

Partie II: Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007

Condensé

La loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 stipule que les moyens financiers destinés aux principaux domaines d'application doivent être autorisés par un arrêté fédéral simple pour quatre ans au plus (art. 6). Le 26 juin 1999, le Parlement a adopté pour la première fois trois enveloppes financières destinées aux quatre années 2000 à 2003 totalisant 14 029 millions de francs.

Le présent message propose de fixer comme suit les enveloppes financières destinées à la période suivante, soit pour les quatre années 2004 à 2007 (en millions de francs):

– Amélioration des bases de production et mesures sociales	1 129
– Promotion de la production et des ventes	2 946
– Paiements directs	10 017

Une augmentation annuelle de 1,5% par rapport aux montants du plan financier 2003 est ainsi prévue pour l'amélioration des bases de production et pour les mesures sociales. En comparaison avec l'enveloppe 2000 à 2003, le montant affecté aux paiements directs est majoré de 515 millions de francs. Cette adaptation doit permettre de rémunérer l'accroissement des prestations d'intérêt général à fournir par l'agriculture en vertu de l'art. 104 Cst. Afin de renforcer les prestations sur le marché, les moyens destinés à promouvoir la production et les ventes baisseront une nouvelle fois, en l'occurrence de 10 % en termes nominaux par rapport à 2003.

La somme des trois enveloppes financières se chiffre à 14 092 millions de francs. En comparaison de la version soumise à la consultation, on remarquera une réduction de 288 millions de francs liée au frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst. Elle augmentera ainsi de 63 millions de francs ou de 0,45 % en valeur nominale par rapport aux enveloppes précédentes. Suivant la répartition des fonds entre les quatre années, les dépenses pour l'agriculture comprises dans les enveloppes financières se situeront à un niveau pratiquement stable d'environ 3,5 milliards de francs par année.

La mise à disposition de ces moyens financiers permettra en principe de maintenir les revenus des exploitations agricoles, à condition que les prévisions relatives à l'évolution des prix à la production et des structures ainsi que la diminution des coûts se confirment. Il a, en l'occurrence, été tenu compte de la précarité des finances fédérales (frein à l'endettement).

Les enveloppes financières couvrent environ 97 % des dépenses de l'Office fédéral de l'agriculture et 87% de celles du groupe de tâches «Agriculture et alimentation». Comme pour la période précédente, les dépenses administratives (personnel), les dépenses consenties pour la recherche et la vulgarisation, le versement d'indemnités dans le cadre de la lutte contre les ravageurs et les maladies des plantes, ainsi que les mesures temporaires destinées à alléger le marché en cas d'urgence, qui sont visées à l'art. 13 de la loi sur l'agriculture, n'entreront pas dans les enveloppes financières.

Dans la partie II du message, le Conseil fédéral présente en outre les bases nécessaires à l'évaluation des conséquences des mesures de soutien du marché, au sens de l'art. 187, al. 13, L'Agr. Cet examen concerne aussi les paiements directs selon l'assurance donnée dans le cadre de la réponse à la motion Tschuppert (99.3302; nouvelle orientation des paiements directs dans l'agriculture).

1 Partie générale

1.1 Contexte

Les enveloppes financières sont un instrument moderne de gestion et de planification des finances. Par enveloppe financière, on entend un plafond des crédits de paiement prévus pour un domaine d'activité déterminé; il est fixé par l'Assemblée fédérale pour plusieurs années et n'équivaut pas à une autorisation de dépenses. Selon l'art. 6 L'Agr, les crédits destinés aux principaux domaines d'application doivent être autorisés pour quatre ans au plus par un arrêté fédéral simple. L'art. 104 Cst. définit, quant à lui, les tâches que la société attend de l'agriculture et énumère les principales mesures, tout en mettant à disposition les moyens financiers nécessaires.

Les premières enveloppes financières portant sur les quatre années 2000 à 2003 ont été approuvées par le Parlement le 16 juin 1999¹. S'élevant au total à 14 029 millions de francs, elles concernent les trois principaux groupes de mesures de politique agricole, soit l'amélioration des bases de production (1037 millions de francs), la promotion de la production et des ventes (3490 millions de francs) et les paiements directs (9502 millions de francs).

Cette deuxième partie du message propose un nouvel arrêté fédéral pour la période 2004 à 2007, fixant les enveloppes financières destinées aux principales mesures de politique agricole de la Confédération. Le regroupement, dans un seul et même message, des propositions concernant l'adaptation de la législation agricole (partie I du message) et de l'arrêté sur le financement découle d'une volonté de coordination et de cohérence. Cela justifie l'examen et l'appréciation en parallèle des dispositions de la L'Agr et des besoins financiers. L'orientation donnée à la politique agricole influe sur les besoins financiers et sur leur échelonnement dans le temps, de même que sur la répartition ciblée des fonds entre les divers instruments, en fonction des objectifs à atteindre. Les fonds requis dépendent ainsi des objectifs fixés et de l'orientation de la politique agricole. Par conséquent, le commentaire général et les axes d'action présentés dans la première partie du présent message constituent le cadre permettant de déterminer les besoins financiers et de les attribuer aux différentes mesures.

¹ Arrêté fédéral 16 juin 1999 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000 à 2003 (FF 1999 V 4794).

1.2 Enveloppe financière: instrument d'orientation de la politique agricole

1.2.1 Finalité des enveloppes financières

Dans le domaine de l'agriculture, l'art. 6 LAgr exige que les enveloppes financières soient fixées pour quatre ans au plus. Ces enveloppes servent à réaliser surtout trois objectifs:

- créer des conditions-cadre prévisibles pour l'agriculture et les secteurs situés en aval;
- permettre une planification pluriannuelle des dépenses de la Confédération;
- définir un paramètre central afin de concrétiser la stratégie de politique agricole.

En effet, l'attribution et la répartition des moyens financiers entre les différents groupes d'instruments de politique agricole permet d'orienter le développement de l'agriculture dans la direction souhaitée et d'établir un équilibre entre les trois volets de la politique agricole, à savoir l'économie, l'écologie et le social. Les pronostics établis sur la base de modèles mathématiques, notamment le «Système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse» (SILAS) de la FAT (cf. ch. 1.5.3), permettent de prévoir l'étendue des moyens financiers nécessaires aux divers instruments. Servent également de base les résultats publiés dans les rapports agricoles publiés chaque année par l'OFAG.

La prévisibilité de l'engagement financier de l'Etat diminue l'insécurité de l'agriculture quant à cette condition-cadre institutionnelle très importante. Les transformateurs et les commerçants peuvent, eux aussi, mieux définir leur stratégie d'action s'ils savent suffisamment tôt quels moyens financiers seront affectés aux différentes mesures de politique agricole. Les perspectives financières à moyen terme sont ainsi clairement déterminées. Les paiements directs sont devenus un élément essentiel des recettes des agriculteurs. Ces derniers doivent donc pouvoir compter sur une certaine continuité. Les adaptations brusques créent un climat d'insécurité et nuisent au bon fonctionnement des forces du marché.

L'approbation des enveloppes financières par l'Assemblée fédérale n'équivaut pas à une autorisation de dépenses; elle signale toutefois la volonté du Parlement d'autoriser de fait les sommes prévues dans le cadre des décisions budgétaires.

1.2.2 Enveloppes financières 2000 à 2003

1.2.2.1 Expériences recueillies

Les premières enveloppes financières portant sur les quatre années 2000 à 2003 ont été approuvées par le Parlement le 16 juin 1999. L'évaluation du nouvel instrument de planification porte donc sur une période de trois ans. On peut toutefois dresser un premier bilan. Il est tenu compte en l'occurrence des comptes annuels de 2000 et de 2001, ainsi que du budget 2002.

Dépenses 2000 à 2003 en comparaison des enveloppes financières

(en millions de francs)	Enveloppe financière	C 2000	C 2001	B 2002	Autres	Ecart ¹
Amélioration des bases de production	1 037	216	251	243	13 ²	314
Production et ventes	3 490	955	901	855		779
Paiements directs	9 502	2 114	2 334	2 476	24 ³	2 554
Total	14 029	3 285	3 486	3 574	37	3 647

¹ Montant maximal du budget 2003 = enveloppe financière 2000/03 – (C 2000 + C 2001 + B 2002 + autres)

² Montant ne faisant pas partie des comptes de l'OFAG;
6 millions de francs compensation du contrôle du trafic des animaux OVH (2 millions par an pour 2001 à 2003) et 7 millions en 2001 en faveur de l'OVH pour l'élimination des déchets animaux

³ Montant ne faisant pas partie des comptes de l'OFAG;
21 millions de francs participation aux coûts de la nouvelle mensuration cadastrale des surfaces (2000: 5 millions de francs; 2001: 8 millions; 2002: 6,5 millions; 2003: 1,5 million) et 3 millions: compensation du projet «faunes» de l'OFEPF (1 million par an pour 2001 à 2003)

Au moment d'établir le budget et les plans financiers, le Conseil fédéral a essayé de respecter les montants fixés dans l'arrêté du 16 juin 1999. Il s'est montré réservé quant aux crédits supplémentaires, en n'accordant ces derniers qu'à la condition qu'un montant correspondant soit bloqué sous une autre rubrique budgétaire de la même enveloppe financière.

On relèvera par ailleurs que les premières enveloppes financières ont été décidées en quasi-parallèle avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAgr. En 1999, de nombreuses incertitudes planaient encore quant aux effets des nouvelles mesures, notamment quant aux conséquences de la libéralisation des marchés.

Les dépenses n'ont pas atteint le montant escompté pour l'amélioration des bases de production, notamment de l'aide aux exploitations, car l'octroi de cette dernière requiert une participation des cantons fixée en fonction de leur capacité financière. C'est pourquoi le 10 janvier 2001, le Conseil fédéral a abaissé la quote-part des cantons à compter de 2001, afin de faciliter l'accès à cette mesure.

Le Parlement a décidé d'atténuer de 30 millions de francs au budget 2001 et de 20 millions de francs au budget 2002 la réduction proposée par le Conseil fédéral pour les crédits en faveur des «aides et suppléments accordés à l'économie laitière» (rubrique 708.3600.210). En cas de dépassement de l'enveloppe «promotion de la production et des ventes» en 2003, une augmentation devrait être approuvée par le Parlement. Par contre, il se peut que l'enveloppe financière «amélioration des bases de production» ne soit pas attribuée dans son intégralité. On peut donc supposer que le cadre financier de 14 029 millions de francs fixé pour la période 2000 à 2003 sera respecté.

Le système des paiements directs a, lui aussi, subi certaines adaptations. Les effets sur les besoins financiers n'étaient, en l'occurrence, pas faciles à prévoir. Face aux incertitudes, les taux des contributions ont d'abord été fixés avec prudence, afin que les crédits disponibles ne soient pas dépassés et que l'on ne doive pas réduire les

paiements directs après coup. C'est pourquoi les dépenses pour les paiements directs dans le compte 2000 ont finalement été de quelque 200 millions de francs inférieurs au montant budgétisé. Le 10 janvier 2001, le Conseil fédéral a décidé de répartir ce solde sur les trois années 2001 à 2003, en augmentant le taux de certaines contributions, notamment de celles destinées à promouvoir l'agriculture biologique et les modes de garde particulièrement respectueux des animaux. Par ailleurs, une contribution complémentaire a été allouée dès 2001 pour les terres ouvertes et les cultures pérennes, au titre d'indemnisation, dans le secteur de la culture des champs, de la part des prestations d'intérêt général qui, en raison de l'abaissement des prix-seuils et de la libéralisation du marché céréaliier, ne peut plus être rétribuée par le biais des prix. Le Conseil fédéral a décidé, à fin avril 2002, d'autres adaptations dans le domaine des paiements directs (augmentation de la réduction pour le lait commercialisé, de la limite concernant les GACD et des contributions d'estivage).

Le frein à l'endettement sera appliqué pour la première fois dans le budget 2003. Etant donné que l'agriculture doit, elle aussi, s'y tenir, les enveloppes financières 2000 à 2003 ne seront probablement pas entièrement épuisées.

Ainsi qu'il ressort du tableau suivant, les dépenses pour l'agriculture et l'alimentation se sont stabilisées à un niveau de quelque 8 % des dépenses totales de la Confédération pendant la période 2000 à 2002. Cette part était encore de 8,7 % en moyenne de 1990/92.

Tableau 2

Dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation

		1990/92	2000	2001	2002
Total dépenses de la Confédération	(millions de francs)	34 978	47 131	50 215	50 599
Dépenses agriculture et alimentation	(millions de francs)	3 048	3 727	3 962	4 040
Part aux dépenses totales	(%)	8,7	7,9	7,9	8,0

Source: compte d'Etat et message relatif au budget 2002

1.2.2.2 Appréciation

Le bilan que l'on peut dresser de la première période couverte par les enveloppes financières est globalement positif. Le choix de trois enveloppes s'est révélé judicieux, dans la mesure où l'on est parvenu à allouer les fonds en fonction de la stratégie de politique agricole et de rester cohérents au niveau de la mise en œuvre. On a par ailleurs assuré une certaine prévisibilité aux milieux concernés. De même, on garde la souplesse requise pour ce qui est de l'attribution aux diverses rubriques lors des décisions budgétaires; les moyens financiers peuvent être affectés selon les besoins à court terme, ce qui accroît l'efficacité des mesures concernées.

Il ne paraît pas indiqué d'augmenter le nombre de ces enveloppes, car cela limiterait par trop la marge de manœuvre pour l'allocation des ressources à moyen terme. Le regroupement, dans une seule enveloppe financière, des moyens destinés à la promotion de la production et des ventes a permis de faire face au marasme du marché

de la viande déclenché par la deuxième crise de l'ESB en 2001, grâce à des mesures d'allègement financées par un transfert de fonds.

1.2.3 Modèle de pronostic SILAS

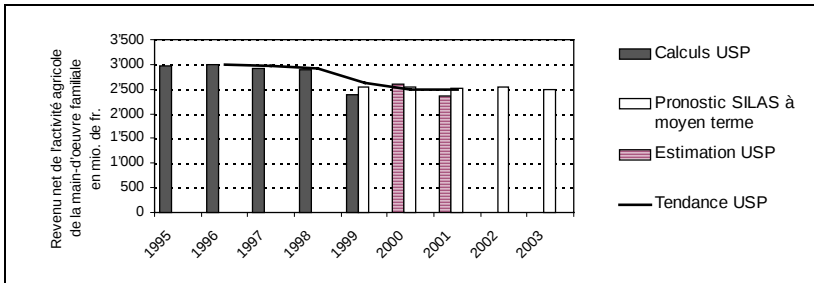
La FAT a développé et entretient, sur mandat de l'OFAG, le système de pronostic SILAS. La version de 1998 est un modèle LP destiné à optimiser la production agricole et les revenus dans l'agriculture suisse (optimisation linéaire), compte tenu des capacités de production disponibles, des conditions-cadre de la politique agricole et des rapports de prix. En 1998, de premiers calculs ont été effectués avec ce système pour le message relatif aux enveloppes financières 2000 à 2003². L'objectif était d'évaluer les effets à moyen terme de PA 2002 sur la production agricole, les dépenses de la Confédération pour les paiements directs et le revenu sectoriel. Pour ces modélisations, on a fixé 1996 comme année de départ et une période de pronostic allant de 1997 à 2003.

1.2.3.1 Expériences et appréciation

Les expériences recueillies jusqu'à présent au niveau de ces calculs ont montré que le modèle SILAS version 1998 permet de prédire avec justesse la tendance en matière d'évolution des revenus. Si l'on compare, par exemple, le revenu net tiré de l'activité agricole de la main-d'œuvre familiale, pronostiqué à l'aide de SILAS pour les années 2000 et 2001, avec les estimations de l'USP pour ces mêmes années, on constate que les tendances indiquées coïncident. Les calculs et estimations de l'USP concernant les revenus mettent en évidence des fluctuations accrues depuis 1999. Celles-ci s'expliquent, entre autres, par des conditions climatiques extrêmes et par les prix particulièrement bas de la viande de bœuf après l'apparition de nouveaux cas d'ESB en Europe. Un horizon à moyen terme de sept ans ne permet pas de prévoir ce type d'événements imprévus. Les pronostics se fondent sur des estimations préliminaires de tendances tenant compte de l'évolution probable des prix des produits et des facteurs, des rendements physiques de la production agricole et des capacités de production, qui proviennent d'experts ou sont extrapolées de l'évolution dans le passé.

² Message du 18 novembre 1998 concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000 à 2003; FF **1999** 1477.

Comparaison du pronostic SILAS à moyen terme avec les estimations de l'USP



Source:

USP: Union suisse des paysans, Comptes économiques de l'agriculture suisse pour les années 1995 à 2000, Brougg 2001; estimations 2001 publiées dans: Rapport agricole 2001 (OFAG, Berne 2001)

SILAS: Message du 18 novembre 1998 concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000 à 2003; FF 1999 II 1477 FAT, Evolution des comptes économiques de l'agriculture jusqu'en 2003, résultat du Système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse (SILAS), Tänikon 1998

On a constaté qu'avec la version SILAS 1998, la participation aux programmes de la Confédération concernant les paiements directs et, partant, les dépenses fédérales escomptées dans ce domaine, ont plutôt été surestimées. Cette surestimation est une caractéristique des modèles de pronostics par optimisation linéaire, car ils ne permettent pas de refléter des comportements déviant du principe d'optimisation. En raison de l'aversion contre les risques et de l'effet d'inertie supposés, ils indiquent ainsi, dans la phase d'introduction, une trop faible participation à de nouveaux programmes de politique agricole liés à une conversion de la production. Il est impossible d'évaluer pour l'heure l'écart entre réalité et état optimal.

1.2.3.2 Développement du modèle

Le modèle SILAS a été développé ces trois dernières années pour améliorer la qualité des pronostics. On a notamment introduit la méthode de la programmation mathématique positive³, laquelle est aujourd'hui appliquée dans le monde entier en rapport avec divers modèles portant sur les secteurs ou les exploitations. Les structures de production observées y servent d'information de base importante pour le pronostic. En se fondant sur les structures enregistrées dans l'année de départ, on détermine des éléments de coût, qui comprennent aussi des aspects psychologiques et des comportements, tels que l'aversion contre le risque et la tendance à conserver le mode d'exploitation pratiqué. Ces éléments sont intégrés dans la fonction des coûts et pris en compte dans le pronostic. Cette manière de procéder permet d'atténuer le problème des solutions hyperspécialisées et des sur- ou sous-

³ Howitt, R. E., 1995. Positive Mathematical Programming. In: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 77, p. 229 à 342.

estimations dans certaines branches de production. La méthode conduit ainsi à des résultats de modélisations plus plausibles et plus réalistes.

Le modèle a par ailleurs été adapté au niveau des régions considérées. Le nombre de régions (quatre) prises en considération dans la version 1998 du modèle SILAS a été doublé, ce qui amenuise chacune d’elles dans la modélisation et permet de mieux refléter leurs conditions spécifiques. La base de données a également été adaptée au nouveau nombre de huit régions de production. Enfin, on a procédé à des adaptations et à des extensions du modèle et de l’environnement informatique.

1.3 Subdivision des enveloppes 2004 à 2007

1.3.1 Mesures liées aux enveloppes

Les trois enveloppes financières couvrent les principaux domaines d’activité de l’agriculture, à savoir l’amélioration des bases de production et les mesures sociales, la promotion de la production et des ventes, ainsi que les paiements directs. Les mesures de politique agricole attribuées aux enveloppes sont présentées dans le tableau suivant. Elles sont traitées en détail dans la partie spéciale (ch. 2).

Tableau 3

Mesures liées aux enveloppes

Mesures destinées à améliorer les bases de production et mesures sociales	
Mesures d’accompagnement social	Aide aux exploitations paysannes et aides à la reconversion professionnelle
Améliorations structurelles	Contributions pour les améliorations foncières et les bâtiments ruraux
Crédits d’investissements	Aide initiale et crédits, principalement pour des mesures individuelles
Sélections végétale et animale	Contributions pour l’encouragement de la sélection végétale et de l’élevage
Mesures destinées à la promotion de la production et des ventes	
Promotion des ventes	Contributions (max. 50%) à la communication marketing
Economie laitière	Administration du soutien des prix (mandats de prestations) Suppléments et aides – supplément pour le lait transformé en fromage et supplément de non-ensilage – aides dans le pays et aides à l’exportation
Production animale	Indemnités versées à des organisations privées dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande (mandats de prestations) Aides en économie animale – aides à l’exportation de bétail d’élevage et de rente – aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande – aides dans le pays pour les œufs

Production végétale	Contributions pour – oléagineux et légumineuses à graines – betteraves sucrières – pommes de terre – semences – matières premières renouvelables – fruits (y compris contributions de reconversion) – viticulture
---------------------	---

Paiements directs

Paiements directs généraux	Contributions à la surface Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (GACD) Contributions pour des terrains en pente
Paiements directs écologiques	Contributions écologiques Contributions éthologiques Contributions pour la protection des eaux Contributions d'estivage

Remarque: y compris les mesures faisant l'objet de la révision partielle de la LAgr (cf. partie I du message)

1.3.2 Mesures exclues des enveloppes financières

1.3.2.1 Dépenses de l'OFAG

Les dépenses destinées à des mesures tombant hors des principaux domaines d'application au sens de l'art. 6 LAgr ne sont pas incluses dans les enveloppes financières. Elles sont néanmoins portées au budget de l'OFAG. Il s'agit en l'occurrence des:

- contributions à des mandats d'évaluation;
- contributions à la vulgarisation agricole;
- contributions pour la lutte contre les maladies des plantes et les ravageurs;
- éventuelles contributions à l'allégement du marché dans des situations exceptionnelles (art. 13 LAgr);
- dépenses d'administration.

C'est pour garantir une plus grande souplesse que les dépenses consenties pour des mandats d'évaluation, la vulgarisation agricole et la lutte contre les ravageurs et les maladies des plantes ne sont pas réglées dans le cadre des enveloppes financières.

Restent en dehors des enveloppes financières, les mesures de durée limitée destinées à alléger le marché (art. 13 LAgr), que la Confédération peut prendre en vertu de l'art. 5, al. 2, LAgr (mesures visant à améliorer les revenus). Imprévisibles, elles ne sauraient être portées au budget. Des crédits supplémentaires peuvent toujours être demandés. Ces ressources sont, si possible, compensées dans le cadre des enveloppes financières: dès qu'un montant est demandé, il est bloqué sous une autre rubrique budgétaire.

Les dépenses d'administration (coûts de personnel surtout) ne sont pas directement tributaires de la politique agricole, mais de la politique générale de la Confédération en matière de personnel.

1.3.2.2 Autres dépenses pour l'agriculture et l'alimentation

Ne sont, entre autres, pas intégrées dans les comptes de l'OFAG les contributions aux stations fédérales de recherches agronomiques et au Haras fédéral, gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) depuis le 1^{er} janvier 2000. Les moyens financiers des unités GMEB doivent être obtenus par la voie budgétaire ordinaire sous la forme de crédits de paiement.

D'autres dépenses relevant du domaine d'activité «agriculture et alimentation» ne reposent pas sur la LAgr et ne sont pas non plus administrées par l'OFAG. Cette fois-ci encore, elles ne devraient pas être incluses dans les enveloppes financières. Il s'agit avant tout des allocations familiales dans l'agriculture (Office fédéral des assurances sociales), du remboursement de l'impôt sur les carburants (Administration fédérale des douanes) et, indirectement, des contributions à l'exportation de produits agricoles transformés (Administration fédérale des douanes), ainsi que des dépenses consenties pour la lutte contre les épizooties (Office vétérinaire fédéral).

1.4 Conditions-cadre relatives à la détermination des enveloppes financières

Pour la fixation des enveloppes financières, il convient de tenir compte en particulier des objectifs et des impératifs de la politique financière et de la politique agricole, compte tenu des défis à venir (cf. partie I du message, ch. 1.5.2).

1.4.1 Impératifs financiers

1.4.1.1 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité de tous les membres dans chaque Conseil, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Etant donné que les montants proposés dépassent ces limites, le frein aux dépenses s'applique à l'art. 1 du présent arrêté.

1.4.1.2 Affectations spéciales (fonds)

Le renoncement aux quatre fonds (viande, caisse de compensation des prix des œufs, fonds viticole, fonds phytosanitaire), tel que proposé dans la partie I du message, et aux affectations spéciales correspondantes n'a pas d'impact sur les enveloppes financières. Les dépenses qui y ont trait entrent dans les comptes annuels et dans les budgets de l'OFAG. Celles qui sont consenties pour la viande, les œufs et le vin sont d'ores et déjà comprises dans l'enveloppe destinée à la promotion de la production

et des ventes, alors que les ressources affectées à la protection phytosanitaire sont budgétisées en dehors des enveloppes financières puisqu'elles ne sont pas entièrement planifiables (cf. ch. 1.3.2.1).

1.4.1.3 Obligation de réduire le soutien du marché

L'art. 187, al. 12, LAgr prescrit une réduction des dépenses dans le domaine de la production et des ventes. Dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la LAgr, la somme des contributions fédérales destinées aux domaines indiqués⁴ devrait être réduite d'un tiers par rapport aux dépenses de 1998. Il est tenu compte de cet objectif dans le plan financier 2003.

1.4.1.4 Frein à l'endettement

Le peuple et les cantons ont approuvé le frein à l'endettement (art. 126 Cst.) par 85 % de «oui» le 2 décembre 2001. Ce résultat pousse le Conseil fédéral à le mettre en œuvre rapidement. Le frein à l'endettement sera appliqué pour la première fois dans le budget 2003 et ensuite dans le plan financier 2004 à 2006. Pour satisfaire à l'exigence de comptes équilibrés, le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus de décider d'un budget en conséquence. L'agriculture doit, elle aussi, se tenir au frein à l'endettement.

Les enveloppes financières 2004 à 2007 le concrétisent en ce sens que par rapport au projet de la consultation, le montant total a été réduit de 288 millions de francs pour se chiffrer à 14 092 millions de francs.

1.4.2 Impératifs de politique agricole

1.4.2.1 Constitution

L'art. 104 Cst. demande que l'agriculture contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire. Elle doit accomplir ces tâches par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché. Le bilan présenté dans la partie I du message (cf. ch. 1.2) indique que l'agriculture suisse remplit jusqu'ici son contrat et que, mis à part quelques rares exceptions, toutes les surfaces rurales sont exploitées. En règle générale, il existe une forte demande pour l'acquisition et l'affermage de terres agricoles.

Selon l'art 104, al. 1, Cst., l'accomplissement des tâches multifonctionnelles de l'agriculture s'opère en priorité par une production durable. En ce sens aussi, le mandat est rempli. L'agriculture productive de la Suisse a jusqu'à présent permis d'approvisionner la population du pays en denrées alimentaires de première qualité. La compétitivité de notre agriculture et de sa production s'est améliorée grâce à une

⁴ Art. 26, 38, 39, 40, 50, 54, 56, 57, 58, 59 LAgr.

exposition plus directe au marché et à la rémunération des prestations d'intérêt général par des paiements directs.

L'impact environnemental et non marchand de l'agriculture suisse (effets externes) a été relevé en termes quantitatifs dans le cadre d'une étude effectuée sur mandat de l'OFAG⁵. Il s'ensuit, pour les enveloppes financières destinées à la période suivante, un avantage de l'ordre de deux milliards de francs par année. Dans une évaluation qualitative, les auteurs de l'étude concluent que l'agriculture contribue aussi favorablement aux structures sociétales et spatiales ainsi qu'aux valeurs communautaires.

C'est dans le contexte du maintien de la fonction productive de l'agriculture que le soutien du marché revêt de l'importance. En prévision d'une nouvelle amélioration de la compétitivité et compte tenu de l'accroissement de la productivité à tous les échelons du marché, il est prévu de réduire encore ce soutien au cours des prochaines années.

1.4.2.2 Prestations en matière écologique et éthologique

Depuis le début de la réforme agricole, l'agriculture suisse a fourni de grands efforts dans les domaines de l'écologie et de l'éthologie et a réalisé des progrès en conséquence (cf. partie I du message, ch. 1.2.4). Au cours des prochaines années, ces prestations devraient encore augmenter. Les mesures incitatives mises en place grâce aux paiements directs et à l'aide à l'investissement devraient contribuer à accroître la participation des agriculteurs aux différents programmes écologiques et éthologiques. Des moyens financiers supplémentaires sont nécessaires à cette fin.

1.4.2.3 Revenus

Conformément à l'art. 5 LAgri, les mesures de politique agricole doivent permettre aux exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques d'une même région. L'analyse de la situation économique de l'agriculture (cf. partie I du message, ch. 1.2) montre qu'en ce qui concerne la région de plaine et celle des collines, les exploitations du quartile supérieur du revenu du travail de la main-d'œuvre familiale ont, en 1998/2000, réalisé, voire dépassé un montant équivalant au salaire annuel brut moyen du reste de la population. En montagne, le revenu moyen du travail s'est situé, dans le même quartile, à quelque 7000 francs en dessous de la valeur comparative. Certaines exploitations atteignent ce salaire, mais leur part est plus faible que dans les autres régions. Les exploitations remplissant les critères de performance économique et de durabilité sont donc parvenues, notamment dans la région de plaine et des collines, à réaliser un revenu comparable à celui des autres groupes de la population. D'une manière générale, on constate un écart considérable entre le revenu du travail agricole et les salaires tirés des autres activités économiques. Par ailleurs, un tiers environ des exploitations connaît une situation financière

⁵ Pillet G., Maradan D., Zingg N., ECOSYS SA, Appréciation quantitative des externalités de l'agriculture suisse, Genève 2000.

problématique, c'est-à-dire que leur capacité de rendement est trop faible pour qu'elles puissent assurer leur viabilité à long terme.

1.4.2.4 Acceptabilité sociale

L'art. 2, al. 1, let. c, LAgr demande à la Confédération de prendre des mesures afin que l'évolution du secteur agricole soit acceptable sur le plan social. A la suite de la réorientation de la politique agricole et de la nécessité de s'adapter davantage aux besoins du marché, l'évolution structurelle s'est de nouveau accélérée dans les années 90, après avoir stagné pendant deux décennies. Cette évolution continue en principe à se faire au rythme des générations. Il ressort d'un sondage représentatif des perceptions subjectives de la population que le degré de satisfaction est comparable dans l'agriculture et dans le reste de la population en ce qui concerne l'appréciation de l'activité exercée et du niveau de vie en général (cf. partie I du message, ch. 1.2). Différents signaux et indicateurs annoncent cependant que la situation sociale dans l'agriculture méritera une attention particulière à l'avenir. Dans le cadre du développement de la politique agricole, le Conseil fédéral propose donc d'instituer des mesures ponctuelles d'accompagnement social du processus de réforme (cf. partie I du message, ch. 2.4).

1.4.2.5 Prise en compte de la situation de l'économie et des finances fédérales

Dans le cadre de la politique pratiquée en matière de revenus agricoles, l'art. 5, al. 3, LAgr, prévoit de prendre en considération les autres branches de l'économie, la situation économique de la population non paysanne ainsi que la situation financière de la Confédération.

La situation de l'emploi a été jusqu'ici favorable, mais une détérioration est actuellement perceptible et a pour effet une augmentation sensible du taux de chômage. Le taux d'inflation reste bas depuis plusieurs années et devrait rester assez stable à moyen terme. Les salaires ont légèrement augmenté en valeur réelle, alors que la part des dépenses des ménages consacrée à l'achat de denrées alimentaires s'est à nouveau réduite. Compte tenu de la conjoncture et de la charge fiscale, il est impératif d'utiliser les deniers publics à bon escient.

Les entreprises de notre pays doivent sans relâche renforcer leur compétitivité en vue de maintenir leur présence sur les marchés aussi bien internes qu'externes. Cela concerne aussi l'industrie agro-alimentaire, notamment les entreprises qui travaillent pour les marchés d'exportation. L'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'UE offrira certes de nouvelles opportunités, mais elle accroîtra en parallèle la concurrence sur le marché interne. Les milieux économiques demandent également un allègement de la charge fiscale des entreprises.

Après une embellie passagère, la situation financière de la Confédération s'est de nouveau détériorée rapidement. C'est ainsi que le déficit du compte d'Etat 2001 se chiffre à 1,3 milliard de francs. D'où la nécessité d'être toujours plus strict en matière de dépenses publiques et de subventions. Les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général doivent être liées aux critères de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience. La concurrence entre les différentes catégories de

tâches attribuées à la Confédération s'accroît, et il est nécessaire de fixer des priorités. En outre, le frein à l'endettement, ancré dans la constitution fédérale, et la limitation de l'endettement public fixent un cadre plus contraignant.

1.4.3 Conclusion

Les moyens proposés pour la période 2004 à 2007 doivent s'aligner sur les considérations de politiques agricole et financière exposées ci-devant ainsi que sur les défis à venir, décrits en détail dans la partie I du message (ch. 1.5.2). Ni les développements prévisibles sur le plan international ni les adaptations légales proposées ne remettent en question la politique agricole actuelle. Les grandes lignes et les objectifs de PA 2002 gardent leur validité pour PA 2007. Considérés sous cet aspect, les besoins financiers ne devraient pas non plus se modifier fondamentalement par rapport à la période 2000 à 2003.

1.5 Besoins financiers pour la période 2004 à 2007

1.5.1 Considérations stratégiques

Ainsi qu'il a été exposé au ch. 1.2.2.2, trois enveloppes financières seront, cette fois-ci encore, déterminantes pour le financement des mesures de politique agricole au cours de la prochaine période de quatre ans. L'évolution des ressources financières dans les trois domaines d'application devra, en l'occurrence, s'aligner sur les objectifs de politique agricole, compte tenu des conclusions formulées sous le ch. 1.4.3.

1.5.1.1 Amélioration des bases de production et mesures sociales

Les ressources financières supplémentaires prévues pour les mesures destinées à améliorer les bases de production ainsi que pour les mesures sociales se justifient principalement par l'extension du champ d'application des améliorations structurelles (entretien périodique des infrastructures surtout) proposée dans la partie I et par le renforcement des mesures sociales d'accompagnement du processus de réformes dans l'agriculture.

Les nouvelles aides à la reconversion professionnelle qui sont proposées jusqu'en 2011 viennent élargir la palette des mesures sociales et augmenter provisoirement les besoins financiers. En outre, il s'agira de répondre aux demandes plus nombreuses d'aide aux exploitations suite à l'adaptation des conditions d'accès à cette mesure pour les agriculteurs confrontés de manière transitoire à des difficultés financières. Les fonds attribués aux crédits d'investissements pourront, en revanche, être légèrement diminués puisque, par rapport à la période actuelle, le fonds de roulement prendra de l'ampleur en raison notamment des remboursements de prêts.

Les fonds supplémentaires requis pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales représenteront ainsi une augmentation nominale de 1,5% par an en comparaison du plan financier 2003.

1.5.1.2 Promotion de la production et des ventes

Selon l'art. 104, al. 1, Cst., la Confédération veille à ce que l'agriculture accomplisse son mandat par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché. La façon dont elle s'est jusqu'ici acquittée de ses tâches indique la nécessité de maintenir à son niveau actuel le volume de la production agricole. Les incitations économiques, en particulier le prix des produits, doivent donc être satisfaisants pour que ce volume puisse être conservé.

Les moyens financiers de la Confédération qui sont destinés à promouvoir la production et les ventes mettent en équilibre les branches bénéficiant d'avantages comparatifs et de degrés de protection à la frontière différents. Ils servent en outre à compenser les fluctuations à court terme de la demande et celles des rendements dues aux conditions météorologiques.

C'est la valeur ajoutée sur le marché qui forme la base des prix. Le train de mesures différenciées prévues pour le soutien du marché entrave l'alignement systématique de la production en fonction des recettes. Cela revient à dire que ce soutien devrait se limiter au minimum nécessaire. L'augmentation escomptée de la productivité doit donc en premier lieu servir à améliorer la compétitivité, ce qui va de pair avec une réduction du soutien du marché.

On admet ainsi pour les années 2004 à 2007 que les moyens financiers affectés à la production et aux ventes pourront être réduits de quelque 10 % par rapport à 2003. La réduction proposée est relativement modeste en comparaison de la diminution d'un tiers (quelque 375 millions de francs) qui avait été prévue dans la loi pour les années 1999 à 2003 (art. 187, al. 12, LAgr).

La réduction du soutien effectuée jusqu'à présent n'a pas porté atteinte au volume de production. De même, le taux d'auto-provisionnement en denrées alimentaires est, dans une large mesure, resté stable après 1999. Pour ce qui est du volume de production en 2004 à 2007, il ne sera pas non plus touché par la réduction prévue de 10 %, ainsi que le montrent les estimations du modèle SILAS.

1.5.1.3 Paiements directs

Il n'est pas prévu d'augmenter de manière générale les taux des différents paiements directs ni de les adapter systématiquement au renchérissement. Les agriculteurs devraient pouvoir compenser le renchérissement par un accroissement de la productivité, tout en fournissant des prestations d'intérêt général, comme cela est par ailleurs demandé en matière de production agricole. Cette exigence semble raisonnable puisqu'en raison de l'évolution des structures, la somme des paiements directs sera répartie entre un nombre plus restreint de bénéficiaires, qui verront ainsi augmenter leur part moyenne de contributions fédérales.

Au vu de l'évolution continue des dernières années, on escompte par ailleurs une participation accrue des agriculteurs aux différents programmes écologiques et éthologiques. A l'avenir, un nombre croissant d'exploitations seront gérées selon les règles de l'agriculture biologique. La part des animaux détenus sous des formes particulièrement adaptées à leurs besoins augmentera elle aussi. L'objectif fixé en matière de surfaces de compensation écologique sera en outre réalisé (cf. partie I du message, ch. 1.5.2.6).

Vu l'attente d'une participation plus forte aux programmes écologiques et éthologiques et en prévision des dépenses supplémentaires résultant de l'adaptation des limites d'octroi de paiements directs (cf. partie I du message, ch. 2.3), le Conseil fédéral propose, par rapport à l'enveloppe actuelle, une augmentation nominale de 515 millions de francs des crédits alloués pour les paiements directs.

1.5.2 Montant des enveloppes financières

C'est sur la base de premières considérations que le Conseil fédéral a mis en consultation un montant total de 14 380 millions de francs en tant qu'hypothèse financière pour les trois enveloppes 2004 à 2007⁶, les chiffres du plan financier 2003 du 2 octobre 2000 ayant, en l'occurrence, servi de base à ladite hypothèse.

Les organisations paysannes et les cantons qui se sont prononcés sur le financement dans le cadre de la consultation estiment que les moyens proposés frisent le seuil minimal. D'aucuns vont même jusqu'à proposer leur augmentation substantielle. La proposition de réduire le soutien du marché est rejetée par une majorité. Certains milieux paysans sont d'avis que les mesures sociales spécifiquement destinées à atténuer les effets de l'évolution structurelle doivent être prises en dehors des enveloppes financières. D'autres, par contre, et en particulier les milieux de l'économie, demandent que les dépenses en faveur de l'agriculture, notamment celles pour les paiements directs, soient liées à l'efficience des prestations d'intérêt général. L'industrie préconise en outre une réduction du soutien du marché de plus de 10 % dans la période de 2004 à 2007.

Le frein à l'endettement ayant été clairement approuvé par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral a décidé début 2002 de l'instaurer dès le budget 2003. Conformément aux décisions prises par le Conseil fédéral le 20 février 2002, les dépenses fédérales doivent subir une réduction annuelle de 870 millions de francs en 2004 et 2005. Les chiffres de 2006 plafonneront en termes réels au niveau réduit adopté pour 2005. La réduction des dépenses a été répartie proportionnellement entre les départements. La somme à économiser par le DFE est de quelque 150 millions de francs pour les années 2003 à 2005. Compte tenu des conditions-cadre (cf. ch. 1.4), la part de l'agriculture est fixée comme suit: en comparaison de l'hypothèse financière initiale, la réduction des moyens est de 288 millions de francs pour les trois enveloppes financières 2004 à 2007.

Le tableau ci-après présente la répartition de ces moyens entre les trois enveloppes pour les années concernées. Il est en l'occurrence tenu compte des exigences du frein à l'endettement.

⁶ DFE, Politique agricole 2007 ou comment la politique agricole poursuit son évolution, Berne, 21 septembre 2001.

Tableau 4

Vue d'ensemble des enveloppes financières 2004 à 2007 (en millions de francs)

	2004	2005	2006	2007	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	276	280	284	289	1 129
Production et ventes	769	749	720	708	2 946
Paielements directs	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017
Total	3 532	3 521	3 504	3 535	14 092

En ce qui concerne la période 2004 à 2007, on propose un surcroît de dépenses de 63 millions de francs par rapport au dernier arrêté fédéral relatif aux enveloppes financières 2000 à 2003, soit une augmentation de 0,45 %. Dans le cadre de la prochaine période de quatre ans, on prévoit, d'une part, la réduction stratégique du soutien du marché et, d'autre part, des dépenses supplémentaires pour les paiements directs et l'amélioration des bases de production. D'une manière générale, l'accroissement des dépenses destinées à l'agriculture se situe nettement en dessous du taux d'inflation estimé et de l'évolution des dépenses fédérales.

Tableau 5

Comparaison entre les enveloppes 2004 à 2007 et 2000 à 2003 (en millions de francs)

	Enveloppes financières 2000 à 2003	Enveloppes financières 2004 à 2007	Ecart	Ecart (en %)
Amélioration des bases de production et mesures sociales	1 037	1 129	+ 92	+ 8,9
Production et ventes	3 490	2 946	- 544	- 15,6
Paielements directs	9 502	10 017	+ 515	+ 5,4
Total	14 029	14 092	+ 63	+ 0,45

1.5.3 Pronostics en matière de revenu sectoriel

La FAT a procédé à de nouvelles modélisations SILAS pour évaluer les conséquences, sur l'agriculture, des enveloppes financières 2004 à 2007. Pour ce faire, elle s'est fondée sur 1999, année de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique agricole, pour laquelle toutes les données statistiques nécessaires aux modélisations étaient disponibles. L'évolution pour chacune des années, 2007 compris, a ainsi été simulée.

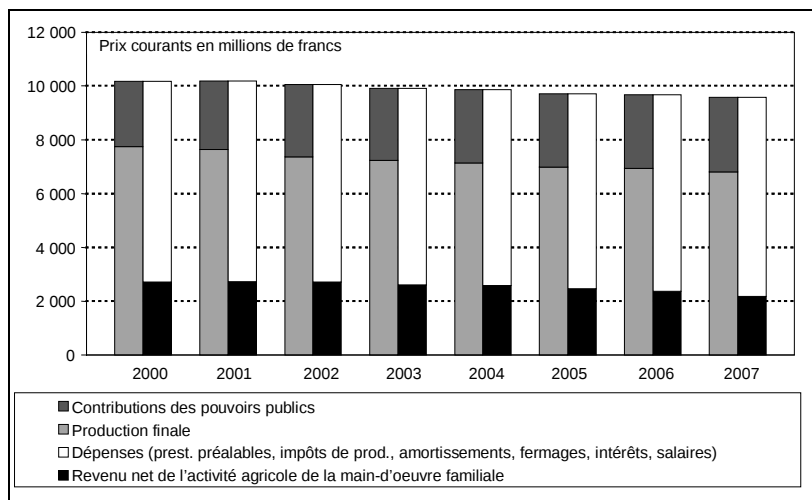
La méthode de calcul et les hypothèses formulées sur la base d'estimations de l'OFAG sont documentées dans un rapport de la FAT⁷. Hormis les moyens financiers prévus pour l'agriculture, les pronostics tiennent notamment compte de

⁷ FAT, Auswirkungen der Agrarpolitik 2007, Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, Tänikon 2002.

l'évolution probable des marchés dans la période en question et des adaptations liées à PA 2007.

Figure 2

Pronostic relatif au calcul sectoriel des revenus



Source: FAT, pronostic SILAS (avril 2002)

Selon les pronostics, la production finale (valeur monétaire de la production de tous les produits agricoles) diminuera de quelque 12% entre 2000 et 2007, en raison notamment de l'évolution escomptée des prix. Pendant la même période, on devrait enregistrer une légère diminution des coûts (dépenses sous forme de prestations préalables, d'amortissements et d'autres charges de structure). Conformément au budget établi pour les paiements directs, les recettes provenant de contributions allouées par les pouvoirs publics augmenteront de quelque 14% entre 2000 et 2007. Au cours de la période 2004 à 2007, les augmentations seront en premier lieu liées à la participation probablement accrue aux programmes écologiques et éthologiques et à la mise à jour proposée des échelonnements et des limites d'octroi des contributions (cf. partie I du message, ch. 2.3). D'après les modélisations, on escompte que le revenu sectoriel net tiré de l'activité agricole de la main-d'œuvre familiale soit d'environ 19,5 % inférieur en 2007 qu'en 2000, ce qui équivaut à un recul annuel de quelque 2,8 % en moyenne.

Pronostic relatif au calcul sectoriel des revenus (en millions de francs)

Indications en prix courants	2000/03	2004	2005	2006	2007	2004/07
Production finale	7 505	7 150	6 998	6 946	6 811	6 977
+ contributions des pouvoirs publics	2 570	2 708	2 712	2 720	2 758	2 724
Total recettes	10 075	9 858	9 710	9 666	9 569	9 701
– consommation intermédiaire	3 882	3 828	3 810	3 859	3 903	3 851
– amortissements	1 850	1 841	1 836	1 835	1 863	1 844
– autres coûts structurels*	1 656	1 613	1 601	1 598	1 623	1 608
Revenu net tiré de l'activité agricole de la main-d'œuvre familiale	2 687	2 576	2 463	2 374	2 180	2 398

Source: FAT, pronostic SILAS (avril 2002)

* impôts liés à la production, fermages, intérêts, salaires

Les années à venir connaîtront, elles aussi, une augmentation de la productivité et une évolution structurelle. Un recul du revenu sectoriel net ne saurait donc équivaloir à une diminution du revenu des exploitations. Si l'évolution structurelle admet un ordre de grandeur tel que le taux de modification du revenu sectoriel, les exploitations individuelles et la main-d'œuvre familiale pourront maintenir leur revenu en termes nominaux.

Le pourcentage de 3% correspond à la moyenne actuelle observée en matière d'évolution structurelle (cf. partie I du message, ch. 1.2). Cependant, celle-ci peut varier selon les types d'exploitations et les régions, des facteurs extra-agricoles exerçant parfois une forte influence (effets de pression ou de traction des autres secteurs économiques). Comme par le passé, la décision de poursuivre ou non la gestion d'une exploitation sera généralement prise lors d'un changement de génération.

2 **Partie spéciale**

La partie spéciale expose la structure des diverses enveloppes financières, ce qui illustrera surtout la portée financière des différentes mesures vues sous l'angle actuel. Cet exposé n'a qu'un caractère indicatif et ne fixe pas les tranches annuelles, pas plus qu'il ne répartit les montants entre les rubriques budgétaires. C'est là une tâche qui incombe au Parlement lors des délibérations budgétaires annuelles.

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

L'enveloppe financière fixée pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales résulte de l'évolution des mesures prévue dans le plan financier: le tableau ci-après montre les développements possibles pour les années 2004 à 2007.

**Enveloppe financière pour l'amélioration des bases de production
et les mesures sociales (en millions de francs)**

	2004	2005	2006	2007	Total
Mesures d'accompagnement social	57	65	72	74	268
Contributions pour améliorations structurelles	100	101	103	105	409
Crédits d'investissements	95	90	85	85	355
Sélections végétale et animale	24	24	24	25	97
Total	276	280	284	289	1129

2.1.1 Mesures d'accompagnement social

Mesures

L'aide accordée aux exploitations sous la forme de prêts sans intérêts sert à alléger les frais financiers d'entreprises viables se trouvant dans un embarras financier qui ne leur est pas imputable, soit à la suite d'un accident dans la famille ou dans l'exploitation, ou à des événements naturels, soit en raison de l'évolution du contexte économique et des conditions-cadre de la politique agricole (art. 187, al. 11, LAgr).

Appréciation

L'aide aux exploitations doit être considérée comme un instrument de secours permettant à l'agriculteur concerné de surmonter des difficultés financières dont il n'est pas responsable. Son utilisation varie en fonction des conditions économiques générales. L'octroi de prêts destinés à la conversion de dettes offre aux exploitations viables la possibilité d'un désendettement volontaire indirect, leur permettant ainsi de se munir en prévision des défis à venir. Il est prévu d'avoir plus souvent recours à ce type d'aide.

Evolution ultérieure

Les aides à la reconversion professionnelle en tant que nouvelle mesure doivent permettre aux chefs d'exploitation cessant la production agricole de se lancer plus facilement dans l'exercice d'une activité non agricole; elles consistent à leur accorder une contribution aux coûts de la vie pendant toute la durée du recyclage professionnel (cf. partie 1 du message, ch. 2.4.1.2).

Vu la conjoncture économique, la conversion de dettes existantes deviendra l'axe central de l'aide aux exploitations; d'où la nécessité de mettre plus de fonds à disposition.

2.1.2 Contributions pour améliorations structurelles

Mesure

Ces contributions servent à soutenir l'amélioration des infrastructures nécessaires à l'agriculture; elles sont également allouées pour les bâtiments d'exploitation dans la

région de montagne et des collines. L'objectif de ces mesures est la création de bases permettant de réduire les coûts de production, d'améliorer les conditions de vie et la situation économique et de concrétiser des objectifs relevant de l'écologie, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire. Elles contribuent par ailleurs à renforcer le milieu rural et favorisent l'occupation décentralisée du territoire.

Appréciation

L'échelonnement des contributions permet de tenir compte des priorités des différentes mesures. Conformément aux objectifs cités plus haut, la priorité est accordée aux interventions qui contribuent aussi bien à l'évolution économique de l'agriculture qu'à la mise en œuvre des objectifs écologiques, et qui sont supportables du point de vue social. L'agriculture contribue à préserver un réseau social dans les régions reculées et donc à en assurer la viabilité. Le volume de construction engendré par ces mesures procure à l'artisanat régional une partie de son revenu, réduisant ainsi le risque d'effondrements conjoncturels qui menace fortement les régions périphériques en cas de dégradation de la situation économique.

De nouvelles analyses démontrent la grande efficacité de ces améliorations structurales. Dans son «Etude sur le bénéfice privé du regroupement des terres et de l'amélioration du réseau de chemins dans le cadre d'améliorations intégrales»⁸, publiée en septembre 2001, l'Institut de génie rural de l'EPFZ prouve qu'un meilleur regroupement des terres et un réseau de chemins répondant aux exigences modernes permettent de réduire sensiblement les coûts de production. Cela coïncide avec les résultats de diverses études effectuées par le passé. De nombreux travaux mettent par ailleurs en évidence les conséquences positives des améliorations modernes dans le domaine de l'écologie et de la protection du paysage (utilité publique). Enfin, il est incontesté depuis des décennies que les améliorations intégrales sont un instrument optimal pour la réorganisation de l'affectation du sol en relation avec les grands travaux d'infrastructure de transport, tels que les routes nationales et, actuellement, les nouveaux tronçons des CFF.

Evolution ultérieure

Environ 70% de ces contributions sont destinées à des remaniements parcellaires, dessertes, adductions d'eau et, désormais, à la remise en état périodique de tels ouvrages (génie civil). Elles sont aussi allouées pour la construction et la transformation de bâtiments d'exploitation dans la région de montagne et des collines. Au vu de ce qui se passe dans les régions rurales, l'aménagement approprié et le maintien des infrastructures de base revêtent une grande importance pour l'agriculture. Les ressources doivent donc être équitablement augmentées.

⁸ Haug D., Züblin P., Schmid W., Utilité privée du regroupement des terres et du réseau de chemins dans le cadre de remaniements parcellaires, rapport final du 4 septembre 2001, Institut de génie rural, EPF Zurich, 2001.

2.1.3

Crédits d'investissements

Mesure

Les crédits d'investissements sont des prêts sans intérêts consentis principalement pour des mesures individuelles. Ils ont avant tout pour objectif d'améliorer les conditions de production agricole et les bases d'exploitation, compte tenu des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux et de la protection des eaux.

Quant aux mesures collectives, elles bénéficient de crédits d'investissements surtout dans la région de montagne et des collines; elles assurent ou améliorent le potentiel des régions périphériques en matière de valeur ajoutée. Les crédits de construction à court terme jouent également un certain rôle dans la région de montagne, car ils facilitent le financement.

Appréciation

Dans la région de plaine, les crédits d'investissements permettent de maintenir l'endettement dans des limites supportables lors de gros investissements et améliorent ainsi la compétitivité de l'agriculture.

Dans la région de montagne et des collines, ils s'ajoutent aux contributions citées dans les chapitres précédents, aidant ainsi à maintenir une occupation suffisante du territoire dans les régions périphériques. Notons qu'en plus de la production de denrées alimentaires de haute qualité, surtout dans les secteurs de la viande et du lait, les exploitations contribuent à l'entretien du paysage, ce qui joue un rôle important dans le développement du tourisme.

La rationalisation souhaitée de l'agriculture progresse. Les exploitations se regroupent de plus en plus souvent pour former de plus grandes unités, qui peuvent être exploitées à moindre coût et sans main-d'œuvre non familiale.

Depuis l'introduction d'un soutien accru aux systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, la part des étables à stabulation libre dans les nouvelles constructions ne cesse d'augmenter; elle dépasse aujourd'hui largement 50 %.

Evolution ultérieure

Les crédits d'investissements sont consentis avant tout pour la construction et la transformation de bâtiments d'habitation et d'exploitation, ainsi que pour l'aide initiale aux jeunes agriculteurs. Il est important que les agriculteurs puissent exercer une activité d'appoint ou une activité accessoire leur offrant une source de revenu supplémentaire. C'est pourquoi la Confédération soutient désormais la diversification de l'activité dans les secteurs agricole et connexes ainsi que les mesures communes de commercialisation et les organisations d'entraide paysannes (cf. partie I du message, ch. 2.5.2.3).

Les crédits d'investissements sont financés par un fonds de roulement. Les nouvelles ressources et les remboursements permettront aux cantons d'accorder annuellement quelque 280 millions de francs sous la forme de prêts à long terme. Etant donné que les seconds se multiplieront dans les années 2004 à 2007, les premières pourront être réduites pour passer de 95 millions de francs en 2004 à 85 millions en 2007.

2.1.4 Sélections végétale et animale

Mesures

Les mesures prises dans le domaine des sélections végétale et animale ont pour objectif de soutenir les agriculteurs dans les efforts qu'ils déploient en faveur des productions animale et végétale écologiques de haute qualité. La Confédération et les cantons dépensent chaque année environ 40 millions de francs pour des prestations de service à l'élevage, telles que la gestion des herd-books, l'organisation des épreuves de performances, l'évaluation des données zootechniques y compris l'estimation de la valeur d'élevage, ainsi que pour les programmes de conservation des races suisses en danger. N'étant plus axées en premier lieu sur les performances, ces mesures deviennent vitales pour l'élevage d'animaux sains et robustes. Etant donné que contrairement aux autres pays, la Suisse ne dispose pas d'une station de recherches spécialisée dans l'élevage, les organisations se chargent elles-mêmes de la recherche appliquée. Par ailleurs, tous les pays de l'UE accordent un soutien officiel à la zootechnie. En complément des prestations écologiques requises, les pouvoirs publics encouragent les efforts ciblés en vue de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques, conformément aux dispositions du Plan mondial d'action de la FAO de 1996.

Appréciation

Les mesures précitées permettent d'atteindre les objectifs en ce qui concerne, d'une part, la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques végétales et animales pour l'alimentation et l'agriculture et, d'autre part, la compétitivité et l'autonomie de la sélection animale suisse.

Evolution ultérieure

Aucune modification des instruments éprouvés destinés à promouvoir les sélections végétale et animale n'est prévue pour la période 2004 à 2007.

2.2 Enveloppe financière pour la promotion de la production et des ventes

L'enveloppe financière «promotion de la production et des ventes» est légèrement modifiée dans sa structure, en ce sens que le secteur de l'économie viti-vinicole subit une subdivision supplémentaire. La partie viticole (contributions de reconversion et contrôle de la vendange) est intégrée au secteur de la production végétale, ce qui devrait assurer une plus grande flexibilité. La partie promotion des ventes de vin est intégrée au secteur promotion des ventes et mise sur un pied d'égalité avec les autres mesures de ce genre.

Enveloppe financière pour la promotion de la production et des ventes

(en millions de francs)	2004	2005	2006	2007	Total
Promotion des ventes (vin compris)	65	65	65	65	260
Economie laitière	514	500	475	469	1958
Economie animale	44	43	42	40	169
Production végétale (viticulture comprise)	146	141	138	134	559
Total	769	749	720	708	2946

2.2.1 Examen des mesures*Mandat*

Selon l'art. 187, al. 13, LAgr, les mesures décrites dans le titre 2 de la loi, qui servent à soutenir le marché, doivent être évaluées cinq ans après l'entrée en vigueur de la LAgr. Ces cinq années échoient au 31 décembre 2003, et au 30 avril 2004 pour le domaine du lait. Les explications données dans le présent chapitre fournissent les bases de cette évaluation. Celle-ci comprend l'examen des mesures de soutien du marché en général et de leur portée, ainsi que le passage en revue des diverses interventions. L'examen se réfère à la nécessité de ces dernières, à leur utilité et à leur efficience.

Le soutien du marché en général et les diverses mesures sont régulièrement appréciées aussi bien sur le plan interne que dans le cadre des mandats de recherche. Les résultats de ces travaux sont publiés régulièrement dans les Rapports agricoles annuels de l'OFAG.

Soutien du marché

Les considérations sous ch. 1.5.1.2 montrent qu'un soutien financier de la Confédération reste nécessaire. On diminuerait sinon de beaucoup les cultures telles que les oléagineux (colza, tournesol) ou les betteraves sucrières. Les fluctuations des récoltes (pommes de terre, fruits) et de la demande (viande) se répercuteraient telles quelles sur les prix, et il ne serait plus guère possible d'éviter les effondrements du marché. Au vu des conséquences décrites ci-dessus, une absence de soutien engendrerait probablement une baisse de la production. Même si des paiements directs supplémentaires permettaient de sauvegarder les prestations d'entretien de l'agriculture, celles-ci ne découleraient pas en premier lieu d'une production durable axée sur les besoins du marché. Le mandat de l'art. 104, al. 1, Cst. ne serait plus accompli comme il se doit.

Les mesures de soutien du marché doivent toutefois être proportionnelles au maintien adéquat de la production. La promotion des ventes joue un rôle particulier dans l'enveloppe financière «production et ventes». Elle fait partie de l'instrumentaire permettant de réaliser une valeur ajoutée maximale des produits sur le marché et, partant, de diminuer la nécessité de soutenir ce dernier⁹. Il ne faudrait donc pas réduire le crédit alloué. Les fonds qui sont prévus pour l'économie laitière,

⁹ Cf. partie I du message, ch. 2.2 Remarques introductives.

l'économie animale et la production végétale subissent une diminution de plus de 10 %. Il n'y a pas de motif sérieux de différencier ces trois domaines, de sorte que la réduction par rapport au plan financier 2003 est de quelque 12 % pour chacun d'eux. Des redistributions restent cependant possibles.

Examen des différentes mesures

L'examen des diverses mesures fait l'objet des sections ci-après. Pour les secteurs du lait, de la viande et des œufs, l'OFAG a confié des mandats de recherche dès 1999 à l'IER de l'EPFZ, afin d'acquérir une base d'évaluation scientifique. Les résultats sont chaque fois résumés dans la section «appréciation». Pour ce qui est des mesures en production végétale, l'appréciation a été faite par l'administration sur la base des données acquises en cours d'exécution. Il en ressort qu'aucune mesure ne devrait être intégralement supprimée. Côté subventions à l'exportation, on vise un abandon à long terme, cette mesure étant en butte aux plus vives critiques sur la scène internationale (OMC). En ce qui concerne le soutien du prix du lait, on examine pour l'heure s'il serait plus judicieux, au cours d'une prochaine étape de réformes (PA 2011), de réaffecter les ressources en faveur d'un paiement direct spécifique pour le lait.

2.2.2 Promotion des ventes

Mesures

Il est vital pour l'agriculture suisse qu'elle puisse tirer des recettes maximales de la vente de ses produits (art. 7 LAgr), et cela d'autant plus que la libéralisation des marchés progresse. La communication marketing joue un rôle clé dans la commercialisation des produits. La Confédération soutient donc les mesures pertinentes et participe aux dépenses imputables à raison de 50 % au plus. Les mesures soutenues par elle concernent en particulier la communication marketing et, en partie, la prospection du marché en Suisse et à l'étranger; la Confédération n'intervient pas en matière de prix ou de frais de distribution.

Appréciation

Plus de 90 % des fonds sont utilisés pour des mesures nationales de promotion des ventes dans les diverses branches, ainsi que pour des interventions à l'étranger (dans le domaine du fromage surtout). Les moyens alloués en vertu de l'ordonnance sur la promotion des ventes de produits agricoles (quelque 6 millions de francs jusqu'à présent) ne sont que partiellement sollicités, le reste revenant aux mesures des interprofessions.

La préférence est accordée aux domaines où l'on peut escompter la plus grande valeur ajoutée, et un portefeuille de marketing permet d'établir l'ordre des priorités en matière d'investissements. L'expérience montre que cette façon de faire a porté ses fruits. Les forces et les faiblesses de ce portefeuille, constitué sur des bases scientifiques en collaboration avec l'Université de Berne, ont été analysées dans le cadre de deux études indépendantes¹⁰ au titre d'un «deuxième avis». Les études en

¹⁰ Bösch L., Kuster J., Absatzförderung Landwirtschaft: Überprüfung der Plausibilität des Konzeptes zur Mittelverteilung, mandat de recherche (Brugger, Hanser et al.) de l'OFAG, 2001; König M., Senti R., Überprüfung der Methodik bei der Mittelverteilung in der landwirtschaftlichen Absatzförderung, mandat de recherche de l'OFAG, Zurich 2001.

question arrivent à la conclusion que la méthode utilisée est conforme à l'objectif d'une utilisation optimisée des ressources. Certaines faiblesses méthodologiques seront éliminées dans le cadre d'un deuxième mandat, ce qui permettra d'améliorer encore la préorientation stratégique de l'affectation des fonds.

Au niveau des différents projets de promotion des ventes, la quasi-totalité des promoteurs estiment que les objectifs ont été atteints tant en termes qualitatifs que quantitatifs. Etant donné que les coûts des mesures de promotion sont pris en charge à raison de 50% au moins par les organisations concernées, il est évident que les agriculteurs et les secteurs situés en aval, qui participent au financement, sont eux aussi convaincus de l'utilité des activités de marketing.

Le montant des moyens utilisés est parfois en butte aux critiques. Ainsi, d'aucuns avancent que les moyens disponibles ne suffisent pas à satisfaire à toutes les demandes, l'OFAG étant contraint chaque année d'en refuser ou de procéder à des coupes sombres. D'autres voix – celles des exportateurs de fromage surtout – dénoncent, en revanche, un excès de générosité conduisant à un manque d'efficacité. D'autres encore proposent de ne pas utiliser les moyens de promotion des ventes pour la publicité générale, mais d'en faire profiter directement les commerçants qui pourraient, dès lors, intervenir sur le marché ou prendre des mesures aux points de vente.

Evolution ultérieure

Compte tenu de l'importance stratégique de la mesure, des expériences positives et des arguments déjà avancés dans le cadre des délibérations parlementaires relatives à PA 2002, la promotion des ventes selon l'art. 12 L'Agr mérite d'être épargnée dans la réduction de l'enveloppe «Production et ventes». Les montants alloués jusqu'ici se sont révélés adéquats.

En raison de la dissolution du fonds viticole, le financement de la publicité pour le vin se fera désormais lui aussi à la faveur des crédits alloués en vertu de l'art. 12 L'Agr. On prévoit donc, à partir de 2004, de porter de 60 à 65 millions de francs par an le montant prévu pour la promotion des ventes. Lorsque la consommation totale de vins augmente et que l'augmentation n'est pas imputable aux seuls vins importés, une évaluation scientifique est mise en place. Elle servira à vérifier si l'augmentation est imputable au soutien de la promotion des vins suisses. Les moyens nécessaires sont mis à charge de ce crédit. Celui-ci devra également être attribué en fonction du portefeuille dont il a été question ci-devant.

2.2.3 Economie laitière

Mesures

L'administration du contingentement laitier est confiée par mandat de prestations aux treize fédérations laitières. De même, l'administration des mesures de soutien du prix du lait (aides et suppléments) a été transmise sur cette même base à un organisme privé (TSM Fiduciaire de l'économie laitière S.à.r.l.) au 1^{er} mai 1999. La rémunération des mandats respectifs représente environ 1% du montant total destiné à l'économie laitière (6,5 millions de francs).

Le supplément pour le lait transformé en fromage, le supplément de non-ensilage, les aides pour la mise en valeur du lait sous forme de beurre et de lait écrémé, ainsi que les contributions à l'exportation de certains produits laitiers déterminés permet-

tent, dans l'ensemble, de soutenir le prix du lait et donc d'influencer positivement la situation du revenu des producteurs de lait. Obtenir des recettes aussi élevées que possible est l'affaire des acteurs sur le marché; l'Etat, pour sa part, crée une situation de départ favorable au moyen des mesures de soutien mentionnées. En revanche, il évite d'intervenir au niveau des prix ou de garanties de prise en charge, comme il le faisait dans sa politique agricole d'avant 1999.

Appréciation

A tous les échelons, un comportement dynamique s'est révélé nécessaire pour s'imposer sur le marché. S'il est vrai que depuis 1999, l'évolution favorable de la demande de lait et de produits laitiers a contribué à stabiliser le prix du lait à un niveau plus élevé que celui que l'on avait escompté, il est incontestable que les mesures de soutien, soit la combinaison de suppléments et d'aides, ont marqué et encouragé un passage sans accroc à une économie laitière axée sur le marché.

Le système comprenant des suppléments et des aides pour la fabrication de fromage et de beurre a indirectement permis de réaliser également un bon prix par des modes de mise en valeur du lait ne bénéficiant d'aucun soutien, lesquels représentent environ un tiers des quantités. Le supplément versé pour le lait transformé en fromage a par ailleurs eu une incidence positive sur la compétitivité de notre économie fromagère, en Suisse comme à l'étranger. En effet, la compétitivité de la filière tout entière s'est remarquablement améliorée en peu de temps. La nouvelle organisation du marché laitier a nettement accéléré l'évolution des structures dans les entreprises de transformation et de commerce.

On en avait d'ailleurs établi assez tôt le fondement théorique, sur la base d'une expertise demandée dès 2003 à l'IER de l'EPFZ, portant sur la répartition optimale des enveloppes financières 2000 à 2003 entre les instruments de soutien du prix du lait prévus par la loi. D'une manière générale, la solution de l'enveloppe financière a permis à tous les acteurs d'être informés à long terme sur les moyens disponibles et, partant, de prendre les dispositions leur permettant de s'imposer sur le marché.

En février 2002 et à la demande réitérée de l'OFAG, l'IER de l'EPFZ a mené à terme une analyse du marché laitier ayant pour objectif d'évaluer scientifiquement l'effet, l'effectivité et l'efficacité des instruments utilisés¹¹. Le soutien spécifique de l'Etat au prix du lait y est rejeté dans une perspective à long terme pour les raisons suivantes:

- on court le risque que, faute d'informations suffisantes et en raison de conflits d'intérêts, les interventions de l'Etat sur le marché du lait ne soient pas optimales sous l'angle économique;
- vu les intérêts politiques en jeu, tout changement ou toute suppression des interventions de l'Etat risquerait souvent de prendre beaucoup de temps et de coûter très cher;
- les mesures étatiques pourraient empêcher les adaptations structurelles indispensables dans la branche au vu d'une conjoncture en mutation, destinées à maintenir ou à améliorer encore la compétitivité;
- producteurs et transformateurs de lait mettraient un frein aux innovations;

¹¹ Koch B. et Rieder P., Effets des mesures de l'Etat sur la compétitivité de l'économie laitière, 2^e partie, Analyse du marché du lait, Zurich, février 2002; disponible sur Internet sous www.blw.admin.ch (rubrique Politique agricole > Evaluation).

- si l'Etat décidait d'intervenir d'une manière décisive sur le marché, il en résulterait pour les acteurs des incertitudes non seulement au niveau de la production et du marché, mais encore sur le plan institutionnel (problèmes d'adaptation en cas de modification de lois et d'ordonnances).

L'étude recommande à long terme de transformer les suppléments et les aides en contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (CAFG). D'une manière générale, cela améliorerait la compétitivité des structures de production et de transformation et continuerait d'assurer l'exploitation des surfaces herbagères sur l'ensemble du territoire de la Suisse.

Evolution ultérieure

La question essentielle est de savoir si, durant la période couverte par l'enveloppe financière, le contingentement laitier sera supprimé ou non. En cas de production laitière non limitée, le soutien des prix pourrait engendrer un déséquilibre sur le marché du lait, ce qui mettrait les prix à la production fortement sous pression. Il pourrait dès lors devenir judicieux de transférer rapidement une partie des moyens de soutien vers des paiements directs, lesquels seraient en premier lieu destinés aux exploitations gardant du bétail laitier. En admettant que l'abandon du contingentement laitier s'étende sur plusieurs années, il est difficile pour l'heure d'envisager la concrétisation temporelle et matérielle d'un tel transfert. D'autres études et investigations sont encore en cours à ce sujet. Dans ce contexte, les remarques critiques formulées plus haut à propos du soutien du prix du lait revêtiront elles aussi de l'importance.

Informée à temps sur les fonds disponibles – réduction de quelque 12 % au cours des quatre prochaines années – la branche sera au courant des possibilités financières des pouvoirs publics dans le secteur laitier et donc en mesure de planifier à long terme.

2.2.4 Economie animale

Mesures

En vertu de la LAgr, des organisations privées continueront d'assumer les tâches d'exécution qui leur sont confiées dans le cadre de conventions de prestations. Quelque 16 % de la somme totale demandée pour l'économie animale (2004 à 2007) sont prévus pour l'indemnisation de ces tâches. Actuellement, les trois conventions de prestations suivantes ont été conclues avec Proviande: «mise sur pied de mesures destinées à alléger le marché», «taxation neutre de la qualité» et «enregistrement et contrôle des demandes de parts de contingents tarifaires». Les conventions seront adaptées après l'entrée en vigueur de la version révisée de la LAgr. Dans le cadre de la mise en adjudication de tous les contingents tarifaires, il ne sera plus procédé, à partir de 2006, à la saisie et au contrôle des demandes de parts de contingents tarifaires dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande. Par ailleurs, la surveillance des marchés publics et des abattoirs, ainsi que la taxation de la qualité des animaux sur pied seront abrogées dès 2007. Il a été tenu compte de ces adaptations dans le calcul de l'indemnisation précitée.

Quelque 40 % de la somme totale proposée serviront au financement des aides à l'exportation de bétail d'élevage et de rente, ce qui permettra de soutenir l'écoulement des animaux en provenance, notamment, de la région de montagne. La

Suisse sera à nouveau en mesure d'exporter plusieurs milliers de têtes de bétail, à condition que d'autres pays acheteurs suivent l'exemple de l'Allemagne et lèvent prochainement les restrictions imposées en raison de l'ESB. Les aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande stabilisent les prix à la production en cas de déséquilibres saisonniers ou temporaires. D'où l'affectation prévue de 32 % des ressources aux contributions de stockage et de réduction des prix. C'est pour ce même motif et afin de promouvoir le bien-être des animaux que 12 % des moyens seront mis à la disposition du marché des œufs. Cela permettra, d'une part, de soutenir financièrement les campagnes d'œufs cassés et de ventes à prix réduits et, d'autre part, de verser des contributions à l'investissement pour la construction de poulaillers respectueux des animaux. Aussi bien les aides accordées dans le pays que celles à l'exportation subiront des réductions annuelles au cours des quatre années couvertes par l'enveloppe financière.

Appréciation

C'est à la demande de l'OFAG que l'IER de l'EPF de Zurich a procédé à une évaluation scientifique des mesures prises sur le marché de la viande et des œufs¹². Il s'ensuit qu'un soutien étatique répété du stockage de la viande risque d'engendrer des excédents structurels. Si, en termes théoriques, le stockage est en effet à même de soutenir à court terme les prix à la production, il lance à long terme des signaux erronés aux acteurs du marché, les producteurs se fiant au stockage soutenu par l'Etat et ne procédant guère à des adaptations structurelles. Le stockage de la viande est donc un instrument à utiliser à court terme lors d'événements extraordinaires comme la crise de l'ESB. Les campagnes d'œufs cassés et de ventes à prix réduits sont des mesures efficaces de dégagement du marché et aident à stabiliser temporairement les prix à la production. Sous l'angle d'une utilisation optimale des ressources de l'Etat, les premières sont préférables aux secondes.

Evolution ultérieure

Les aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande continueront d'être utilisées exclusivement en cas d'excédents temporaires. Elles serviront aussi à compenser des fluctuations saisonnières, par exemple sur le marché de la viande de veau, sans engendrer d'excédents structurels. Pour qu'il puisse être tenu compte des résultats de l'étude EPF, nous avons consacré le caractère limité de la mesure dans la loi (cf. partie I du message, ch. 2.2.4). Les aides à l'exportation seront débattues en détail lors des prochaines négociations OMC, et il est difficile d'évaluer pour l'heure à quel moment celles-ci seront terminées et quelle en sera l'issue. On ne saurait exclure que ces aides subissent des coupes sombres ou qu'elles soient carrément supprimées. On admet actuellement que les résultats du prochain cycle de négociations OMC n'auront pas d'effet immédiat sur les enveloppes financières. La Confédération continuera d'apporter son soutien financier aux mesures temporaires d'allègement du marché des œufs.

¹² Rieder P., Koch B., Effets des mesures de l'Etat visant à soutenir et à stabiliser les prix, 3^e partie: Analyse du marché de la viande, Zurich, février 2002; en ligne sous www.blw.admin.ch (rubrique Politique agricole > Evaluation).

2.2.5 Production végétale

Les dépenses en la matière ont atteint leur niveau le plus bas en 2001 en raison de la diminution du soutien du marché et du recul des surfaces, surtout pour ce qui est des oléagineux. Un accroissement est toutefois escompté d'ici à 2003, du fait surtout de l'extension attendue des cultures des oléagineux et des légumineuses à graines avec, pour corollaire, un taux d'autosuffisance plus élevé en fourrages protéiques végétaux.

2.2.5.1 Cultures battues au champ

Mesures

Depuis la libéralisation de l'organisation du marché des céréales panifiables et des oléagineux, tous les prix des cultures battues au champ se forment en premier lieu par le biais des prix à l'importation et le jeu de l'offre et de la demande sur le marché indigène. On note cependant des déséquilibres. En ce qui concerne les céréales, les prélèvements à la frontière suffisent à rentabiliser la culture indigène et à atteindre un degré d'autosuffisance de 80 à 90 %. S'agissant des oléagineux et des légumineuses à graines, des contributions spécifiques à la surface sont par contre nécessaires pour obtenir une marge brute comparable à celle sur les céréales ainsi qu'un degré d'autosuffisance de 25 % environ. Certaines prestations écologiques et celles fournies dans l'intérêt général dans le domaine des cultures des champs sont rétribuées par des paiements directs généraux.

Appréciation

La libéralisation du marché des céréales panifiables et la suppression des primes de culture pour les céréales fourragères ont été mises en œuvre comme prévu. La récolte de céréales panifiables 2001 a été légèrement inférieure à la moyenne, mais de bonne qualité. Les producteurs sont ainsi parvenus à réaliser dans une large mesure les prix indicatifs négociés.

La nouvelle contribution à la surface allouée pour les oléagineux n'a que partiellement compensé la différence entre le prix au producteur garanti et celui du marché. La surface affectée à la culture du colza a reculé de 10% du fait de la diminution des recettes et de la demande. Pour ces mêmes raisons, la culture du soja est passée de plus de 3000 à moins de 1000 ha. La surface cultivée en tournesol n'a, par contre, pas cessé de s'accroître. Vu la demande accrue d'oléagineux suisses, on peut s'attendre à une nouvelle augmentation substantielle de la production à court ou à moyen terme.

Les prix du marché mondial des oléagineux subissent souvent de fortes fluctuations. Par ailleurs, les prélèvements à la frontière sont très différents selon le type d'utilisation. Les aides à la transformation assurent ici une compensation. En automne 2001, le Conseil fédéral a regroupé en une contribution à la transformation d'oléagineux les contributions servant à la compensation de rendement et celles destinées à réduire le prix de la matière première pour les matières premières renouvelables, en mettant à disposition un montant total de 8,5 millions de francs. L'interprofession *swiss granum* a reçu le mandat de le répartir entre les divers oléagineux et leurs domaines d'utilisation.

Evolution ultérieure

Il est proposé de maintenir les taux actuels des contributions à la surface pour les oléagineux et les légumineuses à graines et de la contribution à la transformation d'oléagineux, car il importe de préserver un contexte favorable à l'extension de la production d'oléagineux et d'aliments protéiques pour animaux. Les fonds destinés aux contributions à la surface s'accroissent en fonction de l'extension escomptée des surfaces d'oléagineux et de légumineuses à graines.

La solution des mandats de prestations adoptée pour la répartition des contributions à la transformation sera examinée en détail en 2003 et reconduite si les résultats sont positifs.

Afin de renforcer la compétitivité de la production animale suisse, on prévoit une nouvelle baisse des prix-seuils des aliments pour animaux d'ici à 2007. Cela conduira à une baisse correspondante des prix à la production pour les cultures battues au champ.

2.2.5.2 Betteraves sucrières

Mesures

Les sucreries sont mandatées par la Confédération pour produire chaque année au moins 120 000 t et au plus 185 000 t de sucre à partir de betteraves sucrières du pays. Cela correspond à un degré d'autosuffisance d'environ 80 %. La rétribution de ce mandat de transformation s'élève à 45 millions de francs par année jusqu'en 2003 (transformation de la récolte 2002). Lorsque les prix du sucre sur le marché mondial se situent en dessous de la fourchette prévue, des paiements compensatoires sont nécessaires. Ils doivent être pris en compte dans la période de rétribution suivante (enveloppe financière).

Appréciation

L'instrument du mandat de transformation a fait ses preuves. La Confédération a cessé, depuis la récolte de 1999, de fixer les conditions de prise en charge des betteraves sucrières. Ce sont les sucreries qui ont repris cette tâche et cette responsabilité sur la base d'ententes annuelles avec les planteurs.

Les conditions-cadre actuelles ont conduit à un bon résultat sous l'angle de l'économie d'entreprise, tant au niveau de la production qu'à celui de la transformation. La diminution du travail requis pour cette culture, la meilleure utilisation des capacités dans les sucreries et la baisse des prix des autres produits de la culture des champs ont rendu la production sucrière plus intéressante. D'où la forte demande de droits de livraison de betteraves sucrières.

Evolution ultérieure

Pour établir la parité de recettes entre les cultures, c'est dans le secteur du sucre qu'il faudra procéder à la réduction requise du soutien du marché. En revanche, on pourrait envisager de relever ou de supprimer le plafond de production dès 2004, ce qui permettrait de rendre cette branche plus compétitive et de mieux utiliser les capacités des sucreries.

Etant donné que les réserves obligatoires de sucre sont financées par des contributions prélevées sur les importations de sucre (contributions au fonds de garantie),

tout accroissement éventuel de la production suisse se répercuterait directement sur ces réserves. Il est donc prévu, en temps utile, d'asseoir celles-ci sur une nouvelle base, conformément aux dispositions de la législation relative à l'approvisionnement du pays.

2.2.5.3 Pommes de terre

Mesures

Dans ce secteur, on vise un degré d'auto-approvisionnement élevé; mais il faut aussi garantir l'accès minimum au marché de 5% fixé dans les accords de l'OMC. Tout comme les oléagineux, les récoltes de pommes de terre subissent de fortes variations en raison des conditions météorologiques. Il importe que l'agriculture suisse puisse offrir en quantité suffisante des pommes de terre de table, des pommes de terre destinées à la transformation et des plants de pommes de terre de haute qualité. C'est pourquoi, les pouvoirs publics versent des contributions pour les mesures de transformation suivantes: stockage de pommes de terre de table, affouragement de pommes de terre à l'état frais, transformation en denrées fourragères par déshydratation et exportation de semences et de produits à base de pommes de terre.

Des contributions forfaitaires sont versées à l'interprofession swisspatat et à l'Association suisse des producteurs de semences dans le cadre de mandats de mise en valeur. Quant aux contributions à l'exportation de produits à base de pommes de terre, elles sont administrées par l'OFAG.

Appréciation et développement ultérieur

La surface cultivée en pommes de terre s'est établie aux environs de 14 000 hectares. Les contributions à la transformation ont empêché qu'elle rétrécisse encore et que les prix à la production s'effondrent. En déléguant l'exécution à des organisations privées, on a engendré des synergies. Par ailleurs, la Confédération a partiellement cédé aux partenaires du marché la responsabilité d'une utilisation efficiente des moyens ainsi que le risque d'une pénurie de ressources dans le cas de récoltes abondantes. Les mandats de prestations sont accordés sous la forme de contrats pluriannuels. Après un délai de deux ans, ils se renouvellent d'une année chaque fois, sous réserve d'une résiliation. Ils devraient être reconduits sans grandes modifications à partir de 2004.

2.2.5.4 Production de semences

Mesures

La Confédération confie à l'Association suisse des producteurs de semences des mandats pour la production de semences de maïs et de plantes fourragères, le but étant que cette production génère une valeur ajoutée en Suisse.

Appréciation et développement ultérieur

Les objectifs convenus avec les organisations mandatées ont été atteints à ce jour grâce à une collaboration constructive. La délégation de l'exécution a réduit les dépenses administratives de la Confédération tout en permettant une utilisation

efficace des ressources en faveur de la production de semences. C'est pourquoi, il convient de maintenir le soutien au niveau actuel.

2.2.5.5 Matières premières renouvelables (MPR)

Mesures

La Confédération encourage la culture de MPR en allouant une contribution à la surface pour les plantes à fibres et en octroyant aux installations pilotes et de démonstration des contributions destinées à réduire le prix de la matière première. Elle entend ainsi offrir une solution de substitution à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Les contributions aux installations pilotes et de démonstration sont versées pour la transformation d'oléagineux et la production d'énergie ou d'éthanol à partir de biomasse produite sur la surface agricole utile.

Appréciation

Malgré l'augmentation des contributions, la culture des MPR a continuellement reculé. Les marchés des produits des champs étant équilibrés, les producteurs n'ont en effet guère eu besoin d'alternatives.

Evolution ultérieure

La production de MPR doit être considérée comme un créneau. L'octroi de contributions assure une activité d'essai et de recherche minimale en Suisse; il convient par conséquent d'en maintenir les taux. La contribution pour oléagineux versée au titre de réduction du prix des matières premières a été intégrée à la convention de prestations conclue avec swiss granum. L'OFAG continuera de gérer les autres contributions à la transformation.

2.2.5.6 Fruits

Mesures

Les cultures de fruits connaissent, elles aussi, d'importantes fluctuations annuelles. C'est surtout le rendement des arbres fruitiers haute-tige qui dépasse de plus du double la demande de fruits de transformation en raison notamment de l'alternance de deux ans typique pour ces arbres. Pour éponger les effets sur les prix, la Confédération peut prendre des mesures en vue de la mise en valeur des fruits (art. 58 LAgr). Les contributions à l'exportation pour les jus de pomme et de poire concentrés, principale mesure de soutien monétaire au secteur fruitier, assurent des débouchés à l'étranger pour la moitié des fruits à cidre produits.

Appréciation

Grâce à l'exportation de concentrés cofinancée par la branche, on a pu, d'une part, commercialiser la totalité des récoltes et, d'autre part, éviter une réduction encore plus marquée des prix des fruits à cidre payés aux producteurs. Ces prix ont baissé de plus de 30% depuis 1997. Selon l'expérience recueillie ces quatre dernières années, les coûts de production des concentrés de jus de fruits sont sensiblement plus élevés en Suisse que les prix réalisés sur le marché international. Par conséquent, le coût d'exportation d'une tonne de jus concentré excède la rémunération de la

matière première aux producteurs. Le problème deviendra toujours plus cuisant à l'avenir. De nouveaux pays fournisseurs tels que la Chine, pénétrant sur le marché avec une compétitivité encore plus forte que les fournisseurs traditionnels, sont à l'origine de modifications profondes des conditions-cadre. Par ailleurs, l'UE a entre autres supprimé, depuis le 1^{er} janvier 2001, ses droits de douane sur le concentré de jus de pomme de Pologne, ce qui diminue encore la compétitivité de la plupart des exportations suisses.

Evolution ultérieure

Les modifications précitées ne permettent pas d'augurer une amélioration des conditions de vente à l'exportation des jus de pomme et de poire concentrés. Une partie des moyens destinés à l'exportation mériterait donc d'être utilisée pour des mesures de soutien plus efficaces. Les mesures d'adaptation de la production des fruits aux besoins du marché, qui sont proposées dans la partie I du message (art. 58 L'Agr), seront donc financées par un transfert de contributions à l'exportation. En abaissant de 3% par an la somme prévue au budget 2003 dans la sous-rubrique mise en valeur des fruits, on peut prévoir 2 millions de francs pour le financement de nouvelles mesures d'adaptation de la production et notamment de reconversion des cultures fruitières. Etant donné qu'une bonne part (27%) des excédents de fruits à cidre proviennent de cultures de fruits de table, cette mesure permet d'escompter un dégagement du marché des fruits à cidre. Si un soutien supplémentaire des arbres fruitiers haut-tige s'avérait nécessaire, il devrait être accordé par le biais d'une augmentation des contributions à la qualité écologique.

2.2.5.7 Viticulture

Mesures

Selon l'art. 65 L'Agr, la Confédération peut participer aux frais occasionnés par le contrôle de la vendange à raison de 80 % au maximum. Sa contribution actuelle se situe aujourd'hui entre 60 et 80% des coûts imputables suivant la capacité financière des cantons. Le crédit se chiffre à 1,1 million de francs par an.

Appréciation

Le soutien au contrôle de la vendange devrait être maintenu, ce qui permettrait d'assurer la livraison régulière des récoltes souhaitables et nécessaires dans le cadre de la politique viticole sur les plans du volume, de la qualité et des surfaces.

Evolution ultérieure

Des contributions à la reconversion sont prévues en viticulture dès 2004 (cf. partie I du message, ch. 2.2.6). Il s'agit en particulier d'accélérer le processus naturel de renouvellement en viticulture et d'adapter la production à la demande. Vu les conditions actuelles du marché, on estime que la surface de peuplement du type Chasselas et Müller-Thurgau présente un excédent de 500 à 1000 ha. Leur production diminuera de 5 à 10 millions de litres si ces surfaces sont replantées avec d'autres variétés, améliorant ainsi la situation sur le marché. On escompte dès lors une amélioration de la valeur ajoutée pour les deux variétés. Une reconversion rapide de ces surfaces viticoles en faveur de spécialités de vins blancs et de cépages rouges s'avère donc nécessaire. Les frais élevés de quelque 75 000 à 100 000 fr./ha

la rendent quasiment impossible sans soutien étatique¹³. La décision finale concernant les variétés à choisir appartient aux vignerons. On prévoit une somme forfaitaire de 25 000 fr./ha et un taux de reconversion de 200 ha par an. Les frais s'élèvent ainsi à 5 millions de francs par an.

2.3 Enveloppe financière pour les paiements directs

Le fait de limiter cette enveloppe financière à trois mesures principales, alignées sur les objectifs mêmes des paiements directs (cf. tab. ci-après) permet d'adapter les moyens financiers à la participation des agriculteurs aux divers programmes.

Tableau 9

Enveloppe financière pour les paiements directs¹

(en millions de francs)	2004	2005	2006	2007	Total
Contributions à la surface et contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	1 623 ²	1 619 ³	1 619 ⁴	1 640	6 501
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles et contributions pour des terrains en pente	400	400	400	400	1 600
Contributions écologiques, contributions éthologiques et contributions d'estivage	464	473	481	498	1 916
Total	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017

¹ Dans l'enveloppe financière 2004 à 2007, il est tenu compte d'économies totales de 288 millions de francs au titre du frein à l'endettement.

² Y compris 8 millions de francs pour la nouvelle mensuration cadastrale de la SAU.

³ Y compris 4 millions de francs pour la nouvelle mensuration cadastrale de la SAU.

⁴ Y compris 4 millions de francs pour la nouvelle mensuration cadastrale de la SAU.

Mesures

La systématique et les objectifs des divers types de contributions sont présentés dans le tableau ci-après. Contributions d'estivage exceptées, les prestations écologiques requises (PER) sont le préalable de l'octroi de tous les paiements directs. Les PER comprennent:

- la garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce;
- un bilan de fumure équilibré;
- une part équitable de surfaces de compensation écologique;
- un assolement régulier;
- une protection appropriée du sol, et
- une sélection et une utilisation ciblée des produits de traitement des plantes.

¹³ Uniquement les frais de conversion, sans les pertes de production ni les frais d'entretien des trois premières années.

Structuration et objectifs des paiements directs

Mesures	Objectifs partiels:
Paiements directs généraux	Objectif principal: exploitation respectueuse de l'environnement et des animaux sur l'ensemble des terres agricoles
Contributions à la surface – contribution à la surface – contribution complémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	rémunération des prestations fournies dans l'intérêt général (protection et entretien du paysage rural par le biais de l'exploitation, production garantie de denrées alimentaires)
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles dans la zone des collines et dans les zones de montagne	compensation des conditions de production difficiles
Contributions pour des terrains en pente – contributions générales pour des terrains en pente dans la zone des collines et dans les zones de montagne – contributions pour des surfaces viticoles en pente	
Paiements directs écologiques	Objectif principal: promotion des modes de production répondant à des exigences plus sévères que les prestations écologiques requises
Contributions écologiques – compensation écologique, contributions à la qualité écologique – culture extensive de céréales et de colza – culture biologique – réduction du ruissellement et du lessivage de substances selon l'art. 62a LEaux¹⁴ Contributions éthologiques – systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux – sorties régulières en plein air Contributions d'estivage	promotion des modes de production particulièrement respectueux de la nature et de l'environnement promotion de systèmes de garde particulièrement respectueux des animaux protection et entretien du paysage rural et exploitation durable d'entreprises et de pâturages d'estivage

Appréciation

Le système des paiements directs et les mesures destinées à promouvoir les modes de production particulièrement respectueux de la nature, de l'environnement et des animaux ont fait leurs preuves, dans la mesure où il est possible d'en juger aujourd'hui. Avec les PER en tant que préalable de l'octroi de paiements directs, on assure l'observation des normes requises sur la quasi-totalité des terres agricoles.

¹⁴ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (loi sur la protection des eaux, LEaux); RS **814.20**.

Les paiements directs rétribuent les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général et de l'écologie et soutiennent ainsi le revenu agricole.

Leur montant actuel peut aussi avoir certains effets défavorables. On leur a ainsi reproché de freiner l'évolution structurelle, voire d'inciter les agriculteurs à reprendre des terres affermées. Certains exploitants ayant déjà affermé leur exploitation souhaiteraient à nouveau exploiter eux-mêmes leur entreprise afin de toucher des paiements directs. Dans un sondage, la majorité des autorités cantonales chargées de l'exécution, des organisations paysannes, des écoles d'agriculture et des services de vulgarisation n'auraient cependant pas qualifié le problème de très grave. Selon leurs estimations, les surfaces concernées représenteraient moins de 1% de la surface agricole utile de la Suisse. Une adaptation de l'ordonnance sur les paiements directs est toutefois considérée comme prématurée, même par ceux qui jugent qu'il faut agir. Divers services ont par ailleurs relevé que les paiements directs n'étaient pas seuls en cause, la reprise de terres affermées procédant de raisons multiples. Parmi celles-ci, ont entre autres été mentionnés le droit foncier rural et le droit du bail à ferme agricole, ainsi que la situation professionnelle et économique des bailleurs. On considère donc comme suffisante la disposition actuelle de l'ordonnance sur les paiements directs, selon laquelle 50% au moins des travaux à effectuer dans l'exploitation doivent être accomplis par la main-d'œuvre de l'exploitation.

Les paiements directs ont aussi un effet sur les fermages, ce qui relève de la nature même des mesures de soutien. Bon nombre d'exploitants essaient, surtout lorsque les prix à la production baissent ou que les coûts augmentent, de réaliser un meilleur revenu par le développement interne ou externe de leur entreprise. Tant que des paiements directs soutiendront une agriculture productive, lui permettant ainsi de fournir les prestations d'intérêt public et de nature écologique et éthologique qui lui sont demandées de par la constitution, il y aura moins de cessations d'exploitations. Bon nombre d'exploitants essaient donc de prendre des terres en location, ce qui entraîne une hausse des fermages, surtout dans les régions exploitées de manière intensive. Ces effets sont moins tangibles dans les régions marginales où, sans l'octroi de paiements directs, les agriculteurs ne chercheraient probablement plus à prendre des terres en ferme, voire cesseraient carrément d'exploiter les surfaces.

Evolution ultérieure

Il est prévu de maintenir les paiements directs selon la formule actuelle. Mis à part la suppression de l'échelonnement des contributions ainsi que de diverses limites de leur octroi, on ne prévoit pas d'autres modifications. Cette suppression est conforme au principe des «prestations-contre-prestations», et les dépenses supplémentaires qui y sont liées se chiffrent à quelque 32 millions de francs par an.

En accord avec les recommandations de la Commission consultative agricole et en s'appuyant sur les résultats de la consultation qui font ressortir une bonne acceptation du système actuel des paiements directs, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de procéder à leur réorientation fondamentale. De ce fait, et compte tenu des modifications proposées, la motion Tschuppert (99.3302; Nouvelle orientation des paiements directs dans l'agriculture) que le Conseil national a transmise le 15 juin 2000 sous forme de postulat, peut être classée.

2.3.1 Paiements directs généraux

2.3.1.1 Contributions à la surface

Mesure

Les contributions à la surface servent à rétribuer les prestations fournies dans l'intérêt général telles que la protection et l'entretien du paysage rural, la préservation des fonctions de l'espace rural et la sécurité alimentaire. Elles ne sont pas différenciées selon les régions.

Une contribution supplémentaire est versée pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. On rétribue ainsi la part des prestations fournies dans l'intérêt général en culture des champs, qu'il n'est plus possible d'indemniser autrement en raison de la réduction du prix-seuil et de la libéralisation du marché des céréales.

Les surfaces exploitées par tradition dans la zone limitrophe étrangère donnent droit à 75% de la contribution à la surface et de la contribution complémentaire allouée pour les terres ouvertes et les cultures pérennes.

Appréciation

La surface servant de seule référence, les contributions à la surface n'ont en principe pas d'incidence sur la production et répondent particulièrement bien à l'objectif visé, à savoir celui d'exploiter et d'entretenir, dans la mesure du possible, l'ensemble de la surface agricole utile de la Suisse. On critique en revanche la mise sur un pied d'égalité des cultures extensives et de celles qui exigent beaucoup de travail. D'où, entre autres, l'exigence d'un paiement direct séparé par unité de main-d'œuvre standard. Une telle refonte engendrerait toutefois des déplacements non souhaitables au sein de l'agriculture, en particulier de la montagne vers la plaine, et rendrait l'exploitation de terres à rendement moins attrayante.

Evolution ultérieure

Aucune modification n'est donc prévue, les paiements directs continuant, à l'avenir, d'être versés pour plus de la moitié sous forme de contributions à la surface.

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

Mesure

Les contributions pour les animaux consommant des fourrages grossiers (contributions UGBFG) servent à promouvoir et à maintenir la compétitivité des producteurs de lait et de viande disposant d'une base fourragère. Cette mesure contribue sur tout notre territoire à l'exploitation des terres, notamment des herbages, respectueuse de l'environnement. Par animaux consommant des fourrages grossiers, on entend les bovins et les équidés, ainsi que les moutons, les chèvres, les bisons, les cerfs, les lamas et les alpagas.

Les contributions UGBFG sont versées pour les animaux qui sont gardés dans l'exploitation pendant la période d'affouragement d'hiver. Etant donné qu'une charge maximum est fixée par ha de surface herbagère, les animaux ne donnent pas tous nécessairement droit à l'octroi de contributions. La limite d'octroi est fonction, d'une part, de la charge en bétail maximale prévue dans les instructions pratiques

pour la protection des eaux dans l'agriculture et tient compte, d'autre part, du potentiel de rendement décroissant des herbages selon les zones.

Appréciation

Etant donné que ces contributions sont limitées par ha d'herbage, elles peuvent être considérées comme contributions à la surface herbagère liées aux animaux. L'avantage qu'elles présentent par rapport à une contribution à la surface herbagère proprement dite réside dans le fait qu'il n'est pas nécessaire de vérifier le mode d'exploitation. La garde d'animaux consommant des fourrages grossiers garantit en effet l'utilisation appropriée et l'entretien des surfaces. Les contributions UGBFG contribuent ainsi substantiellement à assurer l'exploitation de toute la surface agricole utile. Une limite étant établie par ha de surface herbagère, elles n'ont, contrairement à certaines critiques, pas d'incidence fondamentale sur la production.

Dans l'ensemble, les exploitants qui les touchent n'ont ni intensifié ni extensifié leur production de viande. On enregistre tout au plus une légère augmentation de la garde de vaches mères et nourrices, ce qui s'inscrit toutefois dans les objectifs de la nouvelle politique agricole. Cet accroissement est cependant largement compensé par le recul des effectifs d'animaux en raison de la meilleure performance des vaches laitières. De même, la production de viande ne s'est pas accrue dans les exploitations qui bénéficient de contributions UGBFG et qui produisent du lait pour la commercialisation. Certes, on enregistre un certain nombre d'exploitations qui détiennent davantage d'animaux à l'engrais. Il ressort d'une analyse du marché de la viande faite par l'EPFZ¹⁵ qu'il s'agit en l'occurrence de petites exploitations laitières qui, en raison d'un manque à gagner, produisent davantage de viande de bœuf de manière extensive. Quelques exploitations ont en revanche réduit leurs effectifs, de sorte que l'on ne saurait globalement parler de production supplémentaire de la part de ceux qui touchent des contributions UGBFG. Compte tenu des limites d'octroi, on pourrait même dire que celles-ci incitent plutôt à une extensification de la production. Quelque 70 000 UGBFG ont ainsi été exclues des contributions en 1999 et 2000. La part des exploitations concernées par les limites d'octroi a reculé de 0,6 % environ au cours de ladite période.

Evolution ultérieure

On s'attend à une participation encore plus importante à ce programme et, partant, à des besoins financiers légèrement accrus, puisque la production laitière se concentrera peu à peu sur les exploitations compétitives dans ce domaine. Il y a toutefois des limites à cette évolution, puisque le nombre d'UGBFG donnant droit aux contributions dépend de la surface herbagère et que des changements majeurs de cette dernière ne sont guère probables.

¹⁵ Rieder P., Koch B., Effets des mesures de l'Etat visant à soutenir et à stabiliser les prix, 3^e partie: Analyse du marché de la viande, Zurich, février 2002; en ligne sous www.blw.admin.ch (rubrique Politique agricole > Evaluation).

2.3.1.3

Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles

Mesure

Les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (contributions GACD) assurent l'exploitation dans la zone des collines et dans les zones de montagne. Cette mesure comporte aussi des aspects sociaux et structurels et vise des objectifs relevant de l'occupation du territoire, contrairement aux contributions UGBFG qui sont destinées en premier lieu à promouvoir l'exploitation et l'entretien des herbages. Les catégories d'animaux concernées sont les mêmes que pour les contributions UGBFG. Les contributions sont échelonnées selon les zones, et l'octroi est limité à 15 UGBFG par exploitation.

Appréciation

Dans les régions de montagne, la garde d'animaux est pratiquement le seul moyen d'utiliser les surfaces agricoles utiles. Avec les contributions pour des terrains en pente, allouées en fonction de la surface, les contributions GACD sont donc un instrument adéquat pour compenser les conditions de production difficiles en montagne. La limite des contributions fixée à 15 UGB depuis 1971 devrait en fait être supprimée pour des motifs d'évolution structurelle. Une baisse éventuelle des taux de contributions entraînerait un déplacement des contributions GACD des petites vers les grandes exploitations et, partant, des cantons ayant de petites structures d'exploitation vers ceux connaissant des structures plus importantes.

Evolution ultérieure

Il est prévu de maintenir la mesure telle quelle. L'adaptation de la limite d'octroi ou sa suppression relève de la compétence du Conseil fédéral¹⁶.

2.3.1.4

Contributions pour des terrains en pente

Mesure

Les contributions pour des terrains en pente servent à compenser les difficultés d'exploitation de surfaces en pente et en forte pente. Elles ne sont versées que pour les prairies, les surfaces à litière et les terres assolées. Prairies et surfaces à litière doivent être fauchées au moins une fois par an. Par contre, les contributions ne sont pas octroyées pour les haies et les bosquets champêtres, ni pour les pâturages et les vignobles.

Ont droit aux contributions les exploitants qui respectent les conditions de base et les exigences minimales fixées dans l'OPD et dont l'exploitation comprend une surface en pente, située dans la zone des collines ou les zones de montagne et dépassant 50 ares en tout et 5 ares par parcelle d'exploitation. On distingue deux degrés de déclivité.

¹⁶ Le Conseil fédéral a décidé, le 24 avril 2002, de relever dès 2002 à 20 UGBFG la limite concernant les GACD, sans que les taux des contributions soient modifiés. Ce sont avant tout les agriculteurs exerçant leur activité à titre principal dans la région de montagne et celle des collines qui profitent de cette mesure. Environ 20 000 exploitations toucheront globalement 43 millions de francs de plus (en moyenne 2150 francs par exploitation).

Les contributions octroyées pour les surfaces viticoles en pente contribuent à la préservation des vignobles plantés en pente et en terrasses. Il convient de faire la distinction entre, d’une part, les fortes et les très fortes pentes et, d’autre part, les terrasses aménagées sur des murs de soutènement. Ces caractéristiques augmentent l’attrait du paysage, mais elles rendent aussi l’exploitation plus difficile. Pour les vignobles, les contributions sont allouées à partir d’une déclivité de 30 %.

Appréciation

Cette deuxième mesure spécifique en faveur de la zone des collines et des zones de montagne permet de compenser les difficultés d’exploitation. Les terres sont fauchées et donc entretenues même aux endroits à rendement marginal. Quant aux mesures concernant la viticulture, elles ont eu pour effet d’assurer l’exploitation de vignobles en forte pente et en terrasses et, partant, l’entretien de ces dernières.

Evolution ultérieure

On entend maintenir telles quelles ces mesures. Les terrains en pente et en forte pente ainsi que les terrasses aménagés en vignobles sont aujourd’hui enregistrés comme surfaces donnant droit aux contributions; il ne faut par conséquent pas s’attendre à une extension de ces terres.

2.3.2 Paiements directs écologiques

2.3.2.1 Contributions écologiques

Mesures

a) Compensation écologique

En encourageant la compensation écologique, on entend préserver et, si possible, étendre l’espace vital de la faune et de la flore suisses dans les régions agricoles. La compensation écologique contribue aussi au maintien des structures et des éléments paysagers typiques. Certains éléments de la compensation écologique sont rétribués à l’aide de contributions et peuvent en même temps être imputés à la compensation écologique obligatoire des PER. Par contre, d’autres éléments ne peuvent être imputés qu’aux PER.

Tableau 11

Eléments de compensation écologique

Eléments donnant droit à des contributions et imputables aux PER	Eléments ne donnant pas droit à des contributions et imputables aux PER
Prairies extensives	Pâturages extensifs
Prairies peu intensives	Pâturages boisés
Surfaces à litière	Arbres isolés indigènes adaptés au site et allées d’arbres
Haies, bosquets champêtres et berges boisées	Fossés humides, mares, étangs
Jachères florales	Surfaces rudérales, tas d’épierrage et affleurements rocheux
Jachères tournantes	Murs de pierres sèches
Bandes culturales extensives	Chemins naturels non stabilisés

Eléments donnant droit à des contributions et imputables aux PER	Eléments ne donnant pas droit à des contributions et imputables aux PER
Arbres fruitiers haute-tige	Surfaces viticoles à haute diversité biologique Autres surfaces de compensation écologique définies par le service cantonal de protection de la nature

b) Culture extensive de céréales et de colza

Cette mesure a pour objectif d'inciter les cultivateurs à renoncer, dans la culture de céréales et de colza, aux régulateurs de croissance, aux fongicides, aux stimulateurs chimiques de synthèse des défenses naturelles et aux insecticides. L'ensemble de la surface affectée aux céréales panifiables et fourragères et au colza doit répondre aux exigences y relatives.

c) Agriculture biologique

En complément des recettes supplémentaires réalisables sur le marché, la Confédération encourage l'agriculture biologique en tant que mode de production particulièrement respectueux de l'environnement. Afin d'obtenir des contributions, les exploitants doivent appliquer au moins les règles de l'ordonnance sur l'agriculture biologique¹⁷, révisée en août 2000. Une reconversion partielle n'est possible que dans des exploitations pratiquant la viticulture, les cultures fruitières ou maraîchères ou la culture de plantes ornementales. Les agriculteurs sont encouragés notamment à renoncer aux matières auxiliaires chimiques de synthèse telles qu'engrais de commerce ou pesticides. La prise en considération des cycles et des mécanismes de régulation naturels revêt donc une importance toute particulière pour les agriculteurs.

Appréciation

Il ressort du tableau ci-après que les prestations écologiques de l'agriculture ont progressé au fil des ans.

Tableau 12

Participation aux programmes écologiques

		1996/98	2000
PI/prestations écologiques requises	(part de la SAU)	70 %	95 %
Surfaces de compensation écologique*	(ha)	83 901	92 858
Culture extensive de céréales et de colza	(part des surfaces de culture)	44 %	42 %
Exploitations biologiques	(nombre)	3 986	4 904

Source: OFAG

* sans les arbres fruitiers haute-tige

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

- 95 % de la SAU sont exploités selon les règles PER ou celles de la culture biologique.
- Les surfaces de compensation écologique (SCE) donnant droit aux contributions (arbres fruitiers haute-tige exclus) ont représenté, en 2000, une part

¹⁷ Ordonnance du DFE du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique; RS **910.181**.

de plus de 9 % de la SAU. En plaine, environ 47 000 ha ont été aménagés en SCE à ce jour. S'y ajoutent les éléments qui sont imputables aux PER, mais pas rétribués. Le Conseil fédéral a fixé l'objectif de 65 000 ha de SCE en rapport avec la Conception Paysage Suisse. Le 4 avril 2001, il a édicté l'ordonnance sur la qualité écologique¹⁸, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2001, laquelle doit conduire à une amélioration régionale de la qualité des SCE et de leur mise en réseau.

- La part des céréales panifiables cultivées selon les exigences de la production extensive constitue 42 % de la production totale. Elle s'élève à 63 % pour les céréales fourragères (sauf le maïs-grain) et à 25 % pour le colza.
- En 2000, les entreprises biologiques ont exploité quelque 8 % de la SAU.

L'évaluation des mesures écologiques qui a été faite jusqu'à présent¹⁹ a, entre autres, conduit aux résultats intermédiaires suivants:

a) Biodiversité

Les éléments tels que lisières, jachères florales, prairies extensives et peu intensives ont exercé une influence favorable sur la diversité des espèces de carabidés sur les terres cultivées. Les champs, les prairies avec vergers haute-tige et les prairies intensives ont le plus souvent peu contribué à la biodiversité. Les populations de carabidés ont présenté des écarts marqués, aussi bien à l'intérieur des biotopes de types différents qu'entre ces biotopes. Les espèces de la liste rouge (LR), généralement très rares, ont été le plus souvent observées sur les surfaces naturelles et dans les biotopes culturaux extensifs. On n'a pas constaté de contribution significative des surfaces de compensation écologique à la progression des espèces LR.

Les premiers résultats obtenus dans un site faisant l'objet d'une étude de cas montrent une réaction des populations d'araignées et de papillons diurnes aux mesures écologiques. La diversité de ces arthropodes augmente généralement grâce aux surfaces de compensation écologique.

b) Azote

Durant les années de référence 1990 à 1992, l'excédent suisse d'azote a été en moyenne de 133 000 t. D'ici 2005, on vise une réduction d'un tiers, soit de 44 000 t N, pour atteindre la valeur cible de 89 000 t. En 1998, l'excédent d'azote était encore de 115 000 t. Au cours des six premières années suivant l'instauration de paiements directs pour des prestations écologiques, on a donc atteint une réduction de quelque 18 000 t d'azote, soit 40% de celle qui est souhaitée. Le résultat s'explique essentiellement par un moindre recours aux engrais minéraux.

c) Phosphore

Dans tout le bassin d'alimentation du Lippenrütibach (LU), on a étudié les effets des mesures écologiques sur la pollution des eaux par le phosphore, due notamment au lessivage. Sur 270 parcelles, on a saisi les données concernant l'emplacement, l'exploitation et l'épandage d'engrais, puis examiné les liens de cause à effet avec

¹⁸ Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la qualité écologique; OQE); RS **910.14**.

¹⁹ OFAG, Evaluation des mesures écologiques et des programmes de garde d'animaux, quatrième rapport intermédiaire (résumé), Berne juin 2001, en ligne sous www.blw.admin.ch (Rubrique Politique agricole > Evaluation).

celles mesurées dans le ruisseau. L'évaluation des données de l'année 1998 (année sèche) permet d'escompter une réduction de 13% de la pollution des ruisseaux par le phosphore causée par l'agriculture, par rapport à la pollution du début des années 90.

d) Produits phytosanitaires

La quantité totale de produits phytosanitaires vendus, exprimée en t de substance active, a diminué de plus de 30 % de 1990 à 2000. En ce qui concerne les deux groupes de substances utilisées le plus fréquemment, les fongicides et les herbicides, on a enregistré une baisse de 27 et de 21 % respectivement. Le recul le plus prononcé (-76 %) a été observé pour les régulateurs de croissance. Toutefois, cela ne signifie pas forcément que le risque environnemental ait diminué d'autant.

Evolution ultérieure

Il convient de mettre en œuvre systématiquement l'instrumentaire existant en conformité avec les objectifs agroécologiques (cf. partie I du message, ch. 1.5.2.6). Aucune nouvelle mesure n'est prévue pour les quatre années à venir. L'augmentation de la somme des contributions de 464 millions de francs en 2004 à 498 millions de francs en 2007 sert au financement de la participation probablement accrue aux programmes écologiques.

2.3.2.2

Contributions pour la réduction du ruissellement et du lessivage de substances selon l'art. 62a LEaux

Mesures

L'art. 62a de la loi sur la protection des eaux²⁰ permet à la Confédération de promouvoir des mesures prises par les agriculteurs afin d'éviter le lessivage et le ruissellement de substances dans les eaux superficielles et souterraines. L'accent est mis sur la réduction des charges en nitrate dans l'eau potable ainsi que des charges en phosphore et en produits phytosanitaires dans les eaux superficielles, là où les PER, l'agriculture biologique, les interdictions et les prescriptions contraignantes ou les programmes volontaires encouragés par la Confédération (production extensive, compensation écologique) ne sont pas suffisants.

La nouvelle ordonnance sur la protection des eaux²¹ oblige les cantons à délimiter une aire d'alimentation pour les captages d'eaux souterraines et de surface, et à déterminer les mesures nécessaires à un assainissement, si la qualité des eaux est insuffisante. Ces mesures peuvent, au vu de l'état de la technique, considérablement restreindre l'utilisation du sol et causer des pertes financières insupportables du point de vue économique. Les contributions fédérales aux coûts sont de 80 % pour les adaptations structurelles et de 50 % pour les mesures d'exploitation.

Appréciation

Le taux de participation est resté inférieur aux attentes. Font l'objet de critiques la participation financière des cantons ainsi que les coûts que ceux-ci doivent assumer pour les études hydrogéologiques. Les mesures permettent toutefois, surtout par la

²⁰ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (loi sur la protection des eaux. LEaux); RS **814.20**.

²¹ Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (Oeaux); RS **814.201**.

reconversion des terres assolées en herbages permanents dans les régions sensibles, de réduire efficacement la teneur en nitrates dans la nappe phréatique. Grâce aux programmes destinés à réduire les apports de phosphates dans les eaux de surface, on escompte une nouvelle amélioration de la qualité de l'eau des lacs du Plateau.

Evolution ultérieure

La mesure sera poursuivie sous sa forme actuelle. C'est dans l'intérêt d'une exécution convaincante que la participation financière des cantons devrait être maintenue. La qualité irréprochable des nappes phréatiques en tant que matière première vitale pour les captages d'eau potable doit être assurée par l'approche régionale de la mesure, en premier lieu là où l'homme en profite directement. De même, des projets régionaux sont le mieux à même d'améliorer la qualité de l'eau des lacs du Plateau. Les cantons préparent donc actuellement divers autres projets. L'OFAG en attend à moyen terme une dizaine portant sur les nitrates et deux projets sur le phosphore. Le besoin financier pour 2007 est estimé à 8 millions de francs.

2.3.2.3 Contributions éthologiques

Mesures

Les contributions éthologiques regroupent les programmes «systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux» (SST) et «sorties régulières en plein air» (SRPA).

a) SST

La Confédération encourage les agriculteurs à garder les animaux dans des systèmes de stabulation répondant à des exigences qui dépassent largement le niveau requis dans la législation sur la protection des animaux. Les principes suivants sont applicables:

- les animaux sont gardés librement en groupes;
- ils ont la possibilité de se reposer, de se mouvoir et de s'occuper d'une manière adaptée à leur comportement naturel;
- les étables bénéficient d'une lumière du jour suffisante.

b) SRPA

La Confédération encourage les sorties régulières des animaux de rente en plein air, c'est-à-dire sur un pâturage, dans une aire d'exercice ou à climat extérieur, conformément aux besoins des animaux.

Appréciation²²

Par rapport à la moyenne 1996/98, la participation aux deux programmes de garde a presque doublé en 2000.

Tableau 13

Participation aux programmes éthologiques

		1996/98	2000
Animaux bénéficiant de sorties régulières en plein air (SRPA)	(UGB)	348 274	618 000
Animaux gardés dans des systèmes particulièrement respectueux de l'espèce (SST)	(UGB)	135 105	265 236

Source: OFAG

48 % des UGB détenues dans des exploitations bénéficiant de paiements directs ont eu droit à des sorties régulières en plein air au cours de l'année 2000 et 20 % ont été gardées selon les règles SST. Entre les exploitations participant aux programmes SST et SRPA et celles n'y participant pas, les différences sont significatives pour ce qui est des indicateurs «boiterie», «altération des jarrets» et «callosités». Autres différences notoires: le nombre total des traitements et le nombre de ceux à base d'antibiotiques. Les exploitations n'ayant participé à aucun programme en 1999 et 2000 ont eu en moyenne, par 10 vaches, 6,3 traitements annuels (dont 5 comprenaient l'utilisation d'antibiotiques). En ce qui concerne les exploitations SST et SRPA, elles ont recouru en moyenne, par 10 vaches, à 2 traitements annuels en moins (un seul aux antibiotiques).

Pour ce qui est de la boiterie, il y a des différences notables entre les exploitations SRPA et les autres. Les premières se distinguent essentiellement par un plus grand nombre de sorties en hiver, ce qui, à l'évidence, a réduit la fréquence des boiteries.

L'étude «Bénéfice externe d'une amélioration du bien-être des animaux passant par une extension des sorties et des pacages»²³ a par ailleurs montré que la population suisse considère le développement de la garde d'animaux en plein air comme la principale mesure en vue d'améliorer la garde d'animaux de rente. Environ 80 % des consommateurs interrogés sont prêts à accepter des impôts supplémentaires en vue d'une extension de la garde d'animaux en plein air. L'amélioration du bien-être des animaux trouverait encore plus de soutien si elle était financée non pas par une augmentation des impôts, mais par une redistribution des recettes fiscales actuelles. Extrapolé sur l'ensemble des électeurs, le bénéfice externe équivaut à 470 millions de francs par an pour le programme SRPA. Le bénéfice en question désigne en l'occurrence celui qui est lié à l'amélioration du bien-être des animaux indépendamment de la consommation de denrées animales. En fait notamment partie la joie éprouvée à la vue d'animaux au pâturage ou la satisfaction de savoir que les animaux de rente sont bien détenus en Suisse.

²² OFAG, Evaluation des mesures écologiques et des programmes de garde d'animaux, quatrième rapport intermédiaire (résumé), Berne juin 2001, en ligne sous www.blw.admin.ch (Rubrique Politique agricole > Evaluation).

²³ Kagfreiland, Bénéfice externe d'une amélioration du bien-être des animaux passant par une extension des sorties et des pacages, janvier 2002.

Evolution ultérieure

Il est prévu de poursuivre les programmes selon la formule actuelle. Compte tenu notamment des signaux du marché, on escompte une augmentation de la participation des agriculteurs.

2.3.2.4 Contributions d'estivage

Mesure

Les contributions d'estivage ont pour objectif d'assurer l'exploitation et l'entretien de nos vastes pâturages d'estivage dans les Alpes, dans les Préalpes et dans le Jura. La région d'estivage s'étend sur quelque 600 000 ha, utilisés et entretenus par plus de 300 000 UGB. Ont droit aux contributions les exploitants d'une exploitation d'estivage, de pâturage ou de pâturages communautaires.

Les exploitations doivent être gérées convenablement et d'une manière respectueuse de l'environnement pour être en droit de toucher des contributions, et respecter les prescriptions cantonales, communales ou de coopératives.

Appréciation

L'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur les contributions d'estivage²⁴ le 1^{er} mai 2000 a entraîné un changement de système, les contributions n'étant plus versées par animal, mais par pâquier normal (PN) ou par UGB. Un PN correspond à l'estivage d'une UGB pendant 100 jours. La contribution par pâquier normal équivaut de fait à un montant forfaitaire versé par alpage et calculé en fonction de la charge usuelle en bétail et non plus de la charge effective. On a ainsi corrigé les faiblesses de l'ancien système, à savoir l'incitation des agriculteurs à intensifier leur exploitation, les contributions plus élevées pour les animaux traits ou l'inobservation de la durée d'estivage obligatoire. En même temps, des exigences plus sévères ont été définies pour l'exploitation, notamment pour l'estivage de moutons, et les contributions ont été augmentées.

Evolution ultérieure

On entend maintenir cette mesure telle qu'elle est appliquée actuellement. Compte tenu de la charge usuelle fixée, on s'attend à ce que la somme des contributions reste stable.

3 Conséquences

Les remarques suivantes ne portent que sur cette partie du message. Les effets des modifications proposées de la LAgr (mesures de politique agricole) sont traités dans la partie I.

²⁴ Ordonnance du 29 mars 2000 sur les contributions d'estivage (OCest); RS **910.133**.

3.1 Confédération

3.1.1 Personnel et informatique

Les enveloppes financières demandées n'auront pas d'effet direct sur l'état du personnel fédéral ni dans le domaine de l'informatique.

3.1.2 Finances

Les moyens prévus dans le plan financier 2004 et 2005 du 28 septembre 2001 doivent être ramenés au niveau proposé dans le présent arrêté fédéral, au titre du frein à l'endettement, leur montant total couvrant quelque 97% des dépenses de l'OFAG. En comparaison avec 2003, les dépenses de l'agriculture resteront globalement stables en termes nominaux, tout en diminuant en termes réels. Le taux de croissance se situe ainsi en dessous du taux d'inflation.

La part des dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation diminue continuellement depuis le milieu des années 90 (cf. ch. 1.2.2.1) et représentera moins de 8% conformément aux sommes prévues dans les enveloppes financières pour la période de 2004 à 2007.

Ainsi que nous l'avons dit sous ch. 1.4.1.1, le frein aux dépenses selon l'art. 159, al. 3, let. b Cst., s'applique à l'art. 1 de l'arrêté sur le financement. Par rapport au document de consultation, les sommes qui y sont contenues tiennent compte d'une réduction de 288 millions de francs au titre du frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst.

3.2 Cantons et communes

L'octroi des paiements directs et l'administration des mesures destinées à améliorer les bases de production exigent la participation des cantons, lesquels ont également des tâches de contrôle dans ce domaine. L'approbation des enveloppes financières proposées dans le présent message ne change en rien la situation actuelle. Les cantons doivent financer une partie des prêts octroyés au titre de l'aide aux exploitations. Leur part est fixée en fonction de leur capacité financière et varie entre 20 et 80 % de la prestation fédérale. L'augmentation de 158 millions de francs des montants prévus sous cette rubrique par rapport à la période précédente aura pour conséquence un accroissement d'environ 60 millions de francs des dépenses des cantons pour les quatre années 2004 à 2007 (soit quelque 15 millions par année).

Les cantons sont aussi tenus de participer au financement des améliorations structurelles; leurs contributions représentent entre 70 et 100 % de celles de la Confédération, selon leur capacité financière. Par ailleurs, la surveillance des améliorations structurelles leur incombe durant et après l'exécution des travaux. Les contributions de communes ne participant pas directement à l'entreprise peuvent être imputées à la contribution cantonale. Les moyens financiers prévus dans l'enveloppe 2004 à 2007 exigent des cantons une participation qui ne devrait pas dépasser leurs dépenses moyennes sur plusieurs années.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

La nécessité et la possibilité d'engager des moyens financiers en faveur du soutien de l'agriculture découlent de l'art. 104 Cst. Selon cette disposition, la Confédération engage des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération afin que l'agriculture puisse accomplir les tâches qui lui sont assignées. L'article constitutionnel décrit en outre les mesures à mettre en œuvre et à financer par les deniers publics.

Selon l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération²⁵, les fonds publics doivent être gérés de manière efficace et de façon à les ménager. «L'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration règlent la gestion financière de la Confédération en s'inspirant des principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi efficace, et ménager des fonds.»

L'enveloppe financière indique le volume maximal des crédits de paiement qu'attribue le Parlement pour des tâches déterminées au cours d'une période pluri-annuelle. Des enveloppes financières peuvent être fixées lorsque les crédits sont alloués et versés la même année, qu'il existe une marge d'appréciation et qu'il est indiqué de planifier les dépenses à long terme. L'enveloppe financière n'équivaut pas à une autorisation de dépense.

3.3.2 Conséquences pour l'agriculture

Les incidences sur l'agriculture ont déjà fait l'objet d'une présentation au ch. 1.5.3, fondée sur les calculs effectués à l'aide du modèle de pronostic SILAS. Les résultats de ces modélisations laissent escompter, au cours des prochaines années, une évolution structurelle d'un pourcentage analogue à celui d'aujourd'hui. Le cadre financier précité pour les années 2004 à 2007 et les défis en matière de politique étrangère, auxquels la Suisse pourrait être confrontée pendant cette phase, ne devraient donc pas provoquer de changement structurel trop rapide au niveau sectoriel. Les ajustements structurels continueront ainsi à suivre le rythme des générations.

3.3.3 Aspects pratiques de l'exécution

Les nouvelles enveloppes financières n'exigent pas de changements fondamentaux dans l'exécution des mesures de politique agricole.

Le 3 juillet 2001, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a publié un rapport d'enquête sur les flux financiers de la politique agricole²⁶. Elle y a entre autres examiné l'exécution des mesures de politique agricole dans les secteurs du lait, des améliorations structurelles et des paiements directs, en concluant que ces instruments sont appliqués correctement. Les paiements sont versés aux bénéficiaires prévus par la loi. De même, l'organisation n'est pas critiquée en ce qui concerne le dépôt et l'examen des demandes, ou le versement des montants. Ces constatations

²⁵ Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC); RS **611.0**.

²⁶ Rapport de la CdG-E: «Paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture – une analyse des bénéficiaires des principaux types de paiements», Berne 2001.

témoignent de la haute qualité de l'exécution par les autorités concernées. Elles sont d'autant plus réjouissantes que l'évaluation s'est faite dans une phase de mutation et de renouveau. En raison de la nouvelle LAgr, 37 ordonnances d'exécution sont entrées en vigueur en 1999, dont certaines empruntaient alors une voie encore inconnue. Il a fallu introduire de nouveaux processus de mise en œuvre, dans des délais très serrés.

L'enquête a aussi révélé certains points faibles; la Commission de gestion du Conseil des Etats a de ce fait invité le Conseil fédéral à étudier la possibilité de simplifier, concentrer et optimiser les procédures en vigueur pour le dépôt et l'examen des demandes, ainsi que le versement des montants, en attachant une attention particulière à la connexion des systèmes informatiques. Dans sa réponse, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à approfondir ces questions, car il considère l'optimisation de l'exécution comme une tâche permanente. Il a aussi accepté les postulats que lui a adressés la CdG-E à ce sujet²⁷. Le Conseil fédéral est notamment disposé à faire étudier des solutions envisageables pour améliorer la coordination des systèmes informatiques et pour créer un système de données central. Pour ce qui est d'organiser l'exécution, il ne souhaite pas remettre en question, si peu de temps après l'instauration de la nouvelle politique agricole, la solution décentralisée choisie par le législateur et en principe prévue dans la constitution, laquelle consiste à associer les cantons et les organisations privées.

4 Programme de la législation

La fixation d'enveloppes financières pour les principales dépenses agricoles entre 2004 et 2007 est contenue dans le Programme de la législation 1999–2003²⁸.

5 Rapports avec le droit international

5.1 OMC

L'accord agricole de l'OMC du 15 avril 1994²⁹ définit et limite les aides dans le pays et les subventions à l'exportation. Les dépenses proposées se situent dans le cadre des plafonds fixés pour de telles mesures à respecter par la Suisse.

5.2 UE

L'accord agricole conclu entre la Suisse et l'UE³⁰ prévoit la suppression de toutes les subventions à l'exportation pour le fromage dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur. Les dépenses proposées en tiennent compte. Il n'existe pas d'autres engagements financiers vis-à-vis de l'UE. Dans le développement de sa

²⁷ 01.3419, 01.3420, 01.3421 Postulats de la CdG-E, Paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture. Une analyse des bénéficiaires des principaux types de paiements.
²⁸ Rapport du 1^{er} mars 2000 sur le Programme de la législation 1999–2003 (00.016); FF **2000** 2168.

²⁹ RS **0632.20**

³⁰ Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, FF **1999** VII 5440.

politique agricole, la Suisse tient compte de la PAC de l'UE selon le principe de l'équivalence, mais n'y est pas liée par un accord.

5.3 Liechtenstein

Conformément au Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse (traité douanier)³¹, la législation agricole de la Suisse est en principe applicable dans la Principauté. Afin d'uniformiser les mesures prises en faveur de l'agriculture, la Suisse est en train de préparer avec elle une convention sous la forme d'un échange de notes. Cette convention règle la participation du Liechtenstein aux mesures de soutien du marché et des prix, réalisées dans le cadre de la politique agricole suisse, ainsi qu'aux dépenses de l'OFAG liées à l'amélioration des bases de production et à ses dépenses administratives. En contrepartie, le Liechtenstein touche une partie des recettes revenant à l'OFAG en rapport avec la régulation des marchés. Cette convention régissant les aspects financiers des mesures empêche les distorsions de la concurrence sur le territoire économique commun des deux pays.

6 Bases juridiques

Selon 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 diverses mesures de politique agricole. Cette disposition est concrétisée par l'art. 6 LAgr, lequel prévoit que les moyens destinés aux principaux domaines d'application sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple. Le présent arrêté, qui tient compte du frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst., n'est pas sujet à référendum.

³¹ RS 631.112.514

Table des matières de la partie II

Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007)

Partie II: Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007

Condensé	4556
1 Partie générale	4557
1.1 Contexte	4557
1.2 Enveloppe financière: instrument d'orientation de la politique agricole	4558
1.2.1 Finalité des enveloppes financières	4558
1.2.2 Enveloppes financières 2000 à 2003	4558
1.2.2.1 Expériences recueillies	4558
1.2.2.2 Appréciation	4560
1.2.3 Modèle de pronostic SILAS	4561
1.2.3.1 Expériences et appréciation	4561
1.2.3.2 Développement du modèle	4562
1.3 Subdivision des enveloppes 2004 à 2007	4563
1.3.1 Mesures liées aux enveloppes	4563
1.3.2 Mesures exclues des enveloppes financières	4564
1.3.2.1 Dépenses de l'OFAG	4564
1.3.2.2 Autres dépenses pour l'agriculture et l'alimentation	4565
1.4 Conditions-cadre relatives à la détermination des enveloppes financières	4565
1.4.1 Impératifs financiers	4565
1.4.1.1 Frein aux dépenses	4565
1.4.1.2 Affectations spéciales (fonds)	4565
1.4.1.3 Obligation de réduire le soutien du marché	4566
1.4.1.4 Frein à l'endettement	4566
1.4.2 Impératifs de politique agricole	4566
1.4.2.1 Constitution	4566
1.4.2.2 Prestations en matière écologique et éthologique	4567
1.4.2.3 Revenus	4567
1.4.2.4 Acceptabilité sociale	4568
1.4.2.5 Prise en compte de la situation de l'économie et des finances fédérales	4568
1.4.3 Conclusion	4569
1.5 Besoins financiers pour la période 2004 à 2007	4569
1.5.1 Considérations stratégiques	4569
1.5.1.1 Amélioration des bases de production et mesures sociales	4569
1.5.1.2 Promotion de la production et des ventes	4570
1.5.1.3 Paiements directs	4570
1.5.2 Montant des enveloppes financières	4571
1.5.3 Pronostics en matière de revenu sectoriel	4572

2 Partie spéciale	4574
2.1 Enveloppe financière pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales	4574
2.1.1 Mesures d'accompagnement social	4575
2.1.2 Contributions pour améliorations structurelles	4575
2.1.3 Crédits d'investissements	4577
2.1.4 Sélections végétale et animale	4578
2.2 Enveloppe financière pour la promotion de la production et des ventes	4578
2.2.1 Examen des mesures	4579
2.2.2 Promotion des ventes	4580
2.2.3 Economie laitière	4581
2.2.4 Economie animale	4583
2.2.5 Production végétale	4585
2.2.5.1 Cultures battues au champ	4585
2.2.5.2 Betteraves sucrières	4586
2.2.5.3 Pommes de terre	4587
2.2.5.4 Production de semences	4587
2.2.5.5 Matières premières renouvelables (MPR)	4588
2.2.5.6 Fruits	4588
2.2.5.7 Viticulture	4589
2.3 Enveloppe financière pour les paiements directs	4590
2.3.1 Paiements directs généraux	4593
2.3.1.1 Contributions à la surface	4593
2.3.1.2 Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	4593
2.3.1.3 Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	4595
2.3.1.4 Contributions pour des terrains en pente	4595
2.3.2 Paiements directs écologiques	4596
2.3.2.1 Contributions écologiques	4596
2.3.2.2 Contributions pour la réduction du ruissellement et du lessivage de substances selon l'art. 62a LEaux	4599
2.3.2.3 Contributions éthologiques	4600
2.3.2.4 Contributions d'estivage	4602
3 Conséquences	4602
3.1 Confédération	4603
3.1.1 Personnel et informatique	4603
3.1.2 Finances	4603
3.2 Cantons et communes	4603
3.3 Conséquences économiques	4604
3.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat	4604
3.3.2 Conséquences pour l'agriculture	4604
3.3.3 Aspects pratiques de l'exécution	4604
4 Programme de la législation	4605

5 Rapports avec le droit international	4605
5.1 OMC	4605
5.2 UE	4605
5.3 Liechtenstein	4606
6 Bases juridiques	4606
 Table des matières de la partie II	 4607
Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007 (<i>projet</i>)	4610