagne IV.

Un système fondé sur des contributions liées aux animaux a pour autre avantage notable d'encourager, par l'intermédiaire des contributions UGBFG, la mise en valeur sur place – en cycles fermés – du fourrage grossier.

Ainsi encouragée, la garde d'animaux disposant d'une base fourragère génère une plus-value et contribue à l'occupation décentralisée du territoire. A cela s'ajoute le fait qu'avec le remodelage de la politique agricole au cours des dix dernières années environ – mise en place du système des paiements directs et baisse concomitante du prix des produits agricoles – les incitations économiques se sont déplacées vers la fonction d'entretien, moins gourmande en main-d'œuvre. Ce déplacement se renforcera encore avec le développement de la politique agricole qui est proposé. La suppression des paiements directs liés aux animaux accentuerait sensiblement cette tendance et irait de pair avec un effondrement de la valeur de la production agricole et une baisse des parts de marché.

Il ne faut pas sous-estimer non plus l'importante redistribution des fonds qu'entraînerait la suppression des contributions liées aux animaux. Traditionnellement, la surface des exploitations est plus petite dans les régions pratiquant l'élevage intensif d'animaux. Ces régions recevraient donc beaucoup moins de contributions qu'aujourd'hui. Une telle redistribution ne serait pas supportable sur le plan social.

#### **2.2.2.2.2 Contribution unique pour la garde d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers**

Selon l'art. 73 de la loi sur l'agriculture, la Confédération octroie des contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers afin d'encourager et de maintenir la compétitivité de la production de lait et de viande à base de fourrages grossiers, ainsi que l'exploitation de l'ensemble des surfaces agricoles, notamment sous forme d'herbages. En ce qui concerne les exploitations laitières, le Conseil fédéral peut réduire les contributions en fonction du lait commercialisé et compte tenu des moyens financiers engagés pour le soutien du marché du lait. C'est la raison pour laquelle l'effectif donnant droit aux contributions est réduit aujourd'hui d'une UGBFG pour 4400 kg de lait commercialisé.

La production laitière bénéficie du soutien du marché. Néanmoins, il est prévu de restreindre fortement le soutien du marché dans le secteur laitier en deux étapes et de maintenir uniquement le supplément pour le lait transformé en fromage, mais à un niveau nettement plus bas (cf. ch. 2.1.2.2.2). Dans la foulée, on pourra renoncer dans les contributions UGBFG à la déduction pour le lait commercialisé, évoquée précédemment. Après la réduction du soutien du marché laitier, la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers pourra bénéficier d'un soutien paritaire sous la forme d'une contribution uniforme. Le supplément pour le lait transformé en fromage servira à compenser partiellement la protection à la frontière qui varie selon les produits laitiers.

Conformément aux décisions adoptées dans le cadre de la Politique agricole 2007, il est prévu en 2007 – en même temps que les fonds destinés au soutien du marché du lait seront libérés et réalloués aux paiements directs – de verser dans un premier temps une contribution d'environ 200 francs pour les unités de gros bétail concernées par la déduction pour le lait commercialisé. La seconde étape est envisagée en 2009. A partir de ce moment-là, une contribution unique de l'ordre de 600 francs par UGBFG sera fixée dans les limites des moyens disponibles après la réallocation des fonds. Le soutien paritaire des productions de lait et de viande sera ainsi assuré.

Par ailleurs, dans la foulée de cette harmonisation, les deux catégories actuelles de contributions seront regroupées en 2009. Aujourd'hui, pour des raisons historiques, les bovins, les équidés, les bisons, les chèvres laitières et les brebis laitières donnent droit à des contributions plus élevées en comparaison avec les autres chèvres et moutons ainsi que les cerfs, les lamas et les alpagas. Or, tous les animaux consommant des fourrages grossiers fournissent la prestation soutenue en vertu du mandat légal. En outre, du fait du montant variable des contributions, la compétitivité se trouve influencée de manière inégale, l'intervention sur le marché étant ainsi non négligeable. Aussi, pour des raisons de simplification, il est prévu que les mêmes taux s'appliquent à l'avenir à tous les animaux de rente consommant des fourrages grossiers.

La base légale requise pour la mise en œuvre des mesures proposées est déjà incluse dans l'actuel article 73. Du fait de la réduction notable du soutien du marché dans le domaine laitier, il ne sera plus nécessaire de réduire les contributions allouées aux exploitations laitières en fonction du lait commercialisé, compte tenu des fonds utilisés pour le soutien du marché du lait. C'est pourquoi il est prévu de biffer l'art. 73, al. 5, let. d, probablement avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

→ **Adaptation de l'art. 73 LAgr, Suppression de la réduction des contributions UGBFG en fonction du lait commercialisé**

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et 2009*

### **2.2.2.2.3 Réduction de la contribution générale à la surface**

En raison de la restriction des moyens financiers, il sera nécessaire d'abaisser de 100 francs environ la contribution générale à la surface, et ce à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le poids des mesures d'économie sera ainsi uniformément réparti sur toute la surface agricole utile.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

### **2.2.2.2.4 Augmentation de la contribution complémentaire pour les terres ouvertes**

Une contribution à la surface majorée de 400 fr. (contribution complémentaire) est versée aujourd'hui pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. Introduite en 2001, celle-ci a permis de faire un pas en avant pour découpler les politiques de prix et de revenus en ce qui concerne les grandes cultures (baisse du prix-seuil de 5 fr. par 100 kg de céréales fourragères avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2001). Par le versement de cette contribution complémentaire et conformément à l'art. 72 de la loi sur l'agriculture, on garantit dans la culture des champs la part des prestations fournies dans l'intérêt général, qu'il n'est plus possible d'indemniser via le prix en raison de la réduction du prix-seuil et de la libéralisation du marché des céréales.

Comme il s'agit d'une contribution générale destinée aux surfaces agricoles sans les herbages et que les contributions ne sont versées que si les prestations écologiques requises sont fournies, aucune modification n'a été apportée à la classification des contributions à la surface en tant que mesure dans le cadre de la « boîte verte ». Du point de vue du droit OMC et sous l'angle d'une orientation étatique minimale de la production, cela ne crée aucun problème. Comparé à l'organisation ac-

tuelle du marché céréalier, il n'y aura pas d'impact supplémentaire au niveau de l'orientation ou de l'encouragement de la production, en raison de la baisse des prix-seuils.

Dans le cadre de la prochaine réduction de la protection à la frontière par la baisse des prix-seuils (7 fr. par 100 kg en 2009) pour les céréales et de la limitation des mesures de soutien pour les autres cultures des champs, la rétribution des prestations d'intérêt général sera diminuée. En guise de compensation partielle, il est prévu d'augmenter la contribution complémentaire de 200 fr., c.-à-d. de la relever à environ 600 fr. en tout par hectare de terres ouvertes et de cultures pérennes.

Pour les cultures qui seraient menacées par la suppression envisagée des contributions à l'exportation et à la transformation (oléagineux, betteraves sucrières, plants de pommes de terre), une contribution aux cultures spéciales sera introduite comme mesure de soutien du marché dans la culture des champs, par analogie aux actuelles contributions à la culture (cf. ch. 2.1.4.2.5).

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2009*

#### **2.2.2.2.5 Relèvement des taux pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (contribution GACD)**

Les contributions GACD servent à compenser les conditions de production difficiles que rencontrent les éleveurs dans la région de montagne et dans la zone des collines. Ont droit à ces contributions les agriculteurs qui exploitent au moins 1 ha de SAU dans la zone des collines ou dans la région de montagne et qui simultanément détiennent au moins une UGBFG. Avec les contributions pour des terrains en pente, elles constituent l'épine dorsale des mesures d'encouragement destinées à l'agriculture des collines et de montagne. En 2004, quelque 285 millions de francs ont été dépensés au titre des contributions GACD et 95 millions au titre des contributions pour des terrains en pente.

En tant que soutien spécifique accordé aux détenteurs de bétail de la région de montagne, 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 en 2009 porterait le montant total de ces contributions à 360 millions de francs par an.

Cette augmentation permet aussi de prendre en compte les inconvénients résultant, pour la région de montagne, de l'abolition des contingents supplémentaires suite à 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 être maintenu de manière simple et transparente.

Aujourd'hui, les contributions GACD sont limitées à 20 UGBFG par exploitation. Ce plafond a pour effet de freiner l'évolution structurelle et de pénaliser les exploitations à titre principal qui gardent généralement plus de 20 UGBFG. Pour les exploitations concernées, seule une partie des inconvénients liés au site et des entraves à la production est compensée par rapport à l'effectif d'animaux. Dans le cadre du train

d'ordonnances 2011, il est prévu de supprimer la limitation par *exploitation* et de la remplacer par le plafonnement des contributions (limite d'octroi) par *hectare d'herbages* qui est appliqué aux contributions UGBFG (cf. tableau 42). La garde d'animaux sera ainsi davantage liée à la base fourragère propre à l'exploitation, ce qui favorisera le développement de l'agriculture extensive dans les régions caractérisées par une charge en bétail élevée. Il convient de rappeler qu'environ 5 800 exploitations perdront à peu près 4,1 millions de contributions GACD du fait de l'introduction du plafonnement des contributions en remplacement de l'actuelle limite GACD. La panoplie de mesures mentionnée au tableau 42 et au tableau 43 interférera cependant avec cet effet.

Un calcul statique basé sur les données d'exploitation et les données de structures de l'année 2003 permet d'évaluer les conséquences des changements apportés par la PA 2011 pour la zone des collines et la région de montagne. Les nouveaux taux des contributions GACD figurant dans le tableau 42 ont été fixés sur la base de ce calcul. Le tableau 43 montre les conséquences qui en résultent.

**Tableau 42 Nouveaux taux pour les contributions GACD et plafond des contributions par hectare d'herbage**

Zone	Anciens taux : Fr./ UGBFG	Nouveaux taux : Fr./ UGBFG	Ancien plafond des contributions UGB/exploitation	Nouveau plafond des contributions UGBFG/ha d'herbage
zone des collines	260	310	20	1,6
zone de montagne 1	440	450	20	1,4
zone de montagne 2	690	740	20	1,1
zone de montagne 3	930	1 080	20	0,9
zone de montagne 4	1 190	1 300	20	0,8

Pour évaluer les effets de la réallocation, aux paiements directs, des fonds provenant du soutien du marché du lait, on a divisé la réduction probable de 272 millions de francs par une quantité de lait de 3,384 millions de tonnes, ce qui correspond à un montant de 8,04 ct. par kg de lait. Pour une production de lait commercialisé s'élevant à 1,468 millions de tonnes dans la zone des collines et la région de montagne, la diminution du soutien du marché du lait se chiffre en tout à 118 millions de francs. La réduction des contributions à la surface, de l'ordre de 100 fr. par hectare, représente une diminution du soutien s'élevant à 55 millions de francs. Par contre, le soutien relatif aux contributions UGBFG augmente de 126 millions de francs. De plus, les contributions GACD sont majorées de 70 millions de francs. Sur la base de ce calcul statique (tableau 43) et compte tenu de l'augmentation des contributions d'estivage (cf. ch. 2.2.2.3.2), la zone des collines et la région de montagne obtiennent globalement un soutien en hausse de 34 millions de francs. L'effet dû au fourrage complémentaire plus avantageux par suite de la réduction des prix-seuils n'est pas pris en compte.

**Tableau 43** Modification de la structure du soutien dans la zone des collines et la région de montagne<sup>1</sup>

Zone	Adaptation du soutien du marché du lait en mio. de fr.	Adaptation de la contribution à la surface en mio. de fr.	Adaptation des contributions UGBFG en mio. de fr.	Adaptation des contributions GACD en mio. de fr.	Total en mio. de fr.
zone des collines	-41	-14	+53	+12	+10
zone de montagne 1	-35	-12	+43	+12	+8
zone de montagne 2	-31	-15	+31	+22	+7
zone de montagne 3	-8	-9	0	+17	0
zone de montagne 4	-3	-5	0	+7	-1
Total	-118	-55	+127	+70	+24

<sup>1</sup> Calcul statique fondé sur les données structurelles 2003; seules sont considérées les adaptations apportées au soutien du marché du lait et aux paiements directs généraux

Source: OFAG

Il est nécessaire d'adopter une approche globale pour apprécier l'augmentation des contributions différenciée en fonction des zones. Il importe également de considérer que la part des exploitations produisant du lait est plus importante dans la zone des collines et les zones de montagne inférieures que dans les zones de montagne supérieures. Ces exploitations ont été davantage affectées par la diminution du soutien du marché du lait sous la Politique agricole 2007 et elles le seront également à l'avenir en cas de baisse éventuelle du prix du lait.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2009*

### 2.2.2.3 Paiements directs écologiques et éthologiques

Dans le domaine de l'écologie et de l'éthologie, le concept est maintenu avec des prescriptions légales, des conditions et des charges pour les paiements directs ainsi que pour les programmes écologiques et éthologiques. Les prescriptions légales ainsi que les conditions et charges applicables aux paiements directs garantissent un standard minimal dans le domaine écologique. Quant aux programmes écologiques et éthologiques, ils servent à promouvoir des prestations particulières fournies par 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 (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 de la loi sur la protection des eaux, lesquelles ont pour but de protéger les bassins d'alimentation des nappes phréatiques 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.

### **2.2.2.3.1 Efficacité accrue pour la compensation écologique**

#### *Réglementation actuelle*

Pour avoir droit aux paiements directs, une exploitation agricole doit aménager 7% de sa surface agricole utile (ou 3,5% pour les cultures spéciales) en surfaces de compensation écologique. Elle a le choix pour ce faire entre 16 types de surface de compensation.

Par la compensation écologique, on entend préserver et, si possible, élargir l'espace vital de la faune et de la flore suisses dans les régions agricoles. L'évaluation des mesures montre que cet objectif n'a été que partiellement atteint. Depuis 2001, l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE) encourage par ailleurs la qualité et la mise en réseau des surfaces de compensation écologique.

#### *Proposition de modification*

Afin de simplifier cette mesure et d'en accroître l'efficacité, il est prévu de limiter la liste des éléments susceptibles d'être pris en compte dans les PER. Seront ainsi bif- fés de la liste les éléments peu répandus tels que les bandes culturales extensives, les haies sans bandes herbeuses, les chemins et les arbres isolés. Il en va de même des contributions octroyées pour les prairies peu intensives, qui sont d'une utilité écologique restreinte. En revanche, on envisage de majorer les contributions pour les éléments présentant une valeur écologique comme les haies dotées de bandes herbeuses. Par ailleurs, il est prévu d'introduire une contribution pour les ourlets.<sup>100</sup> La rétribution de nouveaux éléments présentant une valeur écologique tels que les pâturages extensifs ou les surfaces viticoles à haute diversité biologique sera elle aussi améliorée. Une partie des fonds accordés pour les concentrés de fruits et de jus de fruits sera réallouée à des paiements directs supplémentaires pour les arbres fruitiers haute-tige dans le cadre des projets de mise en réseau (cf. ch. 2.1.5.2).

#### *Conséquences*

- Le nombre des éléments écologiques sera réduit, ce qui simplifiera les contrô- les;
  - les contributions seront davantage axées sur les surfaces pour lesquelles on peut démontrer qu'elles contribuent à entretenir et à promouvoir la biodiversité;
  - L'OQE gagne de l'importance, les possibilités d'aménagement régionale et le cofinancement régional ont plus de poids.
- *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*
- *Adaptation de l'ordonnance sur la qualité écologique au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

<sup>100</sup> Par ourlets, on entend des associations végétales permanentes en bandes, riches en espèces, qui ne sont fauchées qu'une fois tous les ans ou tous les deux ans et se situent le long de champs, de prairies, de pâtu- rages, de chemins, de fossés ou de bosquets.

### **2.2.2.3.2 Augmentation des contributions d'estivage**

La réduction du soutien du marché dans le domaine laitier touche aussi l'économie alpestre. D'où la proposition de réallouer une partie des fonds jusqu'ici destinés au soutien du marché du lait pour relever le montant des 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.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les contributions d'estivage au 1<sup>er</sup> janvier 2009*

### **2.2.2.3.3 Adaptation des contributions SST pour l'élevage de volaille**

Il est envisagé d'aligner les contributions SST accordées pour l'aviculture sur celles octroyées à l'élevage de volaille. Cette augmentation est toutefois subordonnée à une condition : les engraisseurs de volaille doivent installer des perchoirs adaptés à l'espèce pour améliorer le bien-être des animaux. Les fonds nécessaires à cet effet proviennent de la réallocation de fonds jusqu'ici destinés au soutien du marché dans le secteur de la volaille.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

### **2.2.2.3.4 Réduction des contributions extenso**

Maintenir au niveau actuel les contributions pour la production extensive alors que les recettes réalisées par les producteurs de céréales et de colza sont en train de diminuer, reviendrait à encourager de manière démesurée la production extensive. Pour éviter cela, il est prévu de réduire la contribution extenso de manière appropriée, en même temps que la protection douanière (cf. ch. 2.1.4.2.3).

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2009*

### **2.2.2.3.5 Suppression des contributions SRPA pour les cerfs et les bisons**

Les conditions SRPA exigées pour les cerfs et les bisons correspondent aux prescriptions en matière de protection des animaux que tous les détenteurs d'animaux sont tenus de respecter. Elles ne représentent donc plus un mode de production particulièrement respectueux des animaux (art. 76, al. 1, LAgr). Les contributions accordées en l'occurrence seront donc supprimées.

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

### **2.2.2.4 Utilisation durable des ressources naturelles**

Pour répondre aux objectifs de la durabilité, il convient d'améliorer l'utilisation des ressources naturelles tout en gardant des réserves minimales et d'accroître l'efficacité des ressources mises en œuvre dans la production agricole, en complément aux PER, à l'OQE et à l'art. 62a LEaux. Il s'agit en particulier d'améliorer l'emploi de l'énergie, la gestion des engrais de ferme, l'utilisation des sols adaptée au site, la mise en œuvre des moyens de production et d'entretenir la biodiversité

par une exploitation fondée sur les principes du développement durable. Pour accroître l'efficacité, il convient de promouvoir la reprise rapide des innovations techniques et organisationnelles dans la pratique. Le marché ne récompense pas de manière suffisante les efforts déployés dans ce domaine.

Le potentiel d'amélioration existe dans des domaines différents, selon les conditions naturelles et la structure agricole des régions (production animale, grandes cultures, cultures spéciales, etc.) ou des produits (pommes de terre, lait, viande, etc.). En outre, celui-ci est judicieusement déterminé par les intéressés. A la base, il repose sur les planifications cantonales et régionales, sur le savoir existant sur place ainsi que sur les besoins de la région ou propres à la branche, lesquels se situent dans la fourchette des objectifs définis par la Confédération. Au nombre des planifications qu'il faut prendre en compte figurent, entre autres, les plans de mesures de protection de l'air arrêtés par les cantons. Ces derniers ont la possibilité de recourir au programme Utilisation durable des ressources pour concrétiser ces plans. Un organisme régional ou spécifique à la branche élabore pour cela un projet et assume la responsabilité quant à la mise en œuvre des mesures prévues.

*Pierre angulaire du concept relatif au programme Utilisation durable des ressources*

- La nécessité d'agir au niveau d'une région ou des produits est prouvée sur la base des objectifs partiels suivants:
  - accroître l'efficacité de l'azote
  - accroître l'efficacité du phosphore
  - réduire les effets des produits phytosanitaires sur l'environnement lors de leur emploi
  - pas d'érosion visible et mesurable
  - accroître l'efficacité énergétique
  - entretenir et promouvoir la biodiversité
- Harmonisation des mesures régionales / propres aux branches dans le domaine de l'écologie;
- Convention entre la Confédération et des organismes privés ou publics;
- Accords facultatifs entre l'organisme responsable et les agriculteurs;
- Participation financière de la Confédération aux mesures techniques, à la direction et à la gestion du programme.

*Processus*

Dans le cadre d'un processus de planification et décisionnel, l'organisme responsable élabore en commun avec les intéressés les bases requises pour la présentation d'une demande de contributions à la Confédération. Cette demande englobe les éléments suivants :

- définition de la zone (délimitation géographique) ou de la branche;
- comparaison de l'état actuel et des objectifs à atteindre pour la zone / la branche, fondée sur les objectifs partiels définis, sur les planifications existantes et le savoir à disposition sur place;

- catalogue de mesures axé sur les objectifs et harmonisé en commun avec les exploitants;
- estimation des coûts et financement;
- planification de la mise en œuvre, y compris règlement des compétences;
- avis des cantons dans le cas des projets régionaux.

L'organisme responsable présente ensuite une demande de soutien financier à la Confédération. L'OFAG examine l'opportunité matérielle et les aspects financiers. Ce faisant, il consulte l'OFEFP, qui apprécie l'efficacité écologique, et d'autres offices, le cas échéant. Si les conditions sont remplies, il garantit l'octroi d'un soutien financier pour la réalisation du projet et des mesures.

Une fois que la Confédération a donné son feu vert, les analyses et mesures prévues doivent être incluses dans le processus de mise en œuvre et d'exécution. L'organisme responsable convient alors dans un contrat avec les exploitants concernés et/ou les propriétaires fonciers des mesures nécessaires et des contributions. Il présente chaque année un décompte de chaque projet à l'OFAG, qui lui verse la contribution fédérale.

Dans un bref rapport périodique, il indique à quel stade se trouve l'exécution et présente d'éventuelles propositions de modification résultant de la concrétisation d'éléments au cours du projet ou de développements imprévus. L'organisme responsable est placé sous la surveillance de la Confédération qui vérifie l'établissement des comptes annuels, les rapports et effectue des coups de sonde.

L'examen matériel des mesures proposées, la participation financière, le paiement des contributions effectué en fonction de l'état de la mise en œuvre et le contrôle effectué par la Confédération offrent une garantie pour que les contributions soient employées à bon escient.

### *Contributions*

Les contributions fédérales sont versées à l'organisme sur la base des objectifs atteints et de l'estimation des coûts. Il incombe ensuite à ce dernier de répartir les fonds entre les exploitants.

Les mesures visant une utilisation plus durable des ressources naturelles peuvent impliquer des innovations d'ordre organisationnel, technique ou structurel qui défavorisent certaines exploitations sur le plan économique et ne seront donc pas mises en œuvre. Des contributions ne peuvent être accordées aux exploitants que pour des mesures allant au-delà des conditions et possibilités exigées jusqu'ici (PER, paiements directs écologiques).

Le soutien sera de durée limitée. L'adaptation doit donc, à moyen terme, présenter des avantages économiques pour parvenir à une amélioration durable. Pour des raisons d'égalité de traitement ainsi que pour des considérations relevant de la technique d'exécution, les intéressés bénéficieront, pour des mesures identiques, d'un soutien apprécié selon des critères identiques.

Afin de pouvoir cerner les mesures effectivement nécessaires, les exploitants devront être associés d'emblée aux projets. A cette fin, il est prévu d'accorder une

contribution de base par hectare de surface agricole utile aux exploitations participant aux projets, laquelle sera rattachée à deux conditions. D'une part, l'exploitation devra appliquer des techniques déterminées propres à chaque projet, comme l'emploi de rampes d'épandage, la prise en compte de prévisions lors de l'utilisation de produits phytosanitaires ou la remise en culture harmonisée de jachères. D'autre part, elle sera tenue de participer au processus d'analyse lors duquel la situation de l'exploitation sera examinée en fonction des objectifs du projet, et les mesures nécessaires seront définies.

L'élaboration de l'avant-projet bénéficiera d'un soutien de 20 000 francs au maximum conformément au nouvel art. 136, al. 3a, LAgr (ch. 2.5.2). Pour la réalisation des projets et des mesures, la Confédération peut fournir un soutien égal à 80% au maximum des coûts imputables. Si les contributions demandées pour des projets appropriés dépassent le montant des crédits octroyés à cette fin par la Confédération, le soutien ira en priorité aux projets qui mettent l'accent sur les mesures les plus nécessaires au niveau national, affichant le meilleur rapport coûts/utilité et exigeant une participation financière plus élevée de la part de tiers.

Les contributions sont accordées pour une durée limitée à 6 ans. Après cette phase, les innovations introduites devront être financées sans soutien extérieur. Les prestations fournies dans le domaine des énergies renouvelables pourront parfois ne pas être garanties par un projet de durée limitée. En pareils cas, il faudra examiner la possibilité d'un soutien en dehors du programme, comme l'indemnisation de l'électricité produite à partir d'installations de biogaz.

Les contributions seront financées par une rubrique budgétaire qui regroupera les contributions pour ce programme, celles versées en vertu de l'ordonnance sur la qualité écologique et celles octroyées pour des mesures relevant de l'art. 62a LEaux. Le montant prévu à cet effet passera de 28 millions de francs en 2004 à 75 millions en 2009.

### *Exemples de projets possibles*

L'aperçu ci-après montre, à l'exemple d'un projet régional et d'un projet propre à une branche, comment le programme Utilisation durable des ressources pourrait être réalisé dans la pratique.

<b>Projet régional</b>	
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de la SAU en surfaces de compensation écologique mises en réseau</li> <li>- diminution de l'érosion</li> <li>- utilisation plus efficace de l'énergie dans la production laitière</li> <li>- réduction des émissions d'ammoniac</li> </ul>
Organisme responsable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- communes et certains exploitants</li> </ul>
Mesures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en réseau selon l'OQE</li> <li>- utilisation énergétique et amélioration de la technique d'épandage des engrais de ferme</li> <li>- adaptation de l'affouragement du bétail laitier</li> <li>- protection locale contre l'érosion : entretien des fossés, aménagement ciblé de bandes herbeuses, adaptations de l'exploitation</li> </ul>

**Projet propre à une branche**

Objectifs	- diminution des quantités de produits phytosanitaires utilisés, azote et énergie par tonne de pommes de terre de table ou destinées à la transformation
Organisme responsable	- regroupement des producteurs de pommes de terre, des producteurs de plants et des entreprises de transformation des pommes de terre.
Exemples de mesures	- qualité améliorée des plants (gale poudreuse, <i>Rhizoctonia solani</i> ) - développement de stations météorologiques pour prévoir les maladies et les parasites et une utilisation conséquente - adaptation de l'assolement - technique de pulvérisation améliorée pour l'application des produits phytosanitaires

*Recherche et développement nécessaires à la réalisation du programme*

Pour le programme Utilisation durable des ressources naturelles, on ne dispose pas à l'heure actuelle d'un concept qui soit suffisamment mûr pour être mis en pratique. Il existe néanmoins divers travaux de recherche qui sont menés dans les stations fédérales de recherches agronomiques, à la Haute école suisse d'agronomie et dans quelques services cantonaux. Avant toute réalisation, il importe de clarifier un certain nombre de questions en suspens, et avant tout les points suivants:

- Projets spécifiques à une branche. A la différence des projets régionaux, les expériences liées à la mise en œuvre et à l'exécution manquent pour les projets spécifiques à une branche. La politique intégrée des produits en particulier constitue ici une approche qu'il convient de développer plus avant et de concrétiser.
  - Méthodes d'analyse. Une analyse régionale ou spécifique à la branche portant sur les objectifs partiels définis fait partie des documents qui doivent être joints à la demande d'aide financière présentée à la Confédération. Pour définir les mesures individuelles, il est nécessaire d'analyser l'exploitation sous l'angle des objectifs du projet. Jusqu'à présent, on ne dispose pas d'instruments d'analyse simples et standard.
  - Mesures: L'évolution future des mesures existantes au niveau organisationnel, technique ou structurel et le développement de nouvelles mesures sont à la base d'une utilisation de plus en plus efficace des ressources naturelles conformément au principe de la durabilité.
- ***Introduction d'un nouvel art. 77a LAgr Promotion de l'utilisation durable des ressources***

**2.3 Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)****2.3.1 Situation actuelle**

Les réformes agricoles PA 2002 et PA 2007 ont défini de nouvelles conditions-cadre qui contraignent les agriculteurs à adapter les structures, voire parfois à abandonner leur activité agricole, ce qui se traduit par un rythme accéléré de l'évolution structurelle. La majorité des exploitations étaient généralement cédées au moment du

changement de génération, souvent lorsque l'exploitant atteignait l'âge de la retraite AVS (ch. 1.2.2.3.2).

Dans certains cas, le changement des conditions peut poser de gros problèmes aux familles paysannes (restructuration et réorganisation de l'exploitation, surcroît de travail et surmenage parfois). Il est difficile de déterminer précisément les formes d'exploitation les plus fortement touchées, mais les situations et structures mentionnées ci-après semblent prédisposer à ce genre de problèmes.

- 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 alors de la substance.
- Exploitations fortement endettées : elles ne peuvent pas réaliser de nouveaux investissements nécessaires et si le revenu est insuffisant, elles manquent de liquidités.
- Exploitations gérées par un agriculteur âgé ou n'ayant pas de successeur et sans prévoyance vieillesse suffisante : l'agriculteur n'abandonne pas l'activité agricole de manière anticipée, parce qu'il ne dispose pas d'une prévoyance vieillesse adéquate et qu'il doit assumer la charge fiscale, ou parce qu'il doit rembourser une aide à l'investissement obtenue antérieurement.
- Exploitations confrontées à d'autres difficultés : problèmes de santé, difficultés familiales, juridiques, financières ou autres.

### **2.3.2 Concept**

Dans ces conditions, il convient de prendre des mesures pour faciliter l'adaptation des structures, atténuer les effets d'une évolution structurelle accélérée et assurer une affectation optimale des ressources financières :

- Cessation d'exploitation facilitée (ch. 2.3.2.2) : conversion de crédits d'investissements et de contributions remboursables en prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations. Cette mesure doit permettre aux agriculteurs d'abandonner plus facilement l'activité agricole et de céder les terres par affermage à une autre exploitation existante.
- Aide aux exploitations (ch. 2.3.2.1) : maintien de la mesure.
- Aides à la reconversion professionnelle : maintien de cette mesure introduite lors de la PA 2007; elle échoira en 2011.
- Imposition des gains de liquidation (ch. 1.3.3.4) : une nouvelle réglementation visant à faciliter l'abandon de l'activité agricole implique une révision de la LIFD et de la LHID; elle fait partie de la réforme de l'impôt sur les sociétés II. Le message a été adopté par le Conseil fédéral le 22 juin 2005.

#### **2.3.2.1 Aide aux exploitations paysannes**

L'art. 79 est complété par un alinéa autorisant les cantons à allouer un prêt au titre de l'aide aux exploitations également à des agriculteurs qui abandonnent la gestion

de leur exploitation et cèdent leurs terres par affermage à une autre exploitation existante. Ces prêts peuvent remplacer des soldes de crédits d'investissements et des contributions remboursables, ce qui facilite notablement la décision de cesser l'activité agricole et ne freine pas l'évolution structurelle. En rendant l'octroi de nouveaux prêts possible, cette réglementation permet également de reconduire des prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations après la cessation d'exploitation. Même si ces prêts doivent être remboursés en relativement peu de temps, ils représentent néanmoins une aide financière essentielle dans certains cas. L'art. 79, al. 1, let. a prévoit la possibilité de convertir des dettes moyennant des prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations, afin d'alléger le service des intérêts. Dans le cadre de la PA 2002, cette possibilité a été étendue aux exploitations qui sont confrontées à des difficultés financières résultant d'un changement du contexte économique et des conditions-cadre de la politique agricole (cf. art. 187, al. 11). Etant donné que cette disposition n'est applicable que pendant dix ans au maximum (jusqu'à fin 2008) et qu'il faut s'attendre à une détérioration des conditions-cadre économiques suite à l'accord OMC, il convient de la proroger. Une modification de l'art. 78, al. 2 transpose dans le droit permanent la mesure temporaire visée à l'art. 187, al. 11. Un assouplissement supplémentaire de cette disposition n'est pas indiqué, car un désendettement général n'est pas prévu.

→ **Adaptation de l'art. 78 LAgr, Suppression de la limitation dans le temps**

### 2.3.2.2 Cessation d'exploitation facilitée

Actuellement, un agriculteur qui abandonne l'activité agricole et cède ses terres par affermage est tenu de rembourser dans un délai de trois mois aussi bien les crédits d'investissements que les prêts qu'il a touchés au titre de l'aide aux exploitations. De même, il doit restituer immédiatement, au prorata 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 souhaité des terres. D'où la proposition d'octroyer, au titre de l'aide aux exploitations, un prêt remboursable en tranches annuelles. Il appartient au Conseil fédéral de fixer le montant des prêts et de définir les conditions et les charges pertinentes. Celles-ci concernent notamment la situation financière du requérant, les modalités d'affermage et de remboursement ainsi que les garanties à fournir pour les prêts. Les conditions et les charges sont autant que possible les mêmes que celles d'ores et déjà définies pour l'octroi d'aides à la reconversion professionnelle.

→ **Adaptation des art. 79, 80 et 82 LAgr, Cessation d'exploitation facilitée**

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

## 2.4 Améliorations structurelles (titre 5 LAgr)

### 2.4.1 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 de faire baisser les coûts de production, de promouvoir l'écologisation et, partant, d'améliorer la compétitivité

d'une agriculture durable. Ces aides, allouées pour la plupart dans la région des collines et de montagne, contribuent à améliorer les conditions de vie et la situation économique dans le milieu rural. L'application des dispositions légales adoptées lors de la PA 2002 et des adaptations apportées par la PA 2007 dans le domaine des améliorations structurelles a produit des effets positifs de manière générale. En ce qui concerne les mesures individuelles, la composition du revenu (rapport entre activité agricole et activité accessoire) a été remplacée par un nouveau critère d'entrée en matière, à savoir le besoin minimal en unités de main-d'œuvre standard (UMOS). Quant à l'introduction d'un soutien pour la diversification des activités dans le secteur agricole et les branches connexes, elle a donné davantage de flexibilité et une plus grande marge d'action entrepreneuriale. Les nouvelles aides accordées pour la remise en état périodique d'améliorations foncières, pour des bâtiments communautaires servant à la commercialisation de produits issus de la région et 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.

Nous proposons donc de maintenir le système de soutien en vigueur. Si les conditions générales l'exigeaient à l'avenir, il pourrait être adapté ponctuellement. L'approche de bas en haut (« bottom-up ») que le système prévoit pour la réalisation des projets est un facteur stratégique de succès, car elle assure l'acceptation et l'engagement des milieux directement concernés.

Conformément à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), les améliorations structurelles comptent parmi les tâches communes. La Confédération est chargée de définir la stratégie et d'assumer la haute surveillance, alors que l'exécution des projets incombe aux cantons. Le deuxième message sur la RPT mis en consultation propose de nombreuses modifications législatives. Celles de la LAgr sont commentées après le texte des articles concernés (cf. ch. 1.3.3.4).

Le soutien accordé pour la diversification des activités (p.ex. agrotourisme) ne peut déployer son effet que si l'aménagement du territoire crée les conditions-cadre propices. C'est précisément ce qu'il est prévu de faire par la révision partielle anticipée des dispositions de ce droit qui régissent les constructions en dehors de la zone à bâtir (cf. ch. 1.3.3.2).

Conformément à l'art. 87, al. 2, LAgr, 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 accomplit la tâche prévue de manière équivalente ou fournit une prestation de service équivalente, il ne peut être alloué d'aide fédérale. Cette exigence alourdit, certes, la mise en oeuvre, mais elle empêche en revanche les distorsions de la concurrence et favorise une utilisation efficace des ressources.

#### **2.4.1.1 Dangers naturels et fertilité du sol**

Les mesures collectives d'envergure, telles que les remaniements parcellaires comprenant des infrastructures (améliorations intégrales) et les réseaux de chemins de

desserte, servent en premier lieu à améliorer les bases de la production agricole et à en réduire les coûts. Dans la région de montagne notamment, elles permettent aussi d'améliorer les conditions de vie et la situation économique. Ces mesures collectives contribuent par ailleurs à prévenir les dangers naturels et à préserver la fertilité du sol. En effet, une protection adéquate contre les crues, par exemple, implique que des surfaces supplémentaires soient disponibles (bassins de retenue, zones submersibles, espace le long de cours d'eau). D'autre part, l'exploitation des terres à flanc de coteau, de même que l'aménagement ciblé d'un réseau de chemins et de bandes écologiques, sont des moyens efficaces d'enrayer l'érosion du sol. Les améliorations intégrales sont ainsi l'instrument idoine, d'ores et déjà largement appliqué.

### 2.4.1.2 Projets de développement régional

Dans le message sur la Politique agricole 2007, le Conseil fédéral a proposé plusieurs nouvelles mesures relevant des améliorations structurelles : e.a. contributions à l'entretien périodique d'améliorations foncières, diversification au niveau des exploitations et construction de bâtiments servant à la commercialisation commune de produits. Le Parlement a pleinement appuyé l'orientation proposée par le Conseil fédéral en approuvant toutes les mesures. Qui plus est, il 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. Il a toutefois prévu une condition importante, soit la participation de l'agriculture à titre prépondérant.

Intégrée dans ce titre, la nouvelle disposition légale a pourtant des points communs avec les instruments de promotion existants, à savoir la promotion des ventes (art. 12 LAgr), les mesures écologiques à caractère régional et la politique régionale. Afin d'élucider les questions en suspens concernant la coordination de ces instruments de promotion, notamment en vue de l'élaboration des dispositions d'exécution, l'OFAG a lancé différentes activités.

- Conjointement avec le Secrétariat à l'économie (seco), compétent en matière de politique régionale, et avec le Service de l'agriculture, des améliorations structurelles et des mensurations du canton des Grisons, deux études ont été commandées. L'« Analyse des régions » et l'« Analyse des besoins », qui traitent le sujet chacune sous un autre angle et selon des approches méthodologiques différentes, donnent des recommandations concernant les dispositions d'exécution. Les études peuvent être consultées (en allemand) sur le site Internet de l'OFAG<sup>101</sup>.
- Avec les communes et cantons concernés, des projets pilotes ont été lancés au Tessin (Brontallo, Lavizzara) et en Valais (St-Martin, Val d'Hérens) afin d'expérimenter la réalisation de projets concrets. Ces deux projets pilotes comprennent une série de mesures, qui sont définies dans une convention-programme conclue par la Confédération et le canton et qui doivent servir à promouvoir l'agrotourisme, la vente directe de produits agricoles et des mesures écologiques. Il va de soi que le controlling joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des mesures prévues dans les conventions-programmes (signées en 2004). Aussi la Confédération et les cantons procéderont-ils chaque

<sup>101</sup> [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (rubrique News > Studien und Evaluationen)

année à des bilans intermédiaires. Une évaluation finale aura lieu au terme de la durée prévue de quatre ans.

Les résultats des études, des projets pilotes et d'autres activités (p.ex. ateliers avec les services cantonaux des améliorations structurelles) serviront de base pour la concrétisation de l'art. 93, al. 1, let. c.

#### **2.4.1.3 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. L'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS) exige une charge minimale de travail de 1,2 UMOS, et ce pour toutes les mesures individuelles. Une dérogation à ce principe est néanmoins possible, en vertu de l'art. 89, al. 2, LAgr, dans les régions où l'exploitation des terres et l'occupation du territoire sont menacées. Une charge de travail de 0,75 UMOS est alors suffisante. L'application d'une seule et même limite pour toutes les mesures individuelles n'est pas entièrement satisfaisante. Afin d'améliorer l'efficacité des facteurs de production dans les exploitations, il est indiqué d'appliquer des critères plus restrictifs, lorsqu'une aide est demandée pour de gros investissements dans des branches de production ne présentant guère de possibilités d'être combinées avec d'autres sources de revenu. En revanche, il est prévu d'assouplir les exigences concernant le soutien accordé aux mesures de diversification, en accord avec les adaptations proposées en matière d'aménagement du territoire.

#### **2.4.1.4 Promotion des installations de biogaz**

Depuis l'introduction 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 de biogaz font partie de ces mesures. Dans la loi sur l'aménagement du territoire, qui fait actuellement l'objet d'une révision (cf. ch. 1.3.3.2), une 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, comme la biomasse issue d'une seule exploitation ne suffit généralement pas à exploiter de manière rentable une installation de biogaz, il doit être possible d'accorder un soutien à ce titre en tant que mesure collective.

#### **2.4.1.5 Infrastructures pour cultures spéciales**

Dans les « régions défavorisées » de l'UE (p. ex. Bretagne, grandes parties de l'Espagne, Italie du Sud, Europe de l'Est), les cultures spéciales, en particulier l'arboriculture et les cultures maraîchères, bénéficient de contributions substantielles pour les améliorations structurelles et la commercialisation des produits. La réduction progressive de la protection à la frontière (OMC, accords de libre-échange) renforcera encore la pression sur les producteurs suisses. Il importe donc de pouvoir mieux adapter l'offre de produits à la demande d'aujourd'hui en ce qui concerne la qualité, la quantité, la disponibilité, le prix et les prestations de service. La préservation des parts de marché requiert une compétitivité accrue ou, en d'autres termes, une amélioration des infrastructures permettant de réduire les coûts de production et offrant davantage de souplesse.

### **2.4.1.6 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 est encore lourde et coûteuse; elle fait par ailleurs double emploi avec les procédures cantonales. A l'heure actuelle, on ne prévoit des simplifications qu'en ce qui concerne l'obligation de publier.

L'octroi d'aides à l'investissement pour des mesures individuelles a été simplifié par la PA 2002 et la PA 2007. C'est maintenant un instrument clair et compréhensible pour toutes les parties concernées, et les agriculteurs peuvent refaire facilement les calculs eux-mêmes.

### **2.4.1.7 Construire avec du bois**

La promotion du bois indigène est une question qui resurgit périodiquement. L'utilisation du bois peut, d'une part, améliorer l'exploitation et l'entretien des forêts; d'autre part, elle est d'actualité en rapport avec les objectifs du Protocole de Kyoto (puits de CO<sub>2</sub>).

En Suisse, des crédits d'investissements sont alloués chaque année pour une centaine de maisons d'habitation agricoles, alors que quelque 11 000 maisons familiales sont construites au total. Dans ces conditions, la promotion du bois dans l'agriculture n'aurait qu'un effet insignifiant. En revanche, dans le domaine artisanal, l'agriculture apporte une contribution substantielle, par la construction et la transformation d'environ 600 bâtiments d'exploitation comportant de nombreux éléments en bois.

Il convient d'examiner l'opportunité d'une promotion spéciale de ce matériau compte tenu du principe de l'égalité de traitement (octroi de fonds publics uniquement pour le bois produit en Suisse) et d'un rapport adéquat entre incitation, compensation du coût supplémentaire et charge administrative. Certains cantons prennent déjà des mesures destinées à promouvoir le bois indigène, en octroyant par exemple des suppléments spéciaux.

Afin de favoriser la promotion du bois, il est prévu de recommander aux cantons, dans le Commentaire et instructions concernant l'OAS, d'échelonner les délais de remboursement des crédits d'investissements octroyés pour des bâtiments. Ils pourraient ainsi fixer à 18 ans le délai pour des maisons d'habitation comportant une part de bois déterminée, tandis que pour les bâtiments ordinaires, il serait de 15 ans ou moins. Il n'est cependant pas prévu de disposition légale à cet effet.

### **2.4.1.8 Evolution des coûts**

Pendant la dernière décennie, les exigences imposées pour la construction de bâtiments d'exploitation sont devenues bien plus sévères. Celles concernant la protection des eaux (instructions 1994), par exemple, commandent de plus grands volumes de stockage pour les engrais de ferme et renchérissent la construction. En rapport avec les systèmes de stabulation, il s'agit surtout des nouvelles dimensions requises pour la garde du gros bétail. Mais les coûts ont aussi augmenté en raison du renchérissement général dans le secteur du bâtiment. Les investissements par unité de gros bétail (fr./UGB) ont néanmoins nettement baissé. Dans une étude ré-

alisée pour évaluer le système forfaitaire, Agroscope FAT a analysé de nombreux projets de subventionnement. Selon cette étude, le recul des investissements s'explique par des plus grandes unités, par des solutions de construction plus simples et par la nouvelle pratique de subventionnement (octroi systématique de forfaits). Cela n'empêche pas que dans certains cas, les exigences en matière de protection de l'environnement, de la nature et du paysage ont occasionné un renchérissement massif des projets et des retards dans l'exécution des travaux.

Une baisse considérable des coûts est également observée pour les remaniements parcellaires, selon leur emplacement et la délimitation du périmètre, et ceci surtout en région de plaine. Elle provient du choix de standards plus simples pour les infrastructures, d'une part, et du remplacement de la tarification des travaux techniques par un système d'appel d'offres.

#### **2.4.1.9 Achat collectif de machines et d'équipements**

Les machines et les équipements occasionnent des coûts annuels élevés, surtout en raison du prix d'achat et parce qu'ils ne sont souvent pas pleinement utilisés ensuite. Les grosses machines et les grands équipements ont une meilleure performance, qui réduit les coûts par unité, à condition que le taux d'utilisation soit adéquat. En ce sens, une aide à l'investissement n'est accordée pour l'achat collectif, que si au moins trois producteurs y participent et pour autant qu'une bonne utilisation soit garantie. Ces restrictions sont imposées pour faire baisser les coûts et pour maintenir la charge administrative dans des limites acceptables.

### **2.4.2 Concept**

#### **2.4.2.1 Dangers naturels et fertilité du sol**

Il n'est pas nécessaire d'adapter la base légale pour tenir compte des dangers naturels et de la fertilité du sol, deux aspects qui revêtent une importance accrue, mais il est prévu de les prendre davantage en considération lors de l'exécution des travaux, notamment dans les améliorations intégrales.

#### **2.4.2.2 Projets de développement régional**

Lors des délibérations au Parlement, il a été précisé que les projets visés à l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr (ci-après : projets de développement régional) devraient aussi servir à soutenir des mesures d'infrastructure. Cette approche est identique à celle que l'UE a adoptée pour la Politique agricole commune (PAC) et qui prévoit un « deuxième pilier »; celui-ci est consacré au soutien de programmes d'infrastructure de grande envergure, qui servent à promouvoir le milieu rural (p.ex. rénovation de villages en Allemagne et en Autriche).

Il paraît dès lors utile d'intégrer les dispositions pertinentes dans l'OAS, dont les dispositions générales s'appliqueraient ainsi également à ce nouveau type de projet. Les améliorations structurelles sont actuellement, et restent conformément à la RPT, une tâche commune de la Confédération et des cantons, pour laquelle un cofinancement est prescrit.

Selon les connaissances actuelles et le résultat des discussions, la concrétisation dans l'OAS peut être esquissée comme suit :

### *Objectifs*

Les projets de développement régional visent principalement à créer de la valeur ajoutée dans l'agriculture et dans des branches connexes. Ils doivent être conçus de sorte à promouvoir la collaboration entre l'agriculture et les autres branches implantées dans la région, ainsi que les flux régionaux de marchandises. Hormis ces objectifs économiques, ils doivent aussi contribuer au développement durable de la région, en intégrant des intérêts publics, c'est-à-dire par exemple des éléments écologiques, sociaux ou culturels.

### *Initiative et participation locales*

Afin qu'ils réussissent, il importe que les projets soient lancés par des personnes sur place et appuyés par une structure locale. Ils doivent par ailleurs offrir la possibilité d'un concours actif dans un processus participatif. Le réseau d'acteurs locaux forme en effet la base d'une économie durable dans le milieu rural. Les principes de l'approche de bas en haut (initiative de promoteurs locaux) et du cofinancement (Confédération et canton, solde des frais à la charge des promoteurs), qui sont appliqués avec succès dans les améliorations structurelles, régiront aussi les projets de développement régional. Enfin, il importe que les personnes directement concernées (agriculteurs) soient associées à la structure locale.

### *Programme intégré*

Le libellé de l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr est relativement ouvert; il relie les mesures de promotion faisant partie des améliorations structurelles (infrastructures) et celles prises au titre de la promotion des ventes (marketing). Un large éventail de mesures est ainsi envisageable. Il n'est donc pas possible, ni judicieux, de fixer par avance définitivement celles qui méritent d'être soutenues dans le cadre d'un projet de développement régional. Elles devront être examinées et appréciées cas par cas, en fonction des objectifs visés. Pour assurer un effet optimum, il est indiqué de coordonner les mesures sur le plan conceptuel (programme intégré). Les études mentionnées ci-dessus ont montré qu'il n'est pas forcément nécessaire d'imaginer de nouvelles mesures, mais qu'il importe surtout de bien coordonner et agencer celles qui sont prévues. Le programme intégré doit donc fournir des indications à cet égard. Par analogie aux améliorations foncières, les travaux de planification et les études préliminaires (documentation) donneront droit à des contributions. Par contre, l'article en question ne permettra pas de soutenir des mesures ponctuelles.

### *Participation de l'agriculture à titre prépondérant*

Le texte de loi stipule une participation de l'agriculture à titre prépondérant aux projets de développement régional. Cette condition permet de délimiter ces projets de ceux qui bénéficient d'un soutien dans le cadre de la politique régionale; elle peut servir de critère essentiel pour déterminer l'importance que revêt un projet pour l'agriculture. L'agriculture participe à titre prépondérant si:

- la moitié au moins de l'offre (produits, prestations de services) provient de la région et est d'origine agricole, ou

- la moitié au moins des prestations de travail nécessaires à l'offre sont fournies par des exploitants agricoles ou leurs familles, ou
- les membres de l'organisation responsable sont majoritairement des exploitants agricoles et qu'ils détiennent la majorité des voix.

#### *Preuve du potentiel de valeur ajoutée*

Les mesures prévues dans le cadre du programme doivent permettre d'augmenter durablement la valeur ajoutée dans le secteur agricole et dans les branches connexes. L'offre (produits, prestations de service) doit donc être déterminée compte tenu des chances de vente et des besoins interrégionaux. Pour démontrer le potentiel de valeur ajoutée, il convient d'établir un business plan et d'assurer un suivi adéquat du projet pendant sa réalisation et après son achèvement. Les responsables pourront recourir à l'encadrement que le présent message propose de soutenir en rapport avec toutes les initiatives de projets régionales (cf. ch. 2.5.2) pour effectuer les analyses de marché et les études préliminaires.

#### *Harmonisation et contribution au développement régional*

Les projets réalisés en vertu de l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr doivent contribuer au développement durable d'une région et permettre d'intégrer des intérêts publics (écologiques, sociaux et culturels). D'où la nécessité d'une harmonisation des objectifs du projet avec les objectifs et les conceptions du développement régional. La preuve en la matière peut être apportée par la méthode d'appréciation des objectifs proposée dans l'« Analyse des besoins », qui combine une matrice (de conflits) d'objectifs et des éléments de l'analyse d'efficience (cf. ch. 1.3.3.1.1 et 1.3.3.1.5)

#### *Appréciation de la rentabilité*

Les investissements réalisés en rapport direct avec la création de valeur ajoutée sont généralement considérés comme biens privés. Après l'achèvement du programme, c'est-à-dire après la réalisation des mesures ayant bénéficié de contributions, ces investissements doivent être rentables. Au contraire, les investissements réalisés en rapport avec des aspects écologiques, sociaux ou culturels du développement régional sont plutôt des biens publics. La rentabilité n'étant pas un critère judicieux dans ce cas, l'appréciation économique consistera à établir si le programme peut être financé et si la charge financière est supportable.

#### *Portée des projets*

Les projets de développement régional doivent, comme leur nom l'indique, concerner le niveau communal ou régional. Exceptionnellement, un périmètre local (p. ex. projet pilote de Brontallo TI) ou interrégional (p. ex. structures de commercialisation) peut être envisagé. Comparé à la réorientation de la politique régionale (NPR), ces projets auront donc une portée plus limitée, mais l'offre prévue (produits, prestations de services) doit avoir un lien clair et net avec la région.

*Coordination et harmonisation avec d'autres mesures de promotion régionales*

La coordination et l'harmonisation avec la politique régionale et d'autres mesures de promotion axées sur les régions sont assurées par des dispositifs organisationnels et par la possibilité de l'encadrement, qui sera désormais offerte pour toutes les initiatives de projet régionales (ch. 2.5.2).

*Conventions-programmes*

Les expériences acquises dans les deux projets pilotes à Brontallo au Tessin et à St-Martin en Valais ont montré combien il est important que les partenaires discutent et négocient tant les mesures à prendre que les objectifs et les modalités de réalisation. C'est la raison pour laquelle il est proposé que, dans le cas des projets de développement régional, la Confédération ne rende pas de décision de principe, mais qu'elle conclue une convention-programme avec le canton. Comme cette dernière offre plus de liberté, il est d'autant plus important d'assurer un controlling et une évaluation appropriés. Afin que l'on puisse vérifier si le but a bien été atteint, les objectifs concrets concernant les éléments économiques et les aspects d'intérêt public doivent être mesurables.

*Montant des contributions*

Les contributions de la Confédération à un projet de développement régional sont fixées sous la forme de forfaits dans la convention-programme. Un engagement financier du canton est également exigé (cofinancement selon les dispositions pertinentes régissant les améliorations structurelles). Le forfait fédéral correspond à un taux de contribution moyen, calculé d'après des critères similaires à ceux qui font foi pour les mesures collectives, et qui s'appliquera à toutes les mesures du programme. Quant aux coûts donnant droit aux contributions, ils devront être déterminés séparément pour chaque mesure, compte tenu des dispositions légales en vigueur dans le domaine concerné. On garantit ainsi un soutien semblable d'une mesure, qu'elle soit réalisée dans le cadre d'un programme ou non.

La proposition que nous venons d'esquisser sera concrétisée par une modification de l'OAS. Il est souhaitable que l'ordonnance révisée entre en vigueur aussi rapidement que possible. Le train de modifications prévu pour le 1<sup>er</sup> août 2006 s'y prêterait bien.

Deux adaptations de la LAgr sont prévues en rapport avec l'art. 93, al. 1, let. c. L'une est de nature purement rédactionnelle (art. 98, la référence manque), l'autre est une modification quant au fond (art. 107, al. 1, let. d, crédits d'investissements accordés pour des mesures collectives).

- **Adaptation de l'art. 98 LAgr**, Contributions à des projets de développement régional (modification rédactionnelle)
- **Adaptation de l'art. 107 LAgr**, Octroi de CI aussi pour des projets de développement régional
- *Adaptation de l'ordonnance sur les améliorations structurelles au 1<sup>er</sup> août 2006*

### 2.4.2.3 Critères d'entrée en matière pour les mesures individuelles

Lors de l'octroi d'aides à l'investissement, il convient d'accorder plus de poids à l'efficacité des facteurs de production. Les résultats comptables mettent en évidence qu'il est possible de produire de manière rentable (engagement de travail et de capital par unité produite) dans diverses structures d'exploitation. La rentabilité requiert toutefois d'assez grandes unités de production dans une branche qui exige de gros investissements dans les constructions et/ou de longues heures de présence de la main-d'œuvre. Celle-ci rend par ailleurs difficile la combinaison d'une activité agricole avec une activité accessoire. Par contre, s'il s'agit d'une branche de production qui se prête à la combinaison de diverses sources de revenu, de plus petites unités peuvent être judicieuses et rentables, et mériter un soutien. Afin qu'il soit possible de différencier les critères d'entrée en matière, il faut légèrement adapter l'art. 89, al. 2. L'art. 89, al. 1, let. a, qui fixe la limite inférieure de la charge de travail requise à 1,0 UMOS, est suffisant pour la plupart des mesures. D'autre part, en vue de l'harmonisation avec le droit foncier, il est prévu de relever, dans le cas normal, à 1,25 UMOS la norme actuellement fixée à 1,20 UMOS dans l'OAS. Nous proposons en outre de prévoir, dans cette dernière ordonnance, une limite inférieure différente selon les mesures. Elle serait ainsi, par exemple, de 1,8 UMOS lorsqu'il s'agit de gros investissements (en particulier nouvelles constructions) dans une branche de production n'admettant guère une combinaison de sources de revenu, comme la garde de vaches laitières ou de truies. Par contre, un relèvement de la limite ne garantit pas de manière générale une meilleure rentabilité dans le cas de maisons d'habitation, de bâtiments simples pour les vaches mères ou d'autres bâtiments modestes. Le requérant doit de toute façon prouver que le financement de la mesure envisagée est supportable et qu'il gère son exploitation de manière performante.

Il peut être indiqué de soutenir des mesures de diversification des activités aussi dans des exploitations exigeant moins de travail que les 1,2 UMOS fixée dans l'OAS, pour favoriser la création de valeur ajoutée par l'exercice d'une activité accessoire. C'est pourquoi, il est prévu d'admettre une charge de travail moindre en vertu de l'art. 89, al. 2 aussi pour le soutien accordé à ce type de mesures. Quant à la valeur de 0,75 UMOS stipulée à l'art. 3a, al. 1, OAS pour les régions où l'exploitation agricole du sol ou l'occupation suffisante du territoire sont compromises, elle reste inchangée. L'assouplissement de la législation sur l'aménagement du territoire (art. 24b LAT et art. 40 OAT) facilitera également les combinaisons de revenus et contribuera ainsi à la création de valeur ajoutée dans les exploitations.

L'échelonnement des limites en fonction du type de mesure permet l'octroi d'un soutien ciblé à des unités économiques. Conformément au nouveau système, il est possible qu'un exploitant obtienne une aide à l'investissement pour une mesure, mais pas pour une autre. Si des investissements sont prévus dans des bâtiments d'exploitation et que l'exploitation n'atteint pas la limite inférieure relative à la charge de travail, la solution peut consister à réaliser un projet interentreprises.

→ **Adaptation de l'art. 89 LAgr, Abaissement des normes UMOS aussi pour les mesures de diversification**

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les améliorations structurelles au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

#### 2.4.2.4 Promotion des installations de biogaz

La promotion d'installations de biogaz rentables exige, d'une part, une adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire (prévue à l'art. 16a, al. 1<sup>bis</sup>, LAT) et, d'autre part, la possibilité d'octroyer des crédits d'investissements pour des installations collectives destinées à produire de l'énergie à partir de biomasse. A cet effet, un complément doit être apporté à l'art. 107, al. 1, let. b.

- **Adaptation de l'art. 107 LAgr, Amendement concernant la production d'énergie à partir de biomasse**
- *Adaptation de l'ordonnance sur les améliorations structurelles au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

#### 2.4.2.5 Infrastructures pour cultures spéciales

Afin d'offrir aux producteurs de cultures spéciales, notamment aux arboriculteurs et aux maraîchers, les mêmes chances que leurs concurrents de l'UE, il est proposé de promouvoir leur compétitivité par une amélioration ciblée des structures. 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 commun d'équipements de protection contre la pluie, la grêle et le gel. Il est prévu, premièrement, d'accorder à l'avenir davantage d'aides à l'investissement pour des installations d'irrigation, ce qui n'exige pas d'adaptations législatives. S'agissant des installations combinées, les coûts des dispositifs de protection contre la grêle donneront également droit aux contributions. La deuxième proposition consiste à verser aussi en plaine des contributions pour l'approvisionnement de base des cultures spéciales en eau et en électricité; elle requiert une adaptation de l'OAS. Le besoin financier pour ces deux mesures est estimé à 2 millions de francs par an. Ces moyens proviendront en partie du soutien du marché accordé actuellement dans l'arboriculture (exportation de concentrés de jus de fruits).

- *Adaptation de l'ordonnance sur les améliorations structurelles au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

#### 2.4.2.6 Simplification des procédures

L'obligation de publier dans la feuille d'avis cantonale, prévue aux art. 12 et 12a LPN et à l'art. 97 LAgr, ne devrait à l'avenir s'appliquer qu'aux projets qui requièrent une autorisation ou une concession selon le droit fédéral ou cantonal, car ils sont les seuls qui risquent d'avoir une incidence sur la nature et l'environnement. En ce qui concerne les améliorations structurelles, certaines mesures ne nécessitent pas d'autorisation; par exemple, la remise en état périodique d'ouvrages, la rénovation d'ouvrages de génie rural, l'installation d'une pompe ou d'une télécommande dans une adduction d'eau et certains travaux techniques. La modification concernant l'obligation de publier contribue à simplifier les opérations administratives.

La simplification concernant les contrôles des mesures ayant bénéficié d'un soutien concerne la restitution de contributions et d'aides en cas d'aliénation d'une exploitation ou de parties d'une exploitation. La restitution ne sera exigée que si un gain a été réalisé. Cette nouvelle pratique nécessite une adaptation de l'art. 91, al. 1.

- **Adaptation de l'art. 97 LAgr, Simplification des procédures**

→ *Adaptation de l'ordonnance sur les améliorations structurelles au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

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

### **2.5.1 Recherche**

#### **2.5.1.1 Situation actuelle**

Rattachées à l'OFAG, les stations fédérales de recherches et d'essais agronomiques (Agroscope) sont des acteurs importants de la recherche agronomique en Suisse. Elles contribuent substantiellement à l'élaboration et à l'évaluation de la politique agricole suivie par l'OFAG.

Agroscope fait de la recherche axée sur la pratique et accomplit les tâches d'exécution dont la Confédération l'a chargé. En outre, il fournit des prestations commerciales dans plusieurs domaines.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, Agroscope est géré selon les principes de la GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, 2<sup>e</sup> cercle). Conformément à ces principes, il peut fournir des prestations commerciales.

Il s'agit, en l'occurrence, de prestations fournies en amont ou en aval d'activités principales définies dans la base légale, qui sont proposées dans un créneau 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 spéciales<sup>102</sup>.

#### **2.5.1.2 Concept**

Actuellement, les prestations commerciales d'Agroscope sont régies dans l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la recherche agronomique (ORAgr). A l'avenir, les unités administratives ne pourront fournir des prestations commerciales que si une loi les y autorise. Comme la nouvelle loi sur les finances de la Confédération (LFC) ne prévoit pas de réglementation générale concernant les prestations commerciales, il convient d'amender la LAgr en conséquence.

→ ***Adaptation de l'art. 115 LAgr, Prestations de services commerciales des stations de recherches***

### **2.5.2 Vulgarisation**

#### **2.5.2.1 Situation actuelle**

Les activités économiques revêtent une importance primordiale pour la prospérité du milieu rural. Il existe d'ores et déjà, dans ce domaine, plusieurs instruments de

<sup>102</sup> 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.

promotion qui sont étroitement liés, soit de par leur objet, soit de par leur mise en œuvre. Il s'agit des projets régionaux de promotion des ventes réalisés en vertu de l'art. 12 L Agr (ch. 2.1.1.2), des projets visés à l'art. 93, al. 1, let. c, L Agr (ch. 2.4.2.2), ainsi que des programmes régionaux axés sur l'écologie, tels que les projets d'assainissement selon l'art. 62a LEaux, les programmes sur l'utilisation durable des ressources (ch. 2.2.2.4) et les projets de mise en réseau prévus dans l'OQE. La participation financière et la coopération des cantons et des promoteurs sont réglées différemment dans ces divers domaines.

Le nouvel art. 93, al. 1, let. c, en particulier, qui a été ajouté à la L Agr dans le cadre de la PA 2007, offre davantage de possibilités de promouvoir le développement régional par le biais de la politique agricole. Il importe toutefois plus que jamais de coordonner les mesures prises dans une région. La coordination avec les instruments de la politique régionale est d'ailleurs stipulée à l'art. 2, al. 2, L Agr et, partant, d'ores et déjà assurée.

L'évaluation des instruments actuels, puis en fin de compte une analyse régionale<sup>103</sup>, ont montré que le manque de savoir-faire ou de ressources entrave souvent l'élaboration rapide d'un projet à partir d'une idée. En effet, si les acteurs régionaux ne manquent pas d'idées, ils ne disposent généralement pas du temps et de l'énergie nécessaires à constituer un organe responsable et à procéder aux études préliminaires (potentiel du marché, business plan, etc.). L'analyse régionale a ainsi révélé qu'il est indiqué de soutenir financièrement un encadrement professionnel dans la phase de concrétisation des idées de projet (études préliminaires). Cette possibilité existe déjà dans les domaines de la promotion des ventes et des améliorations structurelles.

### 2.5.2.2 Concept

#### *Objectifs visés par le soutien d'initiatives de projet régionales*

L'objectif prioritaire consiste à sonder et à regrouper les potentiels d'une région dans le cadre de projets intégrés afin de promouvoir la création de valeur ajoutée et une agriculture écologique. Les mesures de promotion axées sur les régions doivent être coordonnées et harmonisées. Elles ne sont que temporaires, et les projets doivent par conséquent être autonomes au terme du soutien public.

#### *Soutien de l'encadrement professionnel*

L'encadrement professionnel des promoteurs par des organismes privés doit les aider à concrétiser leurs idées, dans une des phases initiales du projet. Il devrait suffire à encourager la réalisation de projets intégrés et coordonnés. Nous renonçons donc à compléter l'instrumentaire de promotion existant par des incitations financières supplémentaires.

Les initiatives de projet régionales doivent, comme l'indique leur nom, provenir de la région concernée et répondre aux besoins locaux (approche de bas en haut). Les promoteurs ou d'autres institutions locales doivent s'engager financièrement dès le départ.

<sup>103</sup> Examen des possibilités de réaliser des projets de développement régional (Abklärung der Anwendungsmöglichkeiten für regionale Entwicklungsprojekte), BHP Hanser und Partner AG, Zurich

La proposition d'instituer cette nouvelle mesure de promotion procède des considérations suivantes :

- Le soutien financier de l'encadrement professionnel doit inciter les promoteurs de projets régionaux intégrés, dont on attend des effets sur toute une région, à soumettre leurs idées à un examen approfondi et compétent (en particulier en ce qui concerne le potentiel du marché), avant la phase de réalisation.
- Catalyseur et inspirateur, l'encadrement professionnel doit aussi permettre de déterminer d'autres objectifs (économiques, écologiques ou sociaux) pouvant être intégrés dans le projet (approche globale).
- Le soutien porte sur la phase souvent difficile entre la naissance d'une idée et l'élaboration d'un projet prêt à la réalisation (études préliminaires).
- Les études préliminaires servent à réunir, selon les règles de l'art, les données nécessaires à évaluer si le projet peut être réalisé et, le cas échéant, à choisir la mesure de promotion adéquate.

#### *Montant du soutien et modalités de financement*

Les promoteurs d'initiatives de projet doivent participer au financement. L'aide financière de la Confédération s'élève à 50% des coûts attestés de l'encadrement, mais au maximum à 20 000 francs; elle est réglée dans une ordonnance du Conseil fédéral. Les moyens financiers nécessaires – un million de francs au plus – seront prélevés sur l'enveloppe financière de l'agriculture.

#### *Association des cantons*

Les requérants peuvent adresser leur demande à l'OFAG, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un service cantonal. Un cofinancement par les cantons n'est toutefois pas exigé pour le soutien de l'encadrement. Si la Confédération décide d'accorder son soutien, elle en informera à temps les services compétents des cantons concernés par la demande. Les cantons pourront alors, s'ils le souhaitent, participer à la couverture des frais qui sont à la charge des promoteurs.

#### *Exigences formelles*

Il importe de réduire au maximum les obstacles administratifs pouvant entraver le dépôt d'une demande. Toutefois, la constitution d'un comité d'initiative (regroupement 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 conseils privés, mais aussi aux services cantonaux de vulgarisation. Les experts mandatés devront notamment jouer le rôle de modérateur dans le processus participatif indispensable à ce genre de projets collectifs.

### *Résultats escomptés de l'encadrement professionnel*

L'encadrement professionnel doit permettre de réunir les données nécessaires à la prise de décision, ce qui implique les éléments suivants :

- analyse du contexte servant 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
- business plan (ou plan de mise en œuvre s'agissant des projets écologiques) indiquant les objectifs, les mesures à prendre, les promoteurs, les modalités de financement, la rentabilité (autonomie financière après le soutien public) ou l'utilité écologique
- intégration du projet dans la région par l'adaptation des objectifs du projet aux objectifs de développement d'ordre supérieur et par la consultation de la commune ou des communes concernée(s) et/ou de l'association régionale
- une organisation solide ayant une forme juridique (personne morale) et assumant le rôle de promoteur (p. ex. coopératives, communes).

La décision de soutenir l'encadrement professionnel d'un projet n'implique pas automatiquement sa réalisation. En effet, malgré le soutien financier de la Confédération, il est possible de stopper un projet après les études préliminaires.

→ **Adaptation de l'art. 136 LAgr, Nouvel al. 3a**

→ *Adaptation de l'ordonnance sur la vulgarisation agricole au 1<sup>er</sup> août 2006*

## **2.5.3 Haras fédéral**

### **2.5.3.1 Situation actuelle**

Le haras fédéral d'Avenches est géré par la Confédération. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, il applique les principes de la GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, 2<sup>e</sup> cercle). Il exploite la race des Franches-Montagnes, seule race indigène, au titre de la préservation des ressources génétiques.

### **2.5.3.2 Concept**

Conformément aux principes de la GMEB, le haras peut fournir des prestations commerciales. Il s'agit, en l'occurrence, de prestations fournies en amont ou en aval d'activités principales définies dans la base légale, qui sont proposées dans un créneau 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 supplémentaires<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> 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.

A l'avenir, les unités administratives ne pourront fournir des prestations commerciales que si une loi les y autorise. Comme la nouvelle loi sur les finances de la Confédération ne prévoit pas de réglementation générale concernant les prestations commerciales, il convient d'amender la LAgr en conséquence.

→ *Adaptation de l'art. 147 LAgr, Prestations de services commerciales du Haras*

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

### **2.6.1 Situation actuelle**

En raison de la réallocation, aux paiements directs, de fonds affectés actuellement au soutien du marché, les mesures administratives, notamment la réduction des contributions, servant à faire respecter les prescriptions et à sanctionner les infractions ne suffiront plus dans certains domaines. Il faut donc prévoir de nouvelles mesures, en particulier pour assurer que la suppression du contingentement laitier se fasse en bon ordre.

### **2.6.2 Concept**

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 :

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

## **2.7 Dispositions finales (titre 9 LAgr)**

### **2.7.1 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 et une importante charge de travail administratif pour toutes les parties concernées (exploitations agricoles et autres entreprises).

### **2.7.2 Concept**

La coordination des contrôles effectués par la Confédération, les cantons et les organisations privées dans les exploitations concernées doit être renforcée. Les données requises doivent être recueillies conjointement et de manière coordonnée, et l'accès des organes d'exécution doit être plus simple et plus efficace.

→ *Adaptation des art. 181 et 185 LAgr*

## 2.8 Commentaire du texte de loi

### **Art. 12** *Promotion des ventes*

Pour établir les éléments-clés du concept (différenciation et coordination accrue de la promotion des ventes), il est proposé de modifier la LAgr. L'al. 1 mentionne nouvellement les mesures interrégionales et souligne que la promotion concerne surtout des mesures collectives.

Il est par ailleurs prévu de modifier l'al. 2. Les directives communes des branches n'ayant pas suffi à assurer la coordination souhaitée, il est proposé d'introduire un système incitatif (nouveaux al. 2 et 3).

Le nouvel al. 4 règle le rapport avec les aides financières accordées par les cantons. Celles-ci ne seront plus imputées à l'autofinancement requis des mesures. Le rôle subsidiaire de l'Etat est ainsi précisé.

### **Art. 16<sup>bis</sup>** *Défense internationale des appellations d'origine et des indications géographiques*

#### *Al. 1*

L'al. 1 stipule que la Confédération soutient les interprofessions et les groupements de producteurs ou de transformateurs dans la défense des appellations d'origine et des indications géographiques suisses au niveau international.

#### *Al. 2*

Selon l'al. 2, la Confédération pourra prendre à sa charge une partie des frais découlant des procédures engagées à l'étranger à la demande d'interprofessions ou de groupements de producteurs ou de transformateurs pour défendre des appellations d'origine et des indications géographiques. Le système du cofinancement suppose que les professionnels s'impliquent dans la défense de leur appellation d'origine ou de leur indication géographique.

### **Art. 22<sup>bis</sup>** *Répartition du contingent tarifaire de pommes de terre*

La protection à la frontière de la production de pommes de terre doit être maintenue à un niveau approprié. Le nouvel art. 22<sup>bis</sup> fournit la base nécessaire à la répartition du contingent partiel « Pommes de terre, y compris les plants » 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 selon l'ancien droit et par mise aux enchères, à raison de 50% respectivement; à partir de 2009, il sera entièrement mis aux enchères. Il est proposé de réglementer 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 la procédure du prix de l'offre. 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.

En adoptant, dans la loi sur l'agriculture, une disposition spéciale concernant la répartition du contingent tarifaire de pommes de terre, le Parlement pourra ainsi introduire une réglementation d'importation moderne.

**Art. 26**

Cet article peut être abrogé en raison de la suppression par étapes des contributions à l'exportation. Le Conseil fédéral décidera l'abrogation de cette disposition au 1<sup>er</sup> janvier 2010; les contributions à l'exportation pourront donc être versées jusqu'à fin 2009.

**Art. 36b**      **Contrats d'achat de lait**

*Al. 1*

Le complément proposé autorise les membres d'une organisation de producteurs à vendre le lait à cette organisation. Sinon, celle-ci 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. Si elle agit en tant qu'acheteur de lait, l'organisation pourra désormais mener les négociations avec les utilisateurs de lait potentiels, à la place des producteurs ou des groupements de producteurs.

Les producteurs pourront par ailleurs continuer à livrer le lait à un utilisateur local après l'abandon du contingentement. Cet aspect concerne plus particulièrement les producteurs de lait de fromagerie, qui entretiennent 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 empêcher qu'il ne se crée un commerce de lait ou un marché 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**      **Assurance qualité**

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, les prescriptions d'hygiène concernant le lait et les produits laitiers seront inscrites dans la loi sur les denrées alimentaires. Quant à la base légale du régime d'autorisation, elle se trouve à l'art. 17a de cette loi. 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<sup>bis</sup>**      **Mise en valeur de la laine de mouton**

Cet article peut être biffé purement et simplement étant donné que la mesure doit être supprimée. Le Conseil fédéral décidera l'abrogation de l'article précité au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

**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 des sucreries de convenir avec les betteraviers la quantité de betteraves à produire, le prix et les conditions de prise en charge, elle relèvera dorénavant du droit privé.

*Al. 2*

L'al. 2 doit conférer, comme à présent, à la Confédération un droit de regard sur les comptes annuels des sucreries. En considération de l'absence de concurrence dans le secteur de la transformation et de l'octroi de contributions fédérales considérables, cette mesure demeure justifiée. La Confédération doit pouvoir vérifier si les sucreries produisent à un coût avantageux et si elles offrent un prix correct aux betteraviers. La mise en vigueur de la modification est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

**Art. 56        *Oléagineux et légumineuses à graines***

Les fonds destinés au soutien du marché doivent parvenir le plus directement possible aux producteurs, et non 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 contributions fédérales aux entreprises de transformation d'oléagineux. L'entrée en vigueur de la modification est prévue pour le 1<sup>er</sup> 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. La réduction des prix-seuils des aliments pour animaux s'applique aussi à l'utilisation de pommes de terre non commercialisables dans l'alimentation animale. En effet, le marché doit jouer un rôle encore plus important, et la culture de pommes de terre ne saurait se soustraire à la baisse générale du soutien du marché, visant à éviter une production excédentaire et à 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 de moindre qualité. L'art. 57 peut donc être abrogé. L'entrée en vigueur de l'abrogation est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2009.

**Art. 63        *Désignation et classification****Al. 1*

L'al. 1 charge le Conseil fédéral de définir un cadre précis pour les AOC, les vins du pays (VDP) et les vins de table (VDT). Pour ce faire, il doit fixer des exigences minimales, telles que la teneur naturelle en sucre, le rendement à l'unité de surface et le choix des cépages, ainsi que des critères de délimitation géographique pour les AOC et les VDP.

*Al. 2*

Selon cette disposition, le Conseil fédéral peut déléguer un certain nombre de tâches et de compétences aux cantons. Ceci concerne en premier lieu la réglementation des AOC, dont la définition individuelle restera du ressort des cantons, mais aussi les VDP avec mentions traditionnelles. Il s'agit d'éviter toute confusion au niveau du consommateur et d'interdire l'utilisation d'une même désignation géographique pour deux vins occupant une place différente dans la hiérarchie. Il appartient au Conseil fédéral de fixer les principes régissant la délégation. Dans un système de hiérarchisation tel que nous le proposons et compte tenu des engagements internationaux de la Suisse, les règles régissant l'utilisation de certains termes et l'étiquetage revêtent une importance primordiale.

*Al. 3*

Cet alinéa habilite le Conseil fédéral à légiférer en la matière et à définir des notions viticoles, par exemple les mentions traditionnelles comme grand cru, cru, mise au domaine, etc. ou encore des termes comme « vigneron-encaveur », « propriétaire-encaveur », « négociant en vin ». Ces définitions s'imposent notamment de par nos engagements internationaux.

*Al. 4*

L'al. 4 exige que des règles de déclassement soient fixées pour les différents vins. Il s'agit de préciser l'utilisation de vendanges qui ne satisfont pas aux exigences des AOC ou des VDP et de définir des tolérances, le cas échéant.

*Al. 5*

Cette disposition précise que les art. 16, al. 6, 6<sup>bis</sup>, 7 et 16<sup>bis</sup> s'appliquent par analogie.

**Art. 64            Contrôles**

*Al. 1*

Conformément à cette disposition, les producteurs, les encaveurs et les négociants en vin doivent, d'une part, établir une déclaration de vendange lorsqu'ils encavent et vinifient du vin et, d'autre part, tenir un livre de cave comprenant tous les éléments nécessaires à la traçabilité. Elle précise que le contrôle sert à protéger les appellations et les désignations.

*Al. 2*

L'al. 2 habilite le Conseil fédéral à prévoir des exceptions, dans la mesure où le contrôle général n'est pas compromis. Il est en particulier indiqué d'exempter les entreprises qui ne commercialisent que des vins en bouteilles et qui ne procèdent ni à des importations ni à des exportations, car les vins en question ont déjà été contrôlés antérieurement.

*Al. 3*

Le Conseil fédéral est chargé de fixer les obligations incombant aux assujettis. Il s'agit là de reprendre dans l'ordonnance sur le vin les points énumérés à l'art. 68 actuel, soit, entre autres, l'inscription au registre du commerce, l'obligation d'annoncer le début d'une activité commerciale et celle de fournir annuellement un inventaire. Ce dernier permet de calculer la consommation de vin et constitue un élément important de décision pour la politique viti-vinicole. Le Conseil fédéral

édicte également toutes les dispositions relatives au contrôle, comme les exigences minimales auxquelles doit répondre le livre de cave.

*Al. 4*

L'al. 4 précise que le Conseil fédéral mandate un organisme de contrôle et en définit les tâches et les obligations. Il est également appelé à définir les modalités de financement.

*Al. 5*

Cet alinéa permet au Conseil fédéral de prescrire l'utilisation d'une marque visuelle de commercialisation et d'en régler le financement. Cette marque permettrait, par son aspect visuel, de simplifier les contrôles mais aussi d'endiguer le marché gris. L'introduction d'une marque de commercialisation suppose toutefois l'approbation d'une forte majorité des acteurs concernés.

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

La base légale de l'octroi d'une contribution unique 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 l'art. 73, al. 5, let. d. L'abrogation devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

**Art. 77a Utilisation durable des ressources (nouveau)**

Ce nouvel article a pour objectif de promouvoir l'utilisation durable de ressources naturelles, allant au-delà des exigences et mesures existantes (PER, paiements directs écologiques). Seront soutenus les projets régionaux et les projets spécifiques à une branche qui introduiront des nouveautés aux plans de la technique, de l'organisation ou des structures. Pour évaluer si les mesures envisagées sont appropriées, l'OFAG consulte l'OFEFP, à l'instar des projets relevant de l'art. 62a LEaux.

Comme les questions écologiques ne s'arrêtent pas aux frontières communales ou cantonales, et comme elles sont parfois étroitement liées à la production d'une denrée agricole déterminée, l'organe responsable d'un projet peut être privé, public ou mixte.

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 se fondent sur les documents existants (carte de la protection des eaux souterraines, carte de la protection des sols, directives en matière de mise en réseau, plans de mesures de protection de l'air, etc.).

La Confédération accordera son aide pour des mesures nécessitant un soutien dans la phase de démarrage. Par contre, celles qui requièrent un soutien permanent n'entrent pas dans le champ d'application du programme Utilisation durable des ressources; il faut, dans leur cas, chercher d'autres sources de financement.

Le montant des contributions dépendra de l'impact du projet aux trois niveaux suivants:

- effet écologique; par exemple, réduction des émissions de polluants ou biodiversité,
- efficacité; rapport entre les substances et l'énergie utilisées et la quantité de denrées agricoles produite,
- effet agronomique; par exemple, pertes de sol ou biodiversité agricole.

Des tierces parties (cantons, communes, organisations privées ou agriculteurs) doivent participer aux frais du projet à hauteur de 20% au moins. Plusieurs programmes régionaux en cours de réalisation ont en effet montré que les moyens financiers sont utilisés plus efficacement lorsque des tiers participent au financement.

Si la Confédération verse également, pour les mêmes mesures et sur la même surface, des contributions ou des indemnités en vertu d'autres dispositions légales, ces contributions et indemnités sont déduites des coûts pouvant être pris en compte. Il est tout à fait judicieux, voire nécessaire, que des exploitations participent à un projet régional ou spécifique à une branche, par exemple à un projet de mise en réseau ou à un projet relevant de l'art. 62a LEaux. La présente disposition sert à éviter une double rétribution dans ce cas.

#### **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, qui avait été limitée à dix ans lors de son introduction dans le cadre de la PA 2002. Cela permettra de faire face à la probable détérioration des conditions économiques générales lors de la mise en œuvre des accords de l'OMC.

#### **Art. 79**      **Octroi de l'aide aux exploitations paysannes**

##### *Al. 1<sup>bis</sup>*

La possibilité d'octroyer un prêt au lieu d'exiger le remboursement immédiat des crédits d'investissements et des prêts déjà accordés évite d'entraver ou de freiner l'évolution structurelle.

#### **Art. 80**

##### *Al. 1*

Les conditions s'appliquent aux prêts accordés conformément à l'art. 79, al. 1, mais pas aux cas visés à l'al. 1<sup>bis</sup>.

#### **Art. 82**      **Restitution en cas d'aliénation avec profit**

L'exigence selon laquelle les intérêts sont dus rétroactivement implique une charge administrative importante et entrave 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 celle de l'art. 91, al. 1, let. b (restitution d'aides à l'investissement en cas d'aliénation avec profit).

**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 pour promouvoir les mesures de diversification, même dans des régions où l'exploitation du sol ou l'occupation suffisante du territoire ne sont pas menacées. La limite inférieure de 0,75 UMOS stipulée pour ces régions à l'art. 3a, al. 1, 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*

Les aides à l'investissement doivent être remboursées si l'exploitation tout entière ou la partie ayant bénéficié d'un soutien sont vendues avec 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 s'agisse d'une désaffectation ou d'un morcellement au sens de l'art. 102 LAgr.

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

**Art. 97**            **Approbation des projets**

*Al. 3*

La publication obligatoire, qui offre aux organisations ayant qualité pour recourir la possibilité de faire opposition, n'est désormais prévue que pour les constructions et installations qui nécessitent une autorisation ou une concession conformément au droit fédéral ou cantonal.

*Al. 4*

L'al. 4 apporte une précision concernant les projets qui doivent être publiés dans l'organe cantonal des publications officielles.

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. La consultation sur la RPT est maintenant terminée.

**Art. 97a Conventions-programmes**

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

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

<sup>3</sup> *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 pourcentage) 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, le haut de la fourchette prévue actuellement dans l'OAS et dans l'OIMAS, et le bas pour les mesures individuelles.

**Art. 98 Fonds disponibles**

Lorsque le Parlement inséra l'art. 93, al. 1, let. c dans la LAgr, la référence nécessaire à ce nouveau type de soutien à l'art. 98 a été oubliée. La mention de l'art. 93, al. 1 permet de couvrir tous les domaines donnant droit à des contributions (améliorations foncières, bâtiments ruraux et projets de développement régional).

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

*Al. 1, let. b et d*

Depuis le 1<sup>er</sup> 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, LAgr. Afin que ces installations soient rentables, il faut suffisamment de biomasse agricole et éven-

tuellement d'autres matières. Il est donc souvent utile que plusieurs exploitations construisent et gèrent ensemble une installation. Les investissements réalisés pour l'utilisation économique de la chaleur industrielle excédentaire 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, let. a et b*

Etant donné que des unités administratives ne peuvent fournir des prestations de services commerciales que si une loi les y habilite, il convient de créer la base nécessaire dans la LAgr. Jusqu'ici, les prestations commerciales des stations de recherches étaient régies par voie d'ordonnance<sup>105</sup>. La réglementation y relative, simplifiée, sera reprise dans la loi.

**Art. 136 Buts et tâches de la vulgarisation**

*Al. 3a*

Le nouvel al. 3a établit la base légale permettant à la Confédération de soutenir financièrement l'encadrement professionnel des promoteurs de projets régionaux intégrés durant la phase des études préliminaires.

Dans le cadre du 2<sup>e</sup> message concernant la RPT (modifications de lois), une modification a déjà été prévue au titre 6 LAgr (Chapitre 2: Vulgarisation) concernant l'art. 136 (Buts et tâches de la vulgarisation). Quant aux art. 137 (Organisation de la vulgarisation) 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 document RPT en consultation, sans le nouvel al. 3a*). La consultation sur la RPT est maintenant terminée.

**Art. 136 Buts et tâches de la vulgarisation**

<sup>1</sup> *La vulgarisation soutient dans leur perfectionnement professionnel et informe les personnes actives dans les secteurs de l'agriculture ou de l'économie familiale rurale, dans une organisation agricole ou dans le développement du milieu rural.*

<sup>2</sup> *Les cantons assurent la vulgarisation sur leur territoire.*

<sup>3</sup> *Dans les limites des crédits approuvés, la Confédération alloue des aides financières aux organisations ou institutions actives au niveau interrégional ou national dans les domaines spéciaux de la vulgarisation, ainsi qu'aux centrales nationales de vulgarisation, pour les prestations qu'elles fournissent.*

<sup>105</sup> ordonnance du 26 novembre 2003 sur la recherche agronomique (ORAgr)

<sup>4</sup> *Sont soutenues les activités de vulgarisation qui favorisent les échanges d'informations, d'expériences et de connaissances entre la recherche et les professionnels de la branche, ainsi qu'au sein des exploitations agricoles et entre les personnes visées à l'al.1. Le Conseil fédéral définit les domaines d'activités et les catégories soutenues*

<sup>5</sup> *Le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles doivent répondre les organisations, les institutions et les centrales de vulgarisation.*

**Art. 147 Haras fédéral**

*Al. 3, let. a et b*

Comme les unités administratives ne sont pas autorisées à fournir des prestations commerciales sans base légale, il faut en créer une.

**Art 169 Mesures administratives générales**

*Al. 1, let. h*

La let. h est surtout adaptée au plan rédactionnel et formulée plus clairement. Le terme d'amende disciplinaire est remplacé, parce qu'il est habituellement utilisé en rapport avec la répression de légères infractions. Le terme „sanction“, déjà utilisé dans la loi sur les cartels est mieux adapté car il indique que les sanctions administratives prévues ne relèvent pas forcément du registre des amendes, mais qu'elles peuvent atteindre un montant élevé.

*Al. 1, let. i*

La let. i vise plus particulièrement les infractions à l'obligation d'annoncer et de tenir un journal, étant donné qu'il n'est pas possible de réduire des contributions dans ces cas.

*Al. 1, let. j*

La let. j doit doter l'OFAG d'un instrument lui permettant d'assurer que la suppression du contingentement laitier se fasse en bon ordre et que les principes de la concurrence soient respectés. Les infractions commises par les organisations aux devoirs de saisie des données, de contrôle et de sanctions, aux dispositions et charges concernant l'exemption anticipée du contingentement laitier, ainsi qu'à la conclusion obligatoire d'un contrat, peuvent procurer de considérables bénéfices illicites aux contrevenants, mais aussi perturber le marché du lait. En effet, il faut s'attendre à ce que se forment de grandes organisations gérant des quantités de lait allant jusqu'à 500 millions de kg. Si dans une telle organisation, la gestion des quantités n'est pas conforme aux prescriptions légales, les quantités produites risquent rapidement de dépasser le volume fixé. Il importe donc que la Confédération dispose d'instruments suffisamment dissuasifs.

*Al. 2*

Les mesures exécutoires destinées à rétablir l'état conforme au droit figurent dans un alinéa à part, afin de les délimiter par rapport aux autres mesures, principalement répressives.

*Let. a*

L'introduction de cette lettre a pour but de mettre à disposition des autorités compétentes une mesure adéquate pour rétablir l'état conforme au droit en cas d'utilisation illicite d'une désignation protégée ou d'un produit, ou pour pouvoir faire cesser la mise dans le commerce illicite d'un produit. Conformément à l'art. 21, al. 2, de l'ordonnance sur les AOP et les IGP (RS 910.12), les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires (chimistes cantonaux) exécutent la section 3 de cette ordonnance (utilisation de la mention AOP ou IGP, étendue de la protection, produits non-conformes au cahier des charges) selon la législation sur les denrées alimentaires. A cet effet, les chimistes cantonaux prononcent des contestations (mesures administratives) en vertu de l'art. 27 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI; RS 817.0). Lorsqu'il ne s'agit pas de denrées alimentaires (bois, foin ou huiles essentielles par exemple), les autorités chargées de l'exécution appliquent la législation sur l'agriculture (art. 21, al. 1, de l'ordonnance sur les AOP et les IGP). Il en va de même pour l'ordonnance sur l'agriculture biologique (RS 910.18) ou toute autre ordonnance se basant sur l'art. 14 LAgr. Grâce à la modification de cette disposition, des mesures comparables à celles visées dans la législation sur les denrées alimentaires sont désormais possibles. Dans le domaine des moyens de production, la législation sur l'agriculture contient également de nombreuses restrictions d'utilisation et de mise dans le commerce. En cas de violation de ces dispositions, les autorités chargées de l'exécution doivent pouvoir intervenir rapidement et prendre les mesures administratives qui s'imposent pour rétablir l'ordre légal.

*Let. b*

La let. b doit permettre aux autorités chargées de l'exécution de faire éliminer à temps et dans le respect du principe de la proportionnalité, les produits susceptibles de présenter un danger, par exemple, dans le domaine des moyens de production, indépendamment de la poursuite pénale ou de la punissabilité. Cette disposition vise notamment le cas de produits illicites et très périssables ou de matériel de multiplication illicite dont l'entretien jusqu'à la notification de la décision de confiscation risque d'être démesuré en termes de travail et de coût.

#### **Art. 170 Réduction et refus de contributions**

*Al. 3*

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 première 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 les dispositions par voie d'ordonnance; comme nous l'avons dit ci-dessus, cela concerne avant tout les paiements directs.

#### **Art. 172 Délits**

Conformément à la législation agricole, seul l'organisme 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 viticoles et, de ce fait, la possibilité de détecter des infractions à

l'art. 63 sur la désignation et le classement. Par contre, une personne lésée (consommateur et/ou autre producteur), n'ayant pas de droit de regard dans les documents relatifs à la production ou 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 celles commises dans le commerce à titre professionnel, il est indiqué d'accorder aussi le droit de plainte à l'organisme de contrôle désigné par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 64, al. 4. Dans le domaine viti-vinicole, il n'est pas nécessaire d'instituer un système analogue à celui qui régit les appellations d'origine contrôlée et les indications géographiques protégées selon l'art. 16, de même que les autres droits de la propriété intellectuelle (droit des brevets, droit sur un design, droit des marques et droit d'auteur), et qui prévoit le droit de plainte en matière pénale. Au demeurant, l'al. 1 est adapté au plan rédactionnel.

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, devraient être revues à la hausse (jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et amende pouvant aller jusqu'à 600 000 francs).

### **Art. 173      *Contraventions***

#### *Al. 1, let. i*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur l'utilisation des moyens de production en vertu de l'art. 159a. Par contre, il manque une base légale permettant de prendre des mesures de droit pénal au cas où ces prescriptions ne seraient pas respectées. La nouvelle formulation de l'art. 173, al. 1, let. i doit combler cette lacune.

### **Art. 179      *Haute surveillance de la Confédération***

Il s'agit ici d'une adaptation au texte allemand. Il doit ressortir clairement du texte français que les contributions ne doivent pas seulement être réduites ou refusées lorsqu'un canton n'exécute pas du tout la loi, mais aussi lorsqu'il le fait de manière incomplète ou incorrecte.

### **Art. 181      *Contrôle***

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 cours, l'al. 1<sup>bis</sup> 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 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 en fixant des objectifs, comme le réclament déjà divers milieux concernés.

Les contrôles doivent être conformes au principe de l'autocontrôle, effectués, entre autres, en fonction du risque, de manière indépendante et compétente; de plus, ils doivent correspondre aux normes internationales.

**Art. 185** *Données indispensables à l'exécution de la loi*

*Al. 5 et 6*

Pour administrer les mesures dans le domaine agricole, des systèmes d'information ont été développés par divers organes d'exécution à leurs propres fins. 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 qui relèvent de leur ressort. Des droits d'accès pourront être attribués, à certaines conditions, 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.

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 d'y donner accès 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 données (LPD; RS 235.1), le Conseil fédéral définira, par voie d'ordonnance, la responsabilité de la protection des données, du relevé, de la saisie, de la transmission et de l'utilisation des données ainsi que les droits d'accès dans le détail.

**Art. 187c** *Dispositions transitoires concernant la modification du.....*

*Al. 1*

Cet alinéa règle la vinification et la mise en marché des vins des millésimes 2007 et antérieurs.

*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 ainsi répartie selon le droit actuel, alors que l'autre moitié sera mise aux enchères. De cette manière, les importateurs bénéficieront 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<sup>er</sup> janvier 2009) de la nouvelle organisation du marché. Après le

changement de système proposé, qui prévoit une contribution liée à la surface, le versement de la contribution interviendra, à partir de 2009, l'année de la mise en culture. Ainsi, en 2009, les contributions fédérales seront versées pour la récolte 2008 et pour celle de 2009.

**Art. 188**

**Al. 3**

L'art. 188 LAgr 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<sup>er</sup> 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 de marché après 2009 ne se réfère pas à l'année laitière, mais à l'année civile. Il prévoit en effet la suppression du supplément 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 1<sup>er</sup> janvier 2009, à l'exception du supplément versé pour le lait transformé en fromage. Au chapitre traitant de la réallocation des fonds du soutien du prix du lait aux paiements directs, nous avons expliqué pourquoi il convient de continuer à allouer ce supplément, avec un montant réduit toutefois. En résumé, il s'agit des raisons suivantes:

- le supplément atténue l'inégalité de la protection douanière accordée pour la ligne dite jaune et pour la ligne dite blanche dans le secteur laitier;
- si on le supprimait complètement, il pourrait en résulter une rupture structurelle au lieu de l'évolution souhaitée des structures, c'est-à-dire soit une baisse temporaire excessive de la production de lait, ce qui est indésirable sur les plans économique et social;
- l'économie fromagère libéralisée serait défavorisée par rapport à d'autres branches de production (p. ex. viande ou légumes), qui bénéficient d'une plus forte protection à la frontière.

C'est pour ces raisons que nous proposons de proroger l'art. 38 dans sa version actuelle. Comme il s'agit d'une formulation potestative, le Conseil fédéral est compétent pour fixer le montant du supplément. De même, il n'est pas nécessaire de prévoir un délai, car le Conseil fédéral est habilité à supprimer le supplément sans réviser 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 les utilisateurs importants notamment n'achètent souvent pas directement la matière première auprès des producteurs. Il importe du reste peu que le supplément agisse sur le prix 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 suffit de supprimer le délai concernant l'art. 39 à l'al. 3 de l'art. 188 LAgr. L'art. 38 n'est donc pas modifié; nous ne le citons qu'à titre de rappel.

Art. 38	Supplément versé pour le lait transformé en fromage
---------	-----------------------------------------------------

<sup>1</sup> La Confédération peut octroyer aux producteurs un supplément pour le lait commercialisé et transformé en fromage.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral détermine le montant du supplément et les conditions d'octroi.

## 2.9 Programme de la législature

L'évolution à venir de la législation agricole fait partie du programme de la législature 2003-2007<sup>106</sup>. Le message concernant la Politique agricole 2011 et un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011, adopté comme objet des grandes lignes de la politique gouvernementale, devrait être approuvé à l'intention du Parlement dans le courant la législature actuelle.

## 2.10 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 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).

## 2.11 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.

<sup>106</sup> Rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003-2007, [www.admin.ch/ch/f/cf/rg/lp2003\\_2007/Beilage\\_1.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/cf/rg/lp2003_2007/Beilage_1.pdf)

### **3 PARTIE SPECIALE 2: Droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole**

#### **3.1 Propositions de modification**

##### **3.1.1 Situation actuelle**

La LDFR a pour objectif d'encourager la propriété foncière rurale, de maintenir les entreprises familiales comme fondement d'une agriculture à la fois productive et orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que 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'immeubles agricoles et à lutter contre le paiement de prix surfaits. La LDFR définit quelles personnes ont le droit d'acquérir un immeuble ou une entreprise agricole et à quelles conditions. Enfin, elle contient des dispositions sur le partage des entreprises agricoles, sur le morcellement des immeubles agricoles et sur l'engagement des immeubles agricoles.

Afin de protéger le fermier en tant que plus faible partie, la LBFA réglemente les contrats par lesquels les bailleurs remettent à un fermier, moyennant un fermage, l'usage d'une entreprise ou d'un immeuble agricole 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 celle du bail à loyer contenues dans le code des obligations dans la mesure où il s'agit de tenir compte des besoins spécifiques de l'agriculture. La loi contient ainsi des dispositions sur la durée minimale des contrats de bail à ferme, la forme et le délai de résiliation, ainsi que sur la prolongation judiciaire. 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.

##### **3.1.2 Concept**

Les réformes actuelles entreprises dans le domaine agricole requièrent une révision de ces deux lois (LDFR et LBFA). Les exigences accrues en matière de compétitivité envers l'agriculteur, qui est amené à assumer désormais pleinement son rôle d'entrepreneur, impliquent un assouplissement des règles à l'avenir. Les propositions facilitent l'évolution structurelle (relèvement de la limite relative à la définition de l'entreprise agricole, suppression des prescriptions concernant les prix et les fermages) et responsabilisent les agriculteurs (suppression des prescriptions concernant les prix et les fermages, ainsi que de la charge maximale, exclusion, du champ d'application de la LBFA, des objets situés entièrement en zone à bâtir).

Cette révision répond très largement aux demandes formulées dans la motion du conseiller aux Etats Hans Hess (01.3713. Loi fédérale sur le droit foncier rural. Modification) et dans celle transmise sous forme de postulat du conseiller national Maurice Chevrier (02.3149. Charge maximale. Une notion à revoir).

*Relèvement de la limite concernant l'entreprise agricole*

Une importante modification dans la LDFR est l'augmentation du besoin en travail minimal nécessaire pour qu'une exploitation puisse être reconnue comme entreprise agricole. Celle-ci est portée, selon le projet, à 1,25 UMOS. La valeur actuelle, soit 0,75 UMOS, est trop basse pour la réalisation des objectifs visés par la PA 2011. La marge laissée aux cantons, qui leur permet d'abaisser ce seuil demeure néanmoins, mais la taille minimale exigée sera portée à 0,75 UMOS.

La proposition de relever la limite définissant l'entreprise agricole a été rejetée lors de la consultation sur la PA 2007. Or, en considération de la pression économique et des critiques relatives à la gestion de petites exploitations par des personnes exerçant une autre profession, nous présentons une nouvelle fois cette proposition.

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 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 utile 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. Grâce à ces modifications, on obtient une conception cohérente des limitations motivées par la politique structurelle, aussi bien dans le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole que dans les domaines de l'aménagement du territoire et des améliorations structurelles (tableau 44).

**Tableau 44 Limitations motivées par la politique structurelle**

UMOS	Disposition	Contenu
	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
<b>1,25</b>	Art. 3, al. 1, OAS	Limite inférieure pour l'octroi d'aides à l'investissement et de contributions au titre de l'aide aux exploitations (exception : 1,8 UMOS pour les exploitations se prêtant mal à une combinaison de revenus, notamment lors de la construction de bâtiments destinés aux vaches laitières et aux truies)
	Art. 2, al. 1, OMAS	Limite inférieure pour l'octroi d'aides aux exploitations
	Art. 5, let. a, LDFR	Seuil fixé pour les petites exploitations que les cantons peuvent soumettre aux dispositions régissant les entreprises agricoles
<b>0,75</b>	Art. 24b 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. 2, al. 3, OAS	Limite inférieure applicable à l'octroi d'aides à l'investissement pour la diversification des activités
	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 OMAS	Limite inférieure pour l'octroi de contributions 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
	nouvel art. OMAS	Cessation d'exploitation facilitée

Le Conseil fédéral fixe les taux servant au calcul des UMOS dans l'ordonnance sur le droit foncier rural<sup>107</sup>.

La taille minimale d'une exploitation 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 distinguer les exploitations gérées à titre de loisirs qui, de par leur taille, ne revêtent pas d'importance vitale pour l'exploitant. Le seuil est en l'occurrence fixé à 0,25 UMOS.

*Suppression du lien entre le droit sur 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 de 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 aux toutes petites exploitations. Pour ne pas

<sup>107</sup> RS 211.412.110

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).

#### *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. En conséquence, il convient d'abroger également la disposition dérogatoire qui permet actuellement de renoncer à l'exigence de l'exploitation à titre personnel lorsqu'une offre publique à un prix non surfait n'a pas suscité de demande, de même que la disposition interdisant la vente aux enchères volontaires.

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 surface agricole utile. 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. Comme le principe de l'exploitation à titre personnel est maintenu, les agriculteurs seront en concurrence entre eux. Le maintien de la disposition en question n'est donc 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 bien plus faible que la demande, les prix sont généralement bien supérieurs à la valeur portant intérêt. 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, admet d'ores et déjà ces 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 qu'un demi pour-cent 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 5 000 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 justice, 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.

Une des raisons permettant d'envisager la suppression de la limite de charge est le niveau de formation des agriculteurs, qui s'est constamment amélioré ces dernières années et qui rend la protection étatique contre le surendettement moins nécessaire. En outre, la valeur de rendement et la limitation de la charge maximale sont des critères problématiques du point de vue de l'économie d'entreprise. Dans certains cas, ils ne révèlent pas des risques latents, alors que dans d'autres, ils conduisent à des conditions de prêt défavorables 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 l'efficacité de cette mesure.

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 sert l'exigence selon laquelle l'acquéreur, dans la famille, doit entendre exploiter lui-même les terres et celle qu'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.

### *Suppression de la limitation des fermages*

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 pourront ainsi convenir librement du fermage, le fermier pouvant toutefois le contester s'il est abusif.

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 surface agricole utile est affermée; la somme annuelle des fermages représente un multiple du total des prix d'achat. 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 aux 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 des 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, partant, provoquer d'augmentation majeure des coûts. Cette remarque ne s'applique pas aux surfaces dont les bailleurs ont respecté l'ordonnance sur les fermages jusqu'à présent. Outre un nombre restreint de particuliers, il s'agit probablement 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 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 cheptel mort et vif 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 de ces derniers.

S'agissant des immeubles, il est prévu de remplacer, dans le droit sur le bail à ferme, la fixation légale des fermages par des dispositions relatives à la lutte contre les abus similaires à celles du droit sur le bail à loyer. Il n'incombera donc plus aux autorités, mais aux fermiers d'intervenir contre des fermages surfaits, comme c'est le cas des locataires.

#### *Exclusion de la zone à bâtir du champ d'application de la LBFA*

En outre, le projet prévoit 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 conforme à leur destination.

La grande majorité des demandes relatives à l'abrégement de la durée d'affermage que doivent traiter les cantons concernent des terrains à bâtir. Aujourd'hui, cette mesure n'est plus qu'une tracasserie administrative. En effet, les limites de 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 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; une fois de plus, les agriculteurs sont en mesure de prendre eux-mêmes les décisions qui s'imposent.

Enfin, il est également 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 d'importance comme le prouve le très faible nombre d'oppositions formées.

Les modifications de la LBFA contribuent, elles aussi, à décharger substantiellement 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 peuvent 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.

### 3.1.3 Commentaire des modifications concernant le droit foncier rural

#### **Art. 1**

##### *Al. 1, let. c*

Le prix surfait ne constitue plus un motif de refus de l'autorisation d'acquérir (cf. les explications à l'art. 63). Le prix payé pour un immeuble ou une entreprise agricole est désormais laissé au libre jeu du marché. La disposition qui stipule la lutte contre les prix surfaites des terrains agricoles doit donc être abrogée.

#### **Art. 5            *Droit cantonal réservé***

##### *Let. a*

Le législateur réserve le droit cantonal en permettant aux cantons d'adopter leur propre définition de l'entreprise agricole. Il faut leur laisser cette compétence de 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 isolés. La loi ne règle pas de la même manière les restrictions au pouvoir d'en disposer. Les dispositions de la loi relatives aux immeubles agricoles isolés s'appliquent aux exploitations agricoles qui ne remplissent pas les exigences relatives à la grandeur minimale, 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 1,27 unité de main-d'œuvre en moyenne pendant la période 2001/03. En plus, un nombre de personnes représentant 0,38 unité de main-d'œuvre y travaillaient en qualité d'employés<sup>108</sup>. Mais les familles exercent aussi des activités rémunératrices en dehors de l'exploitation, qui correspondent à 0,19 unité de main-d'œuvre. Le seuil de 1,25 UMOS répond à l'idée actuelle d'une entreprise exploitée à titre principal. Pour le dépasser, une exploitation ne gardant pas d'animaux et ne pratiquant pas de cultures spéciales doit compter une surface de 45 ha (0,028 UMOS/ha SAU<sup>109</sup>). 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 à l'évolution technique ultérieurement.

<sup>108</sup> Agroscope FAT Tänikon (2003): Dépouillement centralisé des données comptables, rapport de base, tableau A1

<sup>109</sup> selon l'art. 3 OTerm, RS 910.91

Le nombre d'exploitations considérées comme des entreprises agricoles évoluera comme l'indique le tableau 45.

**Tableau 45 Effet du relèvement de la limite concernant l'entreprise agricole dans la LDFR**

	$\geq 0,75$ UMOS <sup>1</sup> (seuil actuel)	$\geq 1,0$ UMOS	$\geq 1,25$ UMOS (Proposition)	$\geq 1,5$ UMOS
Nombre d'exploitations <sup>2</sup>	44 159	38 236	31 853	25 410
Ecart	0	-5 923	-12 306	-18 749

<sup>1</sup> 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, maïs sans estivage, viticulture avec vinification, transformation de produits typiques de la région et activité dans des serres)

<sup>2</sup> Registre des exploitations SIPA 2004: env. 56 000 exploitations ayant droit aux paiements directs

Source: OFAG

Le calcul du nombre d'exploitations dans le tableau 45 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 rester dans la famille si celle-ci se met d'accord. Ce qui change, c'est que dorénavant, un preneur potentiel ne pourra plus prétendre à 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.

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 autant que la part du revenu agricole dépasse 30%<sup>110</sup>. 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% du revenu de l'agriculture, la valeur locative non agricole, plus élevée, soit appliquée.

## **Art. 9 Exploitant à titre personnel**

### **Al. 1**

Jusqu'à présent, la qualité d'exploitant à titre personnel n'était reconnue, y compris pour l'exploitation d'un immeuble agricole isolé, qu'à une personne capable d'exploiter à titre personnel. Etait considéré comme telle quiconque avait les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture de notre pays pour cultiver soi-même les terres agricoles; cela présupposait, en principe, la fréquentation d'une école d'agriculture. D'autres formations, en rapport plus ou moins étroit avec l'agriculture

<sup>110</sup> 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)

et alliées avec une expérience pratique dans le monde rural, étaient cependant également admises. Or, cette exigence est justifiée pour l'exploitation d'une entreprise agricole, mais pas pour celle d'immeubles agricoles isolés. S'agissant de ces derniers, la pratique en la matière varie d'ailleurs beaucoup selon les cantons. La modification proposée vise à préciser que l'exigence des aptitudes usuellement requises dans l'agriculture de notre pays ne concerne que les entreprises agricoles. Pour les immeubles, seuls sont désormais pertinents la volonté d'exploiter soi-même, les capacités pratiques d'effectuer les travaux requis et leur accomplissement effectif.

*Al. 2*

La définition de l'exploitation à titre personnel a été regroupée à l'al. 1. L'al. 2 peut donc être abrogé.

**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, généralement pour des raisons familiales ou successorales, afin d'éviter le cumul de procédures administratives ou encore, comme en l'espèce, lorsqu'il s'agit de surfaces de minime importance.

Actuellement, 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 alors même que la notion de « rectification de limites » recouvre également celle « d'amélioration de limites ». Il est proposé ici 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 devait jusqu'à présent être refusée lorsque le prix payé était surfait. L'art. 66 précisait cette notion. La lutte contre les prix surfait 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 et entravé la restructuration des entreprises, car le bas niveau des prix empêchait la reconversion de certains exploitants souhaitant abandonner l'activité agricole. Enfin, la définition du prix surfait a elle-même suscité de grosses difficultés dans la pratique. C'est pour ces raisons que nous proposons de supprimer ce motif de refus.

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 d'autoriser l'acquisition d'un immeuble ou d'une entreprise agricole 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. Or, vu l'abrogation de la réglementation concernant les prix surfait, il n'existe plus de critère pertinent pour l'application de la let. f, qui doit donc également être abrogée. Il n'est pas non plus utile de remplacer ledit critère, par exemple, en fixant la limite à un multiple de la valeur de rendement, car ce chiffre n'inclurait pas tous les paramètres qu'un acheteur potentiel prend en considération. Le principe de l'exploitation à titre personnel se trouvera renforcé par l'abrogation de la let. f, dans la mesure où une personne n'exploitant pas à titre personnel ne pourra désormais plus acquérir d'immeubles ou d'entreprises agricoles à moins de pouvoir invoquer une des exceptions prévues aux let. a à g de l'art. 64, al. 1. Cette conséquence peut, certes, apparaître problématique en ce qui concerne la garantie constitutionnelle de la propriété. Cependant, elle est acceptable au regard de l'art. 104, al. 3, let. f, de la Constitution fédérale, qui permet à la Confédération de légiférer afin de consolider la propriété foncière rurale. Par ailleurs, la suppression de la limite de prix atténuée de manière générale l'intervention dans la garantie de la propriété, c'est-à-dire dans tous les cas où elle entraînait jusqu'ici une baisse du prix. En outre, le projet prévoit d'assouplir les exigences relatives à l'exploitation à titre personnel d'immeubles agricoles isolés (cf. les explications à l'art. 9).

**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 coûts de sa production et apte à décider lui-même si le prix payé pour l'acquisition de ses terres est surfait ou non. En outre, la fixation du prix licite a parfois freiné la restructuration de l'agriculture, parce que les agriculteurs souhaitant cesser l'exploitation n'obtenaient généralement pas un prix suffisant pour se reconvertir à une autre activité. La notion de prix d'acquisition surfait doit dès lors être abandonnée et il convient d'abroger la disposition légale concernée.

**Art. 69**            **Illécité 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 est une mesure relevant de la politique structurelle et visant à prévenir le surendettement. Un immeuble agricole ne peut être grevé que dans une proportion déterminée entre gage immobilier et valeur de rendement. Dans le droit actuel, la limite relative à la charge maximale correspond à une limite d'endettement, qu'il est toutefois permis de dépasser si les conditions mentionnées à l'art. 77 LDFR sont remplies. Aujourd'hui, il paraît indiqué de supprimer les mesures destinées à prévenir le surendettement (art. 73 à 79 LDFR), et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, il est d'ores et déjà permis de dépasser la limite concernant la charge maximale. Deuxièmement, celle-ci ne suffit pas à prévenir le surendettement, car le propriétaire d'un immeuble agricole est libre de contracter des dettes par un moyen autre que le gage immobilier. Troisièmement, 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 ne faut toutefois pas oublier que le concept de la charge maximale a été un instrument efficace pour limiter l'emprunt de capitaux 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 nonante, 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 valeur de rendement (critère pour la fixation de la charge maximale) est pratique pour les banques et facile à utiliser dans l'évaluation de la situation financière d'un requérant, car il s'agit d'une valeur objective, indépendante de la gestion de l'entreprise, 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 les modalités de prêt. Il sera cependant indiqué de suivre l'évolution des emprunts et, le cas échéant, 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. 92 Modification du droit en vigueur**

Loi fédérale 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 » aux al. 1 et 2. 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 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 qui sont prévus au titre 5 LAgr pour les améliorations structurelles.

**Al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)**

Le texte correspond au projet présenté dans le cadre de la révision anticipée du droit sur l'aménagement du territoire, mise en consultation par le Conseil fédéral le 27 avril 2005.

**Al. 2**

Le texte correspond au projet présenté dans le cadre de la révision anticipée du droit sur l'aménagement du territoire, mise en consultation par le Conseil fédéral le 27 avril 2005.

**Al. 4**

La formulation proposée sert à garantir que l'activité accessoire non agricole ne puisse pas être poursuivie indépendamment, comme entreprise artisanale en pleine campagne. Elle doit cesser lorsque l'exploitation principale est abandonnée ou que le seuil relatif à la charge de travail n'est pas ou plus atteint.

Afin de ne pas entraver l'évolution structurelle, il est prévu qu'à l'avenir, l'activité accessoire non agricole visée à l'al. 4 puisse être reprise et poursuivie par une autre exploitation remplissant les conditions requises. L'autorité compétente vérifie que les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation sont remplies. Pour satisfaire au critère de la proximité de l'exploitation, une autorisation ne sera accordée qu'aux exploitants qui reprennent les bâtiments et installations en propriété. Un affermage de l'activité accessoire n'est donc pas possible. Cette possibilité de reprendre une activité accessoire est surtout prévue pour protéger les investissements réalisés. Mais elle tient aussi compte de l'évolution accélérée des structures et étend la marge de manœuvre entrepreneuriale, en ce sens qu'un agriculteur pourra désormais acheter les installations d'une activité accessoire au lieu de les aménager lui-même. Lors de l'exécution, la proximité de l'exploitation sera en premier lieu évaluée d'après des critères relevant de l'économie d'entreprise et du travail. Les activités accessoires exercées à proximité augmentent souvent la productivité du travail dans la combinaison des revenus et contribuent ainsi à diminuer les coûts. Il importera d'admettre, selon la structure de l'habitat et le type de l'activité, les distances

permettant de gérer efficacement l'ensemble de l'entreprise des points de vue de l'économie du travail et d'entreprise. Les intérêts de l'aménagement du territoire ne sont pas touchés par la réglementation proposée, car il s'agit de poursuivre des activités accessoires non agricoles dont les équipements ont été installés licitement.

La question relative à l'autorisation d'activités accessoires dans des exploitations d'estivage au sens de l'art. 9 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole (OTerm; RS 910.91) sera examinée dans le cadre de la révision partielle anticipée du droit sur l'aménagement du territoire.

### **3.1.4 Commentaire des modifications concernant le droit sur le 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, qui, s'agissant des entreprises agricoles, repose sur la définition prévue par la LDFR.

#### **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 la 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 la zone à bâtir seront régis par la LBFA jusqu'à leur expiration. 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 cependant être adaptée aux circonstances.

#### **Art. 7 Durée initiale**

##### *Al. 3, let. a*

Le bail initial d'un bail à ferme 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 l'aménagement du territoire et que de justes motifs fondés sur cette loi 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. 2a 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. Cette disposition peut donc être abrogée.

**Art. 10            Adaptation en cas de modification des bases 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 à 13. 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 ou lorsque les éléments de base servant à l'estimation de la valeur de rendement sont modifiées, ne concerne désormais plus que les entreprises agricoles.

**Art. 11            Adaptation du fermage en cas de modification des circonstances**

Conformément à l'al. 1, les parties peuvent demander l'adaptation du fermage de l'entreprise agricole lorsque surviennent en cours de bail des événements ayant une incidence sur sa valeur de rendement: événements naturels, améliorations foncières, augmentation ou diminution de la surface, construction nouvelle, transformation, démolition ou fermeture d'un bâtiment, etc. La demande d'adaptation doit être formulée par écrit.

L'al. 2 prévoit la même possibilité pour les parties au bail à ferme d'un immeuble agricole.

**Art. 27            Jugement**

*Al. 2, let. e*

L'entreprise ou l'immeuble agricole situé en totalité dans une zone à bâtir n'est pas soumis à la LBFA. Une prolongation judiciaire du bail à ferme selon cette loi est donc exclue. Il n'est ainsi pas 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 agricole ne sont que partiellement situés en zone à bâtir, une prolongation judiciaire est possible, mais elle peut alors faire l'objet d'une adaptation des clauses du contrat, conformément à l'art. 28.

**Art. 31            Motifs d'autorisation**

*Al. 2, let. b*

L'al. 2, let. b habilite l'autorité à autoriser la distraction d'une entreprise agricole, d'immeubles ou de parties d'immeubles 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 structurelle 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<sup>bis</sup> a été ajouté lors de la PA 2002. Le motif d'autorisation mentionné doit être supprimé, car il parasite celui de l'affermage par parcelles à l'al. 2<sup>bis</sup>. 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 celle du conjoint. La limite fixée à la let. b est par ailleurs contraire à la stratégie d'évolution structurelle présentée au tableau 44.

**Art. 33 à 35 Affermage complémentaire**

Les dispositions en vigueur concernant l'affermage complémentaire prévoient une procédure d'opposition contre l'affermage d'immeubles agricoles situés en dehors du rayon d'exploitation usuel pour la localité de l'entreprise du fermier. Ces dispositions sont contraires aux objectifs de l'actuelle politique agricole, qui vise à offrir aux exploitants une plus grande marge de manœuvre et à diminuer les entraves administratives au développement des exploitations. Il est donc proposé de les abroger.

**Art. 36 Restrictions de droit public**

*Al. 1*

Cette disposition doit être adaptée à la proposition faite dans le présent projet de ne plus soumettre le fermage des immeubles agricoles au contrôle de l'autorité.

**Art. 37 Fermage d'une entreprise agricole**

*Let. a*

Le libellé de cette disposition doit être adapté suite au remplacement de la loi sur le désendettement de domaines agricoles par la LDFR.

**Art. 38 Fermage d'un immeuble agricole**

A présent, le fermage des immeubles agricoles se compose d'un pourcentage approprié de la valeur de rendement, d'un montant moyen servant à indemniser les 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, auquel 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 et remplacé par les art. 45a ss, qui prévoient des règles pour la détermination du fermage abusif et des modalités de contestation.

**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 ne se justifie plus. En outre, comme le fermage des immeubles agricoles n'est, selon le projet, plus défini dans la loi, les critères servant à la définition du fermage des entreprises agricoles seront unifiés et ne nécessiteront plus de différenciation. 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 faire opposition lorsqu'elle a connaissance d'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. Les fermages abusifs pourront cependant être contestés par le fermier (cf. commentaire des art. 45a ss).

**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 pour les fermages d'immeubles agricoles.

**Art. 45a**      **Fermage abusif**

Le montant du fermage des immeubles agricoles sera désormais convenu librement entre les parties. A l'instar du bail à loyer ordinaire pour les habitations et les locaux commerciaux, il convient néanmoins de fixer des limites à la liberté contractuelle afin d'éviter les fermages abusifs. En effet, le fermier d'un immeuble agricole ne doit pas être désavantagé par rapport aux fermiers non agricoles et aux locataires.

*L'al. 1* définit le fermage abusif. Par abusif, on entend un fermage visant à permettre au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose affermée. Pour évaluer si le bailleur cherche à obtenir un tel rendement, on prend en compte la rémunération des fonds investis par le bailleur pour les aménagements et les installations ainsi que les charges d'exploitation qu'il doit éventuellement assumer. L'intérêt sur le prix d'achat d'un immeuble ne saurait toutefois justifier un fermage supérieur au montant usuel dans la région.

*L'al. 2* énumère les cas où il est présumé que le fermage n'est pas abusif, permettant ainsi au bailleur de se défendre contre la contestation du fermier.

Ce sont notamment les fermages usuels dans la région pour des immeubles semblables qui servent de référence pour déterminer les fermages abusifs (let. a). En général, le niveau des fermages d'une région est plus ou moins connu, malgré l'absence de statistiques.

Lorsqu'un agriculteur peut exploiter une surface complémentaire, il réalise en général une augmentation plus que proportionnelle de son revenu (rendement marginal), étant donné qu'une partie des coûts ne s'accroît pas (coûts fixes). La marge brute, déduction faite des coûts variables, donne une indication à cet égard. Elle comprend la rémunération du travail supplémentaire du fermier et une contribution à la couverture des coûts du capital. Pour ne pas être abusif, le fermage usuel dans la localité ne doit correspondre qu'à une partie de la marge brute.

Si l'immeuble est situé à proximité de l'exploitation du fermier ou attenant à un immeuble qu'il exploite déjà, il en résulte un effet de regroupement et, partant, un bénéfice supplémentaire, qui peut justifier un supplément sur le fermage usuel dans la localité (let. b)<sup>111</sup>.

<sup>111</sup> Lorsque les pouvoirs publics cèdent en location de grandes surfaces et que l'existence des exploitations concernées dépend pratiquement de ces terres, les considérations sur le rendement marginal ne s'appliquent pas. Le fermage doit, dans ces cas, se fonder sur la valeur de rendement comme jusqu'à présent.

Les dépenses consenties par le bailleur pour l'entretien et l'amélioration d'un immeuble ont surtout de l'importance s'il existe des bâtiments. Toutefois, l'entretien et la remise en état de chemins, de drainages et d'équipements similaires peuvent également lui occasionner des frais, comme d'ailleurs les contributions aux syndicats d'améliorations foncières (let. c).

#### **Art. 45b      *Augmentation du fermage***

Sauf dans les cas où les circonstances ont changé (cf. l'art. 11 du projet), l'augmentation du fermage d'un immeuble agricole n'est possible que pour le début de la période de bail suivante. Le bailleur a deux possibilités : il notifie, par écrit, au fermier une augmentation du fermage, en respectant le délai de résiliation ordinaire prévu à l'art. 16, al. 2 (une année). La notification au moyen de la formule officielle prévue dans le bail à loyer ordinaire (art. 269d, al. 1, CO) n'est pas exigée. Par contre, le fermier peut demander que le bailleur lui indique ses motifs et contester l'augmentation conformément à l'art. 45c, al. 1 et 2, s'il estime que le fermage est abusif, ou résilier le contrat à l'échéance, conformément à l'art. 45c, al. 3. La deuxième possibilité consiste à résilier le bail et à proposer au fermier un nouveau contrat avec un fermage plus élevé. Dans ce cas, il doit adresser une résiliation par écrit conformément à l'art. 16, al. 1. Le fermier peut alors demander que le bailleur lui indique les motifs. Il a également le droit d'exiger une prolongation judiciaire du bail, auquel cas le juge peut, sur demande, adapter le fermage (art. 28).

#### **Art. 45c      *Contestation du fermage***

Selon l'al. 1, le fermier a le droit de contester le fermage lorsqu'il le considère comme abusif. Ce droit remplace le contrôle des fermages des immeubles agricoles par l'autorité, que le projet supprime. La contestation peut concerner tant le fermage initial qu'une augmentation du fermage notifiée pour la période de bail suivante, ou encore l'adaptation en cours de bail en raison d'un changement des circonstances.

L'al. 2 fixe le délai de contestation à trois mois. Pour la contestation du fermage initial, ce délai court dès l'entrée en vigueur du contrat de bail: s'agissant des immeubles agricoles, les contrats de bail à ferme sont souvent conclus oralement et il est souvent difficile de déterminer le moment où ils ont été conclus. En cas d'augmentation du fermage pour le début de la période suivante ou d'adaptation du fermage fondée sur un changement des circonstances, ce délai court dès la réception de la communication écrite du bailleur.

Enfin, en lieu et place de la contestation, l'al. 3 permet au fermier de résilier le bail à ferme agricole, dans les trois mois dès la réception de la communication écrite concernant l'adaptation ou l'augmentation du fermage. Dans ce cas, le fermier n'a pas besoin de respecter le délai de congé prévu à l'art. 16, al. 2. Le contrat continue cependant de courir jusqu'à l'échéance du bail.

#### **Art. 45d      *Conséquences de la contestation du fermage***

Selon l'al. 1, si la contestation porte sur une augmentation du fermage, le fermage payé jusqu'alors reste en vigueur pendant toute la durée de la contestation. A l'instar de la protection contre les loyers abusifs d'habitations et de locaux commerciaux, la décision de l'autorité compétente de prononcer des mesures provisoires reste réservée.

*L'al. 2* habilite l'autorité saisie à statuer sur la contestation et à ramener le fermage à un niveau non abusif s'il y a lieu.

La précision à *l'al. 3* vise à éviter que l'une ou l'autre des parties se prévale de la modification du fermage ordonnée par l'autorité pour faire invalider l'ensemble de la convention du bail à ferme.

#### **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. 53**

##### *Let. a et b*

La *let. a* précise désormais que les cantons doivent également instituer une autorité chargée de statuer sur les contestations relatives au fermage d'immeubles agricoles. Il est indiqué que la tâche de statuer sur ces contestations soit confiée à l'autorité qui délivre les autorisations pour les fermages d'entreprises agricoles.

Etant donné la suppression des procédures d'opposition, 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. Suite aux révisions proposées, les infractions énumérées à l'art. 54 auraient dû être adaptées : la procédure d'opposition contre un affermage complémentaire a été supprimée et le fermage d'un immeuble agricole n'est plus soumis à un contrôle. La possibilité d'exiger ou de payer un fermage supérieur à un fermage licite ne se pose plus qu'en ce qui concerne les entreprises agricoles. 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 CP<sup>112</sup> en cas d'insoumission à cette décision.

#### **Art. 60b** *Dispositions transitoires*

##### *Al. 1*

Selon les modifications proposées dans le projet, les contrats portant sur le bail à ferme d'immeubles affectés à l'agriculture et situés entièrement dans la zone à bâtir selon l'aménagement du territoire ne sont plus soumis aux dispositions relatives à la durée minimale du bail. La règle transitoire prévoit cependant que les contrats en cours concernant ces immeubles conservent leur 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.

##### *Al. 2*

La LBFA se réfère à la LDFR en ce qui concerne la définition de l'entreprise agricoles. Les modifications de cette dernière relatives à la taille minimale se répercutent

<sup>112</sup> Code pénal; RS 311.0

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 devrait préciser que les contrats portant sur le bail à ferme d'une entreprise agricole gardent leur validité en tant que tels pendant la durée de bail légale minimale, 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 introduites par l'autorité cantonale compétente contre les fermages illicites d'immeubles qui n'ont 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.

### **3.2 Programme de la législature**

L'évolution de la législation agricole est conforme aux intentions définies dans le programme de la législature 2003-2007, à savoir d'examiner le droit foncier rural, le droit sur le bail à ferme agricole et le droit sur l'aménagement du territoire en vue de l'évolution structurelle nécessaire. Les modifications du droit foncier rural et du droit sur le bail à ferme agricole sont conformes à cet objectif.

### **3.3 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.

### **3.4 Constitutionnalité**

Les présentes modifications législatives reposent d'une part sur l'art. agricole de la Constitution fédérale (art. 104), dont l'al. 3, let. f habilite expressément la Confédération à édicter des prescriptions pour consolider la propriété foncière rurale. Elles se fondent également sur l'art. 122 Cst., dans la mesure où elles ont des conséquences touchant le droit privé.

## **4 Partie spéciale 3 : 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<sup>er</sup> 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; RS 836.1). Tous les travailleurs agricoles et les petits paysans des régions de montagne en bénéficiaient déjà depuis le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> avril 1980, les agriculteurs à titre accessoire ont également droit aux allocations familiales au sens de la LFA. Tant les prestations que les limites de revenu ont été régulièrement relevées et, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1984, le Conseil fédéral est habilité à le faire par voie d'ordonnance. Quant aux exploitants d'alpages indépendants et aux pêcheurs professionnels, ils ont également droit aux allocations pour enfant au sens de la LFA.

Le droit aux allocations des petits paysans est soumis à une limite de revenu de 30 000 francs, montant auquel s'ajoute un supplément de 5 000 francs par enfant donnant droit à l'allocation. Des allocations partielles sont versées lorsque la limite ainsi établie n'est dépassée que de 3 500 à 7 000 francs. Ces différentes limites sont inchangées depuis 1992, les revenus dans l'agriculture n'ayant depuis lors plus augmenté.

Les petits paysans et les travailleurs agricoles ont droit à des allocations pour enfants dont le montant est le suivant (pour les années 2004 et 2005): 170 francs pour les deux premiers enfants et 175 francs dès le troisième en région de plaine; 190 francs pour les deux premiers enfants et 195 francs dès le troisième en région de montagne. En outre, les travailleurs agricoles ont droit à une allocation de ménage de 100 francs par mois.

Les dépenses totales pour les allocations en 2004 étaient de 125 millions de francs (107 millions pour les petits paysans et 18 millions pour les travailleurs agricoles). Les employeurs agricoles doivent payer une contribution égale à 2% des salaires, ce qui couvre environ deux tiers des allocations pour les travailleurs agricoles. La part des dépenses non couverte par cette contribution et les allocations pour les petits paysans sont, pour deux tiers, à la charge de la Confédération et, pour un tiers, à celle des cantons. Ainsi, en 2004, les subventions de la Confédération se montaient à 77 millions de francs.

En 1999, les dépenses étaient à leur plus haut niveau et s'élevaient à 146 millions de francs. Depuis lors, elles ont constamment diminué. Vu la baisse du revenu des agriculteurs, les prestations LFA devraient au fond augmenter; cependant, le nombre des agriculteurs et le nombre moyen d'enfants régressent également. De plus,

les revenus réalisés en dehors de l'agriculture (activité accessoire des agriculteurs et/ou activé du conjoint) ont tendance à augmenter. Dans ces cas, les agriculteurs ont souvent droit à des allocations familiales en vertu des lois cantonales.

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 Mesures en vue d'une réglementation fédérale de toutes les allocations familiales**

Dans le cadre de l'initiative parlementaire Fankhauser « Prestations familiales » (91.411), le Parlement délibère actuellement sur la loi fédérale sur les allocations familiales. Au cours de la session de printemps 2005, le Conseil national a, le premier, adopté le projet selon lequel toutes les personnes exerçant une activité lucrative auront droit aux allocations familiales sans limite de revenu. La LFA, y compris la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants, sera maintenue, mais les montants seront adaptés à ceux stipulés dans la nouvelle loi fédérale (200 fr. d'allocation pour enfant et 250 fr. d'allocation de formation) et toujours majorés de 20 fr. dans la région de montagne. Par contre, il est prévu d'abandonner l'augmentation de 5 fr. à partir du troisième enfant et de ne pas relever l'allocation de ménage pour les salariés agricoles.

La décision de proroger la LFA a été prise compte tenu du mode de financement : sans une péréquation des charges entre les caisses d'allocations familiales, le financement des allocations en faveur des agriculteurs aurait exigé le versement de contributions élevées et, partant, entraîné une charge disproportionnée de l'agriculture.

## **4.2 Concept**

Il est proposé d'adapter de manière générale les allocations familiales dans l'agriculture à celles que les salariés touchent dans les autres secteurs. Ceci implique le relèvement ou la suppression de la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants et une augmentation des taux des allocations pour enfant. Les ressources financières nécessaires à cet effet seront mises à disposition par la réallocation de moyens affectés actuellement au soutien du marché et aux subventions à l'exportation. Comme les allocations familiales ne sont pas comprises dans les enveloppes financières agricoles, il conviendra d'augmenter en conséquence les montants prévus dans le plan financier.

Vu sous l'angle de la politique familiale, le soutien ciblé des agriculteurs ayant des enfants est 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 aussi pour effet de mieux compenser les coûts des enfants, à la charge de la population agricole.

#### 4.2.1 Modifications concernant la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants

Les allocations familiales dans l'agriculture sont une mesure essentielle de la politique agricole, car, en ce qui concerne le revenu agricole, elles revêtent le caractère d'un paiement direct. Si, selon le concept de la Politique agricole 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.

Pour les paiements directs, la limite de revenu est de 80 000 francs. Les couples mariés et les concubins bénéficient d'une réduction supplémentaire de 40 000 francs, ce qui fait que, pour ces agriculteurs, la limite est en réalité de 120 000 francs. Le tableau 46 indique le nombre d'allocataires et les coûts en fonction de la limite de revenu.

**Tableau 46 Conséquence de la limite de revenu (2004)**

Limite de revenu	Nombre d'allocataires	correspond à ... % des agriculteurs ayant des enfants	Prestations aux (petits) paysans en mio. de fr.
30 000 fr. / 5000 fr. par enfant (limite actuelle)	20 000	83	108 millions
120 000 fr., quel que soit le nombre d'enfants	23 500	98	128 millions
Pas de limite	24 000	100	130 millions

Source: OFAS

Les bases statistiques faisant défaut, en particulier celles qui indiquent le lien entre nombre d'enfants et revenu, le montant de 130 millions de francs qui serait versé dans le cadre de la LFA en cas de suppression de la limite de revenu repose sur des estimations. Cette augmentation assez faible du nombre des allocataires et des prestations a avant tout deux raisons : actuellement, en région de montagne, presque tous les paysans touchent des allocations familiales. Les agriculteurs dépassant la limite de revenu ont souvent droit à des allocations familiales en vertu des lois cantonales s'ils exercent des activités en dehors de l'agriculture. Dans tous les cas ne sont concernés que les agriculteurs ayant des enfants en dessous de 16 ans ou 25 ans.

Un relèvement de la limite de revenu au niveau de celle fixée pour les paiements directs aurait pour conséquence 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 applicable 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 d'indemniser les familles pour les coûts générés par les enfants. 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 (OFS 2002) montrent que les revenus des ménages paysans sont nettement plus faibles que ceux des ménages de référence dans les communes rurales (en moyenne 6 200 fr. contre 10 200 fr. par mois). Sur Les allocations familiales versées dans l'agriculture jouent donc un rôle essentiel sur le plan de la politique agricole.

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 186 francs par enfant et par mois. Selon la LFA, les allocations se montent, pour les deux premiers enfants, à 170 francs par mois et par enfant en région de plaine, contre 190 francs en région de montagne.

L'adaptation du niveau des allocations versées dans l'agriculture à celui fixé dans les lois cantonales est défendable et apporte un soutien 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. Par contre, il est prévu de renoncer à l'augmentation de 5 francs de l'allocation versée à partir du troisième enfant.

Indépendamment de l'issue des délibérations parlementaires à propos du projet de loi fédérale sur les allocations familiales, le relèvement du montant des allocations familiales dans l'agriculture, une mesure essentielle également en termes de politique agricole, devrait être concrétisé dans le cadre de la Politique agricole 2011. Et ce d'autant plus qu'il n'est pas exclu que le législateur renonce à fixer des taux minima et que la compétence en la matière reste l'apanage des cantons.

Si des taux minima plus élevés étaient fixés dans une future loi fédérale, ils seraient également valables pour la LFA.

#### **4.2.3 Coûts pour la Confédération et les cantons**

La LFA différencie le montant des allocations en fonction de la région de plaine et de la région de montagne et selon le rang de l'enfant. Les allocations ne sont versées que si la limite de revenu n'est pas dépassée. Les taux en vigueur aujourd'hui sont les suivants: 170 francs en région de plaine et 190 francs en région de montagne; taux majoré de cinq francs dès le troisième enfant. En règle générale, le Conseil fédéral adapte ces taux tous les deux ans en tenant compte du développement de l'économie et des taux cantonaux correspondants; cette adaptation s'élevait généralement à 5 francs par enfant et par mois dans le passé. En conséquence, les allocations seront probablement majorées de 5 francs en 2006. Avec le relèvement proposé de 15 francs à partir de 2008, elles se monteront donc à 190 francs en région de plaine et à 210 francs en région de montagne.

En 2004, les frais dérivés de la LFA s'élevaient à 77 millions de francs (deux tiers) pour la Confédération et à 39 millions de francs (un tiers) pour les cantons. Ils ont tendance à baisser depuis des années: l'adaptation des taux est plus que compen-

sée par la réduction continue du nombre des exploitations agricoles et également du nombre d'enfants.

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. Dans l'estimation des dépenses supplémentaires, il est tenu compte de l'adaptation avec effet en 2006 mentionnée précédemment.

Les chiffres correspondants figurent dans la première ligne du tableau 47 ci-dessous. Par souci de transparence, la moyenne des années a été retenue comme base pour la période 2008/2011. Durant celle-ci, les dépenses des pouvoirs publics occasionnées par la LFA et s'élevant aujourd'hui à 116 millions de francs diminueront pour atteindre 107 millions de francs par an (Confédération: 71 millions de francs, cantons: 36 millions de francs).

Au vu de ces chiffres, la suppression de la limite de revenu générera des frais supplémentaires de 21 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 de 9 millions de francs. Globalement, les frais supplémentaires se monteront à 30 millions de francs (Confédération: 20 millions de francs, cantons: 10 millions de francs) en moyenne annuelle pour la période 2008 à 2011.

**Tableau 47 Dépenses de la Confédération et des cantons en moyenne annuelle pour la période 2008/2011**

Dépenses annuelles en millions de francs	Confédération	Cantons
selon la réglementation actuelle	71	36
avec les améliorations proposées	91	46
dépenses supplémentaires	20	10

Source: estimations de l'OFAS

### 4.3 Commentaire des modifications de la loi

#### **Art. 2 et 7**

L'art. 2 règle 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 seront insérés dans ces deux articles.

#### **Art. 5**

##### *Al. 2 et 4*

Les dispositions relatives à la limite de revenu applicable aux agriculteurs indépendants peuvent être abrogées.

### 4.4 Programme de la législature

Une modification de la LFA n'est pas prévue comme objectif en soi dans les grandes lignes de la politique gouvernementale, mais elle constitue un élément de la politique sociale traitée dans le message sur la Politique agricole 2011.

#### **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 (FF 2004 6459) et que le Conseil fédéral l'a confirmé dans son avis complémentaire du 10 novembre 2004 (FF 2004 6513), l'amélioration des prestations et un élargissement du cercle des bénéficiaires d'allocations familiales – tel qu'il est proposé 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 Commentaires particuliers, partie 4: loi sur les denrées alimentaires

### 5.1 Situation actuelle

La loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI, RS 817.0) et ses ordonnances d'application, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> 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. 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 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 agricoles (RS 0.916.026.81, Accord Suisse-CE sur les produits agricoles), 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. En même temps que ces négociations, le législateur avait élaboré une modification de la loi sur les denrées alimentaires afin de permettre la reprise des dispositions européennes alors en vigueur sur les denrées alimentaires d'origine animale dans le droit d'application helvétique (art. 17a, 23, 26a, 36, 37, 45; 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 2002 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 (JOCE L 31 du 1.2.2002, p. 1)<sup>113</sup> constitue la base légale instaurant un système complet de standards 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 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (JOCE L 226 du 25.6.2004, p. 3)<sup>114</sup>,
- le Règlement (CE) n° 853/2004 du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JOCE L226 du 25.6.2004, p. 22)<sup>115</sup>,

<sup>113</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l\\_031/l\\_03120020201fr00010024.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201fr00010024.pdf)

<sup>114</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_226/l\\_22620040625fr00030021.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625fr00030021.pdf)

<sup>115</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_226/l\\_22620040625fr00220082.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625fr00220082.pdf)

- le Règlement (CE) n° 854/2004 du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (JOCE L 226 du 25.6.2004, p. 83)<sup>116</sup>,
- le Règlement (CE) n° 882/2004 du 29 avril 2004 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 (JOCE L 191 du 28.5.2004, p. 1)<sup>117</sup>,
- le Règlement (CE) n° 183/2005 du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux (JOCE L 35 du 8.2.2005, p. 1)<sup>118</sup>.

Ces règlements s'appliqueront dans toute l'UE à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, remplaçant du même coup les actes législatifs abrogés par la Directive 2004/41/CE (JOCE L 195 du 2.6.2004, p. 12)<sup>119</sup>.

Du point de vue helvétique, il s'agit de maintenir un cadre favorable aux échanges commerciaux de denrées alimentaires d'origine animale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006. L'harmonisation de la législation suisse avec la nouvelle législation européenne sur l'hygiène est donc nécessaire. Elle implique en premier lieu la refonte des ordonnances afférentes à la loi sur les denrées alimentaires, mais également quelques retouches au niveau de la loi elle-même. S'agissant des nouvelles ordonnances, elles ont été soumises au printemps 2005 pour avis aux cantons et aux milieux concernés. L'objectif de cette révision, qui est de rendre la législation suisse équivalente à la législation communautaire et d'éliminer ainsi les entraves au commerce avec l'UE, a été majoritairement saluée. Il a toutefois été exigé que les nouvelles dispositions n'aient pas d'incidence sur les charges administratives et financières des entreprises. Ces projets d'ordonnances ont également été présentés à la Commission européenne. Après divers compléments et mises au point, celle-ci s'est déclarée prête à reconnaître leur équivalence. La reconnaissance formelle de cette équivalence (par décision du Comité mixte vétérinaire<sup>120</sup>) est prévue pour fin 2005, l'entrée en vigueur des nouveaux actes législatifs étant échelonnée entre 2006 et 2007.

## 5.2 Concept

Le contrôle des denrées alimentaires doit être efficace et proportionnel aux risques. Par conséquent, les entreprises de production, de transformation et de stockage doivent être officiellement enregistrées, voire au bénéfice 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 or-

<sup>116</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_226/l\\_22620040625fr00830127.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625fr00830127.pdf)

<sup>117</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_191/l\\_19120040528fr00010052.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_191/l_19120040528fr00010052.pdf)

<sup>118</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R0183:FR:HTML>

<sup>119</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l\\_195/l\\_19520040602fr00120015.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_195/l_19520040602fr00120015.pdf)

<sup>120</sup> Cf. art. 19 en relation avec art. 12ss, annexe 11, Accord Suisse-CE sur les produits agricoles

donnances 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.

### 5.3 Commentaire des articles

#### **Art. 17, al. 3, et art. 17a**

La loi sur les denrées alimentaires règle non seulement les exigences auxquelles doivent satisfaire les denrées alimentaires pouvant mettre en danger la santé humaine, mais aussi les conditions d'hygiène requises pour la manutention des denrées alimentaires (art. 1, let. b, LDAI). 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 prolifération d'agents pathogènes transmissibles à l'être humain.

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 (art. 17, al. 3).

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 les denrées alimentaires d'origine animale (art. 17a, al. 1). Cette réglementation fait aujourd'hui déjà l'objet d'un alinéa (cf. l'art. 17a en vigueur dans sa version du 8 octobre 1999, RO 2002 775), mais n'a pas encore été concrétisée jusqu'ici.

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'art. 17a, 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.

Les exploitations agricoles sont déjà enregistrées dans le système d'information de politique agricole AGIS en vertu de l'ordonnance sur les données agricoles<sup>121</sup>. Si elles ne sont actives que dans la production primaire proprement dite, elles n'ont pas besoin de s'annoncer une seconde fois.

#### **Art. 23, al. 2<sup>bis</sup> et 4**

L'al. 2<sup>bis</sup> reprend le principe européen de l'obligation d'informer: tout exploitant constatant que des denrées alimentaires ou des objets usuels importés, fabriqués ou

<sup>121</sup> RS 919.117.71

transformés par ses soins ont été remis aux consommateurs alors qu'ils peuvent présenter un danger pour la santé doit en informer immédiatement les autorités compétentes et prendre les mesures nécessaires pour retirer les produits incriminés du marché. Il est en outre tenu de collaborer avec les autorités d'exécution pour écarter tout danger (cf. art. 19, Règlement CE 178/2002). Cette obligation d'informer vise à protéger les consommateurs contre toute denrée alimentaire ou objet usuel pouvant nuire à la santé. Il y a lieu de souligner que cette obligation intervient à partir du moment où de telles denrées ou objets usuels ont été remis aux consommateurs. Elle ne s'applique pas si les défauts de qualité sont constatés à un stade antérieur à la remise.

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 loi sur les épizooties 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. La désignation « contrôleurs des viandes non vétérinaires » est remplacée par la désignation européenne « auxiliaire officiel », qui correspond mieux à la fonction visée.

### **Art. 23a**

Les dispositions relatives à la traçabilité s'inspirent largement de la législation communautaire (art. 18, Règlement CE 178/2002, art. 5 en relation avec les annexes I et II du Règlement CE 183/2005). Selon ces dispositions, toutes les denrées alimentaires, les animaux destinés à l'obtention 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 production, de la transformation et de la distribution.

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 l'obtention 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 ad hoc permettant d'établir leur traçabilité. 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, phrase introductive**

Cf. commentaire relatif à l'art. 23, al. 4 (remplacement des désignations de fonction « inspecteur des viandes » et « contrôleur des viandes »).

### **Art. 36, al. 4**

La chimie des denrées alimentaires est de plus en plus complexe. Au niveau des contrôles, il s'agit de garantir la qualité et l'uniformité des résultats d'analyse. A cet effet, l'autorité fédérale compétente doit pouvoir désigner des laboratoires de référence. Ceux-ci auront notamment pour tâche de prélever et de conserver les échantillons de référence, d'effectuer des tests comparatifs et de former leurs collabora-

teurs. Les laboratoires de référence reçoivent de la Confédération un mandat de prestation détaillé, prévoyant notamment la réalisation d'essais multisites. 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. Les essais multisites sont essentiels pour l'uniformisation et l'harmonisation des procédés d'analyse.

#### **Art. 38, 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, comme le confirme déjà 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 la surveillance de 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 autorités suisses d'assister aux cours de formation destinés aux organes de contrôle européens.

#### **Art. 40, al. 2 et 5**

Cf. commentaire relatif à l'art. 23, al. 4 (remplacement des désignations de fonction « *inspecteur des viandes* » et « *contrôleur des viandes* »).

#### **Art. 41, al. 3**

Les personnes chargées du contrôle des denrées alimentaires conformément à l'art. 40 doivent passer un examen devant une commission d'examen. Ces commissions d'examen sont composées des chimistes cantonaux, des vétérinaires cantonaux, des inspecteurs des denrées alimentaires et des inspecteurs des viandes (ancienne désignation). Dans le prolongement de la pratique actuelle, ces commissions d'examen ont la compétence de statuer sur la réussite des examens. Les voies de droit passent désormais par l'office fédéral compétent. 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**

La législation communautaire prévoit que certaines tâches touchant aux contrôles officiels peuvent être déléguées à des organismes privés (art. 5, Règlement CE 882/2004). Il y a lieu de délimiter le spectre des 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 décisionnelle ne peut en aucun cas être déléguée aux organismes privés.

En Suisse également, l'application de la loi sur les denrées alimentaires 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 (RS 910.1) et de l'art. 7 de la loi sur les épizooties

(RS 916.40) a déjà fait ses preuves. Il apparaît donc logique de prévoir également cette option dans la loi sur les denrées alimentaires.

**Art. 45, al. 2, let. a<sup>bis</sup> 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 contrôlées avec la même fréquence. La facturation directe des contrôles entraînerait une inégalité de traitement inacceptable entre les différentes entreprises soumises aux contrôles. C'est pourquoi la loi sur les denrées alimentaires stipule que le contrôle des denrées alimentaires est par principe exempt d'émoluments (art. 45, al. 1). Mais il y a exception lorsque le contrôle d'une entreprise occasionne aux autorités un surcroît de travail. On est dans cette situation par exemple lorsque la législation impose des contrôles réguliers. Actuellement, c'est le cas pour le contrôle de l'abattage, des animaux abattus et des viandes. En conséquence, le contrôle et l'autorisation des abattoirs et des entreprises de découpe sont soumis à émoulement. Cette disposition permet d'atteindre par ailleurs l'équivalence avec la législation communautaire (cf. annexes 4-6, Règlement CE 882/2004).

**Art. 47, al. 4**

Le fait d'informer les autorités lorsque des denrées alimentaires ou des objets usuels risquant de mettre en danger la santé humaine ont été remis aux consommateurs peut indirectement amener les autorités à punir l'informant sur la base des dispositions de l'art. 47. L'observation de l'art. 23, al. 2<sup>bis</sup>, peut donc entraîner des répercussions pénales injustes. Il y a donc lieu de retenir que, si le sujet de droit se comporte correctement, sa peine doit pouvoir être réduite en proportion. Cette réduction de la peine relève toutefois du pouvoir discrétionnaire du juge.

**Art. 48, al. 1, let. n**

Par comparaison avec les dispositions pénales des autres lois sectorielles (p. ex. loi sur les produits thérapeutiques, loi sur l'agriculture, loi sur les produits chimiques), la loi sur les denrées alimentaires 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 de 20 000 à 40 000 francs, au moins pour les infractions intentionnelles visées à l'art. 48, al. 1 (phrase introductive). Pour les infractions selon art. 48, al. 1, commises par négligence, l'amende maximale reste fixée à 20 000 francs (al. 1<sup>bis</sup>).

La présente révision de la loi sur les denrées alimentaires introduit de nouvelles obligations: l'obligation d'obtenir une autorisation, 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<sup>bis</sup>). 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 vétérinaire présuppose que toute infraction aux nouvelles dispositions peut être sanctionnée (art. 55, Règlement CE 882/2004). 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'article 292 du Code pénal (CP, RS 311.0). Or, il s'agissait là d'une lourdeur juridique extrême pour les autorités d'exécution, qui a d'ailleurs souvent été critiquée.

#### **5.4 Programme de la législature**

La révision de la législation sur les denrées alimentaires n'a pas été annoncée dans le programme de la législature 2003-2007 (FF 2004 1035). La présente révision est étroitement liée au message sur la Politique agricole 2011, lequel figure à la rubrique des Grandes Lignes (FF 2004 1049,1080).

#### **5.5 Rapport avec le droit international**

Dans le cadre de l'accord Suisse-UE sur l'agriculture (annexe 11), la CE a reconnu l'équivalence des dispositions helvétiques sur le lait et les produits laitiers par rapport à la législation communautaire. Etant donné la révision de la législation communautaire sur l'hygiène des denrées alimentaires, dont l'entrée en vigueur interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2006, cette reconnaissance menace d'être caduque. La modification de la loi sur les denrées alimentaires 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.

#### **5.6 Constitutionnalité**

Les bases constitutionnelles de la loi sur les denrées alimentaires sont les art. 97 (protection des consommateurs) et 118 (protection de la santé). 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 en vertu des art. 97 et 118 Cst. Elles obéissent en outre au principe de proportionnalité et au principe d'égalité de droit.

## **6 Partie spéciale 5: loi sur les épizooties**

### **6.1 Contexte**

Avec les deux dernières modifications, celle du 26 juin 1998 (RO 1999 1347) et celle du 20 juin 2003 (RO 2003 4237), la loi sur les épizooties avait été adaptée de manière à permettre des mesures conformes aux connaissances et techniques actuelles en matière de prévention et de lutte contre les épizooties. Les modifications de la présente révision visent, quant à elles, à faciliter l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires harmonisée avec celle de l'UE (cf. ch. 5), puisque la santé animale en fait aussi partie intégrante. Il est prévu parallèlement d'introduire dans la loi diverses dispositions organisationnelles qu'imposent les conditions d'une gestion administrative moderne.

### **6.2 Concept**

Il convient de coordonner l'exécution de la législation sur les épizooties avec les autres législations sur la production primaire, à savoir avec la loi sur l'agriculture, la loi sur les denrées alimentaires et la loi sur la protection des animaux. 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.

### **6.3 Commentaire des articles**

#### **Art. 3a**

A l'heure où se multiplient les connexions entre les domaines relevant des services vétérinaires publics – 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. Par analogie avec la législation alimentaire<sup>122</sup>, il est prévu d'instaurer pour les vétérinaires officiels et les autres organes chargés de l'exécution de la législation sur les épizooties un perfectionnement structuré, sanctionné par un examen final et un diplôme, et suivi d'une formation continue. Une commission d'examen, composée de vétérinaires officiels exerçant une fonction dirigeante et ayant les compétences scientifiques requises, sera chargée de faire passer ces examens.

Il est prévu d'introduire une disposition semblable dans la loi sur les denrées alimentaires (cf. ch. 5, art. 41, al. 3). Les contrôleurs des viandes vétérinaires et non vétérinaires (nouvelle désignation: vétérinaires officiels / auxiliaires officiels) sont les organes d'exécution tout à la fois de la loi sur les épizooties et de la loi sur les denrées alimentaires. Ce seront donc ces deux lois qui habiliteront la commission d'examen à faire passer lesdits examens.

Le nouveau projet de loi sur la protection des animaux prévoit lui aussi une formation structurée et une formation continue des organes d'exécution (art. 31, al. 4, FF 2003 595).

<sup>122</sup> Ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 1995 sur la formation des organes chargés du contrôle des viandes (OFHV; RS 817.191.4)

**Art. 11**

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 national (*Bulletin officiel* 2005 No 845-848 [15.6.05, ad art. 38]). L'art. 23 de la loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0) comporte une définition semblable du devoir de diligence.

**Art. 42, 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 procède également à l'enregistrement des vaccins à usage vétérinaire (art. 8, al. 3, de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie; RS 172.216.1). Conformément aux principes de la GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) et dans le sens de l'art. 41 du projet de révision de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (FF 2005 5), l'IVI peut proposer des prestations commerciales si une loi l'y autorise.

Toutefois, le calcul du prix de ces prestations, ne pourra entièrement prendre en compte les infrastructures de l'IVI, 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.

**Art. 54a**

L'Office vétérinaire fédéral a développé en collaboration avec les cantons une solution informatique intégrée (nommée "KODAVET") destinée à apporter un soutien aux services vétérinaires cantonaux dans l'accomplissement de leurs tâches principales. Ce système permet de saisir et d'échanger avec les autres services concernés les données relatives aux cas d'épizooties, les conclusions d'enquêtes et les résultats des contrôles touchant la santé animale, la protection des animaux et l'hygiène des denrées alimentaires. Une banque de données centrale 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 recueillies<sup>123</sup>.

Les données à transmettre seront à déterminer par voie d'ordonnance. Elles seront propriétés de l'Office vétérinaire fédéral. Vu leur sensibilité – elles permettent d'établir le profil des exploitations, voire des personnes qui exercent leurs activités dans les domaines concernés – une base légale formelle au sens de l'art. 17, al. 2, de la loi sur la protection des données (RS 235.1) est nécessaire. Il n'est toutefois pas prévu de saisir des données relatives à la santé des personnes ou à des sanctions pénales. Il n'est pas non plus prévu d'instaurer une collection automatique des données.

<sup>123</sup> Cf. aussi Axe commercial 5 au chapitre 1.5.5 ainsi que la coordination des contrôles prévue aux chap. 2.2.2.1.3 et à l'art. 181, al. 1<sup>bis</sup>, LAgr (nouveau)

Les cantons restent propriétaires des données qu'ils saisissent à leurs propres fins, mais pour ces dernières, ils doivent assurer eux-mêmes le respect de la législation sur la protection des données.

Les cantons versent chaque année une contribution pour le développement et l'exploitation de la banque de données.

#### **6.4 Programme de la législature**

La révision de la loi sur les épizooties n'est certes pas annoncée dans le Rapport sur le Programme de la législature 2003 – 2007 (FF 2004 1035), mais cette révision est étroitement liée à la modification de la loi sur les denrées alimentaires (ch. 5).

#### **6.5 Rapport avec le droit international**

Les présentes modifications sont indépendantes des dispositions de l'OMC. Elles facilitent l'exécution de l'annexe 11 (dite "annexe vétérinaire") de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (RS 0.916.026.81).

#### **6.6 Constitutionnalité**

La base constitutionnelle sur laquelle se fonde la loi sur les épizooties (l'art. 118 Cst.) admet sans difficultés les modifications prévues.

## **7 Partie spéciale 6: Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité**

En Suisse, les paysans paient le plus souvent davantage pour les moyens de production, les machines et les bâtiments que leurs collègues à l'étranger. L'analyse de l'importance et des causes de cette différence de prix ainsi que des mesures propres à la réduire font l'objet du présent chapitre. L'abaissement des coûts dans l'agriculture elle-même, passant par une amélioration de la productivité du travail et par l'évolution des structures, est présenté dans la partie générale (ch. 1.8). Les modifications proposées dans la loi sur l'agriculture (ch. 2), notamment la réduction des prix-seuils des aliments pour animaux et la réallocation, aux paiements directs, des moyens financiers affectés au soutien du marché, sont avant tout destinées à améliorer la compétitivité de l'agriculture. En outre, nous soumettons à consultation les mesures visant une exécution plus efficace de la politique agricole.

Ci-dessous, sous le titre « Situation actuelle » (ch. 7.1), nous présentons les différences de prix de certaines consommations intermédiaires par rapport aux pays voisins. Sur cette base, nous estimons ensuite la différence de coûts pour les consommations intermédiaires agricoles et procédons à une appréciation quantitative de l'îlot de cherté qu'est la Suisse. Le chapitre « Mesures » (ch. 7.2) est avant tout consacré à un réexamen des prescriptions actuelles. Lorsqu'il existe une marge de manœuvre pour leur simplification ou abrogation, nous proposons une modification à cette fin. Pour terminer, nous abordons les possibilités en matière de politique de la concurrence.

### **7.1 Situation actuelle**

#### **7.1.1 Prix des consommations intermédiaires agricoles**

Des comparaisons internationales font ressortir des différences de prix significatives entre la Suisse et les pays voisins (France, Allemagne et Autriche) en ce qui concerne les consommations intermédiaires agricoles. Dans le présent chapitre, nous analysons les prix des bâtiments d'exploitation, des machines (véhicules et appareils de travail mobiles), des produits phytosanitaires, des engrais, des semences et des médicaments vétérinaires et des aliments pour animaux. Le niveau des prix généralement plus élevé en Suisse s'explique par de multiples raisons, et il serait dès lors extrêmement difficile et coûteux de les saisir, voire de les analyser. C'est pourquoi, les mandats donnés à diverses institutions ne portaient pas sur cette analyse. Les prix plus élevés s'expliquent en partie du moins par la situation particulière de la Suisse en général et de l'agriculture suisse en particulier. L'énumération ci-après n'est pas forcément exhaustive :

- Un niveau de vie plus élevé les petites structures entraînent des prix élevés des terrains à bâtir, un grand nombre de prescriptions de construction, etc.
- Les salaires sont élevés, mais il est à noter que dans certaines branches ou selon les calculs, les coûts totaux par heure de travail peuvent être tout aussi élevés en Allemagne ou en France, par exemple.
- Des entreprises internationales absorbent le pouvoir d'achat élevé des acquéreurs suisses, dans la mesure où elles peuvent maintenir les différences de prix entre pays par leur position dominante dans les canaux de vente.

- En raison des petites structures et de la demande des agriculteurs, des réseaux très denses de points de vente et de services se sont formés. En ce qui concerne les commerçants de machines agricoles, par exemple, ces réseaux impliquent certes des distances plus courtes lors des réparations, mais aussi des coûts structurels plus élevés. Il n'est pas exclu qu'une partie des coûts structurels se répercutent sur les prix des machines neuves.
- Il ne peut pas être exclu que les machines achetées en Suisse, notamment les tracteurs et les moissonneuses-batteuses, assez complexes, ont un équipement de base tendanciellement plus cher. Quant aux machines plus simples telles que les herses, les distributeurs d'engrais centrifuges ou les remorques, cet argument n'est guère pertinent.
- L'agriculture suisse est un marché restreint de machines et de moyens de production, et les quantités achetées sont faibles. La faible quantité écoulee peut exercer une influence défavorable sur la formation des prix. Par exemple, il y a quelques années, l'importateur suisse principal d'un certain produit a pu acquérir au total moins d'appareils qu'un commerçant régional en Allemagne.

L'expérience a montré que des prix élevés entraînent des coûts élevés, parce qu'ils permettent le maintien de structures peu efficaces. Cette tendance n'est pas observée uniquement dans l'agriculture, mais aussi dans les secteurs situés en amont et en aval. La présentation des différences de prix ci-après n'est aucunement une accusation de certaines branches ou entreprises. Il s'agit d'établir dans quelle mesure les prix plus élevés des consommations intermédiaires font augmenter les coûts de l'agriculture suisse et comment ceux-ci peuvent être réduits. Dans un proche avenir du moins, des différences de prix, quoique moindres, persisteront, car il est impossible d'éliminer une partie des raisons évoquées. Qui plus est, l'Etat n'a guère de possibilités d'exercer une influence directe pour réduire ces différences (cf. ch. 7.2). Cependant, la transparence créée par les études devrait influencer sur la formation des prix des consommations intermédiaires agricoles.

### 7.1.1.1 Machines

Dans une publication récente, Agroscope FAT a comparé les frais de machines en Suisse et dans les pays voisins<sup>124</sup>. Les prix des machines, qu'elles soient neuves ou utilisées, diffèrent entre la Suisse et notamment l'Allemagne et la France. A relever que l'importation directe de machines neuves par les agriculteurs a reculé ces dernières années, ne revêtant plus qu'une importance mineure. La sécurité du service et le partenariat avec l'artisanat suisse sont probablement les raisons essentielles de cette évolution. L'importation de machines d'occasion ainsi que de pièces d'usure et de rechange joue un rôle financier moins important que celle de machines neuves. Un écart de prix existe également dans ce domaine, mais il est impossible d'estimer la différence effective.

Les différences de prix entre le fabricant le plus cher et le meilleur marché sont en général considérables en Suisse, ce qui relativise la comparaison avec l'étranger. Par ailleurs, au moins trois aspects n'entrent pas en ligne compte comme raison des différences de prix:

<sup>124</sup> Rapport de la FAT n° 640: Comparaison de prix de machines agricoles, juillet 2005

- En ce qui concerne les exigences techniques, la grande majorité des véhicules agricoles fait l'objet d'une réception générale selon les directives 74/150/CEE ou 2003/37/CE. Cette réception, initiée par le fabricant, contient toutes les données nécessaires à l'homologation d'un véhicule. Elles servent également de base à la réception par type nationale. De plus, les véhicules agricoles importés pour usage propre seront exemptés de la réception par type obligatoire le 1<sup>er</sup> octobre 2005<sup>125</sup>.
- En règle générale, les brevets ne couvrent pas les machines agricoles entières, ce qui permet d'effectuer des importations parallèles.
- Depuis une enquête préliminaire menée par la Commission de la concurrence, tous les principaux importateurs renoncent aux accords portant sur la répartition géographique<sup>126</sup>.

**Tableau 48 Résultats de la comparaison de coûts des machines**

Paramètre	Résultats et commentaire
Valeurs à neuf	<p>La comparaison effectuée entre les valeurs à neuf brutes pratiquées en Suisse et en Allemagne pour un groupe de 110 machines fait ressortir un écart de 17,9%. La différence varie selon le produit: 22% pour les tracteurs à deux roues motrices, 13% pour les tracteurs à quatre roues motrices, 9% pour les machines servant au travail du sol et les moissonneuses-batteuses et 30% pour les citernes à pression et à pompe.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La FAT et la KTBL (Association pour la technologie et les structures dans l'agriculture, Allemagne) ont étudié les valeurs brutes (TVA comprise).</li> <li>• Des rabais similaires sont parfois accordés en Suisse et en Allemagne (26 et 29% dans des cas concrets).</li> <li>• Une partie des machines se vendent au même prix indépendamment du pays destinataire (Kuhn, Lemken, Same-Deutz-Fahr).</li> <li>• Les prix à la sortie de l'usine sont parfois fixés en fonction du pouvoir d'achat observé dans le pays destinataire.</li> <li>• Une partie des machines importées en Suisse ont un équipement plus exigeant (freins, embrayages, pneus, etc.).</li> <li>• Les rabais de quantité accordés à la sortie de l'usine en Suisse sont plus modestes. Ainsi, un importateur principal vend en Suisse environ 400 machines, alors qu'un commerçant local en écoule de 500 à 700 en Allemagne. Le rabais de quantité peut atteindre 10%.</li> <li>• Les remises peuvent même aller jusqu'à 35% lors des ventes forcées de gros excédents.</li> <li>• L'importation en Suisse passe en règle générale par deux niveaux, l'importateur principal et les commerçants locaux, dont chacun perçoit une marge.</li> </ul> <p>La comparaison avec la France portant sur 28 machines a également fait ressortir une différence de prix de près de 18%. En revanche, lorsqu'on compare des listes de prix (TVA comprise) en Autriche et en Suisse, on constate que le prix de 94 machines est en moyenne le même dans les deux pays. Cela indique que les différences de prix sont considérables aussi à l'intérieur de l'UE et que les structures du commerce sont en partie semblables en Autriche et en Suisse.</p>

<sup>125</sup> OFROU, Office fédéral des routes, 2005. Page d'accueil: [www.astra.admin.ch/html/fr/news/](http://www.astra.admin.ch/html/fr/news/), 22 juin 2005.

<sup>126</sup> Commission de la concurrence, 2002, Droit et politique de la concurrence, n° 4, p. 558-566, Berne

Paramètre	Résultats et commentaire
Importations directes	<p>Les importations directes ne font pas l'objet d'une statistique. Selon les estimations émanant du milieu de la vulgarisation, les importations directes de tracteurs atteignent 5%. Ce pourcentage est beaucoup plus faible pour les autres machines.</p> <p>Dans un cas isolé, un type de tracteur offert en Suisse à un prix de 95 000 francs ne coûtait que 74 000 francs lorsqu'il était importé par l'intermédiaire d'un commerçant local. Le tracteur importé officiellement a donc coûté 28% plus cher.</p> <p>Jusqu'à la fin de 2004, la réception par type d'un véhicule n'a été possible qu'avec le consentement de l'importateur principal. Le coût supplémentaire inévitable variait entre 500 et 2 000 francs.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Depuis 2005, l'importateur n'est plus compétent pour la réception par type des véhicules.</li> <li>• Pour une part, les fabricants n'approvisionnent plus les maisons de commerce sises dans la zone frontalière étrangère pratiquant l'exportation directe.</li> <li>• Les travaux sous garantie portant sur les machines neuves importées directement doivent être effectués par le commerçant suisse, qui n'a pas réalisé la vente.</li> <li>• En revanche, chaque commerçant décide des travaux de service à un moment ultérieur. Des tarifs différents sont parfois appliqués.</li> <li>• La sécurité et la qualité du service revêtent une grande importance aux yeux de l'agriculteur suisse.</li> <li>• Les importations directes par des agriculteurs ne sont plus effectuées à grande échelle et ne revêtent donc qu'une importance mineure.</li> </ul>
Pièces de rechange	<p>Il n'existe pas de statistique sur le commerce des pièces de rechange.</p> <p>L'importation directe permet des économies pouvant atteindre 30% (p. ex. fléaux pour broyeurs de paille de maïs, dents pour herses rotatives).</p> <p>Depuis peu de temps, la gestion des stocks de pièces de rechange est centralisée au niveau européen.</p>
Prix d'occasion	<p>Une comparaison entre 37 tracteurs sélectionnés offerts en Suisse avec 80 tracteurs du même type disponibles dans l'UE fait ressortir une différence de prix de 21,6%.</p> <p>Dans un cas concret, un traceur coûtait 40% moins cher dans l'UE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La comparaison a porté sur des tracteurs du même type présentant à peu près le même nombre d'heures d'exploitation.</li> <li>• L'âge des tracteurs ne joue pas le même rôle dans l'estimation de la valeur actuelle que dans l'industrie automobile.</li> <li>• Le chargeur frontal est souvent pris en compte dans les offres étrangères.</li> <li>• Lors de la comparaison des machines d'occasion, il faut bien noter que les différents véhicules ne se trouvent pas tous dans le même état, selon l'utilisation et l'entretien.</li> <li>• Comme pour les machines neuves, il s'agit des prix bruts: les rabais ne sont pas pris en considération.</li> <li>• Les importations directes concernent souvent des tracteurs et des moissonneuses-batteuses comptant un petit nombre d'heures d'exploitation. Leur portée n'est toutefois pas connue.</li> <li>• Le commerce passe dans une large mesure par les ateliers et non par les agriculteurs.</li> </ul>

Paramètre	Résultats et commentaire
Salaires dans les ateliers agricoles	L'Union suisse du métal a fixé la valeur indicative pour les frais salariaux dans une fourchette de 85 à 120 fr./h TVA non comprise (= 91 à 129 fr./h TVA comprise). Taux effectifs dans les ateliers: 72 fr./h TVA non comprise = 77 fr./h TVA comprise. Valeur indicative en Allemagne: 2 400 €/mois net = 47 fr./h TVA comprise, le coût brut s'élevant à 164% et la main-d'œuvre représentant 1 932 MOh/an.

Source: Agroscope FAT Tänikon

Les différences de prix par rapport à l'étranger présentées dans le tableau 48 concernent les valeurs brutes, y compris la TVA, les prix étrangers servant de base au calcul. Afin d'apprécier la différence de coûts, il convient de comparer l'achat de machines auprès d'un commerçant suisse avec l'importation directe, pour déduire ensuite la TVA étrangère plus élevée remboursée et additionner la TV suisse perçue. Si l'on compte sans la TVA, la différence de prix est plus élevée même si l'on prend comme base les prix suisses. Une différence significative est notamment à signaler par rapport à l'Autriche (tableau 49). Relevons également que les frais de transfert liés à l'importation directe ne sont pas pris en compte dans cette comparaison.

**Tableau 49 Différence de prix des machines selon la base de prix et la TVA**

	D	F	A
Nombre de machines comparées	110	28	94
Différence moyenne, prix étranger = 100%, y c. TVA	17.9%	17.8%	0.8%
Taux de la TVA à l'étranger	16.0%	19.6%	20.0%
Taux de la TVA en Suisse	7.6%	7.6%	7.6%
Différence moyenne, prix Suisse = 100%, sans la TVA	19.6%	20.8%	9.5%

Source: Agroscope FAT Tänikon (2005) : Rapport de la FAT n° 640, calculs de l'OFAG

Vu les écarts en ce qui concerne les valeurs à neuf, les importations directes et les prix d'occasion, la différence moyenne de prix pour les machines, les tracteurs et les biens d'équipement est estimée à 15%. Pour ce qui est de l'entretien et des réparations, nous évaluons la différence de prix à 30%, sur la base d'une estimation prudente et compte tenu des salaires facturés par les ateliers.

### 7.1.1.2 Bâtiments d'exploitation

Agroscope FAT a analysé la situation des coûts dans le domaine des bâtiments d'exploitation et comparé les coûts de construction (tableau 50). Selon son rapport, les normes et prescriptions divergentes appliquées en Suisse et dans les pays environnants n'expliquent qu'une petite partie des différences en ce qui concerne les investissements de construction dans la garde de vaches laitières. Ce sont avant tout le coût plus bas de la main-d'œuvre et des matériaux, un perfectionnisme moins marqué et la valeur plus élevée attribuée aux prestations propres en Suisse qui font que les charges réelles peuvent être de 40% moins élevées dans les pays étudiés. Malgré un niveau général des coûts défavorable, les coûts marginaux de la construction ont reculé aussi en Suisse, notamment en raison de l'instauration des aides à l'investissement forfaitaires (cf. ch. 2.4.1.8). En partie, la planification est meilleur

marché à l'étranger: d'une part, elle est offerte par des services publics (subventionnement); d'autre part, les honoraires facturés par les bureaux d'ingénieurs chargés de la planification sont plus bas. En Autriche et en France, le coût de la planification ne représente qu'environ 1% des frais de construction totaux, à la différence de l'Allemagne et de la Suisse, où il en représente 6 à 8%.

Afin d'estimer la différence de coûts, il est supposé que des entreprises étrangères construisent des bâtiments en Suisse. Il convient en outre de prendre en considération le taux de la TVA inférieur à ceux appliqués en Autriche (-12,4%), en Allemagne (-8,4%) et en France (-12%). Abstraction faite de la TVA, du coût de la planification et des prestations propres, la différence moyenne oscille entre 21 et 37% des prix suisses (tableau 50). Vu les frais de transfert considérables pouvant grever la construction par des entreprises étrangères et les exigences qualitatives plutôt plus élevées en Suisse, il est supposé que la différence de tarifs d'entreprise avoisine 25%.

**Tableau 50 Comparaison du coût de la construction d'étables pour le bétail laitier sélectionnées<sup>1</sup>**

Projets de construction	Nombre de PGB	A l'étranger fr. par PGB	Calcul pour la Suisse fr. par PGB	Tarifs d'entreprise à l'étranger en %
A1	36.5	9 323	14 822	62.9
A2	22.4	7 197	8 203	87.7
A3	21.0	11 843	14 645	80.9
A4	44.0	7 819	9 176	85.2
<b>Autriche</b>				<b>79.2</b>
D1	59.0	5 668	8 996	63.0
D2	45.2	5 693	10 527	54.1
D3	83.5	4 947	8 576	57.7
D4	115.0	6 233	8 321	74.9
<b>Allemagne</b>				<b>62.4</b>
F1	119.6	3 263	5 038	64.8
F2	89.4	5 654	8 385	67.4
F3	52.0	5 984	9 941	60.2
<b>France</b>				<b>64.1</b>

<sup>1</sup> Charges réelles sans les coûts de la planification, en francs par place de gros bétail (PGB)

Source: Agroscope FAT (2003) : Rapport de la FAT n° 595, calculs de l'OFAG

### *Équipements d'exploitation*

A ce jour, les prix des équipements d'exploitation n'ont pas fait l'objet d'une comparaison complète. La base de données est nettement plus restreinte que pour les machines et appareils, de sorte que la comparaison est difficile; en outre, les équipements sont le plus souvent installés en fonction du bâtiment. On peut cependant supposer que les différences de prix par rapport aux pays voisins sont du même ordre que celles constatées pour les machines et appareils (15%).

#### **7.1.1.3 Moyens de production**

Les prix des moyens de production présentent dans certains domaines des différences notables en comparaison aux pays voisins. Diverses organisations et institutions ont soulevé dernièrement la question des différences de prix pour une part considérables entre la Suisse et les pays environnants dans le domaine des

moyens de production agricoles. Hormis l'Union suisse des paysans, qui a abordé l'évolution des coûts et la comparaison avec l'UE dans son Rapport de situation 2004, c'est le Surveillant des prix qui suit les prix des consommations intermédiaires dans l'agriculture, investiguant notamment les affaires en contrepartie dénoncées par le public. Ce sujet est également très présent dans les médias.

Dans une étude<sup>127</sup> réalisée sur mandat de l'OFAG, la Haute école suisse d'agronomie a présenté l'évolution et les différences de prix pour certains produits et applications dans les domaines des produits phytosanitaires, des engrais, des semences et des médicaments vétérinaires avec davantage de détails que les recensements précités. Les prix n'ont pas évolué de la même manière durant les dix dernières années dans les domaines étudiés. Ils ont augmenté pour un assez grand nombre de produits, mais ils ont baissé pour certains produits phytosanitaires en raison de l'échéance du brevet. Quant aux semences, la brièveté des cycles de vie des produits influe sur les prix. Ceux-ci sont assez élevés au moment de l'introduction sur le marché pour reculer dans les années qui suivent sous la pression de nouvelles variétés arrivant sur le marché. Les nouveaux produits (variétés) concurrentiels sont lancés sur le marché à un niveau de prix nettement plus élevé que ceux qui sont déjà établis.

En Allemagne ou en France, les principaux engrais sont en moyenne d'env. 20 à 55% moins chers, les semences (variétés non multipliées en Suisse), de 5 à 40% et les médicaments vétérinaires, de 5 à 55%. Quelques produits sont moins chers en Suisse dans ces domaines, mais ils ne jouent qu'un rôle négligeable au vu des quantités distribuées. L'écart concernant les engrais, 34% en moyenne, est réduit à 20% compte tenu de la grande dispersion des prix de comparaison utilisés dans le calcul au tableau 52. Relevons par ailleurs que les différences de prix peuvent atteindre 67% même à l'intérieur de la Suisse. Elles s'élèvent à 24% pour les produits phytosanitaires et les médicaments vétérinaires et à 22% pour les semences qui ne sont pas multipliées en Suisse (tableau 51). La comparaison a porté sur les prix sans compter la TVA.

**Tableau 51 Prix des moyens de production dans l'UE<sup>1</sup>, en% des prix suisses**

Poste	Moyenne, en%	Moyenne du 1 <sup>er</sup> quartile, en%	Moyenne du 4 <sup>e</sup> quartile, en%	Nombre de produits
Engrais <sup>2</sup>	66	43	81	21
Produits phytosanitaires	76	49	107	87
Semences <sup>3</sup>	78	53	96	10
Médicaments vétérinaires	76	50	101	16

<sup>1</sup> Allemagne, France

<sup>2</sup> prix d'achat anticipé et prix saisonniers

<sup>3</sup> semences de variétés non multipliées en Suisse

Source: HESA Zollikofen

Les dispositions sur la mise en circulation des produits ont été adaptées au droit de l'UE pour les différentes catégories de moyens de production agricoles. Grâce à la reconnaissance réciproque des dispositions relatives aux semences et aux mesures phytosanitaires contre les organismes nuisibles dans le cadre des accords bilaté-

<sup>127</sup> Preisvergleich landwirtschaftlicher Produktionsmittel, étude HESA, août 2005

raux, il est possible d'importer librement et de mettre en circulation en Suisse des semences et du matériel végétal. Dans ces domaines, la Suisse ne peut plus réduire les coûts sur le plan technique.

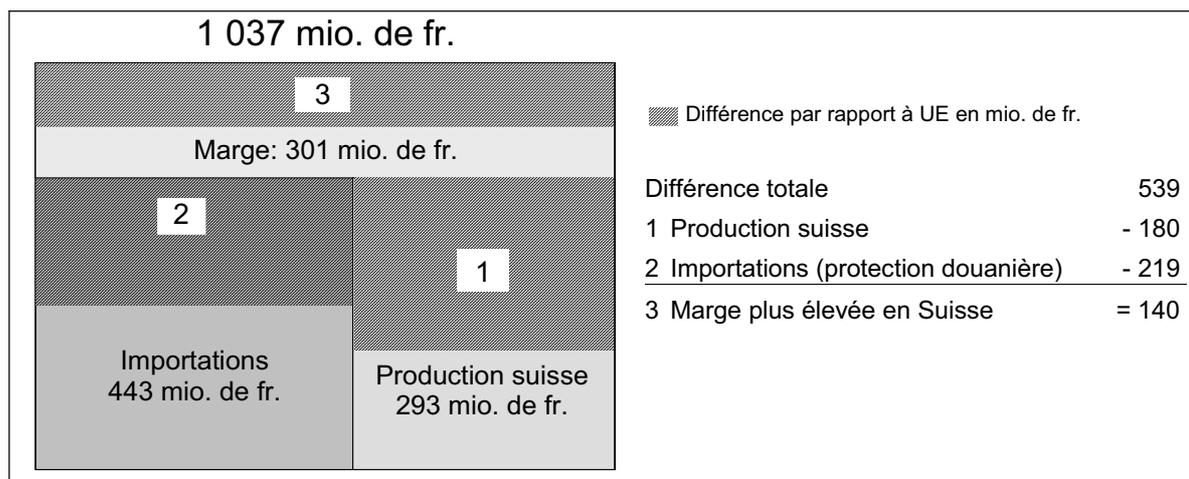
La législation relative aux produits chimiques entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août délègue davantage de compétences, mais aussi davantage de responsabilité aux commerçants. Les charges ont été assouplies en ce qui concerne par exemple l'étiquetage des produits chimiques (y compris les produits phytosanitaires et les engrais). Cet étiquetage relève de la responsabilité des entreprises, les autorités n'effectuant plus que des contrôles par sondage. Cette mesure a pour objectif de réduire les coûts pour les entreprises et, à condition que les marges restent stables, pour les acheteurs.

#### **7.1.1.4 Aliments pour animaux**

Les aliments concentrés présentent les plus grandes différences de coûts. Selon nos relevés, les écarts de prix par rapport aux pays voisins s'élèvent à 48% en moyenne (Allemagne: 50%, France: 46%). D'après les Comptes économiques de l'agriculture, 1 735 millions de tonnes d'aliments concentrés ont été disponibles en 2002, dont 270 millions ont été utilisés dans les exploitations et 1 525 achetés (y compris sels minéraux et autres additifs). En Suisse, le relevé a porté sur les prix de vente actuels de grands fabricants d'aliments composés, rabais compris (16 t en vrac, 200 t quantité annuelle, juillet 2005). Quant à l'UE, il s'agit des listes des prix (sans rabais) établies en 2004 pour l'Allemagne et la France (Eurostat, ZMP). On a calculé la différence de prix en pondérant les prix pratiqués dans l'UE pour les différents mélanges en fonction de leur part dans la quantité achetée en 2002.

La structure suisse des composants a servi de base pour le calcul du coût des matières premières des fabricants d'aliments concentrés. Les différents composants ont été calculés aux prix suisses et à ceux de l'UE. En raison de la structure des prix (protection à la frontière), on a tendance à utiliser en Suisse des composants (riz en brisure, amidon, etc.) qui sont plus chers sur le marché mondial que les céréales. C'est pourquoi, les coûts des matières premières de l'UE ont été calculés à l'aide du prix européen des céréales pour ces produits.

En 2002, les dépenses des agriculteurs suisses pour des aliments concentrés se sont montées à 1 037 millions de francs. Les Comptes économiques de l'agriculture (CEA) font état d'un coût bien plus élevé des aliments achetés pour animaux (env. 1,5 mia. de fr.). Cette différence s'explique, d'une part, par le fait que les agriculteurs, en plus des aliments concentrés, achètent des produits dérivés supplémentaires issus de la production agricole (petit-lait, lait écrémé, cossette, marc). Il n'existe pas de données sûres concernant les différences de prix dans ce domaine. D'autre part, dans les relevés précités, le prix des aliments concentrés a été évalué à un niveau nettement inférieur à celui retenu dans les CEA.

**Figure 48 Composition du coût des aliments concentrés (2002)**

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

La suppression des droits de douane perçus sur les aliments pour animaux réduirait certes le prix des importations, mais elle se répercuterait aussi directement sur les prix des aliments suisses et, partant, sur les revenus agricoles. Selon le calcul des différences présentées dans la figure 48, la marge des transformateurs et des commerçants est beaucoup plus élevée en Suisse. La différence de marge par rapport à l'UE s'élève à 140 millions de francs.

Une réduction des prix des aliments pour animaux entraîne à la baisse ceux des denrées alimentaires d'origine animale (viande, oeufs, produits laitiers, etc.), pour autant que la diminution des coûts de la garde d'animaux soit répercutée sur les prix à la consommation. Cependant, en ce qui concerne les aliments produits en Suisse, elle fait aussi reculer d'autant le revenu du secteur agricole. L'abaissement du prix-seuil prévu dans le cadre de la Politique agricole 2011 permettra de réduire de 20 à 30% l'écart de prix des matières premières, soit des différentes composantes des aliments pour animaux. Une baisse des frais de transformation est nécessaire pour que les prix des aliments composés reculent dans la même mesure.

### 7.1.2 Différences de coûts par rapport à l'UE

Le tableau 52 concerne tous les postes des Comptes économiques de l'agriculture. Les différences de prix figurant dans le tableau découlent des estimations faites sous les chiffres 7.1.1.1 à 7.1.1.4. sur la base des relevés des prix décrits ci-dessus. Comme le niveau des salaires est de 25% au moins plus élevé en Suisse que dans les pays voisins, les frais de vétérinaire, les frais des prestations de services agricoles (entrepreneurs de travaux agricoles) et les coûts salariaux ont été calculés sur cette base. Les différences de prix concernant l'énergie, les « autres biens et services », les « plantations et autres amortissements », les « baux à ferme » et les « intérêts » ont été estimées par l'OFAG. Au total, ces calculs font ressortir une différence de coûts d'environ 1 125 millions de francs, entre la Suisse et l'UE, pour ce qui est des charges réelles agricoles. Sans prendre en compte les coûts supplémentaires occasionnés par l'agriculture elle-même, il résulte une différence de coûts de 938 millions de francs uniquement pour les consommations intermédiaires et les amortissements.

**Tableau 52** Différence des charges réelles agricoles Suisse-UE liée aux prix

	Valeur CEA 2002/04 Mio. de fr.	Estimation de la différence de prix <sup>1</sup> %	Différence des coûts Mio. de fr.
<b>Consommations intermédiaires</b>			
Semences et plants <sup>2</sup>	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	41
Aliments pour animaux <sup>3</sup>	1 549	-- <sup>4</sup>	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 <sup>5</sup>	541	10	54
<b>Amortissements</b>			
Machines et autres biens d'équipement	1 018	15	153
Constructions	758	25	189
Plantations et autres	117	10	12
<b>Consommations intermédiaires et amortissements totaux<sup>6</sup></b>			
	<b>6 419</b>	<b>15</b>	<b>938</b>
<b>Facteurs</b>			
Rémunération des salariés	824	25	206
Fermages	201	50	101
Intérêts	339	-35	- 119
<b>Charges réelles totales<sup>6</sup></b>			
	<b>7 784</b>	<b>14</b>	<b>1 126</b>

<sup>1</sup> Les différences de prix se réfèrent aux pays voisins, soit l'Allemagne, la France et l'Autriche

<sup>2</sup> Sans les semences faisant l'objet du commerce entre exploitations agricoles, dont la valeur s'élève à 32 mio. de fr.

<sup>3</sup> Déduction faite des aliments pour animaux produits et consommés dans l'exploitation, d'une valeur de 1 197 mio. de fr. et de ceux faisant l'objet du commerce entre exploitations agricoles, d'une valeur de 40 mio. de fr.

<sup>4</sup> La différence de prix concernant les aliments concentrés est expliquée au ch. 7.1.1.4

<sup>5</sup> Sans location des contingents laitiers (36 mio. de fr.)

<sup>6</sup> Déduction faite des moyens de production produits et utilisés dans l'exploitation et de ceux faisant l'objet du commerce entre exploitations agricoles, d'une valeur de 1 620 mio. de fr.

Source: OFS, Agroscope FAT Tänikon, HESA, estimation de l'OFAG

Afin d'estimer la différence de coûts, il convient de prendre en considération les développements suivants:

- Les frais de transport supplémentaires, qui seraient généralement liés à l'importation directe en Suisse de biens et services étrangers, n'ont pas été pris en compte.
- L'utilisation de quantités réduites et l'amélioration des structures de production peuvent également exercer une influence bénéfique sur l'évolution des coûts.

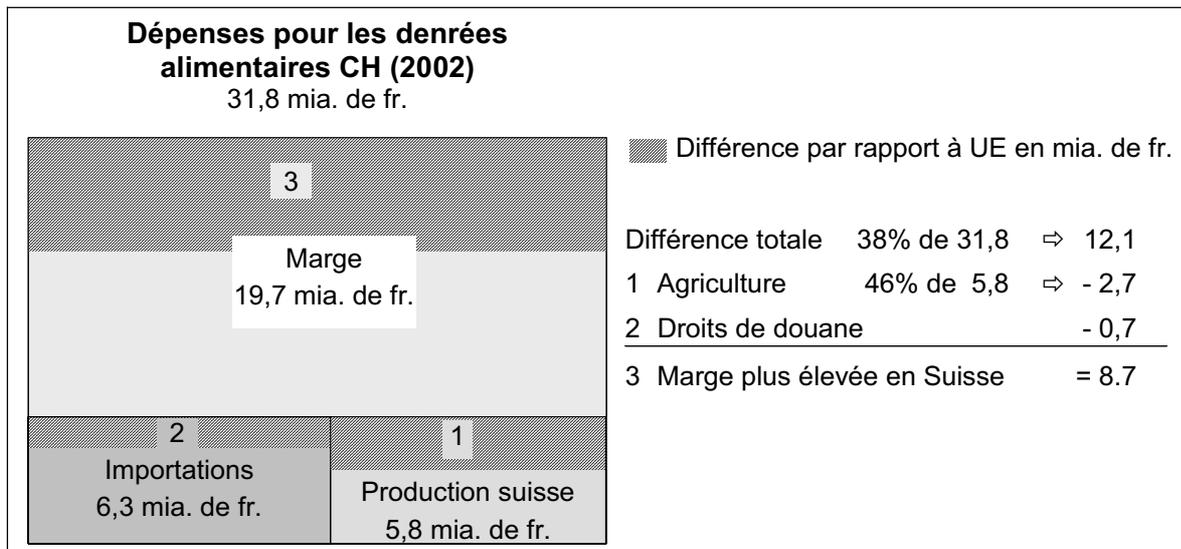
- Les différences de prix estimées sont des moyennes. Il existera toujours des biens et services offerts à l'étranger à un prix s'écartant plus ou moins du prix suisse.
- En Suisse comme dans l'UE, on doit s'attendre à une hausse des coûts de production notamment en raison du renchérissement de l'énergie.
- A l'intérieur de l'UE, des différences de prix considérables des moyens et facteurs de production sont observées malgré les frontières ouvertes entre les pays membres. Le « bonus suisse » (mise à profit du niveau plus élevé des prix), escompté pour les produits agricoles en cas d'ouverture de la frontière entre la Suisse et l'UE, pourrait aussi concerner les consommations intermédiaires.

### 7.1.3 La Suisse, un îlot de cherté en matière de denrées alimentaires

Les comparaisons avec la situation des coûts à l'étranger montrent que la Suisse est d'une manière générale un « îlot de cherté ». Une règle empirique veut que dans les dépenses pour les denrées alimentaires du pays, les coûts supplémentaires résultent à raison d'un tiers des prix plus élevés payés à la production agricole, du coût plus élevé de la transformation et des plus grosses marges de la distribution dans les secteurs situés en aval.

La figure 49 présente une estimation de la répartition des dépenses pour les denrées alimentaires. En ont été exclues les boissons alcoolisées; quant aux repas pris à l'extérieur, seuls les prix de revient des entreprises de restauration ont été pris en compte. Les dépenses totales pour les denrées alimentaires ainsi établies s'élèvent à 31,8 milliards de francs et comprennent la valeur de la production suisse de près de 6 milliards ainsi que celle des produits importés de plus de 6 milliards. Le solde avoisinant 20 milliards de francs représente la marge de la branche alimentaire. D'après une comparaison fondée sur un panier de la ménagère standard, les prix des denrées alimentaires sont, dans l'UE, de 38% inférieurs à ceux enregistrés en Suisse. Compte tenu du total de 31,8 milliards de francs, la différence de prix dépasse 12 milliards. Les produits agricoles d'un panier standard coûtent dans l'UE en moyenne 46% de moins qu'en Suisse. Ainsi, la part de la production indigène à cette différence se chiffre à 2,7 milliards, dont près de la moitié pour les consommations intermédiaires, les amortissements et les salaires plus élevés. Le reste des coûts supplémentaires provient de l'agriculture elle-même.

Les denrées alimentaires importées sont renchéries par les droits de douane de 700 millions de francs. Si l'on déduit la différence de 7,7 milliards imputable à la production indigène et le montant des droits de douane de 700 millions des 12,1 milliards de francs, on obtient la marge des secteurs situés en aval, qui est de près de 9 milliards plus élevée que dans l'UE.

**Figure 49 Composition des dépenses pour les denrées alimentaires en Suisse**

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

Les branches situées en aval de l'agriculture comprennent le plus souvent deux échelons de transformation, ainsi que le commerce de gros et de détail. Au premier échelon, ce sont les fromageries, laiteries, boucheries, moulins de céréales panifiables et fourragères, sucreries, huileries, etc. Dans la plupart des domaines, ces entreprises sont indispensables à la production dans le pays. Le trafic de perfectionnement passif à l'étranger, visé dans la loi sur les douanes, n'est autorisé qu'à défaut de capacité de transformation en Suisse. En outre, les entreprises de transformation étrangères se trouvent trop loin pour les matières premières à forte teneur d'eau qui se conservent mal (lait, pommes de terre, betteraves sucrières).

Ce ne sont pas seulement les prix moyens à la production, départ ferme, qui sont nettement plus élevés qu'à l'étranger; il en va de même pour les marges de la transformation et du commerce. Le niveau élevé des prix dans la production alimentaire entière a plusieurs raisons:

- La protection agricole se traduit par un niveau plus élevé des prix des produits indigènes et contribue à ce que la production agricole puisse accomplir ses multiples tâches. Cependant, les prix plus élevés et les paiements directs permettent à leur tour un plus haut niveau des coûts. Celui-ci ne baissera que sous la pression du fléchissement des prix.
- Le marché suisse est souvent trop petit pour que les entreprises du premier échelon de la transformation puissent rivaliser avec les entreprises étrangères. Comme il s'agit le plus souvent d'un petit nombre d'entreprises, la pression de la concurrence est trop faible pour les pousser à améliorer leur compétitivité au rythme de l'évolution à l'étranger. Le deuxième échelon de l'industrie alimentaire, généralement mieux intégré dans les marchés internationaux, ne se limite pas autant au marché suisse.
- Le niveau général des coûts plus élevé renchérit en Suisse la production de denrées alimentaires à tous les échelons. En effet, les terrains, le travail,

l'énergie, les bâtiments et les matières premières sont fréquemment bien plus chers que dans les pays voisins.

- Apparemment, les structures du marché, qui se sont développées dans les conditions-cadre économiques et naturelles de la Suisse, conduisent à une concurrence imparfaite tant dans les secteurs en amont que dans ceux en aval.
- Dans les branches situées en amont et en aval de l'agriculture, les entreprises actives sur le plan international s'adaptent au niveau plus élevé des prix en Suisse et absorbent le pouvoir d'achat supplémentaire.

## 7.2 Mesures

L'analyse montre que les coûts supplémentaires sont occasionnés tout au long de la chaîne alimentaire. Dans l'agriculture, il est possible d'y parer par des mesures de la politique agricole (ch. 7.2.1). Quant à la réduction des coûts dans la transformation des produits agricoles, elle passe par la révision des dispositions relatives au trafic de perfectionnement (ch. 7.2.2). L'hypothèse selon laquelle certaines dispositions renchériraient les machines, les bâtiments et les moyens de production ne s'est avérée que dans des cas isolés lors de la vérification circonstanciée (ch. 7.2.3). Dans les secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture, l'Etat ne dispose donc pour l'essentiel que de la politique de la concurrence pour réduire les coûts (ch. 7.2.4).

### 7.2.1 Réduction des coûts et évolution structurelle dans l'agriculture

La conclusion selon laquelle l'agriculture ne contribue que peu à renchérir les prix à la consommation en Suisse ne doit pas faire croire que l'on peut rester les bras croisés dans le secteur agricole, qui a tout intérêt à déployer des efforts pour réduire les coûts. Il se sabote lui-même s'il ne saisit pas les chances à cette fin. L'agriculture ne peut accomplir les multiples tâches relevant de son mandat constitutionnel tout en restant productive que si elle utilise toujours à nouveau les possibilités de maintenir et d'améliorer la compétitivité.

La réduction de 15% des prix-seuils des céréales et des aliments pour animaux, la réallocation des fonds du soutien des marchés aux paiements directs et la mise en œuvre des obligations contractées dans le cadre de l'OMC feront probablement baisser le revenu sectoriel de l'agriculture de 520 millions de francs (17%) d'ici à 2009. Pour demeurer viables à long terme, les exploitations doivent utiliser résolument toute possibilité de rationalisation. La restructuration et la compression des coûts qui s'ensuit ramèneront la différence de prix à la production par rapport à l'UE de 46 à 40% (cf. ch. 1.7.5).

### 7.2.2 Protection douanière des produits agricoles transformés

Au-delà des mesures de la Politique agricole 2011, il convient d'examiner les répercussions de la protection agricole sur la concurrence dans la transformation de produits agricoles (escalades douanières). Lorsque les produits transformés sont grevés de droits de douane plus élevés que les matières premières, les entreprises jouissent d'une protection économique. Celle-ci doit être réduite au minimum et se limiter aux échelons de transformation qui sont nécessaires pour le maintien de la

production. Les adaptations adéquates sont prévues lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre les résultats du cycle de Doha de l'OMC.

Conformément à la loi sur les douanes du 18 mars 2005, la réduction ou l'exonération des droits de douane peut être accordée pour les trafics de perfectionnement actif et passif, si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose (art. 12 et 13 LD). Conformément à la disposition transitoire de l'art. 132, le trafic de perfectionnement passif (transformation à l'étranger) des produits agricoles pourra aussi en bénéficier à partir de 2012, même si les capacités de transformation sont disponibles dans le pays. Cette libéralisation générale du trafic de perfectionnement exposera fortement l'industrie de transformation suisse à la concurrence européenne et induira une baisse des coûts dans le pays. Il est prévu d'affermir la prévisibilité et la sécurité juridique en matière de trafics de perfectionnement actif et passif dans les ordonnances d'exécution relatives à la loi sur les douanes.

### **7.2.3 Adaptation de prescriptions spécifiques**

Nous énumérons dans le présent chapitre les prescriptions et d'autres causes du niveau élevé des prix dans l'agriculture. Des propositions visant à réduire les coûts ne sont formulées que si elles ne limitent pas la sécurité pour l'être humain et l'environnement et si les possibilités de surveillance et de contrôle minimales demeurent garanties.

Des entraves techniques au commerce freinent l'échange transfrontalier de produits (moyens de production, machines, équipements et appareils) en raison des prescriptions techniques (exigences juridiques contraignantes concernant la mise en circulation de produits). Autres raisons: normes hétérogènes, leur application disparate, ou encore, non-reconnaissance d'essais, d'évaluations de conformité, d'enregistrements et d'homologations. Dans les domaines des machines et des appareils ainsi que des moyens de production, l'harmonisation est déjà très poussée. Afin de réduire encore les entraves au commerce des moyens de production avec l'UE, il est souhaitable de parvenir à la reconnaissance des homologations de l'Union.

#### **7.2.3.1 Machines**

L'équivalence des prescriptions légales entre la Suisse et l'UE existe en ce qui concerne les machines, véhicules et tracteurs agricoles. C'est l'Accord international relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité qui règle l'accès réciproque au marché en la matière. Les prescriptions suisses étant dans une large mesure adaptées à celles de l'UE, il n'est pas nécessaire de procéder à des modifications onéreuses des tracteurs et machines en vue de leur homologation et de leur exploitation. Le tableau 53 présente les prescriptions encore applicables à l'admission dans le trafic routier et le tableau 54, celles concernant l'exploitation. Dans ces domaines, les prescriptions qui augmentent les prix par rapport à l'étranger seront soit abrogées prochainement, ou un traitement spécial réservé à l'agriculture ne se justifie pas, ou encore, les dispositions en vigueur n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour l'agriculture. C'est pourquoi, il n'est pas proposé de nouvelles modifications.

**Tableau 53 Prescriptions actuelles relatives à la réception des véhicules routiers**

Type de prescription	Base légale / compétence	But	Comparaison CH-UE, ou influence sur les coûts de production	Avantages (+) et inconvénients (-) d'une abrogation / modification	Proposition
Réception par type des tracteurs et des véhicules automobiles agricoles	ORT, OETV 2, 2003/37/CE/OFROU	Nécessaire à l'admission du véhicule.	Une réception générale CE est aussi applicable en Suisse.		--
Exigences techniques concernant les véhicules sans réception générale CE: - remorques de transport à pneus larges ; il n'est pas autorisé de munir le véhicule de traction de doubles roues, de sorte qu'il soit aussi large que la remorque, lorsque celle-ci est plus large que 3 m ; - à l'étranger, un frein de service pour des remorques de travail de plus de 3 t n'est pas prescrit et, par conséquent, pas installé	OETV/OFROU, OCR cantonaux	Sécurité dans la circulation routière.	Rééquipement ou transformation parfois onéreux des machines importées.	+ L'abrogation facilite et simplifie la mise en service et en réduit le prix - Elle peut augmenter les risques dans la circulation routière et dans l'exploitation.	Pour les remorques de transport à pneus larges de plus de 3 m de largeur, une indication au devant du tracteur suffit ; adaptation OETV

**Tableau 54 Prescriptions en vigueur sur l'exploitation des machines et appareils**

Type de prescription	Base légale / compétence	But	Comparaison CH-UE, ou influence sur les coûts de production	Avantages (+) et inconvénients (-) d'une abrogation / modification	Proposition
RPLP pour les transports effectués avec des tracteurs à titre professionnel	ORPL/OFROU	Recettes de la Confédération pour l'entretien des routes.	Montant forfaitaire pour tracteur et remorque (>3,5t): 10 fr./100kg chacun.		--

Type de prescription	Base légale / compétence	But	Comparaison CH-UE, ou influence sur les coûts de production	Avantages (+) et inconvénients (-) d'une abrogation / modification	Proposition
Durée du travail et du repos enregistreurs de fin de parcours pour les tracteurs à usage professionnel	OTR 1/OFROU	Garantie de la capacité de conduire des chauffeurs.	Entrave inutile à l'utilisation professionnelle de tracteurs (plaques blanches) pour les travaux agricoles. Une telle réglementation n'existe pas dans l'UE.	+ Simplification; il est difficile d'estimer les économies (plutôt réduites: pas d'enregistreur).	Proposition de modification du GT agricole « prescriptions routières » 05 <sup>1</sup> : exception pour les véhicules jusqu'à 45 km/h
Expertise périodique obligatoire pour les véhicules agricoles immatriculés	OETV/OCR cantonaux	Garantir la sécurité de l'exploitation et le bon fonctionnement des véhicules	Env. 150 fr. par expertise, tous les 5 ans	+ Réduction des coûts - augmentation du risque de voir des véhicules peu sûrs en service.	
Tests périodiques pour les pulvérisateurs	OPD/OFAG	Garantir une protection des plantes acceptable aux plans économique et écologique par une application exacte des produits phytosanitaires	Env. 20% des atomiseurs testés (souvent buses) ont été mis en cause	+ économies (env. 3500 tests à 85 fr. = env. 300 000 fr.). - risque accru d'application inexacte	--
Autorisation d'utiliser des produits phytosanitaires à titre professionnel (cours de formation et examen)	OPerA, art. 1; OSubst, art. 45, al. 1/DFI, OFEFP	Application professionnelle, peu polluante	Peu d'effets sur les coûts		--
Permis utiliser des produits phytosanitaires lors de vols d'épandage (atomiseurs montés sur hélicoptère)	OSubst, art. 46/OFAC, OFAG, OFEFP	Application professionnelle, peu polluante	Peu d'effets sur les coûts		--

### 7.2.3.2 Bâtiments d'exploitation

Les normes ainsi que de nombreuses prescriptions applicables dans le secteur de la construction relèvent en Suisse des associations professionnelles concernées ou du droit cantonal. Au niveau de la Confédération, la marge de manœuvre est donc plutôt étroite dans ce domaine. En revanche, les normes relatives aux produits de

---

construction sont harmonisées au niveau national dans la loi fédérale sur les produits de construction et les dispositions d'exécution y relatives<sup>128</sup>.

Les normes et prescriptions applicables aux bâtiments d'exploitation doivent permettre que la construction et l'utilisation de ces bâtiments soient aussi sûres et respectueuses de l'environnement que possible et protéger l'homme et les animaux des dommages. Si elles imposent des limites lors de la construction et se répercutent sur le coût, elles offrent aussi une certaine sécurité au maître de l'ouvrage. Les normes de la SIA sont reconnues comme « règles reconnues de l'art de construire ». D'une manière générale, elles sont suivies par les constructeurs et servent de repères en cas de dommages. Les normes de construction, régissant le dimensionnement des bâtiments, sont régulièrement harmonisées dans l'espace européen (euronormes). Cependant, ce processus prend beaucoup de temps.

L'analyse des différentes normes et prescriptions applicables aux bâtiments d'exploitation agricoles montre que des divergences existent certes entre la Suisse et les pays voisins, mais qu'elles ne renchérissent les bâtiments en Suisse que dans une faible mesure. En outre, il est difficile voire impossible de chiffrer les différences de coût qui en résultent, car le résultat est fonction d'un trop grand nombre de facteurs. Les normes et prescriptions concrètes n'étant le plus souvent pas fixées au niveau fédéral, les propositions de réduction ne portent que sur quelques positions.

<sup>128</sup> RS 933.0

**Tableau 55 Normes et prescriptions en vigueur relatives aux bâtiments d'exploitation**

Type de prescription	Compétence/base légale Influence sur les frais de production	Remarques Possibilité d'abrogation; avantages et inconvénients en cas d'abrogation	Proposition
<b>Normes SIA<sup>129</sup></b> Associations; prescriptions des associations: le maître de l'ouvrage peut intégrer les normes SIA dans les conditions du contrat.			
Charges induites par la neige et le vent	<p>Les charges (hypothèses de charges nécessaires) changent selon l'exposition du bâtiment.</p> <p>Les coûts supplémentaires ou des économies résultant des prescriptions suisses ne sont pas quantifiables.</p>	<p>Selon la région et l'exposition A cet égard, de grandes différences existent parfois à l'intérieur des pays voisins. Une comparaison est cependant difficile, car les conditions (quantité de neige, force du vent) varient en fonction de la région (pas seulement altitude).</p> <p>Charges induites par la neige (Rapport de la FAT 595):</p> <p>A: Valeurs plus ou moins élevées selon la zone (+/- 30%) F: Valeurs moins élevées en-dessous de 400 m et en-dessus de 600 m (20 à 40% à 1000 m) D: Selon la région, valeurs plus élevées à partir de 300 m, la différence atteignant 40% (1000 m) I: Valeurs généralement plus élevées (différence allant jusqu'à 30%)</p> <p>Charges induites par le vent (Rapport de la FAT 595):</p> <p>Tendance D, F, I: valeurs légèrement moins élevées (5 à 15%) à l'intérieur du pays et légèrement plus élevées dans les régions côtières.</p>	--
Sollicitation admissible du matériau (béton, acier, bois)	<p>Pas de différence pour les constructions en béton</p> <p>Quant à l'acier et au bois, les coûts supplémentaires ne sont pas quantifiables</p>	<p>Les normes sont presque identiques dans les pays environnants. Elles sont constamment harmonisées. Les tensions admissibles dans les matériaux en Suisse et dans l'UE sont comparables.</p> <p>Pour les constructions en béton, la déformation admissible (flèche) est identique par rapport à la norme de l'UE, alors qu'elle est plus faible pour l'acier et le bois (Suisse: norme plus stricte). La flèche n'est cependant déterminante pour le dimensionnement des éléments qu'en cas de constructions de grande portée.</p>	--

<sup>129</sup> Société suisse des ingénieurs et architectes

Type de prescription	Compétence/base légale Influence sur les frais de production	Remarques Possibilité d'abrogation; avantages et inconvénients en cas d'abrogation	Proposition
Rémunération de la planification	Il est parfois difficile de chiffrer précisément le coût de la planification, en partie compris dans les autres prix de la construction.  En cas de projet privé, ce coût (architecte, ingénieur) se situe entre 6 et 8% aussi dans les pays voisins.	Les honoraires pour les travaux de planification sont fonction du marché; ils sont bien inférieurs aux montants figurant dans le tarif SIA. Ces derniers ne sont réalisables qu'exceptionnellement (planification meilleur marché, mais aussi moins de prestations).  Selon l'étude de la FAT (Rapport 595), les coûts de la planification sont en partie très bas dans les pays voisins. Des services publics établissent parfois des projets à un prix symbolique (une sorte de subventionnement).	--

Protection des eaux	Confédération: loi sur la protection des eaux; exécution par le canton  Les recommandations de la Confédération (guide, Informations n° 12 et 13) sont le plus souvent appliquées comme des prescriptions par les cantons (p. ex. épaisseur des parois pour les réservoirs à lisier). La pratique des cantons n'est pas toujours la même.		
Résistance du béton et densité de l'armature pour les réservoirs à lisier (sol, parois)	OFEFP, Informations n° 12 Une réduction de 5 cm de l'épaisseur des parois permet de faire des économies de 5 à 10%, selon la forme et la taille du réservoir. Si l'on compte 12m <sup>3</sup> /UGB et un investissement de 200 fr./m <sup>3</sup> , on obtient des économies de 120 à 240 fr./UGB.	Les épaisseurs requises de la paroi (25 cm, ou 30 cm dans la zone A) sont moindres à l'étranger. L'épaisseur de la paroi et la densité de l'armature devraient être fixés en fonction de la preuve statique. Celle-ci (contrôle compris) entraîne probablement aussi un coût supplémentaire.  L'armature minimale destinée à limiter la largeur des fissures nécessite un surplus de 30 fr./m <sup>3</sup> de béton par rapport à l'étranger, ou 300 fr./UGB, si le calcul se fait selon les « exigences élevées » au lieu des « exigences accrues » (norme SIA 262). Sur ce point, la pratique varie selon le canton.	Il est possible de construire des parois et sols moins épais que prévu, à condition que la preuve statique soit apportée.
Contrôle de l'étanchéité des réservoirs  Contrôle de réception  Contrôle périodique	Art. 15 LEaux et art. 28 OEaux Un contrôle régulier est requis. La fréquence des contrôles, définie en fonction du risque de pollution des eaux, est réglée par les cantons.  Il existe des recommandations de l'OFEFP <sup>130</sup> concernant la manière d'effectuer ces contrôles. Il est impossible d'estimer les coûts.	Selon l'objet, un tel contrôle est difficile voire impossible (en particulier contrôle périodique). C'est pourquoi la pratique en matière d'exécution diffère beaucoup dans les cantons.  Un contrôle de réception est toujours judicieux. Il est le plus souvent simple à effectuer et donne à l'agriculteur la garantie que l'ouvrage a été exécuté correctement. La nécessité des contrôles périodiques est discutable.	Abandon des contrôles périodiques; le propriétaire de l'installation assume la responsabilité.

<sup>130</sup> OFEFP (1993): Informations n° 12, « Constructions rurales et protection des eaux », ou OFEFP (2002): « Contrôle périodique d'étanchéité des réservoirs à lisier. Mise en oeuvre d'une méthode simplifiée. Aide pratique »

Partie spéciale 6: Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité

Type de prescription	Compétence/base légale Influence sur les frais de production	Remarques Possibilité d'abrogation; avantages et inconvénients en cas d'abrogation	Proposition
Détection des fuites	Les Informations n° 12 de l'OFEFP contiennent une esquisse concernant le principe de la détection des fuites et la recommandation de prévoir celle-ci dans la zone de protection des eaux S3. Certains cantons ont également formulé des propositions d'exécution en la matière.	La détection des fuites peut être bien fondée dans certaines zones de protection des eaux pour certains réservoirs. Cependant, elle ne sert à atteindre l'objectif visé que si elle est correctement exécutée et périodiquement contrôlée.  Une détection effective des fuites implique des investissements considérables.	Hors zones de protection des eaux S1 et S2, il ne faut prescrire la détection des fuites que dans des cas exceptionnels bien fondés.
Lagunes à lisier	Recommandation de l'OFEFP concernant la construction des lagunes à lisier. Pour les capacités de 500 à 1000 m <sup>3</sup> , les différences de coût par rapport à l'étranger avoisinent 50%, soit environ 50 fr./m <sup>3</sup> de volume de stockage ou 600 fr./UGB.	Des lagunes à une seule feuille sont autorisées à l'étranger. En Suisse, deux feuilles et la détection des fuites sont requises. Il est plutôt discutable qu'une solution à une seule couche soit bien fondée et réalisable en Suisse. En outre, l'importance des lagunes à lisier est pour l'instant faible. La couverture (émissions) des lagunes est chère, car il est impossible d'utiliser les feuilles simples flottantes en raison de la surface variable du lisier.	--
Engrais de ferme: capacité de stockage	Instructions pratiques pour la protection des eaux dans l'agriculture	La quantité produite et la durée de stockage des engrais de ferme prescrites dans les instructions pratiques pour la protection des eaux dans l'agriculture de juillet 1994 sont en partie dépassées. Les valeurs sont parfois plus élevées à l'étranger. Certains services cantonaux appliquent également des valeurs plus élevées. Il est judicieux d'adapter les instructions à la pratique, en procédant tendanciellement à une correction vers le haut.	--
Effluents de silos: collecte et stockage	Instructions pratiques pour la protection des eaux et Informations n° 12 de l'OFEFP	Selon les recommandations de la FAT (Rapport de la FAT n° 440), les quantités de jus s'écoulant des silos-couloirs et des silos-tours ne sont pas négligeables et doivent être collectées. S'agissant des balles d'ensilage (Rapport de la Fat n° 597), il n'y a pas écoulement si elles sont correctement fabriquées.  Une bonne planification (écoulement dans la fosse à purin) permet de réduire les coûts supplémentaires à un bas niveau.	--
Contrôle périodique de citernes pour carburants (p. ex. diesel ou mazout)	Selon l'art. 16 de l'ordonnance sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer (OPEL), de telles installations doivent être contrôlées tous les dix ans au moins. Si l'on suppose que le coût s'élève à 400 fr. par contrôle et le nombre d'exploitations, à 60 000 unités, le montant total se monte à env. 2,4 mio. de fr. par an.	La réglementation considérée ne s'applique pas uniquement à l'agriculture.	Abandon des contrôles périodiques; le propriétaire de l'installation assume la responsabilité.

Type de prescription	Compétence/base légale Influence sur les frais de production	Remarques Possibilité d'abrogation; avantages et inconvénients en cas d'abrogation	Proposition
Protection de l'air	Confédération: loi sur la protection de l'environnement (LPE), ordonnance sur la protection de l'air (OPair); exécution par les cantons Les recommandations de la Confédération sont le plus souvent appliquées comme des prescriptions par les cantons (p. ex. couverture des réservoirs à lisier).		
Couverture des réservoirs à lisier Obligation de couvrir les nouveaux réservoirs (pratique parfois différente selon le canton) Pas d'obligation pour les réservoirs en place	Recommandations de l'OFEFP et de Cercl'Air, exécutées par les cantons; selon la forme et la taille du réservoir, ainsi que selon sa couverture (pavillon ou feuille flottante): coût supplémentaire de 20 à 55% Si l'on compte 100 nouvelles installations (silos) par an, on obtient un coût de 1,8 à 2,4 mio. de fr.	La couverture des réservoirs à lisier est une mesure assez chère pour réduire les émissions d'ammoniac. A l'étranger, une couche naturelle flottante est parfois considérée comme suffisante.	--
Émissions d'odeurs Dispositions relatives à la distance Définition des nouvelles installations	Recommandations FAT/OFEFP Les nouvelles installations sont définies à l'art. 2 OPAir	Selon les nouveaux calculs de la FAT, relatifs notamment aux systèmes de stabulation ouverts dans l'élevage de porcs et de la volaille, les distances entre bâtiments sont plus grandes qu'auparavant. L'art. 2, al. 4, OPAir définit comme suit les nouvelles installations: dépenses supérieures à la moitié de ce qu'aurait coûté une nouvelle construction ou émissions plus fortes ou différentes  → Proposition: modifier la définition des nouvelles installations (protection des investissements pour les bâtiments en place, pesée des intérêts entre la protection de l'environnement et celle des animaux, etc.) dans le cadre de la consultation « Révision du rapport de la FAT n° 476 » ouverte par l'OFEFP.	Définition des nouvelles installations: à partir de 75% du coût d'une nouvelle construction et d'émissions supplémentaires de 50%.

Partie spéciale 6: Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité

Type de prescription	Compétence/base légale Influence sur les frais de production	Remarques Possibilité d'abrogation; avantages et inconvénients en cas d'abrogation	Proposition
Protection des animaux	Confédération: loi et ordonnance sur la protection des animaux ainsi que les instructions (OVF)  Le cas échéant, il s'agit de modifier ces dispositions fédérales		
Systèmes de stabulation autorisés, dimensions	OPAn, instructions	En ce qui concerne les vaches laitières, les systèmes de stabulation et les dimensions sont similaires à ceux requis dans les pays voisins. On y aménage pour une part même des surfaces plus grandes (cf. étude de la FAT et Rapport de la FAT n° 595). Les systèmes de stabulation autorisés ne sont pas les mêmes: caillebotis intégral pour l'engraissement de bovins et de porcs, box de mise bas, box pour truies tarries, poulaillers.	--
Procédure d'autorisation des systèmes de stabulation	Art. 5 LPA	La procédure d'autorisation offre à l'agriculteur une certaine sécurité en ce qui concerne l'investissement; elle n'a pas une influence notable sur les coûts.	--
Compartiment spécial pour les animaux mettant bas et ceux qui sont malades	Art. 19, al. 3 OPAn Un compartiment n'est requis que pour la stabulation libre	Un tel compartiment est aussi utile du point de vue technique. Ces installations existent également à l'étranger pour des effectifs assez nombreux.	--
Autant de box de repos que d'animaux	Art. 19, al. 2 OPAn Il faut un box par vache à l'étable	Un box par vache est disponible pratiquement dans toutes les étables à l'étranger. Une réduction à p. ex. 90% conduit le plus souvent à une baisse du rendement.	--
Protection des animaux de rente détenus durablement en plein air contre les conditions climatiques extrêmes	Information OVF 800.106.18 Ce document mentionne le bétail bovin, les moutons, les chèvres, les équidés et les porcs. Il s'applique aussi aux races robustes de bovins, telles que Galloway, etc.	Cette protection ne s'applique qu'au pacage permanent.  Une protection contre les conditions climatiques extrêmes (en application de l'art. 3 LPA) est en principe requise pour tous les animaux de rente.  Quant aux lamas et aux animaux sauvages (cerfs, etc.), on se référera aux instructions pertinentes.	
Conditions SST et SRPA	Ordonnances SST et SRPA, OFAG	Des contributions sont octroyées pour le respect de ces conditions. SRPA: le besoin plus élevé en surfaces entraîne davantage d'émissions.	--

Type de prescription	Compétence/base légale Influence sur les frais de production	Remarques Possibilité d'abrogation; avantages et inconvénients en cas d'abrogation	Proposition
Protection contre le feu	Canton, assurance: recommandations de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) La majorité des cantons applique les recommandations de l'AEAI --> en l'absence des dispositions fédérales, il n'y pas lieu de suivre la situation dans ce domaine		
Compartiments coupe-feu Plafonds Murs coupe-feu	L'attitude de la plupart des services cantonaux est aujourd'hui si flexible qu'il n'y pas de problèmes notables	Si la taille des bâtiments augmente encore à l'avenir, des problèmes pourraient de nouveau se poser (exigence de compartiments coupe-feu à partir d'une certaine superficie)	--
Distances entre bâtiments, eau d'extinction, voies d'évacuation, paratonnerres, etc.	L'attitude de la plupart des services cantonaux est aujourd'hui si flexible qu'il n'y pas de problèmes notables		--
Structure des bâtiments	Confédération: loi sur l'aménagement du territoire (LAT); régions IFP, ISOS: exécution par le canton et/ou par les communes Selon l'art. 3 LAT, le paysage doit être préservé; il convient notamment de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble et les installations s'intègrent dans le paysage. Il en découle pour une part des prescriptions cantonales ou communales concernant le choix de la forme et des matériaux.		
Choix de la forme et des matériaux	Certains cantons (et communes) prescrivent dans les régions concernées p. ex. les matériaux pour la façade et pour le toit ou la forme du toit.	Une certaine intervention est utile dans des régions paysagères sensibles avec une belle architecture.	--
Taxes, diverses prescriptions	Canton, commune ou association: le plus, souvent, réglementation communale ou cantonale ou recommandations de l'association compétente. (Exception: EIE)		
Emoluments Autorisation de construire Taxes de raccordement	Les taxes sont du ressort de la commune. Les taxes de raccordement aux conduites industrielles sont du ressort de la commune ou de l'entreprise concernée.	Les barèmes varient selon la commune ou l'entreprise.	--
Prévention des accidents	Recommandations du Service de prévention des accidents dans l'agriculture (SPAA)	Les recommandations du SPAA sont contraignantes pour les exploitations employant de la main-d'œuvre non familiale. Cependant, leur respect est utile aussi dans toutes les autres exploitations: la prévention des accidents est toujours un bon investissement.	--

Type de prescription	Compétence/base légale Influence sur les frais de production	Remarques Possibilité d'abrogation; avantages et inconvénients en cas d'abrogation	Proposition
Étude de l'impact sur l'environnement (EIE)	Ordonnance relative à l'EIE, point 80.4 de l'annexe: l'établissement d'un rapport IE est très onéreux.	L'EIE dépend du nombre d'animaux. Les exigences posées à une EIE, et donc son coût, sont variables.  Annexe, point 80.4, Installations destinées à l'élevage d'animaux de rente: Tous les aspects pertinents sont étudiés dans le cadre de la procédure cantonale de co-rapports. Une étude réalisée sur mandat de l'OFEFP confirme qu'une EIE ne touche aucun domaine qui n'aurait pas déjà été examiné lors de la procédure d'autorisation de construire. Il s'agit donc d'un double emploi sans aucune utilité supplémentaire pour l'environnement.	Abroger le point 80.4 de l'annexe
Emoluments perçus au titre de l'EIE	Art. 48 LPE	La LPE prévoit expressément la perception d'émoluments tant par la Confédération que par le service cantonal compétent. Ces émoluments sont calculés en partie selon les tarifs SIA, qu'un bureau privé ne peut plus du tout respecter dans les conditions de concurrence actuelles. En outre, ces tarifs prévoient un bénéfice, ce qui ne va pas vraiment dans le sens d'une administration de proximité.	L'art. 48 est à abroger. A la place, on pourrait proposer que les projets bénéficiant d'un soutien public soient exemptés d'émoluments.
EIE obligatoire pour les installations de biogaz	Ordonnance relative à l'EIE, point 40.7 de l'annexe: l'établissement d'un rapport IE est très onéreux.	Les installations de biogaz ont été assimilées à l'élimination. La valeur-limite est fixée en tonnes de capacité. En revanche, dans le domaine de l'énergie, la valeur-limite prévue pour la prestation est bien plus élevée que ce qui peut être produit dans une installation de capacité prescrite.	Il convient de libérer les installations de biogaz de l'EIE obligatoire (dérogation au point 40.7 de l'annexe OEIE).

### 7.2.3.3 Moyens de production

L'agriculture peut réaliser des économies sur les marchés tant transfrontalier qu'intérieur si elle recourt résolument au droit de la concurrence et aux instruments relevant de la Surveillance des prix. Ce potentiel peut être aussi réalisé sur le marché d'approvisionnement si l'on sensibilise la branche aux moyens qui sont à sa disposition.

En ce qui concerne les produits phytosanitaires et les engrais, l'OFAG tient des listes de produits librement importables. Il importe de multiplier les efforts en vue d'une extension significative de ces listes, de sorte que l'agriculture puisse disposer d'une plus large palette de solutions de rechange utiles dans le domaine des produits dont le brevet est échu et des génériques. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les produits chimiques, le 1<sup>er</sup> août 2005, l'inscription de produits sur la liste est plus facile, car il n'est plus requis d'autorisation conformément à la loi sur les toxiques. Les quelques exigences administratives restantes, en particulier l'enregistrement des importateurs pour l'obtention d'un PGI, peuvent être remplies à peu de frais. En contrepartie, l'enregistrement permet d'assurer la traçabilité en cas de mise en danger de personnes ou de l'environnement.

Afin de simplifier l'autorisation pour les entreprises importatrices d'engrais, de produits phytosanitaires et d'aliments pour animaux, il convient d'intensifier la collaboration avec l'UE dans le cadre de la clause évolutive des annexes à l'Accord agricole (Bilex I), jusqu'à l'intégration de la Suisse dans la procédure d'autorisation européenne. D'ores et déjà les tests effectués dans l'UE, dans des conditions semblables, sont reconnus. Les nouvelles substances sont en principe homologuées lorsqu'elles sont admises dans l'UE.

**Tableau 56 Moyens de production semences, engrais et produits phytosanitaires**

Type de prescription	Base légale / compétence	But	Comparaison CH-UE, ou influence sur les coûts de production	Avantages (+) et inconvénients (-) d'une abrogation / modification	Proposition
Epuisement pour les moyens de production agricoles brevetés	Loi sur les brevets / IPI	Promotion des importations parallèles, pression sur les prix	L'UE applique l'épuisement régional. Les différences CH-UE manifestent le potentiel de réduction des prix	+ pression sur les prix Négociations bilatérales avec l'UE nécessaires mais pas souhaitables à l'heure actuelle	
Listes des engrais et des produits phytosanitaires librement importables (génériques)	OEng, OPPS / OFAG	Promotion des importations parallèles, pression sur les prix	Les différences CH-UE manifestent le potentiel de réduction des prix	+ pression sur les prix - travail administratif: mise à jour	Complètement des listes
Reconnaissance des produits phytosanitaires soumis à autorisation	OEng, OPPS, OAA, Bilex I / OFAG	Réduction de l'ampleur des autorisations, simplification de la procédure	Entreprises suisses: réduction des coûts grâce aux simplifications administratives --> répercussion sur le prix payé par l'acheteur	+ baisse des coûts bénéficiant à l'importateur et à l'acheteur - év. longue négociation avec l'UE	Négociation visant à la reconnaissance à mener avec l'UE dans le cadre de la clause évolutive Bilex I
Réserves obligatoires d'engrais N	RS 531.215.25 / OFAE	Engrais-N: baisse des prix	Potentiel: baisse de 3 à 7%	+ baisse des coûts bénéficiant à l'importateur et à l'acheteur	Examen de la suppression des réserves obligatoires d'engrais N (Rapport sur les réserves obligatoires 07)
Interdiction des farines animales pour non-ruminants	OAA, / OFAG OESPA / OVF	Utilisation de protéines animales	Réglementation identique en ce moment	- propagation d'ESB si cette maladie n'est pas éradiquée	--
PGI requis pour l'importation de produits phytosanitaires	OPPS / OFAG	Importation simplifiée de génériques	Légère réduction indirecte des coûts pour l'importateur	- impossible d'assurer la traçabilité en cas de mise en danger de personnes ou de l'environnement	--

Type de prescription	Base légale / compétence	But	Comparaison CH-UE, ou influence sur les coûts de production	Avantages (+) et inconvénients (-) d'une abrogation / modification	Proposition
Annonce obligatoire des engrais	OEng / OFAG	Charge administrative réduite	Coût unique de 100 fr. par annonce Très probablement: aucune influence sur le prix des engrais	- détérioration du respect des prescriptions - év. risques accrus quant aux engrais de recyclage: contrôles plus importants	

### *Suppression des réserves obligatoires d'engrais azotés*

Selon les dispositions actuelles, les mesures visant à l'approvisionnement économique du pays doivent assurer l'approvisionnement de la population durant un semestre. Les réserves obligatoires d'engrais ne peuvent contribuer à la sécurité de l'approvisionnement qu'au terme de cette période. Si une crise d'approvisionnement se produit juste avant le semis, les engrais commerciaux sont déjà importés et le plus souvent disponibles dans l'exploitation. Il convient donc d'examiner la suppression des réserves obligatoires d'engrais azotés dans le cadre du Rapport sur les réserves obligatoires 2007.

Ces réserves relèvent de l'ordonnance sur la constitution de réserves obligatoires d'engrais et de produits destinés à être utilisés comme engrais<sup>131</sup>. Son abrogation rendrait superflu le permis général d'importation pour ces engrais et permettrait d'économiser les coûts pour ces réserves obligatoires, notamment la taxe de compensation.

### *Importations parallèles de moyens de production agricoles*

La promotion des importations parallèles (introduction de l'épuisement régional des brevets portant sur les moyens de production agricoles) contribuerait à réduire les prix en Suisse. Cela concerne avant tout les domaines des produits phytosanitaires, de la protection des variétés, des aliments pour animaux et des engrais. Comme un épuisement régional contrevient à la clause de la nation la plus favorisée des accords ADPIC et GATT, l'introduction de ce régime pour les moyens de production agricoles impliquerait la négociation d'un accord établissant la reconnaissance réciproque entre la Suisse et l'UE. Dans son rapport du 3 décembre 2004, le Conseil fédéral a noté qu'il n'est pas souhaitable, à l'heure actuelle, d'entamer avec l'UE des négociations séparées visant l'introduction bilatérale de l'épuisement régional dans le droit des brevets.

### *Principe « Cassis de Dijon »*

Suite à l'adoption de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce en 1995 et à la conclusion avec l'UE de l'Accord bilatéral relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité en 1999, des progrès importants

<sup>131</sup> RS 531.215.25

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 « Cassis de Dijon » et sa contribution potentielle à la baisse des prix seraient donc limités. Le Conseil fédéral transmettra en automne 2005 au Parlement un rapport portant sur les possibilités liées à ce principe.

### 7.2.3.4 Conséquences

#### *Adaptation des prescriptions relatives aux consommations intermédiaires*

La FAT a estimé comme suit les répercussions des adaptations de prescriptions proposées sur le coût des consommations intermédiaires:

- La réduction de l'épaisseur des parois pour les réservoirs à lisier en béton sur la base d'une preuve statique permet d'économiser de 120 à 240 fr./UGB, soit 1 à 2% des investissements totaux. Le montant effectif dépendra du nombre, de la taille et du type des réservoirs construits à l'avenir.
- Il est impossible de chiffrer les économies que permettrait de réaliser la suppression du contrôle périodique des réservoirs à lisier, car la charge liée à ces contrôles varie fortement selon le type de construction et le mode de contrôle.
- Selon le type et la taille du réservoir, une détection efficace des fuites peut entraîner un coût de 30 à 40 fr./m<sup>3</sup> de capacité, ou de 360 à 480 fr./UGB. Une renonciation à l'obligation de l'installer dans la zone de protection des eaux S2 permettrait une économie de 3 à 6% des investissements totaux.
- Il est impossible de chiffrer les économies dues à une redéfinition de la « nouvelle installation » (réduction des distances minimales en cas de transformation ou adaptation d'installations). Les frais d'investissement peuvent parfois être très élevés.
- Il est également impossible de chiffrer l'apport financier d'une modification de l'ordonnance EIE.
- Les dépenses pour les réserves obligatoires d'engrais azotés s'élèvent à quelque 1,5 million de francs. La suppression de cette obligation permettrait de réduire d'autant le prix de ces engrais en Suisse.
- Les économies possibles grâce aux autres mesures proposées afin de réduire les coûts ne peuvent pas être calculées directement, car elles varieraient fortement au cas par cas.
- Le potentiel d'économies dans le domaine des machines et des équipements est considérable, mais la marge d'intervention de la Confédération est très réduite.

### 7.2.4 Politique de la concurrence

Les différences de prix des consommations intermédiaires d'environ 25% constatées par rapport à l'étranger s'expliquent dans une faible mesure par les prescrip-

tions différentes applicables en Suisse. Ce sont le niveau général des prix plus élevé et les structures actuelles du marché qui en sont la cause essentielle. Une véritable concurrence permettrait selon toute vraisemblance de réduire substantiellement les différences de prix. Il convient donc de prendre des mesures destinées à promouvoir la concurrence afin de parvenir à égaliser les niveaux des prix.

Une amélioration de la compétitivité du secteur alimentaire requiert des efforts sur tous les plans. Les mesures ci-après contribuent substantiellement à atteindre cet objectif.

#### **7.2.4.1 Surveillance des prix**

##### *Tâches*

La loi concernant la surveillance des prix, qui est du ressort du Surveillant des prix, s'applique aux accords en matière de concurrence et aux entreprises puissantes sur le marché qui relèvent du droit public ou du droit privé. Le Surveillant des prix a pour tâche de protéger les consommateurs et l'économie des prix abusifs résultant d'une concurrence insuffisante. S'il constate un abus en se fondant sur ses propres observations ou sur une dénonciation émanant du public, de l'économie ou des autorités, il s'efforce en premier lieu de parvenir à un règlement amiable. Celui-ci implique un abaissement du prix, son augmentation réduite ou une remise de cette augmentation à un moment ultérieur. Il a une durée limitée. S'il est impossible de parvenir à un règlement amiable, le Surveillant des prix peut prendre une décision empêchant l'augmentation ou le maintien abusifs d'un prix ou ordonnant un abaissement du prix abusif. Ses décisions sont passibles d'un recours auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence. Les décisions de cette dernière peuvent à leur tour faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

Quant aux prix fixés ou approuvés par une autorité, le Surveillant des prix peut recommander de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix proposée par les parties à un cartel ou par une entreprise puissante sur le marché, ou d'abaisser le prix maintenu abusivement.

##### *Affaires en contrepartie*

Dans le cadre de ses enquêtes portant sur le haut niveau des prix suisses payés pour les moyens de production agricoles (engrais, produits phytosanitaires, médicaments vétérinaires, etc.), le Surveillant des prix a rencontré la pratique dite des « affaires en contrepartie » stipulées dans les contrats de culture, répandue surtout dans le canton de Berne. Les paysans n'ont eu jusqu'alors le droit de livrer leurs produits (p. ex. pommes de terre ou carottes) à certaines coopératives agricoles (Landi) et marchands de légumes privés qu'à condition de leur acheter un certain volume de moyens de production tels que les engrais ou produits phytosanitaires.

Les entretiens menés entre la Surveillance des prix et les entreprises concernées ont conduit ces dernières à biffer les dispositions contraignantes (clauses de contrepartie) de leurs contrats de culture. La Surveillance des prix a reçu l'assurance que les producteurs maraîchers ne seront à l'avenir soumis à aucune discrimination s'ils achètent les semences, les engrais ou les produits de pulvérisation à d'autres fournisseurs.

### *Marché de l'électricité*

La Surveillance des prix est aussi active dans le domaine de l'électricité, fournisseur de l'agriculture. Elle visait par le passé à améliorer la transparence en la matière en publiant les prix de l'électricité sur une page Web. Cette mesure a conduit à plusieurs réductions de prix. En ce moment, la Surveillance des prix contribue à élaborer les méthodes de calcul à appliquer dans le cadre de la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité. Dans le régime de la future loi, le Surveillant des prix fera pour l'essentiel usage du droit de donner des recommandations concernant les prix de l'acheminement.

### *Loi sur les brevets*

Comme l'épuisement national des brevets est actuellement applicable et qu'il persiste donc un risque de monopoles d'importation et de distribution, le Surveillant des prix a la possibilité d'examiner la fixation des prix.

## **7.2.4.2 Application de la loi sur les cartels**

La loi sur les cartels (LCart) a de multiples conséquences. La concurrence oriente la demande en fonction des préférences des acheteurs. Elle conduit à une allocation efficiente des facteurs de production, incite à optimiser les prestations, favorise l'innovation en ce qui concerne les produits et les processus et contraint les acteurs à s'adapter aux changements. La politique de la concurrence a pour objectif primordial de créer sur les marchés des biens et des facteurs les conditions nécessaires à une concurrence efficace. Une concurrence insuffisante n'entraîne pas seulement des prix excessifs ou une offre réduite de biens; elle freine aussi les progrès de productivité, ce qui détériore la compétitivité d'une économie.

Les accords qui affectent de manière notable la concurrence sur le marché de certains biens ou services et qui ne sont pas justifiés par des motifs d'efficacité économique, ainsi que tous ceux qui conduisent à la suppression d'une concurrence efficace, sont illicites (art. 5, al. 1, LCart). Sont présumés entraîner la suppression d'une concurrence efficace dans la mesure où ils réunissent des entreprises effectivement ou potentiellement concurrentes, les accords qui fixent directement ou indirectement des prix, qui restreignent des quantités de biens ou de services à produire, à acheter ou à fournir et qui opèrent une répartition géographique des marchés ou une répartition en fonction des partenaires commerciaux (art. 5, al. 3, LCart). Sont également présumés entraîner la suppression d'une concurrence efficace les accords passés entre des entreprises occupant différents échelons du marché, qui imposent un prix de vente minimum ou un prix de vente fixe, ainsi que les contrats de distribution attribuant des territoires, lorsque les ventes par d'autres fournisseurs agréés sont exclues (art. 5, al. 4, LCart).

Les pratiques abusives d'entreprises ayant une position dominante sur le marché tombent également sous le coup de la LCart. Les pratiques d'entreprises ayant une position dominante sont réputées illicites lorsque celles-ci abusent de leur position et entravent ainsi l'accès d'autres entreprises à la concurrence ou son exercice, ou désavantagent les partenaires commerciaux (art. 7, al. 1, LCart). Sont en particulier réputés illicites le refus d'entretenir des relations commerciales, la discrimination de partenaires commerciaux en matière de prix ou d'autres conditions commerciales, ainsi que le fait d'imposer des prix ou d'autres conditions commerciales inéquitable

ou encore, de subordonner la conclusion de contrats à la condition que les partenaires acceptent ou fournissent des prestations supplémentaires (art. 7, al. 2, LCart). S'il existe des indices d'une restriction illicite à la concurrence, le secrétariat ouvre une enquête, d'entente avec un membre de la présidence de la commission (art. 27 LCart).

La Commission de la concurrence peut interdire la concentration ou l'autoriser moyennant des conditions ou des charges (art. 10, al. 2, LCart).

La commission peut adresser aux autorités des recommandations visant à promouvoir une concurrence efficace, notamment en ce qui concerne l'élaboration et l'application des prescriptions de droit économique; dans la procédure de consultation, elle se détermine sur les projets d'actes normatifs de la Confédération qui limitent ou influencent de quelque manière la concurrence (art. 45, al. 2 et art. 46, al. 2, LCart).

Les plaintes portant sur d'éventuelles restrictions illicites de la concurrence dans le domaine des consommations intermédiaires de l'agriculture ont été rares pour l'instant. Une enquête préalable menée en 2002 sur le marché des tracteurs a incité les importateurs à changer de pratique (DPC 2002/4, p. 558 ss). Si, à l'avenir, des accords illicites en matière de concurrence ou des pratiques abusives d'entreprises ayant une position dominante peuvent être supposés, la Commission de la concurrence recourra aux procédures pertinentes.

Comme il ressort des exemples ci-après, la concurrence dans les domaines en aval de l'agriculture a fait à plusieurs reprises l'objet de procédures relevant de la LCart. La concentration d'entreprises visée par Bell et SEG-Poulets dans le domaine de l'abattage de volailles n'a été admise qu'à condition qu'un abattoir soit vendu (DPC 1998/4, p. 392 ss). La concentration des entreprises Emmi et Swiss Dairy Food (SDF) a également fait l'objet d'un examen approfondi, mais elle a enfin été admise sans conditions en raison de la situation de SDF (doctrine dite de « failing company »; DPC 2003/3, p. 529 ss). Une enquête concernant la pratique de Migros sur le marché des tests ESB a été suspendue après une adaptation de la pratique par Migros (DPC 2003/4, p. 753 ss). Une enquête portant sur le marché de porcs destinés à l'abattage a permis de constater qu'il n'y a pas eu position dominante collective de Micarna (Migros) et Bell (Coop) dans le commerce de porcs (DPC 2004/3, p. 674 ss). Dans une autre enquête, il a été examiné si le bonus CoopForte (0,5% déduit de la valeur facturée des marchandises livrées) représente une pratique abusive d'une entreprise ayant éventuellement une position dominante sur le marché. Cette enquête a abouti à un règlement amiable<sup>132</sup>.

L'effet préventif de la nouvelle LCart, entrée pleinement en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005, revêt une importance capitale. Les nouveaux instruments, destinés à prévenir ou à éliminer les restrictions de la concurrence, comprennent les sanctions directes, la possibilité de perquisitions, la réglementation des bonus et la notification des restrictions de la concurrence visant à éviter une sanction. Ils permettent de renforcer la concurrence dans de nombreux domaines, comme il ressort des premières expériences. Les autorités compétentes en matière de concurrence continueront à observer les marchés agricoles et à recourir, le cas échéant, aux procédures pertinentes. Les différences de prix entre la Suisse et l'étranger peuvent servir de points

<sup>132</sup> [www.weko.admin.ch/news/00008/Verfuegung\\_CoopForte.pdf?lang=de](http://www.weko.admin.ch/news/00008/Verfuegung_CoopForte.pdf?lang=de)

d'attaque à cette fin. Les autorités précitées examineront comme par le passé les accords en matière de concurrence horizontaux et verticaux, les pratiques abusives d'entreprises ayant une position dominante (y compris la question de la licéité des affaires en contrepartie sous contrainte) ainsi que les concentrations d'entreprises.

#### **7.2.4.3 Train de mesures en faveur de la croissance**

Début 2004, le Conseil fédéral a proposé un train de mesures concrètes en faveur de la croissance pour la législature en cours, visant à améliorer la compétitivité, à renforcer la croissance et à créer davantage d'emplois qualifiés. Les 17 mesures répondant à ces critères se subdivisent en trois groupes. Premièrement, il s'agit de lancer un programme de marché intérieur, destiné à améliorer la compétitivité et à résoudre le problème des prix élevés en Suisse. Deuxièmement, il convient de prendre de nouvelles mesures propres à augmenter la productivité dans toutes les branches de l'économie. Troisièmement, il y a lieu de maintenir voire d'augmenter l'offre de main-d'œuvre. Ces mesures auront pour effet de réduire les coûts notamment dans les domaines situés en amont de l'agriculture.

#### **7.2.5 Conclusions**

Selon des comparaisons de prix entre la Suisse et l'UE, la différence de coûts se situe à un peu moins d'un milliard de francs en ce qui concerne la consommation intermédiaire et les amortissements. La diminution de la densité normative ne permet que de réduire une faible partie de ces différences, mais d'autres mesures envisageables pourraient en réduire une grande partie à long terme.

Pour la période de la PA 2011, nous estimons l'effet de réduction des coûts à 150 à 200 millions de francs, notamment grâce à la transparence créée par les études effectuées.

## 8 Conséquences

### 8.1 Confédération

#### 8.1.1 Personnel

<b>Dispositions économiques générales</b>	La coordination renforcée de la promotion des ventes et le soutien aux projets régionaux peuvent être réalisés avec le personnel actuel. Il en va de même de la défense des AOP-IGP au niveau international, compte tenu du rythme d'enregistrement de nouveaux produits qui devrait être moins soutenu ces prochaines années. La mise en œuvre et le suivi des nouveaux signes officiels de qualité (montagne et fermier) nécessitent 0,75 à un poste supplémentaire.
<b>Économie laitière</b>	La suppression du contingentement décidée dans le cadre de la PA 2007 permettra d'économiser deux ou trois postes à partir de 2009. La réallocation, aux paiements directs, des fonds utilisés à présent pour soutenir le prix du lait permettra l'économie d'un poste supplémentaire.
<b>Economie animale</b>	Les contributions à l'exportation de bétail 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.
<b>Culture des champs</b>	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.
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	L'élimination des subventions à l'exportation pour les jus de fruits concentrés et les produits à base de cerises, et la réglementation simplifiée des importations, permettent une économie de 1,5 poste de travail.
<b>Paiements directs</b>	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. En outre, un demi poste sera requis pour gérer les programmes destinés à promouvoir l'utilisation durable des ressources.
<b>Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles</b>	Les adaptations ponctuelles des mesures de promotion exigeront davantage de travail administratif et de contrôles, mais pas de ressources humaines supplémentaires.
<b>Recherche et vulgarisation</b>	La coordination et l'administration de l'aide financière allouée pour l'encadrement professionnel d'initiatives de projet nécessitera 0,2 poste.

Au total, 5,5 postes pourront être économisés à l'échelon fédéral. La mise en œuvre des nouvelles mesures, quant à elle, exige 1,5 poste supplémentaire. Il résulte ainsi un solde de 4 postes, qui seront supprimés dans le cadre du programme d'abandon de tâches (PAT).

## 8.1.2 Finances

<b>Dispositions économiques générales</b>	La coordination renforcée de la promotion des ventes, le soutien aux projets régionaux et les autres mesures proposées ne nécessitent pas de moyens financiers supplémentaires.
<b>Économie laitière</b>	<p>Les dépenses dans le domaine de l'économie laitière diminueront d'environ 270 millions de francs<sup>133</sup> grâce à la réduction du soutien du prix du lait.</p> <p>La mise aux enchères du contingent tarifaire partiel de beurre devrait rapporter entre 2 et 4 millions de francs à partir de 2009.</p> <p>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.</p>
<b>Economie animale</b>	Les dépenses pour les mesures d'allègement des marchés du bétail de boucherie, de la viande et des oeufs 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 de bétail d'élevage et de rente, ainsi que pour la mise en valeur de la laine.
<b>Culture des champs</b>	<p>Dans le domaine des cultures des champs, les adaptations prévues réduiront de 49 millions de francs les dépenses pour le soutien du marché. Etant donné que ce 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.</p> <p>En ce qui concerne les recettes douanières, elles baisseront de 46 millions de francs à la suite de la réduction des droits de douane perçus sur les aliments pour animaux et les céréales panifiables.</p> <p>En revanche, on s'attend à ce que, à partir de 2009, la mise aux enchères du contingent tarifaire partiel de pommes de terre rapporte 2 millions de francs.</p>
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	<p>L'élimination des subventions à l'exportation concernant les produits de fruits réduit les besoins financiers de 5,8 millions de francs.</p> <p>Les modifications concernant l'attribution des contingents tarifaires de légumes congelés et de fleurs coupées induiront des recettes de 3 resp. 1,5 millions de francs.</p>
<b>Economie viti-vinicole</b>	Après la fusion des contrôles de la vendange et du commerce des vins, la Confédération participera à raison de 0,9 million de francs supplémentaire aux frais. Il en résultera une répartition équitable des coûts entre les assujettis et la Confédération.
<b>Paiements directs</b>	Les fonds nécessaires aux paiements directs seront plus élevés, pour les raisons suivantes : adaptation de la contribution UGBFG, augmentation de la contribution supplémentaire versée pour les terres ouvertes, programme destiné à promouvoir l'utilisation durable des ressources et participation probablement accrue aux programmes écologiques. Ce besoin supplémentaire d'un montant de 330 millions de francs sera financé par la réallocation de moyens financiers utilisés à présent pour le soutien du marché et, à l'intérieur du budget des paiements directs, par la baisse de la contribution générale à la surface.
<b>Mesures d'accompagnement social</b>	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.

<sup>133</sup> Pour la présentation des conséquences financières, les moyens prévus dans le plan financier pour l'an 2007 sont comparés avec les chiffres qui auront cours après la mise en œuvre de la PA 2011.

<b>Améliorations structurelles</b>	Le montant annuel supplémentaire d'environ 2 millions de francs qui servira à financer les nouvelles modalités de soutien prévues pour les cultures spéciales proviendra de la réallocation de fonds utilisés jusqu'à présent pour soutenir le marché des produits horticoles. 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 2008-2011 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 moyens financiers 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.
<b>Recherche et vulgarisation</b>	Le montant de 1 million de francs au maximum que coûtera l'encadrement professionnel d'initiatives de projet sera prélevé sur l'enveloppe financière de l'agriculture.
<b>Allocations familiales</b>	L'augmentation des allocations pour enfants et la suppression de la limite de revenu pour l'octroi des allocations familiales entraînent des dépenses supplémentaires de 20 millions de francs.

La réduction totale dans l'enveloppe financière 2008-2011, par rapport aux dépenses décidées pour les années 2004-2007, représente 1 135 millions de francs pour le soutien du marché et 82 millions pour l'amélioration des bases de production. Le montant ainsi dégagé permettra de financer, d'une part, les adaptations prévues dans le domaine des paiements directs (+1 190 millions de francs) et, d'autre part, les allocations familiales (80 millions de francs; cf. ch. 1.6 et 4). Les changements dans les régimes d'importation entraîneront une baisse nette des recettes de quelque 37 millions de francs.

### 8.1.3 Informatique

<b>Économie laitière</b>	Il est prévu d'introduire au 1 <sup>er</sup> 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 appliqué actuellement pour les contingents tarifaires de viande
<b>Culture des champs</b>	Le contingent tarifaire partiel de pommes de terre pourra être mis aux enchères selon le système actuel.
<b>Paiements directs</b>	La saisie et la gestion simplifiées des données et la création d'un portail Internet à cet effet impliquent un remaniement (extension) du système informatique SIPA.
<b>Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles</b>	L'adaptation du système d'information (MAPIS) pourra, pour l'essentiel, se faire dans le cadre de l'entretien ordinaire.
<b>Loi sur les épizooties</b>	Les crédits nécessaires au développement et à l'exploitation du système d'enregistrement et de traitement des données (KODAVET) sont déjà inscrits au budget, puisque la Confédération et les cantons exploitent d'ores et déjà KODAVET dans la phase pilote.

L'extension du système informatique SIPA offrira un registre des exploitations cohérent. L'échange des données s'en trouvera simplifié aussi bien entre les différents offices fédéraux, qu'entre la Confédération et les cantons, et la coordination des

contrôles dans les exploitations sera améliorée. Une fois les systèmes informatiques adaptés, il sera possible de mettre à profit d'autres synergies encore.

## 8.2 Cantons

<b>Dispositions économiques générales</b>	A l'instar des autres textes de la législation agricole concernant la désignation des produits, l'exécution des nouvelles réglementations concernant la désignation des produits de montagne et des produits fermiers incombe aux organes cantonaux qui sont compétents pour la protection contre les tromperies dans le domaine des denrées alimentaires.
<b>Economie vitivinicole</b>	Le regroupement du contrôle de la vendange et du contrôle du commerce des vins déchargera sensiblement les cantons sur le plan administratif.
<b>Paievements directs</b>	Les coûts administratifs des cantons diminueront considérablement grâce aux simplifications prévues dans les prestations écologiques requises, à la coordination améliorée des contrôles, à l'harmonisation des procédures pénales et à la simplification de la saisie et de la gestion des données.
<b>Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles</b>	Les ressources disponibles des cantons devraient suffire à financer les adaptations ponctuelles des instruments de promotion.
<b>Droit foncier rural et droit sur le bail à ferme agricole</b>	Les adaptations dans le droit foncier rural et dans le droit sur le 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 en dehors du rayon d'exploitation usuel est supprimée. L'autorité ayant qualité pour former opposition peut donc également être supprimée, et les cantons n'auront plus de recours à traiter. Etant donné que l'abrègement de la durée d'affermage dans la zone à bâtir ne sera plus soumise à autorisation, que la limite concernant la charge maximale est supprimée et que les prix d'achat d'entreprises et d'immeubles agricoles ne devront plus être surveillés, il résultera une réduction de la charge administrative.
<b>Allocations familiales</b>	L'augmentation des allocations pour enfants et la suppression de la limite de revenu pour l'octroi des allocations familiales entraînent des dépenses supplémentaires de 10 millions de francs.
<b>Loi sur les denrées alimentaires</b>	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 <sup>bis</sup> et e). Dans les autres domaines, le surcroît de charges incombant aux cantons sera rémunéré dans le cadre de la péréquation financière entre Confédération et cantons.

## 8.3 Analyse de l'impact des réglementations

### 8.3.1 Nécessité d'interventions étatiques et possibilités

La nécessité d'interventions de l'Etat dans le domaine de la politique agricole est longuement commentée au ch. 1.1.2.1, 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.

<b>Dispositions économiques générales</b>	<p>La coordination renforcée de la promotion des ventes vise à augmenter l'efficacité de cet instrument. La défense des AOP-IGP au niveau international s'inscrit dans le programme fédéral de promotion des appellations d'origine et des indications géographiques suisses (ADPIC, OMC). Les nouveaux signes officiels de qualité ont pour but de protéger les producteurs contre la concurrence déloyale et les consommateurs contre la tromperie.</p> <p>Si l'on ne prenait pas de mesures dans ce domaine, l'agriculture suisse se trouverait dans une situation concurrentielle défavorable vu que les pays agricoles concurrents de la Suisse, en particulier européens, 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.</p>
<b>Économie laitière</b>	<p>En raison de la suppression du contingentement laitier, le soutien des prix peut être sensiblement réduit, ce qui augmentera 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 la ligne dite jaune (fromage) et pour la ligne dite blanche.</p>
<b>Economie animale</b>	<p>La suppression des contributions versées pour l'exportation de bétail d'élevage et de rente et celle du soutien accordé pour la mise en valeur de la laine contribueront à améliorer l'orientation marché de la production et à alléger la mise en œuvre du soutien du marché.</p> <p>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.</p>
<b>Culture des champs</b>	<p>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.</p> <p>Une intervention modérée de l'Etat en faveur des grandes cultures sensibles présente plusieurs avantages : maintien d'emplois dans le milieu rural, préservation d'un paysage rural varié, assolements appropriés du point de vue de la biologie du sol en vue d'une production intégrée.</p>
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	<p>Etant donné que les concentrés de jus de fruits ne peuvent être écoulés à l'étranger qu'à un prix généralement inférieur au prix de revient des matières premières, il est prévu de supprimer les subventions à l'exportation accordées pour les concentrés de fruits et de jus de fruits.</p> <p>Pour faciliter l'adaptation aux exigences du marché, des contributions de reconversion seront encore accordées jusqu'en 2011.</p>
<b>Economie vitivinicole</b>	<p>La nouvelle proposition de répartition des vins qui prévoit trois catégories, à savoir les vins AOC, les vins du pays et les vins de table, ainsi que la coordination des contrôles, simplifieront la tâche des producteurs (liberté de choix, moins de contrôles), 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).</p> <p>Pour faciliter l'adaptation aux exigences du marché, des contributions de reconversion seront encore accordées jusqu'en 2011.</p>

<b>Paiements directs</b>	<p>Les adaptations concernant les paiements directs sont nécessaires afin que l'agriculture puisse continuer de fournir les prestations d'intérêt général. Le nouveau programme de promotion permet d'accroître encore l'efficacité dans l'utilisation des ressources. En outre, il est prévu d'exploiter systématiquement le potentiel de simplification et de rationalisation des tâches d'exécution.</p> <p>En allouant des paiements directs, la Confédération continue de compléter le revenu paysan aux fins 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 qu'il n'existe pas de marché pour lesdites prestations et que, sans l'intervention de l'Etat, elles ne seraient pas fournies en quantité nécessaire.</p>
<b>Mesures d'accompagnement social</b>	<p>Afin de faciliter les adaptations structurelles et d'en atténuer les conséquences sur le plan social, il doit être possible de convertir des crédits d'investissements en prêts accordés au titre de l'aide aux exploitations.</p> <p>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.</p>
<b>Améliorations structurelles</b>	<p>Les adaptations ponctuelles visent à favoriser les initiatives dans le milieu rural et élargissent la marge de manœuvre des agriculteurs-entrepreneurs.</p> <p>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.</p>
<b>Recherche et vulgarisation</b>	<p>L'encadrement des promoteurs dans la phase des études préliminaires a pour but d'augmenter le taux de succès des projets.</p>
<b>Droit foncier rural et droit sur le bail à ferme agricole</b>	<p>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 à promouvoir l'évolution structurelle dans l'agriculture. Cette évolution est également favorisée par la suppression de la limite de prix et des prescriptions régissant les fermages d'immeubles isolés. Ces adaptations, auxquelles s'ajoute la suppression de la charge maximale, responsabilisent les acteurs dans ce domaine.</p> <p>Les dispositions restantes assurent les piliers du droit foncier rural, à savoir la possibilité de reprendre une exploitation à la valeur de rendement au sein de la famille et l'exigence que l'acheteur d'une entreprise ou d'un immeuble agricole soit exploitant à titre personnel. Dans la loi sur le bail à ferme agricole aussi, il ne restera que les dispositions nécessaires au fonctionnement des contrats d'affermage et les éléments-clés de la protection des fermiers, soit la durée minimale des contrats et leur prorogation, de même que la limite concernant les fermages des entreprises.</p>

### 8.3.2 Conséquences pour différents groupes sociaux

Nous esquissons ci-après les conséquences qu'auront les mesures prévues sur les différents groupes sociaux (agriculteurs, échelons situés en amont et en aval, consommateurs et contribuables).

#### 8.3.2.1 Conséquences pour l'agriculture

Pour évaluer les conséquences sur l'agriculture, Agroscope FAT Tänikon et l'IER de l'EPF Zurich effectuent actuellement des calculs. Les résultats intermédiaires ont été pris en compte dans la présente évaluation (cf. ch. 1.7).

<b>Dispositions économiques générales</b>	La coordination renforcée de la promotion des ventes améliorera son efficacité et l'efficacité des fonds propres investis par les agriculteurs, compte tenu du principe de cofinancement. Les nouveaux signes officiels de qualité offrent un cadre structuré pour la différenciation des produits. Les producteurs sont mieux impliqués que dans les marques de distributeurs où ils n'ont le plus souvent aucune prise sur la définition du produit.
<b>Économie laitière</b>	<p>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.</p> <p>La réduction du soutien du prix du lait et l'abandon du contingentement laitier entraîneront à la baisse le prix du lait de fromagerie, 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 moyens réalloués.</p>
<b>Economie animale</b>	Comme les contributions à l'exportation de bétail 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.
<b>Culture des champs</b>	<p>Malgré les pertes de revenus, 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.</p> <p>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 complémentaire versée pour les terres ouvertes compensera partiellement cette évolution.</p>
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	Vu l'élimination des subventions à l'exportation, les ventes de fruits se stabiliseront au niveau des quantités qui peuvent être transformées en produits générant une valeur ajoutée. S'agissant des fruits à cidre, le rythme actuel de la réduction de la production s'accélénera. La réduction des surfaces de cultures et des vergers de hautes tiges affectera en premier lieu les régions éloignées des cidreries et les hautes tiges qui ne répondent pas aux exigences minimales de l'ordonnance sur la qualité écologique (effet de la prime de qualité).
<b>Economie vitivinicole</b>	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.

<b>Paiements directs</b>	<p>Les pertes de revenus occasionnées par la réduction du soutien du marché seront en partie compensées par la réallocation des fonds dégagés aux paiements directs. Grâce à la majoration de la contribution complémentaire 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.</p> <p>En raison de la réallocation des moyens financiers et notamment de l'augmentation des contributions GACD, le soutien de la région de montagne augmentera légèrement au détriment de celle de plaine, mais les agriculteurs de montagne ne seront pas pour autant moins contraints d'adapter les structures.</p> <p>Grâce aux simplifications prévues dans le domaine des prestations écologiques requises, les exploitants bénéficieront d'un recul sensible des coûts, sans que le niveau des prestations ne baisse. Ils auront en outre moins de travaux administratifs à accomplir, grâce à la coordination des contrôles et à la simplification de la saisie et du contrôle des données.</p>
<b>Mesures d'accompagnement social</b>	L'extension ponctuelle de ces mesures offre des perspectives aux paysans et paysannes souhaitant abandonner l'agriculture.
<b>Améliorations structurelles</b>	La différenciation des critères d'entrée en matière pour les mesures individuelles favorise l'engagement efficace des facteurs de production et influe ainsi favorablement sur la compétitivité des exploitations. Les adaptations prévues dans le domaine des cultures spéciales mettent les arboriculteurs et les maraîchers sur un pied d'égalité avec leurs concurrents de l'UE. Les projets de développement régional et la production d'énergie à partir de biomasse augmentent les possibilités de créer des valeurs dans l'agriculture.
<b>Recherche et vulgarisation</b>	L'encadrement professionnel augmente les chances que les initiatives prises par des groupements d'intérêts permettent effectivement d'augmenter la valeur ajoutée ou d'améliorer la qualité de vie dans une région.
<b>Droit foncier rural et droit sur le bail à ferme agricole</b>	D'après une estimation fondée sur les données SIPA, 44 160 sur 56 600 exploitations qui touchent 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 12 310 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'échelonnent sur une génération, soit sur 20 à 30 ans. Qui plus est, une partie des exploitations en question n'auraient de toute façon pas continué leurs activités. D'une manière générale, il s'ensuivra une plus grande mobilité du sol, une promotion de l'évolution structurelle et de meilleures chances pour les autres exploitations de réduire leurs coûts.
<b>Allocations familiales</b>	Tous les agriculteurs indépendants auront désormais aussi droit aux allocations. Par ailleurs, 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 qui grèvent la population agricole et renforce la participation aux coûts supplémentaires générés par les enfants en formation.
<b>Loi sur les denrées alimentaires</b>	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.

<b>Réduction des coûts</b>	Selon des comparaisons de prix entre la Suisse et l'UE, les différences de coûts concernant les consommations intermédiaires et les amortissements se montent à un peu moins d'un milliard de francs. La diminution de la densité normative permet de réduire ces différences de 10% au plus. Compte tenu de la transparence et de la sensibilisation résultant des études effectuées sur les différences de prix et de coûts, conjointement avec d'éventuelles interventions de la Commission de la concurrence et de la Surveillance des prix, on peut tabler sur un effet de réduction des coûts de l'ordre de 150 à 200 millions de francs.
----------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 8.3.2.2 Conséquences pour les échelons situés en amont et en aval

<b>Dispositions économiques générales</b>	La défense des AOP-IGP au niveau international est largement favorable à de nombreux acteurs économiques non agricoles, tels que les fromagers et les affineurs. En tant que maillon essentiel des filières de mise en marché, les entreprises de transformation et du commerce auront davantage de possibilités de différencier les produits de qualité. Le soutien aux projets régionaux doit tenir compte d'une possible concurrence avec d'autres entreprises occupant le même marché, mais qui ne touchent pas d'aides de la Confédération.
<b>Économie laitière</b>	<p>La suppression des aides pour la fabrication de produits de la ligne blanche 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 de la faculté des entreprises de maintenir leurs parts de marché dans le pays et d'exploiter les possibilités d'exportation qu'offre la libéralisation.</p> <p>La mise aux enchères des contingents d'importation de beurre rend le marché plus transparent et renforce la concurrence entre les importateurs.</p>
<b>Culture des champs</b>	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, renforcent la concurrence dans les secteurs en aval, soit dans la transformation et le commerce.
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	<p>L'élimination des subventions à l'exportation des 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.</p> <p>L'abandon de la prestation en faveur de la production suisse au profit de la mise aux enchères comme critère d'attribution des contingents tarifaires renforcera les conditions de concurrence dans les secteurs des légumes transformés et des fleurs coupées. Les entreprises concernées devront recourir à toutes leurs capacités d'adaptation pour ne pas céder des parts de marché.</p>
<b>Améliorations structurelles</b>	Les aides à l'investissement profitent aussi aux échelons situés en amont et en aval, en particulier à l'artisanat dans le milieu rural, notamment dans la région de montagne, soit indirectement (par l'amélioration de la situation économique des familles paysannes), soit directement (en permettant l'achat de biens d'investissements ou la construction de bâtiments). La diminution des moyens financiers disponibles affaiblira cependant ces effets.

<b>Loi sur les denrées alimentaires</b>	Les adaptations proposées viennent compléter, dans le domaine des denrées alimentaires, le « paquet hygiène » que le Conseil fédéral vient de décider. 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 aujourd'hui 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.
-----------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 8.3.2.3 Conséquences pour les consommateurs

La PA 2011 déchargera les consommateurs d'une somme annuelle de 860 millions de francs dans les années 2001 à 2009 (cf. ch. 1.7.4), à condition toutefois que la baisse des prix soit répercutée sur les prix à la consommation.

<b>Dispositions économiques générales</b>	La défense des AOP-IGP au niveau international (OMC) s'inscrit dans un contexte plus large de protection des consommateurs contre les imitations. Les nouveaux signes officiels de qualité visent à mieux répondre aux attentes des consommateurs en matière de qualité. Les consommateurs bénéficient d'un cadre strict défini par la Confédération et des mesures de contrôles de conformité du produit ; les modifications proposées renforcent la protection contre les tromperies.
-------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Économie laitière</b>	Les produits laitiers pour lesquels aucune aide n'est actuellement accordée (lait de consommation, lait pasteurisé, lait UHT, yoghourts, 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 (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 échelons 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.
--------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Culture des champs</b>	La baisse des prix à la production et le renforcement de la concurrence à tous les échelons de la filière devraient entraîner une baisse des prix à la consommation.
---------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Economie vitivinicole</b>	La nouvelle segmentation de l'offre et l'amélioration de la lisibilité simplifieront le système. Le consommateur sera à même de distinguer les catégories et devrait donc se retrouver plus aisément dans le marché du vin.
------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Loi sur les denrées alimentaires</b>	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.
-----------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 8.3.2.4 Conséquences pour les contribuables

Les conséquences pour les contribuables sont explicitées de manière détaillée aux ch. 8.1 et 8.2.

### 8.3.3 Conséquences pour l'économie nationale

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.

#### 8.3.3.1 Conséquences sur la concurrence

Ce paragraphe montre comment les nouvelles conditions-cadre encouragent la concurrence. Les conséquences sur la compétitivité sont présentées au ch. 8.4.2 (indicateur compétitivité).

<b>Économie laitière</b>	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.
<b>Culture des champs</b>	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 échelons situés en aval.
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	En l'absence de subventions à l'exportation, le succès commercial des entreprises de production et de transformation reposera désormais exclusivement sur leurs capacités à développer des produits générant de la valeur ajoutée. La mise aux enchères du contingent tarifaire de légumes congelés et l'augmentation du contingent de fleurs coupées introduisent des règles transparentes propices à un renforcement des conditions de concurrence.
<b>Économie vitivinicole</b>	La nouvelle segmentation permet de mieux adapter l'offre aux exigences du marché. Le nouveau classement des vins, plus transparent pour les consommateurs et pour tous les échelons du commerce, favorise une concurrence équitable.

#### 8.3.3.2 Conséquences sur l'innovation

<b>Dispositions économiques générales</b>	Dans un contexte de libéralisation des marchés agricoles, les mesures proposées renforceront la dynamique des acteurs du marché. Elles encourageront l'innovation dans l'agriculture et dans les domaines situés en aval.
<b>Économie laitière, production animale, culture des champs et arboriculture</b>	La réduction du soutien du marché aura un effet incitatif. La suppression du soutien de modes de mise en valeur ne produisant qu'une faible valeur ajoutée encouragera le développement de nouveaux produits et la recherche de créneaux. De plus, la pression sur les prix stimulera la recherche de solutions permettant une réduction des coûts de production.
<b>Économie vitivinicole</b>	Le fait que les vins de table et les vins du pays ne soient plus automatiquement des vins de 1 <sup>ère</sup> catégorie, déclassés, est susceptible d'encourager l'innovation dans les segments bas de gamme.
<b>Paiements directs</b>	Les programmes destinés à l'utilisation durable des ressources encourageront l'innovation dans le domaine de l'écologie.
<b>Améliorations structurelles</b>	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 favoriseront l'innovation en milieu rural.
<b>Recherche et vulgarisation</b>	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.

### 8.3.3.3 Conséquences sur l'emploi

L'évolution structurelle d'environ 2,5% par an continuera de faire diminuer le nombre d'exploitations et, partant, celui des emplois dans l'agriculture. Ci-après sont exposées, pour chaque domaine, les conséquences qu'auront les adaptations envisagées sur l'emploi.

<b>Dispositions économiques générales</b>	Le soutien aux projets régionaux favorise l'emploi dans les zones rurales. L'effet est le même pour le signe de qualité « produit de montagne » qui vise à mettre en valeur des régions peu favorables du point de vue agronomique (zones de montagne). La défense internationale des AOP-IGP 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.
<b>Économie laitière</b>	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.
<b>Culture des champs</b>	La tendance à l'agrandissement des structures de production et de transformation dans le secteur du blé panifiable et des aliments pour animaux s'accélénera et entraînera une perte d'emplois.
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	Compte tenu de la réduction accélérée du potentiel de 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.
<b>Mesures d'accompagnement social</b>	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.
<b>Améliorations structurelles</b>	En raison de la réduction des moyens financiers, les effets positifs sur l'emploi dans l'artisanat en milieu rural auront tendance à diminuer.

### 8.3.3.4 Conséquences sur le milieu rural

Le milieu rural est directement concerné par le recul du revenu net des exploitations, qui est estimé à environ 520 millions de francs (cf. ch. 1.7), et par la baisse de la demande de moyens de production. Les mesures qui sont destinées à encourager l'aide à l'entraide au niveau régional offrent une certaine compensation.

<b>Dispositions économiques générales</b>	Le soutien aux projets régionaux favorise l'initiative et l'emploi dans les zones rurales. Le signe de qualité « produit de montagne » aide à différencier des produits issus de régions peu favorables du point de vue agronomique. La défense internationale des AOP-IGP bénéficie aux produits typiques, le plus souvent issus de régions éloignées des centres urbains (L'Étivaz, Sbrinz, Vacherin Mont-d'Or, etc.).
<b>Economie laitière, production animale, culture des champs et arboriculture</b>	La réduction du soutien du marché fera baisser la valeur de la production agricole. Il s'ensuivra 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.
<b>Paiements directs</b>	En raison de la réallocation des moyens financiers, le soutien du marché perdra de son poids, alors que les paiements directs gagneront 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.

<b>Améliorations structurelles</b>	L'octroi d'une aide pour des projets de développement régional (art. 93, al. 1, let. c, L'Agr) 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, renforce la collaboration entre les branches d'une région et encourage les échanges de produits sur le plan régional.
<b>Recherche et vulgarisation</b>	Les contributions allouées pour l'encadrement professionnel augmentent les chances que des projets destinés à accroître la valeur ajoutée ou à améliorer la qualité de vie dans le milieu rural soient effectivement réalisés.

### 8.3.3.5 Conséquences sur l'environnement (écologie)

<b>Dispositions économiques générales</b>	Le signe de qualité « produit de montagne » doit permettre de mieux différencier les productions des zones de montagne, qui contribuent à l'entretien de l'espace et à la diversité biologique de ces zones.
<b>Économie laitière</b>	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. Même si, dès lors, les progrès dans l'élevage seront moins rapides, les effectifs continueront néanmoins de diminuer. La réallocation de moyens financiers ayant servis au soutien du prix du lait aura 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.
<b>Economie animale</b>	Sans les contributions, il sera éventuellement plus difficile de mettre en valeur la laine de moutons de manière appropriée en termes écologiques.
<b>Culture des champs</b>	Comme le profit marginal diminuera en raison de la baisse des prix à la production, il sera moins utilisé de moyens de production. Du point de vue écologique, il est souhaitable que les quantités utilisées d'engrais commerciaux et de produits phytosanitaires diminuent.
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	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 ne sera plus guère rentable. La préservation de ces arbres, ainsi que des vergers, précieux aux plans paysager et écologique, est donc compromise. L'augmentation de la contribution versée pour lesdits arbres en vertu de l'ordonnance sur la qualité écologique permet cependant de conserver des vergers lorsque la population locale le souhaite.
<b>Paiements directs</b>	Le financement de la contribution UGBFG à l'aide de moyens financiers servant actuellement au soutien du marché laitier et l'octroi de cette contribution aussi pour les vaches laitières, resserre le lien entre la production laitière et la base fourragère des exploitations. L'entretien du paysage rural sera 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 de surfaces de très bonne qualité. 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.
<b>Améliorations structurelles</b>	Le soutien, au moyen de crédits d'investissements, 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. Les projets de développement régional offrent la possibilité de soutenir des mesures écologiques, telles que la remise en état de murs de pierres sèches, à condition qu'elles aient un rapport avec les objectifs économiques (augmentation de la valeur ajoutée dans la région).

### 8.3.4 Autres réglementations envisageables

<b>Économie laitière</b>	Aussi bien l'option de maintenir le soutien à l'économie laitière au niveau actuel que sa suppression totale ont été examinées. La première 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. Au contraire, la suppression totale du soutien risquerait de provoquer une trop forte diminution de la production laitière, voire un effondrement structurel.
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	Le maintien des subventions à l'exportation et l'introduction d'une contribution à la transformation 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 la transformation des fruits introduirait un nouveau soutien aux produits qui n'améliore en rien la compétitivité de la production et de la transformation.
<b>Economie vitivinicole</b>	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 à leurs risques et périls.
<b>Paiements directs</b>	Des critères d'attribution autres que ceux appliqués aujourd'hui ont été examinés pour l'octroi des paiements directs généraux. Leurs avantages et inconvénients sont mentionnés en détail au ch. 2.1.1.2.2.
<b>Mesures d'accompagnement social</b>	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.
<b>Améliorations structurelles</b>	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 le critère de l'UMOS et à différencier les limites selon le type de mesure.

### 8.3.5 Pertinence dans l'exécution

<b>Dispositions économiques générales</b>	Le soutien aux projets régionaux vise un gain d'efficacité tant sur les plans économique et administratif. La coordination renforcée de la promotion des ventes va également dans ce sens. La défense des AOP-IGP au niveau international s'appuie sur l'activité développée par les représentations suisses à l'étranger, qu'il s'agit de mieux accompagner et coordonner. L'exécution des nouvelles réglementations concernant la désignation incombera aux organes cantonaux compétents, dans le cadre de la protection contre les tromperies.
<b>Économie laitière</b>	Les tâches en matière d'exécution et de contrôle diminuent à la suite de la réallocation de moyens financiers aux paiements directs. La saisie des données à l'échelon des utilisateurs de lait peut être simplifiée puisqu'elle ne sert plus qu'à des fins statistiques.

<b>Economie animale</b>	La suppression du soutien accordé pour la mise en valeur de la laine et des subventions à l'exportation de bétail d'élevage et de rente apporte un allègement administratif.
<b>Culture des champs</b>	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.
<b>Arboriculture et culture maraîchère</b>	L'élimination des subventions à l'exportation, la mise aux enchères du contingent tarifaire de légumes congelés et l'augmentation du contingent de fleurs coupées, de même que les propositions concernant la réglementation de l'importation des fruits et des légumes frais permettent de simplifier l'exécution des mesures de soutien. Les tâches administratives des opérateurs s'en trouvent également allégées.
<b>Economie viti-vinicole</b>	L'exécution est simplifiée. La nouvelle réglementation accorde plus de liberté 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.
<b>Paiements directs</b>	<p>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.</p> <p>Un allègement, notamment pour les exploitants, résulte aussi des simplifications prévues dans le domaine des prestations écologiques requises et en matière de saisie et de gestion des données, ainsi que de la coordination des contrôles.</p>
<b>Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles</b>	Les structures existantes sont suffisantes pour appliquer les prescriptions modifiées, tant à la Confédération que dans les cantons.
<b>Recherche et vulgarisation</b>	Les demandes concernant le financement d'un encadrement professionnel d'initiatives de projet seront traitées par un organisme central, ce qui permettra de mieux coordonner les projets.
<b>Droit foncier rural et droit sur le bail à ferme agricole</b>	Les adaptations dans le droit foncier et dans le droit sur le bail à ferme diminuent les travaux de mise en œuvre dans les cantons.
<b>Allocations familiales</b>	La suppression de la limite de revenu pour l'octroi d'allocations familiales simplifie l'administration de cette mesure.

## 8.4 Appréciation de la durabilité de la PA 2011

### 8.4.1 Méthode et indicateurs

L'évolution de la durabilité de l'agriculture, dans les conditions-cadre définies par la PA 2011, est évaluée conformément à la méthode présentée dans le Rapport agricole 2001 de l'OFAG. Celle-ci concorde avec d'autres méthodes pertinentes d'évaluation de la durabilité : notamment celle élaborée par l'Office fédéral du développement territorial (ODT)<sup>134</sup> pour la mise en œuvre de la stratégie 2002 du Conseil

<sup>134</sup> Conseil fédéral, Stratégie développement durable 2002, Mesure 22; Office fédéral du développement territorial (ODT), Evaluation de la durabilité: Concept cadre et fondements méthodologiques, 2004

fédéral sur le développement durable et le système d'indicateurs MONET sur le développement durable de la Suisse)<sup>135</sup>.

Les indicateurs utilisés (tableau 57) appréhendent les trois thèmes centraux du développement durable, que sont les ressources (ressources naturelles, ressources humaines et ressources investies), l'efficacité et l'équité. L'importance de ces thèmes centraux varie en fonction de la dimension considérée (économie, écologie, social). Si les ressources jouent un rôle fondamental dans les trois dimensions, l'efficacité est le deuxième élément essentiel en ce qui concerne l'écologie et l'économie, et l'équité pour ce qui est du social.

Lorsque cela paraît utile, certains indicateurs de la méthode d'évaluation développée par l'ODT (tableau 58) sont utilisés en plus de ceux de l'OFAG. Dans le domaine de l'écologie, des indicateurs provisoires ont été utilisés, car les indicateurs définitifs de la durabilité ne sont pas encore disponibles. Du point de vue spatial, l'évaluation porte sur tout le territoire suisse. Afin de placer l'évaluation des conséquences de la PA 2011 dans un contexte adéquat, le développement depuis 1990 est également présenté.

**Tableau 57 Récapitulation des indicateurs de l'OFAG**

Dimensions Thèmes	Economie	Ecologie	Social
Ressources	Renouvellement du capital	Biodiversité : Surfaces de compensation écologique Eau: vente de produits phytosanitaires	Formation
	Sol (quantité)	Sol (qualité): Phosphore	
	Efficience	Productivité du travail (évolution et comparaison internationale)	
Efficience énergétique			
Equité			Comparaison du revenu avec le reste de la population
			Qualité de vie: comparaison avec le reste de la population

<sup>135</sup> cf. Mauch Consulting, INFRAS, Ernst Basler et Partner AG, Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven, 2001 (sur mandat de IDARio); OFS/OFEFP/ODT, MONET Rapport final, Méthodes et résultats, 2003; OFS, Développement durable en Suisse, Indicateurs et commentaires, 2003; Commission européenne, Direction générale de l'agriculture, Cadre pour des indicateurs relatifs aux dimensions économique et sociale d'une agriculture et d'un développement rural durables, 2001

**Tableau 58 Récapitulation des indicateurs CIRio utilisés en plus**

Dimensions	Economie	Ecologie	Social
<b>Thèmes</b>			
<b>Ressources</b>	Compétitivité	-	-
<b>Efficienc</b>	Utilisation efficace des ressources et vérité des coûts	-	-
<b>Equité</b>	Endettement de l'Etat	-	-

Pour apprécier les indicateurs, l'OFAG a repris les symboles utilisés dans le projet MONET:

Tendance (depuis 1990 et conséquences de la PA 2011)	Appréciation
↗ Augmentation	+ Positive (vers la durabilité)
↘ Diminution	- Négatif (éloignement de la durabilité)
→ Pas de changement majeur	≈ Neutre
~ Irrégulier	□ Pas d'indication

### 8.4.2 Economie

#### *Renouvellement du capital*

L'indicateur choisi indique le nombre d'années qui serait nécessaire au renouvellement du capital disponible (cf. 1.2.2.1.1) pour autant que les investissements en capital bruts demeurent inchangés (capital disponible à prix constants / investissements en capital bruts à prix constants).

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA <sup>1</sup> 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
→ Constant	→ Pas de changement	→ Pas de changement majeur	≈ Neutre
	majeur		

<sup>1</sup> AA: axe(s) d'action

La PA 2011 a pour objectif de tenir le cap des réformes réalisées dans les années nonante 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, certaines exploitations disposeront toujours des réserves nécessaires aux in-

vestissements de remplacement ou d'agrandissement. La Confédération leur accordera un soutien à titre subsidiaire, aussi bien directement, par le biais des instruments de promotion des investissements 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 moyens 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.

### *Sol (quantité)*

L'indicateur (selon MONET) désigne les surfaces qui se prêtent moyennement bien à très bien aux grandes cultures, selon les critères de la Carte des terres productives de la Suisse. D'après la statistique de la superficie, ces surfaces comprennent les prairies et les terres assolées facilement exploitables, les autres prairies et terres assolées ainsi que les pâturages attenants à la ferme; elles sont situées à une altitude inférieure à 900 m et leur déclivité est inférieure à 20%.

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011)	Incidence PA 2011
→ Constant	↘ Diminution	↘ Diminution	≈ Neutre

Les calculs d'Agroscope FAT Tänikon 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 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 du droit sur l'aménagement du territoire (plan sectoriel des surfaces d'assolement).

### *Evolution de la productivité du travail*

La productivité du travail indique le rapport entre la valeur ajoutée brute à des prix de production constants et la main-d'œuvre engagée (nombre total d'unités de travail annuel) (cf. ch. 1.2.2.1.1).

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

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 mesu-

res 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 (encouragée par les mesures de l'axe d'action 4) 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 brute de valeur ajoutée 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.

*Endettement de l'Etat supportable à long terme (dépenses de l'Etat pour l'agriculture, indicateur CI Rio)*

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↘ Diminution	↘ Diminution (réelle)	↘ Diminution (réelle)	+ Positive

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. L'agriculture continuera de fournir des prestations d'intérêt public à un niveau constant, mais sa part aux dépenses totales de la Confédération baissera encore (cf. ch. 1.7.4).

*Utilisation efficace des ressources et vérité des coûts (indicateur CIRio)*

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

Comme les prix à la production poursuivront leur baisse, qui ne sera que partiellement compensée par celle des prix de la consommation intermédiaire, la PA 2011 requiert un engagement encore plus efficace de la main-d'œuvre et du capital. S'agissant des ressources écologiques, la PA 2011 prévoit, pour résoudre des problèmes ponctuels, la possibilité de conclure des conventions-programmes portant notamment sur l'exploitation plus efficace des intrants.

*Compétitivité (indicateur CIRio)*

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

La réallocation, aux paiements directs, de moyens financiers 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.

### 8.4.3 Ecologie

#### *Efficience de l'azote*

Le bilan de l'azote calculé selon la méthode OSPAR considère l'agriculture suisse comme une seule exploitation. Les inputs azotés annuels sont issus des engrais minéraux, des aliments pour animaux et semences importés, des engrais à base de déchets et autres engrais, ainsi que de la fixation et de la déposition d'azote. Les outputs se composent de l'azote contenue dans les denrées alimentaires végétales ou animales et d'autres produits commercialisables quittant l'exploitation.

L'efficience de l'azote est déterminée par le rapport entre les sorties et les entrées, conformément au bilan N, les sorties étant exprimées en pour-cent des entrées. Elle a pour effet de diminuer, entre autres, la part d'azote qui se volatilise dans l'air sous forme d'ammoniac ou s'infiltre dans la nappe phréatique sous forme de nitrate. On estime que dans les conditions actuelles de l'agriculture et compte tenu des processus déterminés par les conditions naturelles, l'efficience de l'azote pourra progresser de 30% au maximum (cf. ch. 1.2.1.2.2).

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 2 et 3)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

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'efficience. La modification prévue des prescriptions PER en ce qui concerne le bilan de fumure contraindra les exploitations produisant beaucoup d'engrais de ferme à une utilisation plus efficace de l'azote. Le programme Utilisation durable des ressources incitera également à une progression de l'efficience. Celle de l'azote continuera ainsi d'augmenter jusqu'en 2011.

#### *Phosphore*

Le bilan phosphore et son efficience se mesurent de la même manière que ceux de l'azote (cf. ch. 1.2.1.2.2).

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 2 et 3)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positif

Comme l'efficience du phosphore dépend des mêmes facteurs que celle de l'azote, on peut également s'attendre à une augmentation.

#### *Efficience énergétique*

L'efficience énergétique de l'agriculture suisse se calcule selon la méthode Ecobilan, qui a été développée par le Service romand de vulgarisation agricole. L'énergie consommée se compose des ressources énergétiques non renouvelables (électricité, énergies fossiles) contenues dans les bâtiments, les machines, les engrais, les pesticides, ainsi que les fourrages et semences. Le rapport entre

l'énergie consommée et l'énergie alimentaire produite donne l'efficacité énergétique.

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 3))	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	→ Pas de changement majeur	↗ Augmentation	+ Positive

Au cours des prochaines années, la stagnation en matière d'efficacité énergétique sera surmontée, d'une part grâce 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.

### *Ventes de produits phytosanitaires*

Quantité totale de produits phytosanitaires vendus, exprimée en tonnes de matières actives, cf. au ch. 1.2.1.2.2.

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 2 et 3)	Incidence PA 2011
↘ Diminution	↘ Diminution	↘ Diminution	+ Positive

Le progrès technique, la pression économique et les changements structurels induisent une 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.

### *Surfaces de compensation écologique*

Surfaces de compensation écologique imputables (avec et sans droit à une contribution), sans les arbres fruitiers haute-tige, par zone agricole.

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 2 et 3)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

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 légère augmentation de ces surfaces. Le développement de la biodiversité prend du temps. En 2013, une partie des dites surfaces aura été exploitée assez longtemps pour que la qualité augmente de manière générale. Il s'ensuivra une participation accrue aux projets de qualité écologique. 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 sauvage et agricole.

## 8.4.4 Social

### *Formation*

Cet indicateur concerne la part des agriculteurs disposant d'expérience pratique et ayant suivi une formation de base ou une formation supplémentaire. En termes de durabilité, la formation est un facteur positif.

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 2 et 3)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	pas d'indication possible, car seulement mesurage	↗ Augmentation	≈ Neutre

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 qu'à moyen 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. En effet, il est probable que la part d'exploitants disposant d'une bonne formation s'accroîtra.

### *Comparaison des revenus avec les autres groupes de la population*

Cet indicateur représente le rapport entre le revenu du travail par unité de travail annuel de la famille (UTAF) et le salaire de référence (cf. ch. 1.2.1.3.1). Du point de vue de la durabilité, un rapport 1 constant serait optimal.

Vers la durabilité	Tendance 1990 - 2004	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 2, 3 et 4)	Incidence PA 2011
↗ Augmentation	↘ Diminution	↘ Diminution	– Négative

Comme le revenu du travail des personnes actives dans l'agriculture ne représente qu'environ la moitié du salaire de référence, une diminution des disparités est souhaitable du point de vue de la durabilité. Selon la rapidité de l'évolution structurelle, la PA 2011 permettra de maintenir le revenu par exploitation, au moins en termes nominaux et au mieux en termes réels. Si le revenu de référence continue d'augmenter comme ces dernières années, l'indicateur restera constant au meilleur des cas. En valeurs absolues, il faut s'attendre à une augmentation de la différence de revenus.

### *Comparaison de la qualité de vie avec les autres groupes de la population*

Cet indicateur compare la qualité de vie de la population agricole avec celle des autres groupes de la population à l'aide de 12 critères (travail professionnel, formation, formation continue, revenu, niveau de vie général, famille, contexte social, stabilité des conditions générales, loisirs, santé, temps disponible, offre culturelle).

Vers la durabilité	Tendance 2001 -2005	Tendance 2005-13 (y c. incidence PA 2011, AA 1, 2, 3, 4 et 5)	Incidence PA 2011
→ Constant	↗ Augmentation	→ Constant	≈ Neutre

La population agricole est satisfaite de ses conditions de vie malgré la pression économique. Une enquête effectuée au printemps 2005 montre en effet que dans l'ensemble, elle est plus satisfaite qu'en 2001. Les bons résultats des années 2003 et 2004 en ce qui concerne les revenus y ont sans doute contribué. De manière générale, le degré de satisfaction des deux groupes s'est rapproché, notamment pour ce qui est du revenu et de la stabilité des conditions-cadre. Il reste cependant de grandes différences en ce qui concerne les loisirs et le temps disponible. Comme, dans les conditions de la PA 2011, la pression économique restera environ la même que lors de l'enquête, les familles paysannes jugeront probablement, à l'avenir aussi, que leur qualité de vie est bonne.

### 8.4.5 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 probablement 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, à savoir les moyens financiers 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 ne devrait néanmoins pas changer.

**Table 59 Incidences 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	Efficienc de l'azote :	+ positive
	Phosphore	+ positive
	Efficienc énergétique	+ positive
	Vente de produits phytosanitaires	+ positive
	Surfaces de compensation écologique	+ positive
Social	Formation	≈ neutre
	Comparaison des revenus	- négative
	Comparaison de la qualité de vie	≈ neutre

# Loi fédérale sur l'agriculture

*Projet mis en consultation*

(Loi sur l'agriculture, LAgr)

## Modification du ...

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>1</sup>

*arrête:*

### I

La loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 12, al. 1 à 3*

<sup>1</sup> La Confédération peut soutenir par des contributions les mesures communes que les producteurs, les transformateurs ou les commerçants prennent sur le plan national, interrégional ou régional afin de promouvoir la vente de produits suisses dans le pays et à l'étranger.

<sup>2</sup> Elle alloue des contributions n'excédant pas 50% des coûts des mesures de communication et de prospection de marchés pouvant être pris en compte.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe les critères pour la répartition des moyens. Il privilégie en particulier la réalisation de mesures coordonnées au niveau de l'agriculture.

<sup>4</sup> Si les cantons soutiennent les mêmes mesures par des contributions, celles-ci sont déduites des coûts imputables des mesures.

*Art. 16<sup>bis</sup>* Défense des appellations d'origine et des indications géographiques sur le plan international

<sup>1</sup> La Confédération soutient les interprofessions et les organisations de producteurs ou de transformateurs dans la défense des appellations d'origine et des indications géographiques suisses sur le plan international.

<sup>2</sup> Elle peut prendre à sa charge une partie des frais découlant de procédures engagées par les représentations suisses à l'étranger à la demande d'interprofessions ou d'organisations de producteurs ou de transformateurs pour défendre des appellations d'origine et des indications géographiques.

<sup>1</sup> FF .....

<sup>2</sup> RS 910.1

*Art. 22<sup>bis</sup>* Répartition du contingent tarifaire de pommes de terre

Le contingent tarifaire de pommes de terre, y compris les plants de pommes de terre et les produits à base de pommes de terre, est mis aux enchères.

*Section 4 (art. 26)*

*Abrogée*

*Art. 36b, al. 1*

<sup>1</sup> Les producteurs ne peuvent vendre leur lait qu'à un utilisateur, à un groupement de producteurs ou à une organisation de producteurs.

*Section 3 (art. 37)*

*Abrogée*

*Art. 44*

*Abrogé*

*Art. 51<sup>bis</sup>*

*Abrogé*

*Art. 54* Sucre

<sup>1</sup> Afin d'assurer un approvisionnement approprié en sucre indigène, la Confédération peut verser des contributions à la production de betteraves sucrières.

<sup>2</sup> Les sucreries doivent permettre à la Confédération de consulter leurs comptes annuels.

*Art. 56* Oléagineux et légumineuses à graines

La Confédération peut allouer des contributions à la production d'oléagineux et de légumineuses à graines afin d'assurer un approvisionnement approprié en huiles végétales et en protéines d'origine indigène.

*Art. 57*

*Abrogé*

*Titre « Section 1 Viticulture » précédent l'art. 60*

*Abrogé*

*Art. 63* Désignation et classification

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe les exigences applicables aux appellations des vins d'appellation d'origine contrôlée, des vins de pays et des vins de table, notamment celles en matière de qualité (teneur minimale naturelle en sucre, choix des cépages, méthodes oenologiques, etc.), de quantité (rendement à l'unité de surface) et d'étendue géographique auxquelles ces vins doivent satisfaire.

<sup>2</sup> Il peut autoriser les cantons à fixer des exigences complémentaires en matière d'appellation pour les vins d'appellation d'origine contrôlée et les vins de pays produits sur leur territoire. Il fixe les principes à cet effet.

<sup>3</sup> Il peut définir des termes spécifiques des vins, notamment des mentions traditionnelles, et régler leur utilisation.

<sup>4</sup> Il fixe les règles de déclassement des vins qui ne satisfont pas aux exigences applicables aux vins d'appellation d'origine contrôlée et aux vins de pays.

<sup>5</sup> Les art. 16, al. 6, 6<sup>bis</sup> et 7 et 16<sup>bis</sup> s'appliquent par analogie aux vins d'appellation d'origine contrôlée et aux vins avec indication de provenance.

*Art. 64* Contrôles

<sup>1</sup> Afin que les appellations et désignations soient protégées, quiconque produit et encave du vin ou en fait le commerce doit :

- a. établir une déclaration d'encavage;
- b. tenir un livre de cave dans lequel doivent figurer toutes les transactions et opérations de cave.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions notamment pour les entreprises qui se limitent au commerce de vin en bouteilles et n'effectuent ni importations ni exportations, pour autant que ces exceptions ne nuisent pas à la protection des appellations et des désignations.

<sup>3</sup> Il fixe les charges auxquelles sont soumis la production, l'encavage et le commerce de vin.

<sup>4</sup> Il mandate un organe de contrôle, en fixe les tâches et règle le financement du contrôle.

<sup>5</sup> Il peut prescrire l'utilisation d'une marque distinctive de commercialisation et en règle l'acquisition.

*Art. 65*

*Abrogé*

*Section 2 (art. 67 à 69)*

*Abrogée*

*Art. 73, al. 5, let. d*

*Abrogée*

## **Chapitre 4      Encouragement de l'utilisation durable des ressources**

*Art. 77a (nouveau)*

<sup>1</sup> La Confédération octroie, dans les limites des crédits autorisés et temporairement, des contributions à des projets et mesures visant à améliorer la durabilité dans l'utilisation des ressources naturelles, pour autant que le promoteur régional ou le promoteur représentant la branche ait coordonné les mesures.

<sup>2</sup> Le taux des contributions est fixé en fonction de l'effet écologique et agronomique et compte tenu du degré d'accroissement de l'efficacité dans l'utilisation de substances et d'énergie. Il s'élève à 80% au plus des coûts de réalisation des projets et mesures pouvant être pris en compte.

<sup>3</sup> Les contributions sont allouées aux promoteurs.

<sup>4</sup> Si la Confédération verse également, pour les mêmes mesures et la même surface, des contributions en vertu de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage<sup>3</sup> ou des indemnités en vertu de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux<sup>4</sup>, ces contributions et indemnités sont déduites des coûts pouvant être pris en compte.

*Art. 78, al. 2*

<sup>2</sup> Les cantons peuvent accorder une aide à ce titre aux exploitants d'une entreprise paysanne, afin de remédier ou de parer à des difficultés financières qui ne leur sont pas imputables ou qui résultent d'un changement des conditions-cadre économiques.

*Art. 79, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1bis</sup> L'aide aux exploitations peut aussi être accordée lors d'une cessation d'exploitation pour convertir des crédits d'investissements ou des contributions remboursables en un prêt sans intérêt, à condition qu'après l'octroi du prêt, l'endettement reste supportable.

<sup>3</sup> RS 451

<sup>4</sup> RS 814.20

*Art. 80, al. 1 phrase introductive*

<sup>1</sup> Il est généralement octroyé un prêt au titre de l'aide aux exploitations en vertu de l'art. 79, al. 1, si les conditions suivantes sont remplies :

*Art. 82*                    *Restitution en cas d'aliénation avec profit*

Si la totalité ou des parties d'une exploitation sont aliénées avec profit, la part du prêt en suspens doit être remboursée.

*Art. 88*                    *Titre médian*

Conditions régissant les mesures collectives d'envergure

*Art. 89, al. 2*

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut fixer une charge de travail moins élevée que celle exigée à l'al. 1, let. a:

- a. afin d'assurer l'exploitation du sol ou une occupation suffisante du territoire;
- b. pour des mesures destinées à une diversification des activités dans le secteur agricole et dans les branches connexes.

*Art. 91, al. 1 phrase introductive et let. b*

<sup>1</sup> Si la totalité d'une exploitation ou sa partie ayant bénéficié d'un soutien sont aliénées avec profit, les obligations de remboursement concernant les aides aux investissements accordées pour des mesures individuelles sont les suivantes:

- b. les soldes de prêts encore dus doivent être remboursés.

*Art. 97, al. 3 et 4*

<sup>3</sup> Il met le projet à l'enquête publique et fait paraître un avis dans l'organe cantonal des publications officielles. Sont exceptés les projets qui, conformément au droit fédéral ou au droit cantonal, ne requièrent ni concession ni permis de construire.

<sup>4</sup> Il donne, pour les projets faisant l'objet d'un avis dans l'organe cantonal des publications officielles, la possibilité de faire opposition aux organisations qui ont qualité pour recourir en vertu de la législation portant sur la protection de la nature et du paysage, sur la protection de l'environnement et sur les chemins de randonnée pédestre.

*Art. 98*                    *Fonds disponibles*

L'Assemblée fédérale inscrit au budget le montant global maximum des contributions qui peuvent être allouées durant l'année budgétaire en vertu de l'art. 93, al 1.

*Art. 107, al. 1, let. b et d (nouvelle)*

<sup>1</sup> Des crédits d'investissements sont notamment accordés pour:

- b. des bâtiments, des équipements et des machines que des producteurs construisent ou acquièrent en commun, au titre d'entraide, afin de rationaliser leur exploitation, de faciliter le traitement, le stockage et la commercialisation de denrées produites dans la région ou de produire de l'énergie à partir de biomasse;
- d. des projets de développement régional visés à l'art. 93, al. 1, let. c.

*Art. 115, al. 2 (nouveau)*

<sup>2</sup> Elles peuvent offrir des prestations de services commerciales. L'offre doit répondre aux critères suivants :

- a. il doit exister un lien étroit avec les domaines de recherche ou les tâches d'exécution de la station;
- b. les prestations ne doivent pas être fournies à un prix inférieur au coût de revient et leur prix ne doit pas être réduit par des recettes réalisées avec l'offre de base.

*Art. 136, al. 3a (nouveau)*

<sup>3a</sup> Elle peut soutenir des activités de conseil liées aux études préliminaires d'une initiative de projet régionale.

*Art. 147, al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup> Il peut offrir des prestations de services commerciales. L'offre doit répondre aux critères suivants :

- a. il doit exister un lien étroit avec les activités du Haras;
- b. les prestations ne doivent pas être fournies à un prix inférieur au coût de revient et leur prix ne doit pas être réduit par des recettes réalisées avec l'offre de base.

*Art. 169, al. 1, let. h, i et j (nouvelles)*

<sup>1</sup> La violation de la présente loi, de ses dispositions d'exécution et des décisions qui en découlent peut donner lieu aux mesures administratives suivantes :

- h. la perception d'un montant ne dépassant pas la recette brute des produits mis indûment en circulation ou le montant des contributions indûment demandées ou allouées;
- i. la perception d'un montant de 5'000 francs au maximum en cas de violation de l'obligation d'annoncer ou de tenir un journal;

- j. la perception d'un montant de 1'000'000 francs au maximum en cas de violation des dispositions et charges concernant l'exemption anticipée du contingentement laitier.

*Art. 169, al. 2 (nouveau)*

<sup>2</sup> Afin de rétablir la situation conforme au droit, les mesures suivantes peuvent être adoptées :

- a. l'interdiction d'utiliser et de mettre en circulation des produits ou des désignations;
- b. la confiscation et la destruction de produits.

*Art. 170, al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral règle les réductions en cas de violation des prescriptions dans le domaine des paiements directs.

*Art. 172 Délits*

<sup>1</sup> Celui qui utilise illégalement une appellation d'origine ou une indication géographique protégées en vertu de l'art. 16 ou une désignation ou une classification visées à l'art. 63 sera, sur plainte, puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou d'une amende de 100'000 francs au plus. Le droit de porter plainte appartient aussi à l'organe de contrôle visé à l'art. 64, al. 4.

<sup>2</sup> Celui qui agit par métier est poursuivi d'office. La peine est l'emprisonnement pour cinq ans au plus ou une amende de 600'000 francs au plus.

*Art. 173, al. 1, let. i*

- i. n'observe pas les instructions d'utilisation énoncées à l'art. 159 ou les prescriptions, restrictions ou interdictions d'utilisation fixées à l'art. 159a.

*Art. 179, al. 2 première phrase (ne concerne que le texte français)*

<sup>2</sup> La Confédération peut réduire les contributions ou refuser leur octroi à un canton qui n'exécute pas la loi ou l'exécute de manière incorrecte.

*Art. 181, al. 1 et 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Les organes d'exécution ordonnent les mesures de contrôle et les enquêtes nécessaires à l'application de la présente loi, de ses dispositions d'exécution ou des décisions qui en découlent.

<sup>1bis</sup> Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions de nature à garantir, lors de l'exécution de la présente loi et d'autres lois ayant trait à l'agriculture, des contrôles communs, uniformes et harmonisés ainsi que l'échange d'information nécessaire entre les organes de contrôles compétents.

*Art. 185, al. 5 et 6 (nouveaux)*

<sup>5</sup> La Confédération peut saisir les données au moyen d'un système en réseau automatisé et centralisé et les mettre à la disposition des services d'exécution compétents et d'autres ayants droit par le biais d'une procédure d'appel.

<sup>6</sup> Elle peut traiter des données concernant des procédures et des sanctions administratives ainsi que des poursuites pénales et, au besoin, y donner accès aux organes d'exécution compétents à des fins de contrôle et d'enquête, par le biais d'une procédure d'appel.

*Art. 187c Dispositions transitoires relatives à la modification du .....*

<sup>1</sup> Les vins des millésimes 2007 et antérieurs peuvent être élaborés et étiquetés selon l'ancien droit. Ils peuvent être remis aux consommateurs jusqu'à épuisement des stocks.

<sup>2</sup> Pour la période contingentaire 2008, les parts du contingent tarifaire de pommes de terre sont attribuées à raison de 50% selon l'ancien droit et de 50% par adjudication.

<sup>3</sup> La transformation de la récolte de betteraves sucrières de 2008 est régie par l'ancien droit.

*Art. 188, al. 3*

<sup>3</sup> Les art. 39 à 42 s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2008.

**II**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>5</sup> RS 232.14

**Loi fédérale  
sur le droit foncier rural  
(LDFR)**

*Projet mis en consultation*

**Modification du ...**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse*

vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>6</sup>

*arrête:*

I

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural<sup>7</sup> est modifiée comme suit :

*Art. 1, al. 1, let. c*

*Abrogée*

*Art. 5, let. a*

Les cantons peuvent :

a. soumettre aux dispositions sur les entreprises agricoles les exploitations agricoles qui ne remplissent pas les conditions de l'art. 7 relatives aux unités de main-d'œuvre standard; la taille minimale de l'exploitation doit être fixée en une fraction de main-d'œuvre standard et ne doit pas être inférieure à 0,75 unité de main-d'œuvre standard;

*Art. 7, al. 1*

<sup>1</sup> Par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins 1,25 unité de main-d'œuvre standard. Le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard.

<sup>6</sup> FF ...

<sup>7</sup> RS 211.412.11

*Art. 9*            Exploitation à titre personnel

<sup>1</sup> Par exploitant à titre personnel, on entend quiconque est capable de cultiver le sol et l'exploite lui-même et, lorsqu'il s'agit d'une entreprise agricole, possède également les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture de notre pays pour la diriger personnellement.

<sup>2</sup> *Abrogé*

*Art. 58, al. 2*

<sup>2</sup> Les immeubles agricoles ne peuvent pas être partagés en parcelles de moins de 25 ares (interdiction de morcellement). Cette surface minimale est de 15 ares pour les vignes. Les cantons peuvent fixer des surfaces minimales plus grandes.

*Art. 62, let. f*

N'a pas besoin d'être autorisée l'acquisition faite :

- f. dans le but de rectifier et d'améliorer des limites;

*Art. 63, al. 1, let. b, et al. 2*

*Abrogés*

*Art. 64, al. 1, let. f*

*Abrogée*

*Art. 66*

*Abrogé*

*Art. 69*

*Abrogé*

*Titre 4 (art. 73 à 79)*

*Abrogé*

*Art. 92*

5. La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>8</sup> est modifiée comme suit :

*Art. 24b, al. 1, 1<sup>bis</sup> (nouveau), 2 et 4*

<sup>1</sup> Les exploitations agricoles dont la gestion exige une charge de travail d'au moins 0,75 unité de main-d'œuvre standard peuvent exercer une activité accessoire non

<sup>8</sup> **RS 700**

agricole proche de l'exploitation. Dans la région de montagne et des collines, les cantons peuvent aussi offrir cette possibilité aux exploitations exigeant une charge de travail moins élevée, mais se montant au moins à 0,5 unité de main-d'œuvre standard. L'exigence découlant de l'art. 24, let. a, ne doit pas être satisfaite.

<sup>1bis</sup> L'activité accessoire non agricole doit être exercée dans des bâtiments et installations existants, qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation agricole. S'il n'y a pas ou pas assez d'espace dans les bâtiments et installations existants, des agrandissements modérés peuvent être autorisés. Le Conseil fédéral fixe les détails.

<sup>2</sup> L'activité accessoire ne doit être gérée que par l'exploitant ou l'exploitante de l'exploitation agricole, ou par sa ou son partenaire.

<sup>4</sup> L'activité accessoire non agricole et l'exploitation agricole forment une unité indissociable. Lorsque les conditions d'autorisation ne sont plus remplies, l'autorisation est caduque. L'autorité compétente le constate par voie de décision et ordonne les mesures nécessaires. Elle peut autoriser une autre exploitation agricole à poursuivre l'activité accessoire si elle remplit les conditions requises pour l'autorisation et que les bâtiments et installations lui sont remis en propriété.

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

---

**Loi fédérale  
sur le bail à ferme agricole  
(LBFA)**

*Projet mis en consultation*

---

**Modification du ...**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse*

vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>9</sup>

*arrête:*

I

La loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole<sup>10</sup> est modifiée comme suit :

*Art. 1, al. 1, let. b*

<sup>1</sup> La présente loi s'applique au bail :

b. des entreprises agricoles au sens des art. 5 et 7, al. 1, 2, 3 et 5, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural<sup>11</sup>;

*Art. 2a (nouveau) Immeubles en zone à bâtir*

La présente la loi ne s'applique pas au fermage d'immeubles agricoles, lorsque l'objet du bail à ferme est situé entièrement dans la zone à bâtir au sens de l'art. 15 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>12</sup>.

*Art. 7, al. 3, let. a*

<sup>3</sup> *Abrogée*

*Art. 10*            **Adaptation en cas de modification des bases de calcul**

Chaque partie peut demander la révision de la valeur de rendement et l'adaptation du fermage de l'entreprise agricole au plus tôt pour le début de l'année de bail suivante, lorsque le Conseil fédéral modifie les bases retenues pour le calcul du fer-

<sup>9</sup> FF ...

<sup>10</sup> RS 221.213.2

<sup>11</sup> RS 211.412.11

<sup>12</sup> RS 700

mage licite ou lors de la modification des éléments de base retenus pour l'estimation de la valeur de rendement.

*Art. 11*            Adaptation en cas de modification des circonstances

<sup>1</sup> Chaque partie peut demander la révision de la valeur de rendement et l'adaptation du fermage de l'entreprise agricole pour le début de l'année de bail suivante, lorsque la valeur de l'entreprise agricole est modifiée durablement par suite d'événement naturel, d'amélioration foncière, d'augmentation ou de diminution de la surface, de construction nouvelle, de transformation, de démolition, de fermeture d'un bâtiment ou pour toutes autres causes.

<sup>2</sup> Chaque partie peut demander, par écrit, pendant la durée du bail, l'adaptation du fermage d'un immeuble agricole au plus tôt pour le début de l'année de bail suivante, lorsque les circonstances se sont modifiées, notamment celles qui déterminent la valeur selon l'al. 1.

*Art. 27, al. 2, let. e*

*Abrogée*

*Art. 31, al. 2, let. b*

*Abrogée*

*Section 2 (art. 33 à 35)*

*Abrogée*

*Titre précédant l'art. 36 (nouveau)*

## **Section 2: Fermage d'une entreprise agricole**

*Art. 36, al. 1*

<sup>1</sup> Le fermage des entreprises agricoles est soumis au contrôle de l'autorité; il ne peut dépasser la mesure licite.

*Titre précédant l'art. 37*

*Abrogé*

*Art. 37, let. a*

Le fermage d'une entreprise agricole comprend:

- a. un pourcentage approprié de la valeur de rendement au sens de l'art. 10 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural<sup>13</sup>;

<sup>13</sup> RS 211.412.11

*Art. 38*

*Abrogé*

*Art. 40, al. 2*

*Abrogé*

*Titre précédant l'art. 42*

*Abrogé*

*Art. 43*

*Abrogé*

*Art. 44, al. 1 et 3*

<sup>1</sup> L'autorité délivrant les autorisations décide si le fermage convenu pour l'entreprise agricole est licite.

<sup>3</sup> Elle notifie sa décision aux parties.

*Art. 45, al. 1*

<sup>1</sup> La convention relative au fermage d'une entreprise agricole est nulle dans la mesure où celui-ci dépasse le montant licite.

*Titre précédant l'art. 45a (nouveau)*

### **Section 3: Fermage d'un immeuble agricole**

*Art. 45a (nouveau)* Fermage abusif

<sup>1</sup> Le fermage est abusif lorsqu'il vise à obtenir pour le bailleur un rendement excessif de la chose affermée.

<sup>2</sup> Il n'est en règle générale pas abusif lorsque :

- a. il se situe dans les limites des fermages usuels dans la région;
- b. il est justifié par les avantages supplémentaires obtenus par le fermier en prenant l'immeuble à ferme;
- c. il sert à indemniser de manière appropriée le bailleur pour les dépenses particulières destinées à l'entretien ou à l'amélioration de l'objet du bail à ferme.

*Art. 45b (nouveau)* Augmentation du fermage

Le bailleur peut, dans le délai ordinaire de résiliation, notifier par écrit au fermier une augmentation du fermage d'un immeuble agricole prenant effet au début de la nouvelle durée du bail. Sur demande, l'augmentation doit être justifiée.

*Art. 45c (nouveau)* Contestation du fermage

<sup>1</sup> Le fermier peut contester le fermage initial d'un immeuble agricole ainsi que l'adaptation ou l'augmentation du fermage de celui-ci auprès de l'autorité compétente selon l'art. 53, let. a.

<sup>2</sup> Le délai de contestation est de trois mois dès l'entrée en vigueur du contrat de bail à ferme ou dès la réception de la communication écrite de l'adaptation ou de l'augmentation du fermage.

<sup>3</sup> En lieu et place de la contestation de l'adaptation ou de l'augmentation du fermage, le fermier a le droit de résilier, dans le même délai, le contrat de bail à ferme pour l'échéance de la durée minimale du bail à ferme en cours.

*Art. 45d (nouveau)* Conséquences de la contestation du fermage

<sup>1</sup> En cas d'augmentation du fermage, le fermage actuel reste en vigueur pendant la procédure de contestation. Les mesures provisoires ordonnées par l'autorité demeurent réservées.

<sup>2</sup> L'autorité statue sur la contestation et ramène le fermage trop élevé à un montant non abusif.

<sup>3</sup> La nullité de la convention relative au fermage n'affecte pas la validité du bail.

*Titre précédant l'art. 46 (nouveau)***Dispositions impératives***Art. 46* Conventions nulles

Les parties ne peuvent renoncer par avance aux droits que leur confère le présent chapitre.

*Art. 49, al. 1*

<sup>1</sup> Une partie ayant un intérêt légitime peut demander à l'autorité compétente de vérifier si la réduction de la durée du bail, l'affermage par parcelles ou le montant du fermage d'une entreprise agricole peuvent être autorisés.

*Art. 53, let. a et b*

Les cantons désignent:

- a. les autorités compétentes pour accorder les autorisations et pour statuer sur les contestations relatives au fermage d'immeubles agricoles;
- b. *abrogée*

*Chapitre 6 (art. 54 à 57)*

*Abrogé*

*Art. 60b (nouveau)* Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

<sup>1</sup> Les contrats portant sur le bail à ferme d'immeubles agricoles dont l'objet du bail à ferme se trouve entièrement dans la zone à bâtir au sens de l'art. 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>14</sup>, conservent leur validité pendant toute la durée de bail légale ou une durée contractuelle plus longue ou encore pendant la durée d'un bail prolongé judiciairement.

<sup>2</sup> Les contrats portant sur le bail à ferme d'une exploitation agricole ne satisfaisant plus aux exigences relatives à la taille minimale d'une entreprise (art. 1, al. 1, let. b) conservent leur validité en tant que tels pendant la durée de bail légale ou une durée contractuelle plus longue ou encore pendant la durée d'un bail prolongé judiciairement.

<sup>3</sup> Les procédures d'opposition en cours contre le fermage d'un immeuble agricole sont liquidées selon l'ancien droit. L'art. 45 dans son ancienne teneur continue de s'appliquer aux conséquences des procédures d'opposition au fermage d'un immeuble agricole jugées selon l'ancien droit.

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>14</sup> RS 700

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

*Projet mis en consultation*

**Modification du ...**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>15</sup>  
arrête:*

**I**

La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture<sup>16</sup> est modifiée comme suit:

*Remplacement d'une expression*

*Dans le titre précédant l'art. 5 ainsi que dans les art. 5, al. 1, 8, 10, al. 1, 2 et 3, 14, al. 2, 19, 20, titre médian et al. 1 et 24, al. 1 et 2, l'expression « petit paysan » est remplacée par « agriculteur indépendant ».*

*Art. 2*

<sup>3</sup> L'allocation pour enfant est versée pour chaque enfant au sens de l'art. 9. Elle s'élève à 185 francs par mois dans la région de plaine et à 205 francs dans la région de montagne.

*Art. 5*

<sup>2</sup> *Abrogé*

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral définit les notions d'exploitant exerçant une activité agricole à titre principal ou accessoire et d'exploitant d'alpage.

<sup>4</sup> *Abrogé*

*Art. 7*

<sup>1</sup> L'allocation familiale aux agriculteurs indépendants consiste en une allocation pour enfant versée pour chaque enfant au sens de l'art. 9. Elle s'élève à 185 francs par mois dans la région de plaine et à 205 francs dans la région de montagne.

<sup>15</sup> FF .....

<sup>16</sup> RS 836.1

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

# Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels

*Projet mis en consultation*

(Loi sur les denrées alimentaires, LDAI)

## Modification du ...

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>17</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires<sup>18</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 17, al. 3*

*Abrogé*

*Art. 17a*      *Obligation d'obtenir une autorisation et obligation d'annoncer*

<sup>1</sup> Les entreprises qui fabriquent, transforment ou entreposent des denrées alimentaires d'origine animale doivent être titulaires d'une autorisation d'exploitation délivrée par le canton.

<sup>2</sup> Les autres entreprises dont les activités sont en rapport avec des denrées alimentaires doivent annoncer leurs activités à l'autorité d'exécution cantonale.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations pour les entreprises:

- a. dont les activités relèvent de la production primaire; ou
- b. dont les activités présentent un faible risque pour la sécurité alimentaire.

*Art. 23, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau) et 4*

<sup>2bis</sup> Quiconque constate que des denrées alimentaires ou des objets usuels importés, fabriqués ou transformés par ses soins ont été remis aux consommateurs et qu'ils peuvent présenter un danger pour la santé doit:

- a. en informer immédiatement les autorités d'exécution compétentes;
- b. prendre les mesures nécessaires pour retirer les produits en question du marché;
- c. collaborer avec les autorités d'exécution pour maîtriser le problème.

<sup>17</sup> FF ...

<sup>18</sup> RS 817.0

<sup>4</sup> Les détenteurs ou les acquéreurs d'animaux de boucherie informent le vétérinaire officiel ou l'auxiliaire officiel si un animal a eu des maladies ou qu'il a été traité avec des médicaments.

*Art. 23a (nouveau) Traçabilité*

<sup>1</sup> La traçabilité des denrées alimentaires, des animaux destinés à l'obtention de denrées alimentaires et de toute autre substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans des denrées alimentaires doit être établie à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution.

<sup>2</sup> Il y a lieu de mettre en place des systèmes et des procédures de manière à pouvoir fournir les informations de traçabilité aux autorités compétentes lorsqu'elles en font la demande.

*Art. 26, phrase introductive*

<sup>1</sup> Après l'abattage, le vétérinaire officiel ou l'auxiliaire officiel examine la viande:

*Art. 36, al. 4*

<sup>4</sup> Le service fédéral compétent:

- a. peut désigner des laboratoires de référence pour l'analyse des denrées alimentaires et des objets usuels;
- b. effectue des essais multisites en coopération avec les laboratoires cantonaux aux fins d'uniformiser et d'harmoniser les méthodes d'analyse.

*Art. 38, al. 4*

<sup>4</sup> Les services fédéraux collaborent avec les institutions et organes spécialisés nationaux et internationaux. Ils assument les tâches qui leur incombent dans le cadre de la collaboration internationale; au nombre de ces tâches figurent notamment le transfert des informations nécessaires, l'entraide administrative et la participation aux inspections officielles.

*Art. 40, al. 2 et 5*

<sup>2</sup> Ils instituent à cet effet un chimiste cantonal, un vétérinaire cantonal, ainsi que le nombre nécessaire d'inspecteurs et de contrôleurs des denrées alimentaires, de vétérinaires officiels et d'auxiliaires officiels.

<sup>5</sup> Le vétérinaire cantonal ou un vétérinaire ayant les qualifications requises et mandaté par le canton dirige les contrôles dans le domaine de la détention et de l'abattage du bétail. Il coordonne l'activité des vétérinaires officiels et des auxiliaires officiels qui lui sont subordonnés. Les cantons peuvent en outre le charger de contrôler la transformation de la viande.

*Art. 41, al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup> Le département compétent nomme des commissions d'examen pour l'organisation des examens auxquels sont soumis les personnes appelées à assumer des fonctions dans le cadre de l'exécution de la loi. Le Conseil fédéral peut déléguer aux cantons l'organisation des examens pour certaines personnes chargées de l'exécution de la loi.

*Art. 43a Collaboration de tiers (nouveau)*

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons peuvent associer des tiers, notamment des entreprises ou des organisations, à l'exécution de la loi ou créer des organisations ad hoc.

<sup>2</sup> Pour leur activité, les tiers doivent être:

- a. accrédités par le Service d'accréditation suisse (SAS) conformément à l'ordonnance du 17 juin 1996 sur l'accréditation et la désignation<sup>19</sup>;
- b. reconnus par la Suisse en vertu d'un accord international; ou
- c. reconnus ou habilités à quelque autre titre par le droit suisse.

<sup>3</sup> L'autorité compétente définit les tâches et les attributions qu'elle confère aux tiers. Ceux-ci ne sont pas habilités à ordonner des mesures.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral et les cantons peuvent autoriser les tiers mandatés à percevoir des émoluments pour les activités s'inscrivant dans le cadre de la présente loi.

<sup>5</sup> La collaboration de tiers est soumise à la surveillance étatique. Les tiers doivent rendre compte à l'autorité de leur gestion et de leur comptabilité se rapportant à la collaboration.

*Art. 45, al. 2, let. a<sup>bis</sup> (nouvelle) et e*

<sup>2</sup> Des émoluments sont perçus pour:

- a<sup>bis</sup>. les contrôles des abattoirs et des entreprises de découpe;
- e. les autorisations, y compris les autorisations d'exploitation pour les abattoirs et les entreprises de découpe; les autres autorisations d'exploitation selon l'art. 17a, al. 1, ne sont pas soumises à émolument.

*Art. 47, al. 4 (nouveau)*

<sup>4</sup> Le respect de l'obligation d'informer au sens de l'art. 23, al. 2<sup>bis</sup>, lettre a peut être un motif de réduction de la peine.

*Art. 48, phrase introductive, al. 1, let. n, et l<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Sera puni d'une amende de 40 000 francs au plus quiconque aura, intentionnellement:

<sup>19</sup> RS 946.512

- n. enfreint les prescriptions relatives à l'obligation d'obtenir une autorisation et à l'obligation d'annoncer au sens de l'art. 17a, à l'autocontrôle au sens de l'art. 23, al. 1, à l'obligation d'informer au sens de l'art. 23, al. 2<sup>bis</sup>, lettre a ou à la traçabilité au sens de l'art. 23a.

<sup>1bis</sup> Quiconque aura agi par négligence sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus.

## II

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral décide de l'entrée en vigueur.

**Modification du ...**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>20</sup>,  
arrête:*

**I**

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties<sup>21</sup> est modifiée comme suit:

**Art. 3a** Commission d'examen

<sup>1</sup> Le Département fédéral de l'économie nomme une commission d'examen. Celle-ci organise les examens pour :

- a. les personnes appelées à assumer des fonctions dans le cadre de l'exécution de la présente loi;
- b. les vétérinaires officiels et les auxiliaires officiels appelés à assumer des fonctions dans le cadre de l'exécution de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires<sup>22</sup>.

<sup>2</sup> La commission d'examen notifie les résultats des examens par voie de décision.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut déléguer aux cantons l'organisation d'examens pour des personnes chargées de l'exécution de la présente loi ou de la loi sur les denrées alimentaires.

**Art. 11** Devoir de diligence et obligation d'annoncer

<sup>1</sup> Les personnes qui détiennent, gardent ou soignent des animaux, effectuent des contrôles dans les troupeaux ou ont accès d'une autre manière aux troupeaux doivent veiller dans le cadre de leur activité et dans la mesure de leurs possibilités à ce que les animaux ne soient pas exposés à un danger d'épizooties.

<sup>2</sup> Elles sont tenues d'annoncer sans délai à un vétérinaire – à l'inspecteur des ruchers s'il s'agit d'abeilles – l'apparition d'épizooties ou de signes pouvant faire suspecter celles-ci; elles doivent en outre prendre toutes les précautions pour empêcher la transmission de la maladie à d'autres animaux. La même obligation incombe aux inspecteurs du bétail, aux auxiliaires officiels, aux bouchers, aux équarrisseurs ainsi qu'aux organes de la police et des douanes.

<sup>20</sup> FF ...

<sup>21</sup> RS 916.40

<sup>22</sup> RS 817.0; RO ...

<sup>3</sup> Les vétérinaires, les instituts de diagnostic et les inspecteurs des ruchers sont tenus de déclarer les cas au service cantonal compétent, qui transmet la déclaration aux autorités cantonales et communales. Les vétérinaires et les inspecteurs des ruchers prennent sans délai les mesures nécessaires pour empêcher la propagation de l'épizootie.

*Art. 15, al. 1, dernière phrase*

<sup>1</sup> ... A l'abattoir, il doit être remis au vétérinaire officiel.

*Art. 42, al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup> L'IVI peut offrir des prestations de services commerciales. L'offre doit répondre aux critères suivants :

- a. il doit exister un lien étroit avec les domaines de recherche ou les tâches d'exécution de l'IVI;
- b. les prestations ne doivent pas être fournies à un prix inférieur au coût de revient et leur prix ne doit pas être réduit par des recettes réalisées avec l'offre de base.

*Art. 54a (nouveau) Enregistrement de données et information*

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons s'échangent mutuellement les données et les informations officiellement collectées et nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. La Confédération exploite à cet effet un système de traitement des données.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe les exigences applicables au système de traitement des données. Il régleme en particulier l'accès aux données et leur utilisation. Il coordonne le traitement des données et l'accès aux données avec les autres systèmes d'information fédéraux dans le domaine agricole.

<sup>3</sup> Les cantons sont autorisés à utiliser le système de traitement des données à leurs propres fins. Il leur incombe, en ce qui concerne les données qu'ils saisissent eux-mêmes, de veiller au respect de la législation sur la protection des données.

<sup>4</sup> Les coûts pour le développement et l'exploitation du système de traitement des données sont supportés à raison d'un tiers par la Confédération. Les cantons contribuent au financement du développement et de l'exploitation à raison de deux tiers, proportionnellement au nombre de stations d'accès dont ils disposent.

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.