

10.064

**Message
concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers
destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013**

du 30 juin 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral simple fixant les fonds affectés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013.

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

30 juin 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Les moyens financiers affectés par la Confédération aux principaux domaines de la politique agricole sont accordés pour une période maximum de quatre ans. Les enveloppes financières actuelles couvrent la période allant jusqu'à fin 2011. Pour garantir la cohérence entre le programme de législature et les arrêtés financiers les plus importants, la prochaine période de quatre ans commencera en 2014, conformément aux nouvelles règles fixées dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Compte tenu des plans financiers, il convient donc de fixer les enveloppes financières destinées à l'agriculture pour les deux années intermédiaires 2012 et 2013.

Contexte

Conformément à l'art. 6 de la loi sur l'agriculture (LAg) entrée en vigueur en 1999, les moyens financiers destinés à l'agriculture sont autorisés pour quatre ans au maximum, au moyen de l'enveloppe financière correspondante, sur la base d'un message du Conseil fédéral établi à l'appui d'un arrêté fédéral simple. Cette enveloppe financière fixe le montant maximal des dépenses affectées à l'agriculture. Elle signale la volonté du Parlement d'inscrire les moyens prévus dans les budgets annuels. Les enveloppes financières actuelles couvrent la période 2008 à 2011.

A l'initiative du Parlement, le Conseil fédéral a décidé fin 2008 que les enveloppes financières importantes entreraient désormais en vigueur au cours de la deuxième année de la législature ou, au plus tard, au cours de la troisième année. Compte tenu de ces nouvelles règles, la prochaine période ordinaire de quatre ans commencera en 2014 en ce qui concerne le domaine agricole. Etant donné que la période budgétaire en cours prend fin en 2011, une solution transitoire est nécessaire pour les années 2012 et 2013: elle revêt la forme d'une enveloppe financière de deux ans.

Les objectifs de la Politique agricole 2011 restent valables, même après la mise en œuvre de cette étape de la réforme. Comme le montre le bilan intermédiaire de la réforme agricole, des progrès continus ont été réalisés en matière de compétitivité, de respect de l'environnement et d'efficacité des ressources, sans que le caractère socialement supportable des mesures prises n'ait été remis en cause.

Contenu du projet

Le montant des enveloppes financières destinées à l'agriculture a été fixé sur la base de l'actuel plan financier. Un total de 6728 millions de francs sera alloué à l'agriculture en 2012 et 2013. Ces fonds seront répartis entre les trois enveloppes financières suivantes:

- amélioration des bases de production et mesures sociales: 351 millions de francs*
- production et ventes: 763 millions de francs*
- paiements directs: 5 614 millions de francs*

Afin que la période transitoire puisse être mise à profit pour consolider la Politique agricole 2011, le Conseil fédéral envisage, pour les années 2012 et 2013, de continuer à utiliser les instruments de politique agricole actuels, de maintenir les dépenses agricoles au niveau qu'elles atteignent aujourd'hui et de ne pas proposer de modification de la législation. Cette approche tient compte en particulier de la perspective d'une ouverture accrue des marchés.

Il faut s'attendre à une baisse des prix à la production et à une augmentation du prix de certains moyens de production en 2012 et 2013. Pour que le revenu nominal des exploitations ne baisse pas et que le revenu du travail de la main-d'œuvre familiale suive l'évolution du renchérissement, il faut que le secteur agroalimentaire poursuive son développement et exploite les potentiels d'amélioration de sa compétitivité. Les enveloppes financières proposées permettent une évolution supportable au plan social, dans la mesure où les cessations d'exploitations continueront de s'effectuer principalement au moment du changement de génération.

Table des matières

Condensé	4646
1 Contexte	4649
1.1 Etapes de la réforme de la politique agricole	4649
1.2 Enveloppes financières de l'agriculture	4650
1.3 Répartition des mesures de politique agricole entre les différentes enveloppes financières	4651
1.4 Evolution du soutien de la Confédération à l'agriculture	4653
1.5 Bilan intermédiaire de la réforme agricole	4654
1.5.1 Evolution du revenu	4654
1.5.2 Evolution dans le domaine de l'écologie	4658
1.5.3 Une évolution structurelle socialement supportable	4659
1.6 Conclusions	4660
2 Conditions-cadre relatives à la fixation des enveloppes financières	4661
2.1 Négociations internationales et mesures d'accompagnement	4661
2.2 Exigences de politique intérieure	4663
2.3 Prise en compte de la situation économique et des finances fédérales	4665
3 Fixation des enveloppes financières pour les années 2012 et 2013	4666
3.1 Orientation stratégique	4666
3.2 Montant des trois enveloppes financières	4666
3.3 Amélioration des bases de production et mesures sociales	4667
3.4 Production et ventes	4669
3.5 Paiements directs	4671
4 Procédure préliminaire	4672
4.1 Cantons	4672
4.2 Commission consultative agricole	4672
4.3 Audition sous forme de conférence	4673
4.4 Consultation relative au programme de consolidation 2011 à 2013	4674
4.5 Prise en compte des résultats des consultations	4674
5 Conséquences	4675
5.1 Dépenses de la Confédération	4675
5.2 Secteur agricole	4676
6 Programme de législation	4678
7 Liens avec le droit international	4678
8 Constitutionnalité	4678
Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013 (Projet)	4679

Message

1 Contexte

1.1 Etapes de la réforme de la politique agricole

Les étapes de réforme de la politique agricole qui se sont succédé depuis le début des années 90 ont toujours été axées sur les objectifs définis à l'art. 104 de la Constitution (Cst.). Selon cet article, la politique agricole de la Confédération doit faire en sorte que l'agriculture puisse remplir ses multiples fonctions par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché. L'agriculture doit pouvoir apporter une contribution substantielle 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. Afin que le processus d'adaptation soit socialement supportable, la réforme de la politique agricole a été réalisée par étapes.

Les quatre étapes de la mise en œuvre sont décrites ci-après (tableau 1). La première étape a consisté à découpler la politique des prix de celle des revenus en introduisant, en 1993, les paiements directs indépendants du produit. Dans une deuxième étape appelée Politique agricole 2002 (PA 2002), la loi sur l'agriculture (LAgr, RS 916.0) a été totalement révisée sur la base du nouvel article constitutionnel. Les points forts de cette réforme ont été la suppression de toutes les garanties de prix et d'écoulement et la subordination du droit aux paiements directs à la fourniture des prestations écologiques requises (PER). Les principaux éléments de la troisième étape de réforme (Politique agricole 2007) ont été la suppression du contingentement laitier et le passage au système de la mise en adjudication pour la répartition des contingents d'importation de viande. L'étape en cours (Politique agricole 2011) a été mise en œuvre pour l'essentiel en 2009. Les éléments centraux en sont la suppression de toutes les subventions à l'exportation des matières premières, excepté celles relatives aux produits de transformation (loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés («Schoggigesetz»), RS 632.111.72), la réduction des fonds de soutien du marché et leur réallocation aux paiements directs indépendants du produit ainsi que la diminution des droits de douane appliqués aux céréales et aux aliments pour animaux.

Les quatre étapes de la réforme agricole

1 ^{re} étape	2 ^e étape	3 ^e étape	4 ^e étape
1993–1998	1999–2003 (PA 2002)	2004–2007 (PA 2007)	2008–2011 (PA 2011)
<ul style="list-style-type: none"> – Introduction des paiements directs indépendants du produit – Réductions des prix – Incitation à fournir des prestations écologiques particulières (p. ex. biodiversité) – Réorganisation et réduction de la protection douanière (OMC) 	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression de la garantie des prix et de l'écoulement – Suppression de Butyra et de l'Union suisse du commerce de fromage – Subordination des paiements directs aux PER 	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression du contingentement laitier en 2009 – Mise aux enchères des contingents tarifaires de viande – Développement des améliorations structurelles et des mesures d'accompagnement social 	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression des subventions à l'exportation – Réduction de 30 % du soutien au marché – Réallocation des fonds aux paiements directs – Nouvelle réduction des droits de douane appliqués aux céréales et aux aliments pour animaux

1.2 Enveloppes financières de l'agriculture

Conformément à l'art. 6 LAgr entrée en vigueur en 1999, les moyens financiers destinés à l'agriculture sont autorisés pour quatre ans au maximum, à travers l'enveloppe financière correspondante, sur la base d'un message du Conseil fédéral établi à l'appui d'un arrêté fédéral simple. Par enveloppe financière, on entend le plafond des crédits de paiement fixé par le Parlement pour plusieurs années en faveur d'un domaine d'activité déterminé. L'enveloppe financière n'équivaut pas à une autorisation de dépenses, mais signale la volonté du Parlement d'approuver les sommes prévues dans le cadre des décisions budgétaires. Les enveloppes financières actuelles concernent les années 2008 à 2011. Elles ont été adoptées en juin 2007 par le Parlement dans le cadre des arrêtés relatifs à la Politique agricole 2011 (arrêté fédéral du 5 juin 2007 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011, FF 2007 4075).

A l'avenir, les projets de financement pluriannuels importants et le programme de législation seront élaborés en étroite corrélation et présentés sans délai au Parlement (L'art. 7, al. 2, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, dispose ce qui suit: «Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée au plus tard six mois après le message sur le programme de législation»). La cohérence entre le programme de législation et les arrêtés financiers les plus importants est ainsi améliorée. Ce système permet également au Parlement d'influer davantage sur la politique financière de la législature en cours. Les projets financiers pourront ainsi entrer en vigueur au cours de la deuxième ou, au plus tard, de la troisième année de la législature. La nouvelle réglementation s'appliquera aux projets des domaines de l'agriculture, de la formation et de la recherche, des transports publics et de la coopération au développement. La prochaine période ordinaire de quatre ans concernant l'enveloppe financière destinée à l'agriculture ne commen-

cera donc qu'en 2014. Etant donné que la période budgétaire en cours prend fin en 2011, une solution transitoire est nécessaire pour les années 2012 et 2013: elle revêt la forme d'une enveloppe financière de deux ans.

1.3 Répartition des mesures de politique agricole entre les différentes enveloppes financières

Les trois enveloppes financières couvrent la plupart des mesures prévues dans la LAgr. La répartition des mesures entre les différentes enveloppes est fixée dans le tableau ci-après.

Tableau 2

Mesures financées dans le cadre des trois enveloppes financières

Enveloppe financière	Budget 2010 (en millions de francs)	Mesures
Amélioration des bases de production et mesures sociales		
Mesures d'accompagnement social	12	Prêts au titre de l'aide aux exploitations et aides à la reconversion professionnelle ¹
Contributions pour améliorations structurelles	85	Contributions pour les améliorations foncières et les bâtiments ruraux
Crédits d'investissement	47	Prêts sans intérêts
Sélection végétale et animale	38	Contributions pour l'encouragement de la sélection animale et végétale
Production et ventes		
Promotion des ventes	56	Contributions à la communication marketing
Economie laitière	274	Supplément pour le lait transformé en fromage Supplément de non-ensilage Administration, soutien du prix du lait (mandat de prestations)
Production animale	14	Indemnités versées à des organisations privées dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande (mandats de prestations) Aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande Aide dans le pays pour les œufs Contributions à la mise en valeur de la laine de mouton
Production végétale	79	Contributions à la culture pour les plantes à fibres, les légumineuses à graines, les oléagineux et les semences (pommes de terre, maïs et plantes fourragères) et les betteraves à sucre Financement de la réserve du marché pour les fruits Contributions à la reconversion dans l'arboriculture et la viticulture ² Administration du contrôle de la vendange

Enveloppe financière	Budget 2010 (en millions de francs)	Mesures
Paielements directs		
Paielements directs généraux	2213	Contributions à la surface (contributions générales à la surface et contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes) Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (GACD) Contributions pour des terrains en pente
Paielements directs écologiques	600	Contributions écologiques Contributions d'estivage Contributions éthologiques Contributions à l'amélioration du rendement des ressources Contributions pour la protection des eaux
1	mesure limitée à fin 2015	
2	mesure limitée à fin 2011	

Les dépenses fédérales suivantes, non comprises dans l'enveloppe financière, qui représentent un montant de plus de 288 millions de francs, sont également attribuées au domaine d'activités «Agriculture et alimentation».

Mesures	Budget 2010 (en millions de francs)
– Eventuelles contributions à des mesures d'allègement du marché dans des situations exceptionnelles	–
– Dépenses d'administration de l'OFAG, sans facturation interne des prestations	52
– Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agronomiques de recherche (Agroscope)	48
– Haras national	7
– Mesures de lutte phytosanitaire	4
– Contributions à la vulgarisation agricole	12
– Allocations familiales aux agriculteurs indépendants et aux employés agricoles dans le cadre de la LFA (RS 836.1) (OFAS)	95
– Contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés dans le cadre de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés («Schoggigesetz», RS 632.111.72) (AFD)	70

Afin d'assurer une meilleure gestion financière, le crédit de subventionnement destiné à la vulgarisation agricole sera intégré, à partir de 2012, dans l'enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales».

Les dépenses de la Confédération au titre de la recherche et du développement dans le domaine agricole, de la santé des animaux et de la FAO ne font pas partie à proprement parler du domaine «Agriculture et alimentation». Ces dépenses n'influent qu'indirectement et à moyen ou long terme sur le secteur agricole.

Les dépenses sortant du cadre des enveloppes financières destinées à l'agriculture continueront d'être traitées au sein du plan financier annuel de la Confédération.

1.4 Evolution du soutien de la Confédération à l'agriculture

Le soutien à l'agriculture est constitué pour l'essentiel de l'aide financière directe, financée par les ressources de la Confédération, et de la protection douanière. Les taxes douanières sur les produits agricoles importés soutiennent le prix des produits agricoles indigènes. L'importance de la protection douanière a toutefois nettement diminué au cours des étapes de la réforme. Selon l'OCDE, l'effet de la protection douanière sur les recettes de la production indigène est passé de 6,5 milliards de francs durant la période 1990 à 1992 à 2,8 milliards durant la période 2006 à 2008. En complément de ce soutien indirect des prix, la Confédération encourage par des contributions financières les exploitations paysannes cultivant le sol. La part des dépenses fédérales consacrées à l'agriculture et à l'alimentation représentait près de 9 % du budget fédéral total au milieu des années 90. Alors que les dépenses de la Confédération ont augmenté de 2,3 % par an en moyenne de 1997 à 2009, les dépenses pour l'agriculture et l'alimentation ont légèrement reculé (-0,5 % par an). Leur part aux dépenses totales de la Confédération est tombée à 6,3 % en 2009. La répartition des fonds fédéraux a elle aussi changé. L'abandon progressif du soutien au marché (production et ventes) au profit des paiements directs se reflète dans les trois enveloppes financières successives (tableau 3). Les moyens financiers destinés à la production et aux ventes ont nettement diminué, les paiements directs ont été augmentés. Les dépenses consenties pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales dans le cadre des enveloppes financières actuelles ont diminué. Les réductions opérées dans le cadre des programmes d'allègement budgétaire PAB 03 et PAB 04 ont porté principalement sur ce domaine parce que ces fonds n'influent pas de manière directe et immédiate, mais n'ont une incidence qu'à moyen et long termes sur le revenu des exploitations agricoles, elles ne sont toutefois pas remises en question sur le principe.

Tableau 3

Comparaison entre les trois enveloppes financières accordées à ce jour

	Enveloppe financière 2000–2003 Millions de francs	Enveloppe financière 2004–2007 Millions de francs	Enveloppe financière 2008–2011 Millions de francs
Amélioration des bases de production et mesures sociales	1 037	1 129	739
Production et ventes	3 490	2 946	1 885
Paiements directs	9 502	10 017	11 028
Total (selon l'arrêt fédéral)	14 029	14 092	13 652
<i>Dépenses approuvées par le Parlement (selon le compte d'Etat)</i>	<i>13 664</i>	<i>13 428</i>	
<i>Différence</i>	<i>-365</i>	<i>-664</i>	

Les dépenses annuelles de la Confédération en faveur du domaine «Agriculture et alimentation», qui ont atteint plus de 3,5 milliards de francs en termes nominaux, sont restées relativement constantes au cours des dernières années. Les contributions allouées dans le cadre des enveloppes financières sont tombées à un niveau plancher en 2008, en raison, principalement, des programmes d'économies. 2009 a été l'année de la mise en œuvre des éléments clés de la Politique agricole 2011, dont faisait partie la réallocation des fonds de soutien du marché aux paiements directs. En particulier, les mesures de soutien au marché sous forme de contributions à la transformation ont fait place à l'allocation de contributions liées à la surface ou au nombre d'animaux. Ce changement a exigé provisoirement une augmentation des fonds, les contributions à la transformation (betteraves à sucre, aides aux producteurs de lait) ayant été versées rétroactivement et les contributions de compensation à la surface et au nombre d'animaux, plus élevées, étant versées au cours de l'année civile sur laquelle elles portent. 2010 est ainsi la première année où sont mises en œuvre les dépenses décidées dans le cadre de la politique agricole 2011 et où aucun paiement transitoire extraordinaire n'est opéré.

1.5 Bilan intermédiaire de la réforme agricole

Les instruments de politique agricole de la Confédération et les moyens financiers qu'elle alloue pour les mesures définies ont pour but de remplir le mandat constitutionnel fixé à l'art. 104 Cst. Un choix d'indicateurs sélectionnés permet de suivre l'évolution de la situation de l'agriculture au cours des dernières années dans les domaines économique, écologique et social. Cette évolution est présentée de façon complète et détaillée dans les rapports agricoles annuels¹ et dans la brochure «L'agriculture suisse en mouvement»².

1.5.1 Evolution du revenu

Evolution du revenu sectoriel

L'évaluation de la situation économique de l'agriculture se fonde essentiellement sur les comptes économiques de l'agriculture (CEA). Il s'agit d'une statistique économique synthétique dont l'objectif principal est l'analyse du processus de production et du revenu sectoriel (revenu net d'entreprise) qu'il génère dans l'agriculture. Les CEA constituent un compte satellite des comptes généraux de l'économie publique. Les principes méthodologiques sur lesquels reposent les CEA sont harmonisés au plan européen (Eurostat), ce qui permet d'effectuer des analyses comparatives entre plus de 30 Etats. La composition du revenu sectoriel agricole est présentée dans le tableau 4. La valeur de la production agricole s'est fortement accrue jusqu'en 2008 en raison de l'augmentation des prix sur les marchés internationaux. Le coût des moyens de production a lui aussi augmenté. L'augmentation, en 2009, des autres subventions (surtout des paiements directs) et la baisse de valeur de la production

¹ Rapports agricoles 2000 à 2009 de l'Office fédéral de l'agriculture, disponibles sous: www.ofag.admin.ch > Documentation > Publications > Rapport agricole 2009

² OFAG (2009): L'agriculture suisse en mouvement. La nouvelle loi sur l'agriculture – un bilan 10 ans après, disponible sous: www.ofag.admin.ch > Documentation > Publications > Rapport agricole 2009

par rapport à l'année précédente sont imputables en premier lieu à la réallocation aux paiements directs, dans le cadre de la Politique agricole 2011, des fonds affectés au soutien du marché. La nouvelle baisse des coûts de production en 2009 n'a pas pu compenser la baisse des prix à la production, et le revenu net d'entreprise a reculé globalement en dépit de l'augmentation des paiements directs.

Tableau 4

Comptes économiques de l'agriculture¹

Indications en prix courants, en millions de francs	2006	2007	2008	2009
Production de la branche agricole ²	9 296	9 954	10 569	9 990
+ Autres subventions (principalement les paiements directs)	2 657	2 707	2 655	2 895
Total recettes	11 953	12 660	13 224	12 885
- Consommations intermédiaires	5 780	6 166	6 358	6 286
- Amortissements	2 141	2 189	2 255	2 268
- Autres coûts de production ³	1 497	1 526	1 573	1 533
Revenu net d'entreprise⁴	2 535	2 779	3 038	2 798

Source: OFS

¹ Agriculture sans l'horticulture

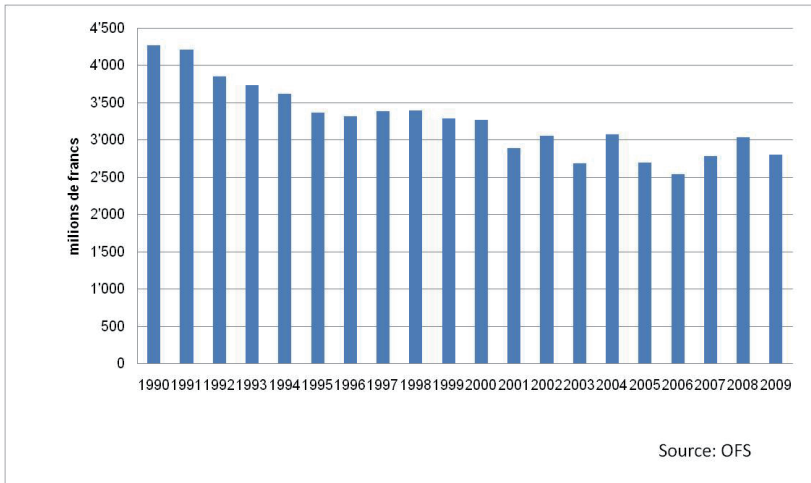
² Valeur de la production aux prix de base, c'est-à-dire subventions en faveur des produits y comprises, mais impôts sur les produits non compris

³ Autres impôts sur la production, rémunérations des salariés, fermages et intérêts

⁴ Est désigné comme revenu net d'entreprise dans la littérature et dans la méthodologie Eurostat

Depuis 1990 le revenu sectoriel de l'agriculture a diminué chaque année de près de 2,1 % en moyenne (voir graphique 1). Les variations sont principalement dues aux conditions annuelles différentes dans le secteur de la production végétale et aux volumes de récolte qui en résultent, ainsi qu'aux fluctuations des prix des produits agricoles. La plus forte réduction du revenu sectoriel agricole a été observée au cours de la première étape de la réforme, au milieu des années 90, quand la réorganisation et la réduction progressive de la protection douanière n'ont pu être que partiellement compensées par des paiements directs plus élevés, en raison surtout de l'accord OMC. Depuis le passage au nouveau millénaire, les variations annuelles du revenu sectoriel n'ont cessé de gagner en ampleur. Ces dernières années toutefois, le revenu sectoriel a eu tendance à être plus élevé que prévu. Le nombre des exploitations et des personnes employées dans l'agriculture a reculé moins fortement que le revenu sectoriel. Le revenu sectoriel par exploitation et par personne active a ainsi légèrement augmenté en valeur nominale.

Evolution du revenu sectoriel agricole (revenu net d'entreprise)

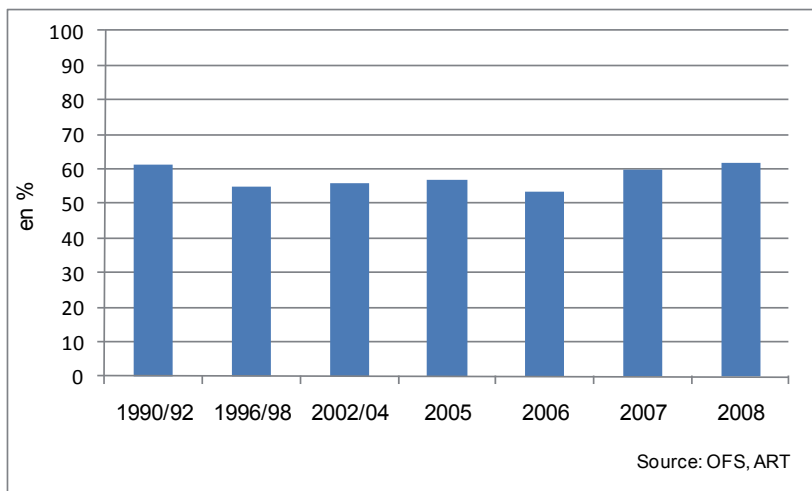


Les revenus estimés dans le cadre du message sur la Politique agricole 2011 (FF 2006 6027) se sont révélés inférieurs aux résultats effectifs provisoires des comptes économiques de l'agriculture, en raison de l'augmentation de 150 millions de francs des enveloppes financières 2008 à 2011 décidée par le Parlement. En 2009, année de la mise en œuvre des éléments clés de la Politique agricole 2011, ces revenus ont été supérieurs de 5 %, soit de près de 130 millions de francs, aux estimations. La pression économique sur le secteur agricole durant les deux premières années couvertes par l'enveloppe financière 2008 à 2011 a donc été moins forte que les modélisations ne l'avaient prévu.

Évolution du revenu des exploitations

Le revenu nominal par exploitation a évolué de façon presque constante entre 1990/92 et 2006/08. Etant donné que le nombre d'unités de main-d'œuvre employées par exploitation a nettement reculé et que le capital est devenu meilleur marché en raison de la baisse du taux d'intérêt, le revenu moyen du travail par unité de main d'œuvre familiale a passé pendant la même période de 31 000 francs à 39 000 francs (Rapport agricole 2009, annexe A16). La rémunération du travail dans l'agriculture a augmenté au même rythme que les salaires dans les secteurs secondaire et tertiaire. Il subsiste toujours une différence d'environ 40 %, observée depuis plusieurs années (graphique 2).

Evolution du revenu du travail³ par UTAF⁴ en % par rapport au salaire de référence⁵



Conformément à l'art. 5, al. 1, LAgr, les mesures de politique agricole doivent permettre aux exploitations satisfaisant aux critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques d'une même région. Ainsi, la fourniture des prestations d'intérêt public peut être assurée à long terme. Le quartile supérieur des exploitations de référence⁶ est la référence pour les exploitations satisfaisant aux critères de durabilité et de performance économique. Le revenu moyen du travail de ces exploitations est comparé avec le salaire de référence. Le revenu du travail du meilleur quartile dans la région de plaine et la région des collines est en moyenne égal ou supérieur au salaire de référence pour les années 2006 à 2008. Dans la région de montagne, le revenu moyen du travail du meilleur quartile s'est avéré inférieur d'au moins 3 000 francs au revenu de référence (tableau 5).

³ Intérêts sur le capital propre au taux moyen des obligations de la Confédération: 2006: 2,50 %; 2007: 2,91 %; 2008: 2,93 %

⁴ Unité annuelle de main-d'œuvre familiale: base 280 journées de travail

⁵ Médiane des salaires annuels bruts de toutes les personnes employées dans les secteurs secondaire et tertiaire (OFS)

⁶ Environ 3500 exploitations agricoles mettent leurs données comptables à la disposition du dépouillement centralisé de ART

Revenu du travail par UTAF et salaire de référence 2006/2008 par région

Région	Mediane	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	Salaire de référence
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Région de plaine	45 531	8 772	35 512	56 100	100 615	71 114
Région des collines	33 657	4 947	26 570	41 700	70 146	64 715
Région de montagne	25 112	1 074	18 721	31 912	56 766	60 158

Source: ART, OFS

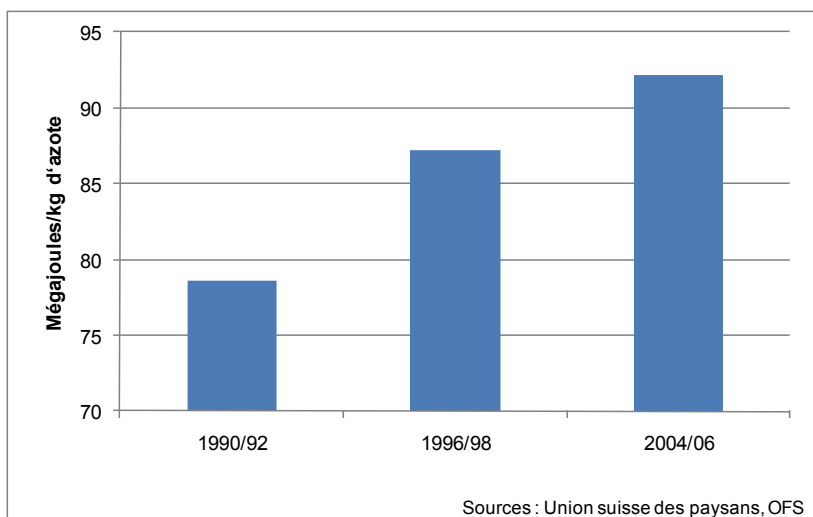
Les résultats par exploitation permettent d'arriver à la conclusion que la réforme de la politique agricole s'opère de manière durable au plan économique et que les investissements nécessaires dans l'agriculture sont effectués. Ce dernier point est également corroboré par le développement constant du renouvellement du capital ces dernières années (Rapport agricole 2009, p. 122). Les investissements dans l'agriculture permettent de renouveler complètement le capital en un peu plus de 30 ans.

1.5.2 Evolution dans le domaine de l'écologie

La situation au plan écologique, qui avait enregistré des progrès continus dès le début de la nouvelle politique agricole, a poursuivi son évolution depuis la mise en œuvre de la politique agricole 2011. La réallocation aux paiements directs des fonds affectés au marché contribue en premier lieu à cette évolution. La baisse des prix à la production, en particulier pour le lait et les produits des champs, et des taux de contribution pratiquement stables rendent les programmes écologiques et éthologiques relativement plus attractifs et contribuent ainsi à augmenter la participation. La part de surfaces exploitées dans le respect de l'environnement a nettement augmenté depuis le début de la réforme. En 2008, 98 % de la surface agricole utile étaient exploités dans le respect des exigences imposées par les prestations écologiques requises et 11 % étaient exploités selon les critères de l'agriculture biologique. Environ 120 000 hectares ont été reconnus comme surfaces de compensation écologique. Un quart environ de ces surfaces présente une qualité biologique conforme aux exigences fixées dans l'ordonnance sur la qualité écologique (Rapport agricole 2009, p. 96).

La quantité de substances polluantes en provenance de l'agriculture a diminué. L'excédent d'engrais phosphorés est ainsi passé de quelques 20 000 tonnes à 5 000 tonnes depuis 1990 (Rapport agricole 2009, p. 130). L'efficacité a également été améliorée en ce qui concerne l'azote (N). En 1990, un kilo d'azote permettait de produire environ 79 mégajoules (MJ) d'énergie alimentaire. Aujourd'hui, cette quantité est de 92 MJ (graphique 3). Dans l'ensemble, la production de denrées alimentaires a pu être augmentée, malgré une légère diminution de la surface agricole utile, grâce à une plus grande efficacité.

Evolution de la production indigène en fonction de l'utilisation d'azote



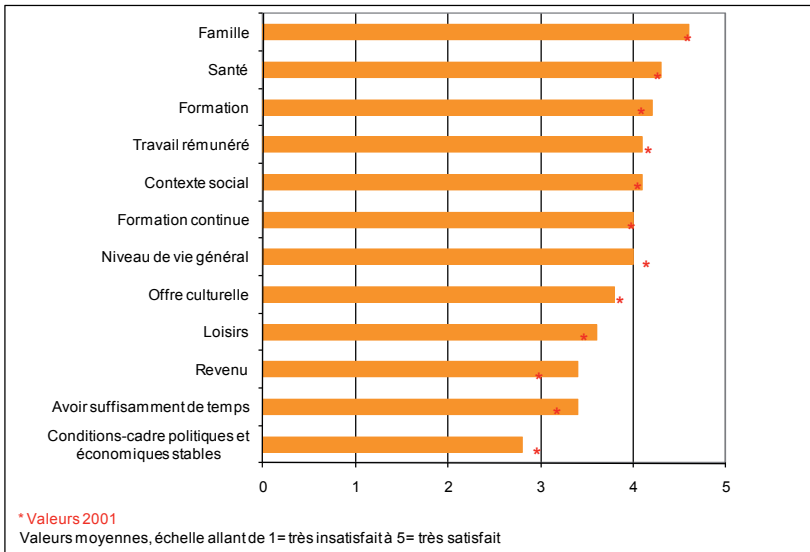
L'amélioration de l'efficacité de l'utilisation des ressources bénéficie d'un soutien ciblé au titre des nouveaux programmes d'utilisation durable des ressources naturelles selon les art. 77a et 77b LAgr. Les problèmes régionaux ou sectoriels qui subsistent peuvent être réduits sans que la production en pâtisse.

1.5.3 Une évolution structurelle socialement supportable

De 2000 à 2008, le recul annuel du nombre des exploitations a été nettement plus faible que durant les années 90. Entre 1990 et 2000, il était de $-2,7\%$ en moyenne; entre 2000 et 2008, il était encore de $-1,8\%$. Par contre, la diminution du nombre de personnes employées dans l'agriculture est restée relativement constante et dépassait, pendant les années 90 et après le passage au nouveau millénaire, les 2% par année. Il convient aussi de relever les autres changements structurels. La production de lait tend ainsi à se concentrer dans un nombre toujours plus restreint d'exploitations. On constate en outre que les exploitations collaborent de plus en plus entre elles et que la plupart des cessations d'exploitation coïncident avec un changement de génération.

Selon une enquête représentative menée à intervalles réguliers, la satisfaction des familles paysannes est restée relativement constante ces dix dernières années. Pour la plupart des aspects recensés, le taux de satisfaction est légèrement plus élevé aujourd'hui qu'en 2001 (graphique 4).

Degré de satisfaction de la population agricole en 2009



Le bilan est identique à celui qui peut être fait dans le reste de la population. Les différences se rapportent surtout aux domaines du revenu, des longs horaires de travail ainsi que des conditions-cadre économiques et politiques. Dans ces domaines, les familles paysannes sont un peu moins satisfaites (Rapport agricole 2009, p. 63).

1.6 Conclusions

Des progrès continus ont été réalisés dans les trois domaines de durabilité au cours de chacune des étapes de la réforme. L'aide de la Confédération à l'agriculture a évolué d'un système de protection douanière et de soutien au marché lié à la production vers un système de paiements directs, mais elle a dans l'ensemble nettement diminué. Au cours d'un processus d'adaptation socialement supportable, le secteur agroalimentaire a été en mesure d'augmenter les prestations écologiques, la participation aux programmes éthologiques et la production de calories par unité de surface. Les produits agricoles se sont diversifiés et répondent mieux aux besoins des clients. Les familles paysannes se sont adaptées aux nouvelles conditions-cadre de la politique agricole; elles ont pu fournir les prestations d'intérêt public selon l'art. 104 Cst. attendues par la population.

2 Conditions-cadre relatives à la fixation des enveloppes financières

2.1 Négociations internationales et mesures d'accompagnement

Les dossiers de politique économique extérieure comprennent les négociations en cours concernant la clôture du cycle de Doha effectuées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les négociations sur un accord avec l'UE dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé (ALEA/ASP), ainsi que les mesures d'accompagnement pertinentes et leur financement. Les mesures d'accompagnement portent sur les deux accords OMC et ALEA/ASP, qui peuvent être conclus l'un à la suite de l'autre ou en même temps. A la conclusion de l'un ou l'autre accord, le Conseil fédéral proposera, dans un message concernant la mise en œuvre de cet accord, des mesures d'accompagnement et leur financement définitif.

Pour la Suisse, dont l'économie dépend à près de 50 % des exportations, un meilleur accès aux marchés extérieurs et la consolidation des règles internationales régissant le commerce et la coopération économique sont deux éléments décisifs. Dans les négociations internationales, l'agriculture n'est pas considérée comme un secteur à part. La poursuite de la libéralisation du commerce des produits agricoles, qui a moins progressé que celle des biens industriels, est au cœur des négociations du cycle de Doha. De plus, les négociations relatives aux accords bilatéraux ou régionaux comportent systématiquement un volet agricole, l'objectif visé étant l'amélioration de l'accès réciproque au marché. Les pays émergents, plus spécialement, espèrent beaucoup de la réduction de la protection douanière sur les produits agricoles. Etant donné que son niveau de protection douanière est l'un des plus élevés en comparaison internationale, la Suisse est particulièrement mise à l'épreuve à cet égard. Il est donc indiqué de développer une stratégie prospective.

Organisation mondiale du commerce (OMC)

En novembre 2001, les ministres des pays membres de l'OMC ont lancé à Doha le cycle de négociations en cours, dans l'objectif de parvenir à une libéralisation substantielle du commerce. L'état actuel des négociations dans le domaine de l'agriculture se présente comme suit: suppression de toute forme de subventions à l'exportation, réduction notable du soutien au marché et amélioration de l'accès au marché, c'est-à-dire baisse marquée des droits de douane. Ce sont en particulier les pays en développement qui devraient profiter de ces mesures. La Suisse s'est beaucoup engagée dans le cadre de ce cycle, car les règles de l'OMC sont d'une haute importance pour son économie, fortement axée sur l'exportation. En dehors du dossier agricole, sur lequel elle a adopté une position de négociation défensive, la Suisse a aussi des intérêts offensifs en ce qui concerne le domaine des services et l'accès au marché pour les biens industriels. La Suisse a conçu sa politique agricole de façon à pouvoir intégrer le mieux possible les répercussions du cycle de Doha. Ainsi, dans le cadre des réformes agricoles 2007 et 2011, elle a réduit le soutien au marché en faveur des paiements directs non liés à la production. Ceux-ci peuvent être notifiés dans la Boîte verte. Toutes les mesures ayant un effet minimal sur le commerce ou sur la production peuvent être classées dans cette boîte verte. Ce genre de mesures n'est pas assujéti à une obligation de plafonnement ou de réduction des moyens financiers engagés. En découplant les mesures de soutien et en supprimant

les subventions à l'exportation, la Suisse a largement répondu à ses obligations dans deux des trois piliers des négociations sur l'agriculture. Cela lui permet de concevoir librement sa politique agricole au moyen de mesures compatibles avec la Boîte verte. Mais, en ce qui concerne le troisième pilier, l'accès au marché, le résultat probable des négociations aura des répercussions décisives sur l'agriculture suisse.

Bien qu'il n'ait pas été possible d'atteindre un consensus lors des dernières Conférences ministérielles de l'OMC en juillet 2008 et en décembre 2009, à Genève, les négociations se poursuivent. Les progrès quant au fond se reflètent dans le dernier projet de modalités, daté du 6 décembre 2008. Une conclusion des négociations en 2011 est envisageable, ce qui permettrait leur entrée en vigueur en 2012 ou en 2013. L'accord sera mis en œuvre dans le cadre d'une phase d'implémentation de cinq ans. Les subventions à l'exportation constituent une exception. Selon la décision prise à la Conférence ministérielle de 2005 à Hongkong, ces subventions devront être entièrement supprimées en 2013.

Négociations avec l'Union européenne sur un accord dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires et des produits et de la santé (ALEA/ASP)

Un ALEA/ASP vise à donner au secteur des perspectives fiables grâce à une stratégie prospective. Cette stratégie consiste à supprimer les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce avec l'UE tout au long de la chaîne de valeur ajoutée du secteur agroalimentaire. La conclusion d'un tel accord améliore l'accès au marché de l'UE, doit permettre d'améliorer la compétitivité de toute la filière et diminue le prix des moyens de production agricoles. Il s'agit d'une démarche indispensable pour que subsiste à long terme une agriculture suisse capable d'assumer sa fonction de production conformément à l'art. 104 Cst. et de fournir les prestations d'intérêt public que l'on attend d'elle. De surcroît, une agriculture productrice est également tributaire d'une industrie alimentaire compétitive, ce qui constitue un argument de plus en faveur du libre accès au marché européen. Du point de vue économique, il faut relever les éléments positifs que sont l'augmentation du pouvoir d'achat et la croissance économique. Un tel accord représente par ailleurs un défi de taille pour le secteur agroalimentaire, ce qui justifie l'introduction de mesures d'accompagnement.

L'acquis communautaire constitue la base des négociations dans le domaine non tarifaire. Dans le domaine tarifaire, il s'agit avant tout de négocier des délais transitoires différenciés selon la sensibilité des différents groupes de produits en fonction de la vulnérabilité de la production indigène à l'ouverture de la frontière. Les négociations se déroulent plutôt lentement. Le Conseil fédéral ne sera probablement pas en mesure de présenter un message au Parlement avant 2012.

Accords avec des pays tiers

La conclusion d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux fait progresser rapidement la mise en réseau économique de la Suisse. La Suisse a conclu jusqu'ici

26 accords de ce type⁷, dont 20 sont déjà en vigueur. Des négociations ont été entreprises avec l'Algérie, Hong Kong, l'Inde et la Thaïlande. La Russie a rencontré plusieurs fois les représentants de l'AELE; les négociations se trouvent cependant encore à un stade exploratoire. Des entretiens sont en cours avec la Chine, l'Indonésie et le Vietnam.

Mesures d'accompagnement et financement

Compte tenu des défis considérables qu'une ouverture du marché pose au secteur agricole, il est nécessaire de prendre des mesures d'accompagnement. Dans la perspective d'un accord de libre-échange agricole avec l'UE et d'une conclusion du cycle de Doha de l'OMC, d'importantes bases ont déjà été élaborées concernant les mesures d'accompagnement et leur financement. Le groupe de travail externe institué par le Département fédéral de l'économie (DFE) a publié un catalogue des mesures d'accompagnement envisageables⁸. Sur la base de ce rapport, un concept comportant une série de mesures cohérentes est en voie d'élaboration au sein du DFE. Ces mesures devront être concrétisées dans le cadre des messages du Conseil fédéral sur les accords internationaux. Par ailleurs, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message concernant le financement des mesures d'accompagnement (FF 2009 1109). Le projet prévoit d'affecter les recettes douanières sur les produits agricoles et alimentaires des années 2009 à 2016, dans un premier temps à hauteur de 400 millions de francs par an, à une réserve au bilan pour le financement de mesures d'accompagnement.

2.2 Exigences de politique intérieure

Plusieurs interventions parlementaires telles que la motion de la CER-E du 10 novembre 2006 (06.3635 «Développement des paiements directs») et le postulat Stadler du 29 mai 2008 (08.3270 «Crise alimentaire, pénurie de matières premières et de ressources») ont donné des impulsions et initié des mandats pour le développement de la politique agricole. La mise en œuvre des changements proposés à cet effet par le Conseil fédéral nécessite une révision de la LAgr. Dans le cadre de cette révision, il s'agira d'examiner, outre le système des paiements directs, la validité d'autres mesures prévues dans la LAgr telles que les améliorations structurelles ou les instruments de soutien du marché, et de proposer des changements là où c'est nécessaire. Toutefois, cette prochaine grande étape devrait être mise en œuvre qu'à partir de 2014, en même temps que les enveloppes financières attribuées à l'agriculture pour les années 2014 à 2017.

⁷ AELE, Albanie, Autorité palestinienne, Canada, CEE, Chili, Colombie, Conseil de coopération du Golfe (Koweït, Qatar, Oman, Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis), Croatie, Egypte, Iles Féroé, Israël, Japon, Jordanie, Liban, Macédoine, Maroc, Mexique, Pérou, République de Corée, Serbie, Singapour, Union douanière d'Afrique australe (Afrique du sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland), Tunisie, Turquie, Ukraine.

⁸ «Mesures d'accompagnement dans le cadre d'un accord de libre-échange», rapport du GT Mesures d'accompagnement à l'intention du Département fédéral de l'économie, juillet 2009: www.ofag.admin.ch > Thème > Politique agricole > Libre-échange entre la Suisse et l'UE.

Développement du système des paiements directs

Lors des délibérations parlementaires relatives à la Politique agricole 2011, le Conseil fédéral a été chargé d'évaluer le système des paiements directs et de soumettre des propositions d'amélioration dans le cadre d'un rapport d'ici à 2009. Le 6 mai 2009, le Conseil fédéral a adopté le rapport «Développement du système des paiements directs»⁹ établi en réponse à la motion CER-E du 10 novembre 2006 (06.3635). Celui-ci prévoit d'axer davantage le système actuel des paiements directs sur les objectifs à atteindre. La commission compétente du Conseil des Etats (CER-E) s'est réunie pour débattre du rapport. Le 16 octobre 2009, elle a déposé une motion (09.3973 «Développement du système des paiements directs. Concrétisation du concept») qui charge le Conseil fédéral de concrétiser le concept exposé dans le rapport et de présenter d'ici à 2011 un message sur la modification du système des paiements directs. La motion a été transmise par les deux Chambres à une nette majorité.

Rapport établi en réponse au postulat Stadler

Dans son rapport du 19 août 2009¹⁰ établi en réponse au postulat Stadler (08.3270 «Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources 3270»), le Conseil fédéral note que la panoplie d'instruments mis en place pour assurer l'approvisionnement de la Suisse est globalement bien développée. Elle doit toutefois être encore approfondie, car les situations de pénurie auront tendance à augmenter en raison de la croissance démographique et économique au plan mondial. Il faut en outre poursuivre les efforts en ce qui concerne l'utilisation des ressources et matières premières dans le pays afin d'accroître le rendement et la durabilité de la production et de la consommation. Les approches retenues à l'échelle internationale sont la thématization des droits de douane à l'exportation et des aspects liés à la durabilité au sein de l'OMC, ainsi que le renforcement de la gouvernance des ressources naturelles et la poursuite de la politique énergétique extérieure.

Se fondant sur le rapport établi en réponse au postulat Stadler et sur le rapport de l'Organe consultatif sur les changements climatiques¹¹, l'OFAG, avec le concours de l'administration, de la recherche, des organes de vulgarisation et des organisations professionnelles concernées, élabore pour l'agriculture une stratégie climatique qui propose différentes options, aussi bien pour réduire l'intensité des gaz à effet de serre dans la production agricole que pour s'adapter au changement climatique. Le prochain message relatif à la révision de la loi sur l'agriculture abordera également le thème du climat en relation avec l'agriculture.

⁹ «Développement du système des paiements directs», rapport établi en réponse à la motion 06.3635 du 10 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats: www.ofag.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports

¹⁰ «Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources», rapport établi par le Conseil fédéral en réponse au postulat Stadler du 29 mai 2008 (08.3270): www.ofag.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports

¹¹ «Les changements climatiques et la Suisse en 2050 – Impacts attendus sur l'environnement, la société et l'économie», mars 2007, rapport de l'Organe consultatif sur les changements climatiques (OcCC)/ProClim – Forum sur le climat et le changement global, 2007.

2.3

Prise en compte de la situation économique et des finances fédérales

En matière de politique des revenus agricoles, l'art. 5, al. 3, LAgr dispose qu'il faut prendre en considération les autres branches de l'économie, la situation économique de la population active non agricole ainsi que la situation financière de la Confédération.

Situation économique

En comparaison avec de nombreux autres pays, l'économie suisse a surmonté assez aisément la crise financière et économique. En 2010, la reprise économique mondiale devrait de nouveau ralentir temporairement par suite de la dissipation des effets des programmes de relance et se stabiliser progressivement en 2011. En Suisse, les prévisions de croissance économique restent limitées, surtout pour 2010, en raison du manque de dynamisme escompté de l'économie mondiale. Aussi faut-il s'attendre à une reprise hésitante de la conjoncture. Pour 2011, le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles s'attend à une croissance du PIB se situant entre 1 et 2 %, à un recul lent et continu du chômage et à un renchérissement qui restera faible (environ 1 %).

Finances fédérales en général – De la stabilisation de la conjoncture à la consolidation du budget

En 2009, une contribution notable à la stabilisation conjoncturelle de la Suisse a été apportée par le biais du budget fédéral. Toutefois, le fait que cet exercice se soit clôturé sur un important excédent (solde de financement ordinaire de 2,7 milliards de francs) s'explique en premier lieu par la robustesse des finances fédérales en début de crise et, en second lieu, par l'effet retardé de la récession sur les recettes. L'année 2010 restera placée elle aussi sous le signe de la crise économique. Le budget 2010 adopté par le Parlement en décembre dernier affiche un déficit de plus de 2 milliards de francs, mais ne contrevient pas aux règles du frein à l'endettement, qui admettent un déficit conjoncturel de cet ordre. A partir de 2011 cependant, la crise devrait être surmontée et il ne sera plus nécessaire d'appliquer une politique financière expansive. Il s'agit de préserver l'équilibre structurel des finances fédérales qui a été maintenu pendant la crise. Selon le plan financier actuel, le budget de la Confédération nécessitera, à partir de 2012, un apurement de l'ordre de plusieurs milliards pour satisfaire aux règles du frein à l'endettement. Cette situation s'explique par les effets retardés de la récession sur certaines recettes, comme nous l'avons vu plus haut, et par les pertes de recettes structurelles générées par les différentes réformes fiscales. Afin d'atteindre un budget conforme au frein à l'endettement, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer un programme de consolidation (PCO) qui prévoit des allègements annuels de l'ordre d'au moins 1,5 milliard de francs durant les années 2012 et 2013. Le Conseil fédéral a pris les décisions matérielles relatives au PCO 2012/2013 le 23 juin 2010 et il adoptera le message correspondant début septembre 2010.

Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les enveloppes financières, doivent être adoptés à la majorité des membres de chacune des deux Chambres s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépen-

ses périodiques de plus de 2 millions de francs. Etant donné que les montants proposés dépassent ces limites, le frein aux dépenses s'applique à l'art. 1 de l'arrêté fédéral qui fait l'objet du présent message.

Frein à l'endettement

Pour l'essentiel, le frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst. fait obligation au Conseil fédéral de garder ses dépenses et recettes en équilibre sur le long terme. Le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'arrêter un budget annuel tenant compte de cette disposition.

Conclusions

Au vu de ces prévisions modérément optimistes quant à l'évolution de la conjoncture, il y a lieu de ne pas accentuer la pression économique sur le secteur agricole dans des proportions supérieures à celles de ces dernières années. La situation toujours tendue des finances fédérales ne laisse par ailleurs pratiquement aucune marge de manœuvre pour une augmentation des fonds fédéraux en faveur de l'agriculture.

3 Fixation des enveloppes financières pour les années 2012 et 2013

3.1 Orientation stratégique

Comme nous l'avons exposé au ch. 1.2, une solution transitoire, sous la forme d'une enveloppe financière de deux ans, est nécessaire pour les années 2012 et 2013. La politique agricole sera en principe poursuivie à l'aide de la panoplie d'instruments actuelle et aucune modification de la législation ne sera proposée pour les années 2012 et 2013. Cette phase de consolidation donne à l'agriculture le temps de poursuivre son adaptation. Cette façon de procéder est également judicieuse dans la perspective de l'ouverture accrue des marchés (cf. ch. 2.1). Etant donné que l'on peut s'attendre à ce que les prix à la production baissent légèrement et à ce que les prix de certains moyens de production continuent d'augmenter en 2012 et 2013, les fonds destinés à l'agriculture seront globalement maintenus à leur niveau actuel, comme le prévoit l'actuel plan financier.

3.2 Montant des trois enveloppes financières

Le montant des trois enveloppes financières pour les années 2012 et 2013 se fonde sur le plan financier de la Confédération; cependant, la mise en œuvre du PCO 2012/2013 est prise en compte dans la partie chiffres. Les crédits gérés par le biais des enveloppes financières font l'objet de réductions annuelles d'un montant total de respectivement de 117 et 129 millions de francs en raison du PCO 2012/2013. Ces réductions comprennent la correction annuelle du renchérissement (respectivement 60 et 64 millions de francs) et les mesures d'économie spécifiques (57 millions de francs pour 2012 et 65 millions de francs pour 2013).

En 2013, les dépenses ordinaires de la Confédération seront en augmentation de 9 % par rapport au budget 2010. Les trois enveloppes financières agricoles proposées ont pour conséquence que les dépenses s'élèveront à 3 367 millions de francs en 2012 et

à 3361 millions de francs en 2013. Le montant des dépenses prévues pour 2013 représente une légère réduction d'environ 2 % par rapport au budget 2010.

Le budget 2010 sert de base de référence parce que la mise en œuvre de la Politique agricole 2011 a été réalisée pour l'essentiel en 2009 et que certains versements exceptionnels ont eu pour conséquence une augmentation unique des dépenses en 2009. Le budget 2010 reflète le niveau des dépenses agricoles après cette étape de la réforme. Le tableau 6 indique les changements d'affectation des fonds à l'intérieur des trois enveloppes financières.

Tableau 6

Aperçu des enveloppes financières 2012 et 2013

(en millions de francs)	<i>Budget 2010</i>	Plan financier 2012	Plan financier 2013	Modifica- tion 2013– 2010	Total 2012– 2013
Amélioration des bases de production et mesures sociales	194	176	175	–9,8 %	351
Production et ventes	422	385	378	–10,6 %	763
Paievements directs	2813	2806	2808	–0,2 %	5614
Total	3429	3367	3361	–2,0 %	6728

La répartition des fonds entre les différents instruments à l'intérieur de chacune des trois enveloppes financières, de même que les modifications et développements essentiels prévus, sont présentés ci-dessous. Toutefois, la répartition des moyens financiers dans le cadre des enveloppes financières n'a qu'un caractère purement informatif. Elle ne fixe pas définitivement les tranches annuelles ou la répartition des montants entre les postes budgétaires. Cette répartition a lieu dans le cadre du processus budgétaire annuel, au cours duquel le Parlement adopte le budget présenté.

3.3 Amélioration des bases de production et mesures sociales

L'enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales» sert à financer les crédits d'investissement, les contributions pour améliorations structurelles, les mesures d'accompagnement social ainsi que l'encouragement de la sélection végétale et animale. Les mêmes montants sont prévus pour les deux années 2012 et 2013.

Les mesures d'accompagnement social se composent de l'aide aux exploitations et de l'aide à la reconversion professionnelle. Ces deux mesures, qui font fonction d'instruments de précaution, soutiennent l'évolution structurelle dans l'agriculture. Une grande partie des fonds à disposition n'a pas été utilisée au cours des dernières années, en raison du niveau très bas du taux d'intérêt, du changement des modalités de financement des cantons depuis la réforme de la péréquation financière (RPT) et de la légère amélioration du revenu agricole au cours des deux dernières années. Compte tenu de la stabilité des conditions-cadre de la politique agricole, le besoin

financier ne va pas augmenter de manière significative; aussi ces moyens ont-ils été réduits dans le cadre du PCO 2012/2013 et ne représentent-ils plus qu'un quart du montant alloué précédemment.

Afin de soutenir l'adaptation nécessaire des structures, notamment dans la perspective d'une ouverture accrue des marchés, les fonds destinés aux crédits d'investissement et les contributions pour améliorations structurelles seront maintenus à leur niveau actuel. Les annonces budgétaires des cantons concernant les crédits d'investissement et les contributions aux améliorations structurelles dans l'agriculture dépassent actuellement le montant des fonds fédéraux à disposition.

Sous la rubrique «Sélection animale et végétale», la Confédération soutient des mesures zootechniques et la mise en œuvre du Plan d'action national «Ressources phytogénétiques». Elle n'octroie toutefois pas de contributions à la sélection végétale. La promotion de la sélection animale est une mesure d'amélioration des bases de production qui s'appuie sur l'art. 141 LAgr et qui est compatible avec les dispositions de l'OMC. Cette mesure permet de pratiquer une sélection d'animaux de rente indigène, de qualité, et adaptée aux conditions naturelles de notre pays. Les fonds fédéraux destinés à la promotion de l'élevage sont versés à des organisations d'élevage reconnues. Cela permet de réduire, en faveur des éleveurs sélectionneurs, le prix des prestations fournies par ces organisations d'élevage, telles la gestion du herd-book et les épreuves de productivité. Les contributions en faveur de l'élevage et de la conservation des ressources phytogénétiques et zoogénétiques seront réduites de 4 millions de francs (-10 %) à partir de 2012, dans le cadre du PCO 2012/2013. La réduction des contributions d'encouragement à l'élevage signifie que les éleveurs devront déboursier davantage pour pouvoir bénéficier des prestations fournies par les organisations d'élevage reconnues. Les moyens financiers encore à disposition serviront en premier lieu à cofinancer la gestion des stud-books et des herd-books des élevages de bovins, de chevaux des Franches-Montagnes et de petit bétail. Dans le domaine des ressources phytogénétiques et zoogénétiques, il faut fixer des priorités pour la réalisation de projets de préservation des races suisses et pour assurer la pérennité des collections existantes.

L'intégration des dépenses consenties pour la vulgarisation agricole dans les enveloppes financières constitue une nouveauté. Les dépenses de la Confédération au titre de la vulgarisation visent en premier lieu à soutenir les centrales de vulgarisation qui fournissent des prestations aux services cantonaux de vulgarisation (par ex. développement de méthodes, cours, information et documentation, mise en réseau de spécialistes pour un meilleur échange de connaissances entre la recherche et la pratique). Dans une moindre mesure, ces aides financières peuvent être aussi octroyées à d'autres organisations à condition qu'elles offrent dans toute la Suisse des prestations de vulgarisation dans des domaines clairement définis non couverts ou peu couverts par les cantons tels que l'apiculture, l'élevage de volaille ou l'économie alpestre. Ces moyens financiers contribuent notablement à encourager l'innovation et à faciliter le processus d'adaptation du secteur agricole. Dans le cadre du PCO 2012/2013, le Conseil fédéral a décidé une réduction de 30 %. La mise en œuvre de cette réduction nécessite une adaptation des conventions de prestations concernées, notamment celle conclue avec la centrale de vulgarisation agricole AGRIDEA.

Enveloppe financière pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales

(en millions de francs)	Budget 2010	Plan financier 2012	Plan financier 2013	Total 2012-2013
Mesures d'accompagnement sociales	12	3	3	6
Contributions pour améliorations structurelles	85	83	83	166
Crédits d'investissement	47	47	47	94
Sélection végétale et animale	38	34	34	68
Vulgarisation	12	9	8	17
Total	194	176	175	351

3.4 Production et ventes

La promotion des ventes et les instruments classiques de soutien du marché, tels les suppléments accordés pour le lait transformé en fromage, le supplément de non-ensilage et les contributions à la culture des champs, sont financés par l'enveloppe budgétaire «Promotion de la production et des ventes».

Les fonds destinés à la promotion des ventes doivent être maintenus à leur niveau actuel. Les activités bénéficiant d'un soutien ont une influence durable sur le positionnement des produits suisses sur le marché national et à l'exportation. A l'avenir, ces fonds devront être utilisés davantage encore pour soutenir des initiatives d'exportation et pour des mesures de marketing destinées à améliorer la compétitivité de la production indigène par rapport aux produits importés. Le soutien de la Confédération est subsidiaire; il suppose un engagement financier équivalent de la part des entreprises et de leurs organisations. Ce type d'instruments a été largement soutenu dans le cadre des débats sur la Politique agricole 2011 et du groupe de travail Mesures d'accompagnement; de surcroît, il est compatible avec les règles commerciales internationales.

Depuis la suppression du contingentement laitier de droit public, la Confédération soutient le prix du lait principalement par deux mesures. D'une part, les produits à base de lait frais qui sont importés sont frappés de droits de douane, ce qui permet d'améliorer le prix du lait de centrale. D'autre part, un supplément est versé aux producteurs pour le lait transformé en fromage, le commerce du fromage avec l'UE ayant été totalement libéralisé depuis le 1^{er} juin 2007. Cette mesure permet aux producteurs d'obtenir un prix comparable pour le lait destiné à la fabrication de fromage. Dans le cadre de la Politique agricole 2011, le Parlement a décidé de réduire moins fortement que ne le proposait le Conseil fédéral le financement du supplément pour le lait transformé en fromage. Suite à l'abandon du contingentement laitier, la production de lait s'est accrue. Afin de diminuer l'incitation à la production résultant du supplément pour le lait transformé en fromage, les fonds de financement alloués à cet effet seront réduits dans le cadre du PCO 2012/2013. La réduction de ces fonds de financement par rapport à 2010 sera de 30 millions de francs en 2012 et de 37 millions de francs en 2013; elle se traduira par une baisse de trois à quatre centimes par kg de lait. Compte tenu de l'augmentation de la quantité de lait transformée en fromage, le supplément accordé devra vraisemblablement être

diminué dès l'automne 2010, pour passer de 15 à 12 centimes. Selon les perspectives actuelles et en fonction de l'évolution des quantités de lait produites, il faut s'attendre à une nouvelle baisse de ce supplément en 2012.

De la même façon, les changements affectant les surfaces cultivées peuvent entraîner une modification de la répartition des moyens entre les différentes cultures des champs. Les contributions en faveur de la production végétale diminueront de 2 millions de francs par rapport au budget 2010, car les contributions à la reconversion dans l'arboriculture et la viticulture sont limitées à fin 2011 (art. 58, al. 2, LAgr) et seront donc supprimées à partir de 2012.

La Confédération participe au financement de mesures saisonnières d'allègement du marché pour soutenir le prix de la viande et des œufs. Elle contribue également à la mise en valeur de la laine de mouton du pays. Les aides nationales pour le bétail de boucherie et la viande diminueront de 2 millions de francs en 2012 et de 3 millions de francs à partir de 2013. Cette réduction limitera les possibilités de compenser les effets des pics d'offre de viande liés aux fluctuations naturelles (viande de veau au printemps, descente de l'alpage à la fin de l'automne). Les aides financières en faveur de la production nationale d'œufs et celles destinées à la mise en valeur de la laine de mouton du pays seront supprimées respectivement à partir de 2012 et de 2013. L'abandon de ces mesures de soutien signifie qu'il ne sera plus possible d'amortir l'offre excédentaire saisonnière d'œufs suisses après Pâques ni de subventionner le traitement de la laine de mouton dans le pays. La suppression de ces interventions de la Confédération se justifie dans la perspective d'une agriculture toujours plus axée sur le marché. Une adaptation des articles correspondants de la LAgr (art. 50, 51^{bis} et 52) n'est pour l'instant pas nécessaire étant donné qu'il appartient au Conseil fédéral de verser les contributions en question (formulation potestative). Le Conseil fédéral a l'intention de proposer l'abrogation de ces articles dans le cadre de la prochaine étape du développement de la politique agricole (2014 à 2017).

A plus long terme, les subventions à l'exportation pour les produits transformés («Schoggigesetz»), qui ne sont pas prises en compte dans l'enveloppe financière, pourraient être supprimées ou fortement réduites, suivant l'évolution des accords internationaux (notamment ALEA/ASP et accord OMC).

Tableau 8

Enveloppe financière pour la promotion de la production et des ventes

(en millions de francs)	Budget 2010	Plan financier 2012	Plan financier 2013	Total 2012-2013
Promotion des ventes	56	56	56	112
Economie laitière	274	243	237	480
Production animale	14	9	8	17
Production animale	79	77	77	154
Production végétale				
Total	423	385	378	763

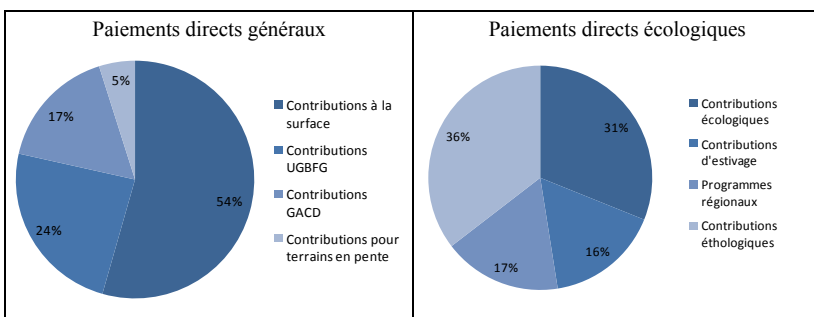
3.5 Paiements directs

L'enveloppe financière des paiements directs englobe les mesures dans le domaine des paiements directs généraux et des paiements directs écologiques ainsi que les programmes destinés à l'utilisation durable des ressources. Il est prévu de maintenir le système des paiements directs dans sa forme actuelle en 2012 et 2013. Les adaptations découlant du rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009 sur le développement du système des paiements directs¹² et du message correspondant seront débattues au Parlement en même temps que l'enveloppe financière 2014 à 2017.

78 % des fonds prévus continueront à être versés au titre des paiements directs généraux, les 22 % restants au titre des paiements directs écologiques. Plus de 60 % des paiements directs généraux continueront d'être alloués à la région des collines et à la région de montagne. La répartition des paiements directs en fonction des mesures figurant dans les différentes rubriques est illustrée dans le graphique 5.

Graphique 5

Répartition des paiements directs en fonction des mesures



L'enveloppe financière des paiements directs sera au total légèrement réduite par rapport au budget 2010. Les contributions à la surface et les contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (contributions UGBFG) subiront une réduction annuelle de 35 millions de francs, car, selon certaines estimations, il faut s'attendre à une diminution du nombre des animaux consommant des fourrages grossiers et à la poursuite de la tendance à un léger recul des surfaces agricoles utiles. Afin d'améliorer la situation économique de l'agriculture dans la région des collines et la région de montagne, le Conseil fédéral a décidé au printemps de prolonger jusqu'en 2013 la garantie des droits acquis concernant les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (contributions GACD) et d'augmenter le taux des paiements directs pour conditions de production difficiles. Les fonds prévus à cet effet augmentent donc légèrement. En ce qui concerne les programmes écologiques et éthologiques, il faut s'attendre à une augmentation de la participation, ce qui nécessitera un besoin supplémentaire de quelque 25 millions de francs par rapport à 2010. Une partie notable de ces fonds ira

¹² «Développement du système des paiements directs», rapport établi en réponse à la motion 06.3635 du 10 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (06.3635): www.ofag.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports

aux projets d'utilisation durable des ressources naturelles en vertu des art. 77a et 77b LAgr. Plusieurs projets de ce type sont en voie d'élaboration et seront mis en œuvre au cours des années 2012 et 2013.

Tableau 9

Enveloppe financière destinée aux paiements directs

(en millions de francs)	Budget 2010	Plan financier 2012	Plan financier 2013	Total 2012-2013
Contributions à la surface et contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	1747	1713	1712	3425
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles et contributions pour des terrains en pente	466	469	469	938
Contributions écologiques, contributions éthologiques, contributions d'estivage, mesures et programmes régionaux	600	624	627	1251
Total	2813	2 806	2 808	5614

4 Procédure préliminaire

4.1 Cantons

Lors de la journée de travail de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA) du 21 janvier 2010, l'OFAG a exposé les grandes lignes du présent message et les a mises en discussion. La CDCA a constaté que les enveloppes financières resteront les mêmes, mais a souligné que le renchérissement attendu n'avait pas été pris en compte.

4.2 Commission consultative agricole

Le 25 mars 2010, la Commission consultative agricole (CCA) a discuté le projet de message et pris position. Elle se félicite que les mesures de politique agricole soient consolidées et que les fonds fédéraux destinés à l'agriculture soient maintenus au niveau actuel. Elle fait remarquer que des modifications d'actes législatifs ne devraient pas être écartées d'emblée afin de laisser la latitude nécessaire pour réagir à de nouveaux développements. Les objectifs environnementaux pour l'agriculture¹³, établis par l'OFEV et l'OFAG à partir de bases légales existantes, doivent être équitablement pris en considération lors de l'allocation des fonds.

La CCA est en outre d'avis que les fonds destinés à l'amélioration des bases de production et aux mesures sociales doivent être maintenus et que les mesures qu'ils

¹³ Office fédéral de l'environnement (OFEV) et OFAG (2008): Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes. Connaissances de l'environnement n° 0820, Berne.

permettent de soutenir doivent être poursuivies de manière inchangée. A son avis, il faut augmenter les moyens financiers affectés à la stratégie qualité, sans pour autant compromettre les autres mesures de soutien du marché. L'équilibre entre les paiements directs généraux et les contributions écologiques doit être maintenu, tout en veillant à ce que l'augmentation de la participation aux programmes écologiques et éthologiques puisse être financée.

4.3 **Audition sous forme de conférence**

La procédure de consultation des milieux intéressés a eu lieu le 20 janvier 2010 dans le cadre d'une audition sous forme de conférence. Des prises de position écrites ont ensuite été déposées. En tout, 34 avis ont été recueillis.

Les grandes lignes du projet sont largement soutenues par les organisations qui se sont prononcées. De manière générale, elles ont jugé positive la mise en cohérence entre le programme de législation et les arrêtés financiers les plus importants.

La majorité des organisations de producteurs a demandé une adaptation au renchérissement des moyens mis à disposition. L'Union Suisse des Paysans, AGORA (Association des groupements et organisations romands de l'agriculture) et Fruits-Union Suisse ont proposé de reconsidérer la durée des enveloppes financières en les prolongeant de deux ans au vu des incertitudes liées aux négociations avec l'UE (ALEA/ASP) et à l'OMC. L'Union professionnelle suisse de la viande a préconisé, pour sa part, de ne pas exclure des modifications législatives durant cette période. La majorité des organisations a demandé que les moyens mis à la disposition du secteur agricole ne soient pas touchés par le programme de consolidation des finances de la Confédération. Seule Economiesuisse a préconisé une réduction annuelle de 2 à 3 % des enveloppes financières. Enfin, le Groupement suisse pour la population de montagne et l'Association des petits et moyens paysans ont relevé la précarité des exploitations agricoles en zone de montagne et posé la question de l'opportunité d'un réexamen des mesures actuellement en vigueur, voire d'une adaptation des taux de contribution.

La majorité des participants à l'audition n'a pas remis en question la répartition des moyens financiers entre les trois enveloppes financières. Les avis ci-après ont été reçus concernant chacune des enveloppes financières.

- En ce qui concerne l'enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales» la Fédération des coopératives Migros et Suisseporcs ont fait observer qu'il était nécessaire de maintenir le niveau actuel des crédits d'investissement et d'amélioration structurelle.
- Les organisations de producteurs ont indiqué qu'ils souhaitaient une augmentation des moyens affectés à l'enveloppe financière «Production et ventes». Pour swisscofel, il convient d'augmenter les contributions à la surface pour les cultures céréalières et les cultures spéciales intensives en main-d'œuvre. L'Association suisse pour un secteur agroalimentaire fort (ASSAF) et les organisations laitières ont souligné que l'abaissement de 15 à 13 centimes du supplément versé pour le lait transformé en fromage ne devrait être réalisé que si des motifs impérieux l'exigeaient. AGORA, ASSAF et Fromarte ont suggéré d'introduire une différenciation dans l'attribution de la contribution pour le lait transformé en fromage; ils ont proposé qu'elle soit

diminuée, voire supprimée, pour les fromages produits industriellement avec du lait dit «supplémentaire» ou pour les fromages produits exclusivement pour le marché suisse, notamment les fromages allégés. Enfin, la majorité des parties prenantes a estimé qu'il conviendrait de préciser les moyens alloués à la stratégie qualité; ces derniers, ont-elles indiqué, ne devraient en aucun cas concurrencer les autres moyens attribués aux mesures de promotion des ventes et de soutien du marché.

- Les organisations qui se sont prononcées ont fait observer que les modalités d'attribution de l'enveloppe financière destinée aux paiements directs devraient être précisées. Elles ont approuvé dans leur grande majorité la répartition entre paiements directs généraux (78 %) et paiements directs écologiques (22 %) proposée dans le dossier mis en consultation. Les milieux environnementaux ont toutefois préconisé d'allouer davantage de moyens aux contributions écologiques, notamment à la mise en place des objectifs agro-environnementaux; les producteurs, pour leur part, ont prôné une augmentation des moyens affectés aux paiements directs généraux.

Enfin, la majorité des organisations des producteurs a dit souhaiter être consultée à l'avenir en cas de lancement d'un nouveau train de mesures dans le cadre du programme conjoncturel.

4.4 Consultation relative au programme de consolidation 2011 à 2013

Le 14 avril 2010, le Conseil fédéral a ouvert la consultation relative au programme de consolidation 2011 à 2013 (PCO 2012/2013). En mai 2010, des consultations sous forme de conférences ont eu lieu avec les partis politiques, les organisations faitières des villes et communes, ainsi qu'avec le secteur économique et les cantons.

Les directeurs cantonaux de l'agriculture et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont clairement rejeté la réduction des moyens destinés à la promotion des ventes dans le cadre de l'enveloppe financière destinée au soutien de la production et des ventes. Cette proposition, ont-ils indiqué, serait une erreur stratégique majeure dans un contexte d'ouverture des marchés. La réduction a été refusée également par l'Union suisse des paysans, qui a estimé qu'elle était en totale contradiction avec la stratégie qualité de la Confédération. La CdC a exigé en outre qu'aucune réduction ne soit opérée dans le cadre des tâches communes de la Confédération et des cantons. Elle s'est opposée en particulier aux réductions proposées dans les domaines de la sélection animale et végétale et de la vulgarisation agricole.

4.5 Prise en compte des résultats des consultations

Le projet ayant été approuvé dans son principe, aucune modification n'a été apportée aux grandes lignes des enveloppes financières sur la base des résultats de l'audition. Dans les domaines suivants, des modifications ont été apportées par rapport au dossier ayant fait l'objet de l'audition:

- Données détaillées relatives à la répartition prévue des fonds à l'intérieur des trois enveloppes financières proposées.

- Présentation plus précise et justification de la comparaison des revenus par exploitation et informations supplémentaires sur les répercussions sociales et écologiques.
- En raison de la large opposition qu'elle a soulevée lors de la consultation sur le PCO 2011/2013, la réduction des contributions à la promotion des ventes ne sera pas mise en œuvre. Afin de tenir au moins partiellement compte des objections de la CdC concernant la réduction du financement des tâches communes, les contributions en faveur de la sélection animale et végétale seront moins fortement réduites.

Suite à la consultation relative au PCO 2011/2013, le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement, dans le cadre du budget 2011, les mesures de consolidation nécessaires pour l'année 2011. Le message et le projet législatif relatifs au programme de consolidation porteront donc sur les années 2012 et 2013.

5 Conséquences

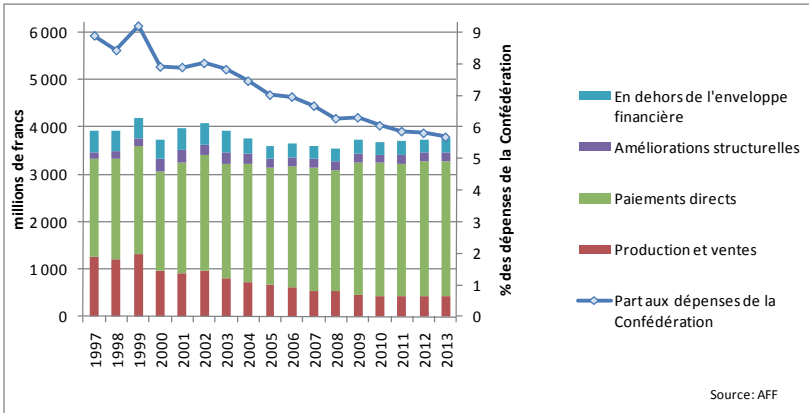
Les enveloppes financières agricoles proposées s'inscrivent dans la poursuite de l'étape de réforme mise en œuvre par la Politique agricole 2011. Les contributions fédérales seront maintenues à leur niveau actuel et aucune adaptation législative n'est prévue. Aussi les conséquences exposées en détail dans le message sur la Politique agricole 2011 restent-elles valables pour les années 2012 et 2013. Il n'y a donc pas lieu de procéder à une analyse approfondie de l'impact de la réglementation et à une évaluation de la durabilité. On se limitera à mettre en évidence les répercussions immédiates sur les dépenses de la Confédération et sur le secteur agricole.

5.1 Dépenses de la Confédération

Les enveloppes financières proposées pour 2012 et 2013 se situent, en principe, au même niveau que celui établi dans le cadre de la Politique agricole 2011. Ces enveloppes financières se fondent sur l'actuel plan financier et sont donc en adéquation avec la planification financière de la Confédération (PCO 2012/2013 y compris).

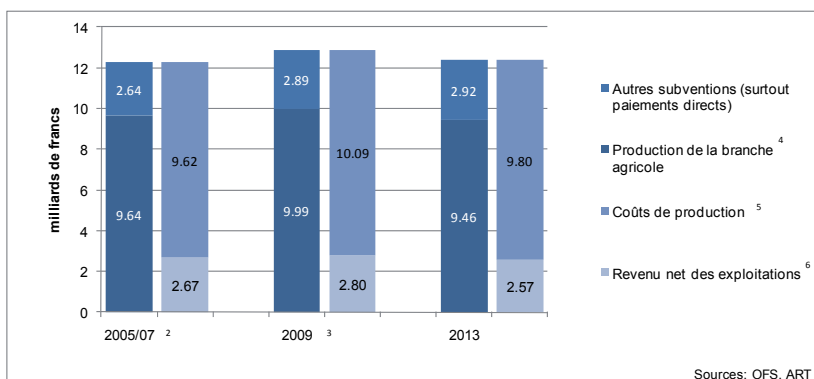
Etant donné que les dépenses totales de la Confédération continuent à augmenter, la part des dépenses affectées à l'agriculture, largement stables, baissera pour passer à 5,7 % d'ici 2013 (graphique 6).

Evolution des dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation



5.2 Secteur agricole

Afin d'évaluer les conséquences pour l'agriculture, Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) a procédé à des calculs à l'aide du modèle de pronostic SILAS. Les années 2005 à 2007 ont servi de base à l'établissement des prévisions. A partir de cette référence, on a simulé la situation des comptes économiques de l'agriculture de l'année 2013. Outre des moyens financiers prévus pour l'agriculture, les pronostics tiennent compte notamment de l'évolution probable des prix et des coûts sur les marchés jusqu'en 2013. Les conséquences éventuelles d'un accord OMC, d'un ALEA/ASP ou d'autres accords de libre-échange ne sont pas prises en compte.

Prévision des comptes économiques de l'agriculture (CEA)¹

1 Agriculture sans l'horticulture

2 Résultats CEA définitifs (2005 et 2006) et semi-définitifs (2007)

3 Estimation CEA

4 Valeur de la production aux prix de base, c'est-à-dire subventions en faveur des produits y comprises, mais impôts sur les produits non compris

5 Consommations intermédiaires, amortissements, autres impôts sur la production, rémunérations des salariés, fermages et intérêts

6 Est désigné comme revenu net d'entreprise dans la littérature et dans la méthodologie Eurostat

D'après ces estimations, la valeur de la production va diminuer; elle passera de 9,6 milliards de francs en moyenne des années 2005/07 à 9,5 milliards en 2013. Une partie de ce recul sera compensée par une augmentation des paiements directs. La raison principale de l'augmentation à partir de 2009 est la réallocation aux paiements directs de fonds destinés au soutien du marché dans le cadre de la politique agricole 2011. Au total, le revenu net d'entreprise reculera à 2 570 millions de francs d'ici à 2013, ce qui représente une baisse de 2,1 % par année par rapport à 2009.

Pour que le revenu nominal des exploitations ne baisse pas et que le revenu du travail de la main-d'œuvre familiale suive l'évolution du renchérissement, il faut que le secteur agroalimentaire poursuive son développement et exploite le potentiel dont il dispose pour améliorer sa compétitivité. Les enveloppes financières proposées permettent une évolution supportable au plan social, du fait que les cessations d'exploitations continueront généralement d'avoir lieu au moment du changement de génération.

Comme nous l'avons indiqué dans le cadre du bilan intermédiaire de la réforme agricole (ch. 1.5), des progrès continus ont été réalisés dans le domaine de l'écologie. Selon les modélisations au moyen de SILAS, il faut s'attendre à une extension des surfaces de compensation écologique. Dans d'autres domaines de l'environnement aussi, les instruments de politique agricole actuels permettront, en particulier dans le cas des projets d'utilisation durable des ressources naturelles, de réduire les écarts par rapport aux objectifs.

Les enveloppes financières proposées permettront ainsi d'atteindre encore mieux les objectifs fixés dans le message concernant la Politique agricole 2011. De nouveaux objectifs intermédiaires seront fixés à partir de 2014 dans le cadre de la prochaine étape de la réforme.

6 Programme de législation

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 concernant le programme de législation 2007 à 2011 (FF 2008 639) et dans l'arrêté du 18 septembre 2008 sur le programme de législation 2007 à 2011 (FF 2008 7745); il relève de l'objet «Evolution de la politique agricole à partir de 2012» des grandes lignes de la politique gouvernementale. Afin de renforcer la concurrence sur le marché intérieur et d'améliorer les conditions-cadre, le développement de la Politique agricole à partir de 2012 a été inscrit comme mesure dans le programme de législation 2007 à 2011. Etant donné que la prochaine étape importante de réforme ne sera mise en œuvre qu'à partir de 2014, en même temps que les enveloppes financières attribuées à l'agriculture pour les années 2014 à 2017, les fonds destinés à l'agriculture en ce qui concerne les années 2012 et 2013 devront être fixés conformément à l'art. 6 LAgr (ch. 3.1).

7 Liens avec le droit international

Les enveloppes financières proposées pour l'agriculture ne posent pas de problème au regard du commerce extérieur. Comme le présent message ne contient pas de propositions concernant l'adaptation de la législation agricole suisse, il ne change rien en ce qui concerne les rapports avec le droit européen.

L'accord agricole de l'OMC du 15 avril 1994 (RS 0.632.20) définit et limite les aides dans le pays et les subventions à l'exportation. Les dépenses proposées se situent dans le cadre des plafonds imposés à la Suisse pour ce type de mesures.

8 Constitutionnalité

Conformément à l'art. 104, al. 4, Cst., la Confédération engage des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération pour financer les différentes mesures de politique agricole. Cette disposition est concrétisée par l'art. 6 LAgr, selon lequel les moyens destinés aux principaux domaines d'activité sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple. Cet arrêté fédéral, qui tient compte du frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst., n'est pas sujet à référendum.