

CH_VB 2002-0705 4401 vom 23. Juli 2002

Bundesverwaltung, 2002-07-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2002-0705_4401

FR: CH_VB 2002-0705 4401 du 23 juillet 2002

IT: CH_VB 2002-0705 4401 del 23 luglio 2002

Erwägungen

E. 1

500

E. 1.1

Contexte 4403

E. 1.1.1

Septième rapport sur l'agriculture 4404

E. 1.1.2

Séparation de la politique des prix de celle des revenus 4404

E. 1.1.3

Remaniement des mesures de protection à la frontière 4405

E. 1.1.4

Nouvelle base constitutionnelle 4405

E. 1.1.5

Politique agricole 2002 4406

E. 1.2

Bilan intermédiaire de PA 2002 4407

E. 1.2.1

Evaluation des mesures de politique agricole 4407

E. 1.2.2

Economie 4408

E. 1.2.3

Social 4413

E. 1.2.4

Ecologie 4416

E. 1.2.5

Bilan 4418

E. 1.3

Procédure préliminaire et consultation 4419

E. 1.3.1

Document stratégique «Horizon 2010» 4419

E. 1.3.2

Commission consultative et groupes de travail 4419

E. 1.3.2.1

Recommandations stratégiques 4419

E. 1.3.2.2

Institution de groupes de travail 4420

E. 1.3.2.3

Appréciation des propositions de révision 4421

E. 1.3.3

Consultation 4422

E. 1.3.3.1

Généralités 4422

E. 1.3.3.2

Loi sur l'agriculture 4422

E. 1.3.3.3

Autres actes législatifs 4425

E. 1.4

Interventions parlementaires 4425

E. 1.5

Evolution future de la politique agricole 4430

E. 1.5.1

Mandats constitutionnel et législatif 4430

E. 1.5.2

Défis à relever 4431

E. 1.5.2.1

Durabilité et multifonctionnalité 4431

E. 1.5.2.2

Ouverture des marchés et compétitivité 4434

E. 1.5.2.3

Développement de l'espace rural 4436

E. 1.5.2.4

Evolution structurelle supportable au plan social 4439

E. 1.5.2.5

Sécurité et qualité des denrées alimentaires et des moyens de production 4442

E. 1.5.2.6

Réalisation des objectifs agro-écologiques 4443

E. 1.5.2.7

Développements internationaux 4447 1.5.2.7.1 Accord agricole OMC 4447 1.5.2.7.2
Rapport avec l'Union européenne 4451 1.5.2.7.3 Accords de libre-échange de l'AELE avec
des pays tiers 4453

E. 1.5.3

Grandes lignes des propositions de révision 4453

4541

E. 1.5.3.1

Cadre général 4454

E. 1.5.3.2

Axes d'action 4455 2 Partie spéciale 4458

E. 2

500

E. 2.1

Principes généraux (titre 1er LAgr) 4459

E. 2.2

Production et écoulement (titre 2 LAgr) 4459

E. 2.2.1

Article de principe 4459

E. 2.2.1.1

Contexte et concept 4459

E. 2.2.1.2

Commentaire de la modification législative 4460

E. 2.2.2

Dispositions économiques générales 4460

E. 2.2.2.1

Contexte et concept 4460

E. 2.2.2.2

Commentaire des modifications législatives 4463

E. 2.2.3

Economie laitière 4465

E. 2.2.3.1

Contexte et concept 4465 2.2.3.1.1 Introduction du contingentement laitier 4465 2.2.3.1.2
Changements liés à PA 2002 4466 2.2.3.1.3 Situation dans l'UE 4466 2.2.3.1.4
Conséquences pour la Suisse 4468 2.2.3.1.5 Réflexions relatives à l'abandon du
contingente- ment laitier 4468 2.2.3.1.6 Décision relative à l'abandon 4473 2.2.3.1.7
Concept pour la suppression du contingentement 4473

E. 2.2.3.2

Commentaire des modifications législatives 4475

E. 2.2.4

Economie animale 4481

E. 2.2.4.1

Contexte et concept 4481 2.2.4.1.1 Importations de viande 4481 2.2.4.1.2 Taxation de la
qualité 4486 2.2.4.1.3 Fonds de la viande et caisse de compensation des prix des œufs 4486
2.2.4.1.4 Allègement, dégage ment et surveillance du mar- ché 4486

E. 2.2.4.2

Commentaire des modifications législatives 4488

E. 2.2.5

Production végétale 4490

E. 2.2.5.1

Contexte et concept 4490

E. 2.2.5.2

Commentaire de la modification législative 4491

E. 2.2.6

Economie viti-vinicole 4492

E. 2.2.6.1

Contexte et concept 4492

E. 2.2.6.2

Commentaire des modifications législatives 4493

E. 2.3

Paiements directs (titre 3 LAgr) 4495

E. 2.3.1

Contexte et concept 4495

E. 2.3.2

Commentaire des modifications législatives 4496

E. 2.4

Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr) 4499

E. 2.4.1

Contexte et concept 4499

E. 2.4.1.1

Aide aux exploitations paysannes 4500

E. 2.4.1.2

Aides à la reconversion professionnelle 4501

E. 2.4.1.3

Imposition des gains de liquidation 4502

E. 2.4.2

Commentaire des modifications législatives 4502

4542

E. 2.5

Amélioration des structures (titre 5 LAgr) 4503

E. 2.5.1

Contexte et concept 4503

E. 2.5.2

Commentaire des modifications législatives 4504

E. 2.5.2.1

Dispositions générales 4504

E. 2.5.2.2

Contributions 4505

E. 2.5.2.3

Crédits d'investissements 4508

E. 2.6

Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr)
4510

E. 2.6.1

Contexte et concept 4510

E. 2.6.2

Commentaire des modifications législatives 4510

E. 2.7

Protection des végétaux et matières auxiliaires (titre 7 LAgr) 4511

E. 2.7.1

Contexte et concept 4511

E. 2.7.2

Commentaire des modifications législatives 4514

E. 2.8

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr) 4517

E. 2.8.1

Contexte et concept 4517

E. 2.8.2

Commentaire des modifications législatives 4518

E. 2.9

Dispositions finales (titre 9 LAgr) 4519

E. 2.9.1

Contexte et concept 4519

E. 2.9.2

Commentaire des modifications législatives 4523 3 Conséquences 4524

E. 3

500

E. 3.1

Confédération 4524

E. 3.1.1

Personnel 4524

E. 3.1.2

Finances 4525

E. 3.1.3

Frein aux dépenses 4526

E. 3.1.4

Informatique 4527

E. 3.2

Cantons et communes 4527

E. 3.3

Conséquences économiques 134

E. 3.3.1

Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat 4528

E. 3.3.2

Impact du projet sur les différents groupes sociaux 4529

E. 3.3.3

Conséquences sur l'économie nationale 4533

E. 3.3.4

Autres réglementations envisageables 4534

E. 3.3.5

Pertinence à l'aune de l'exécution 4535 4 Programme de la législature 4536 5 Rapport avec le droit international 4536

E. 4

RS 101

E. 5

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

4407 les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007 fait l'objet de la partie II du présent message.

E. 5.1

OMC 4536

E. 5.2

UE 4537 6 Bases juridiques 4538

E. 6

RS 919.118

E. 6.1

Constitutionnalité 4538

E. 6.2

Délégation de compétences législatives 4539 Table des matières de la partie I 4540

Modification de la loi sur l'agriculture (projet) 4543

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Partie I: Révision partielle de la loi sur l'agriculture (LAgr) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2002 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 29 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 23.07.2002 Date Data Seite 4401-4542 Page Pagina Ref. No 10 126 478 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

E. 7

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

4408 Le bilan intermédiaire de PA 2002 ci-après se fonde, d'une part, sur les résultats de l'inventaire établi périodiquement dans les domaines économie, social et écologie et, d'autre part, sur les conclusions des études, dans la mesure où elles sont déjà disponibles.

E. 8

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

E. 9

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

4409 taux est par contre resté stable en ce qui concerne les produits d'origine animale. En l'an 2000, il a de nouveau dépassé 60%, atteignant ainsi la moyenne à long terme grâce à la bonne année en production végétale. Tableau 3 Taux d'auto-provisionnement (en énergie; exprimé en pour-cent de la consommation totale) 1996/98 1999 2000 Denrées alimentaires végétales 45 40 46 Denrées alimentaires animales 95 95 95 Total denrées alimentaires 62 58 62 Source: USP Revenu total L'appréciation sectorielle de la situation économique se fonde sur les comptes économiques de l'agriculture, établis par USP10. Tableau 4 Comptes économiques de l'agriculture Indications en prix courants, en millions de francs 1996/98 1999 2000 2001 20012 Production finale 8013 7240 7627 7225 + contributions des pouvoirs publics (subventions) 2466 2427 2458 2679 – consommation intermédiaire 3866 3780 3911 3900 – impôts liés à la production, compensation TVA 284 219 170 167 Valeur ajoutée brute au coût des facteurs 6330 5668 6005 5837 – amortissements 1872 1837 1858 1899 – affermages et intérêts 724 696 738 753 – salaires de la main-d'œuvre non familiale 796 728 716 720 Revenu net tiré de l'activité agricole de la main-d'œuvre familiale 2937 2408 2692 2465 Source: USP 1 provisoires, état printemps 2002 2 estimation, état printemps 2002 Les résultats des comptes économiques peuvent se résumer comme suit: – En comparaison des trois années 1996/98, le revenu net sectoriel de la main- d'œuvre familiale a reculé de 18 % en 1999, essentiellement à cause d'une baisse de la production finale. En raison de conditions météorologiques défavorables, la valeur des produits végétaux surtout a été de 13 % inférieure à celle de la période de référence. La production finale plus faible a été partiellement compensée par une diminution des coûts.

E. 10

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

4410 – En 2000, le revenu net sectoriel de la main-d'œuvre familiale était de 8 % inférieur à la moyenne des trois années 1996/98. La production finale a augmenté de 5 % par rapport à 1999, ce qui s'explique notamment par une bonne année en production végétale et par des recettes accrues dans les secteurs des bovins et des porcs. En ce qui concerne les coûts, on observe un recul substantiel de 10 % pour les salaires de la main-d'œuvre non familiale par rapport à 1996/98. – En 2001, le revenu net sectoriel de la main-d'œuvre familiale était de 16 % inférieur à la moyenne de 1996/98. De même, la production finale a diminué de 5 % par rapport à 2000, les résultats ayant été moins bons tant en production végétale (surtout céréales, betteraves sucrières, fruits) qu'en économie animale (surtout bovins). Ce recul a été partiellement compensé par des paiements directs plus élevés. Quant aux coûts, les amortissements et les intérêts ont augmenté en comparaison avec l'an 2000. – Pour apprécier l'évolution du revenu net de la main-d'œuvre familiale, il faut tenir compte de l'évolution quantitative de cette main-d'œuvre. Conformément au recensement fédéral des exploitations agricoles de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la main-d'œuvre familiale dans le secteur primaire a diminué de 15 000 personnes, soit de 8%, entre 1996 et 2000. Revenu par exploitation Pour évaluer la situation économique des exploitations, on se sert des résultats comptables du dépouillement centralisé effectué par la FAT. Les résultats des années 1999 à 2001 sont comparés avec la moyenne des années 1996/98. Les chiffres de 2001, qui sont provisoires, donnent de premières indications concernant certaines tendances. Les seuls indicateurs disponibles à l'heure actuelle figurent au tableau 5 ci-dessous. Tableau 5 Revenu agricole par exploitation et revenu du travail par unité de

main-d'œuvre familiale 1996/98 1999 2000 2001 Rendement brut (Fr.) 183 654 181 702
 199 145 187 500 dont paiements directs (Fr.) 38 071 38 872 39 307 41 400 Charges réelles
 (Fr.) 130 151 127 912 134 470 134 200 Revenu agricole (Fr.) 53 503 53 789 64 675 53 300
 Intérêts sur le capital propre de l'exploitation (Fr.)

E. 11

089

E. 15

192 14 000 Revenu du travail (Fr.) 41 595 42 701 49 483 39 300 Main-d'œuvre familiale
 (UTAF2) 1,32 1,29 1,30 1,29 Revenu du travail par unité de main- d'œuvre familiale
 (valeur moyenne) (Fr./UTAF2) 31 540 33 050 38 099 30 400 Source: FAT 1 provisoires,
 état printemps 2002 2 unités de travail annuel de la famille: base 280 journées de travail

4411 Le revenu agricole correspond à la différence entre le rendement brut et les charges
 réelles. Il indemnise le travail de la main-d'œuvre familiale et le capital propre investi.
 Alors qu'il n'a quasiment pas changé en 1999 comparé à la moyenne des trois années
 1996/98, il a atteint 21 % de plus en 2000, pour retrouver son niveau de 1996/98 l'année
 suivante. Le revenu du travail correspond au revenu agricole, déduction faite des intérêts
 sur le capital propre investi. Par rapport à 1996/98, le revenu du travail par unité de
 main-d'œuvre familiale a été supérieur de 5 % en 1999 et de 21 % en 2000. Cette dernière
 augmentation s'explique avant tout par une hausse du rendement brut, qui a toutefois
 rechuté en 2001. C'est la raison pour laquelle le revenu du travail corres- pond de nouveau
 environ à la moyenne de 1996/98 cette année (-4 %), malgré l'octroi de paiements directs
 plus élevés. Revenu des exploitations performantes Conformément à l'art. 5 L'Agr, les
 mesures de politique agricole doivent permettre aux exploitations remplissant les critères de
 durabilité et de performance économi- que de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu
 comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques d'une
 même région. Dans la région de plaine et celle des collines, la main-d'œuvre familiale des
 exploitations du quartile supérieur a réalisé, voire dépassé, en 1998/2000, un revenu du
 travail équi- valant au salaire annuel brut moyen du reste de la population. En montagne, le reve-
 nu 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, notam- ment dans la région
 de plaine et des collines, à réaliser un revenu comparable à celui des autres groupes de la
 population. Tableau 6 Revenu du travail de la main-d'œuvre familiale et salaire comparatif
 1998/2000 Revenu du travail en fr. par UTAF2 (valeurs moyennes) Région 1er quartile
 (0-25%) 2e quartile (25-50%) 3e quartile (50-75%) 4e quartile (75-100%) Salaire
 comparatif 3 en fr. par année Médiane Région de plaine 11 620 32 505 48 391 83 341 62
 866 Région des collines 7 607 24 504 36 833 60 296 57 080 Région de montagne 5 156

E. 17

987 26 956 46 094 53 163 Source: OFS, FAT 1 intérêts sur le capital propre au taux moyen
 des obligations de la Confédération; 1998: 2,81%, 1999: 3,02%, 2000: 3,95% 2 unités de
 travail annuel de la famille: base 280 journées de travail 3 médiane des salaires annuels
 bruts de tous les employés des secteurs secondaire et tertiaire Indicateurs
 micro-économiques Les investissements et la part de capital étranger des exploitations de
 référence FAT n'ont que très peu changé en 1999 par rapport aux années 1996/98. La

constitution de capital propre a par contre augmenté de 29%. Le rapport entre cash flow et investissements s'est légèrement amélioré, les derniers ayant quelque peu diminué. C'est la formation de capital propre qui reflète en premier lieu l'amélioration des re-

4412 venus enregistrée en 2000. Elle a plus que doublé depuis 1996/98. Grâce à l'accroissement du cash flow et à une très légère augmentation des investissements en 2000, le rapport entre ces grandeurs s'est amélioré en comparaison des années 1996/98. La part de capital étranger est, quant à elle, restée stable. Tableau 7 Formation de capital propre, investissements et part de capitaux étrangers Ensemble des régions 1996/98 1999 2000 Formation de capital propre (Fr.) 10 200 13 207

E. 21

233 Investissements¹ (Fr.) 43 669 41 856 44 964 Rapport entre cash flow et investissements² (%) 96 101 102 Part de capital étranger (%) 42 41 41 Source: FAT 1 investissements bruts (sans prestations propres), moins les subventions et les désinvestissements 2 part du cash flow au total des investissements La combinaison de la part de capital étranger et de la formation de capital propre permet d'apprécier dans quelle mesure le fardeau de la dette est supportable. Une exploitation enregistrant une part élevée de capitaux étrangers et une formation négative de capital propre n'est pas viable à la longue. En appliquant les deux critères, on peut distinguer quatre groupes d'exploitations en fonction de leur stabilité financière. Tableau 8 Ventilation des exploitations en fonction de la stabilité financière Part de capital étranger faible (< 50%) élevée (> 50%) Formation de capital propre positive bonne situation financière autonomie financière restreinte négative revenu insuffisant situation financière précaire Source: De Rosa, La réorientation de la politique agricole suisse: Analyse financière et Endettement, Uni Fribourg, octobre 1999 En 1999 et en 2000, on a compté davantage d'exploitations avec une bonne situation financière qu'en moyenne des années 1996/98. Si l'on se fonde sur la moyenne de ces cinq ans, la part d'exploitations enregistrant une formation de capital propre négative représente environ un tiers. Ces exploitations doivent être considérées comme étant en difficulté. La majorité d'entre elles sont en mesure de produire suffisamment de ressources financières pour leurs dépenses courantes, mais elles ne parviennent pas à assurer leur viabilité à long terme.

4413 Tableau 9 Appréciation de la stabilité financière Exploitations dont 1996/98 1999 2000 la situation financière est bonne (%) 44 47 52 l'autonomie financière est restreinte (%)

E. 25

le revenu est insuffisant (%) 19 17 12 la situation financière est précaire (%) 16 15 11 Source: FAT

E. 30

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

E. 31

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

4439 protection de l'environnement et des exigences de la population concernant son cadre de vie. – Un postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats invite le Conseil fédéral à reformuler la stratégie de la Confédération en politique

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

E. 32

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

E. 33

Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les épizooties (LFE); RS 916.40.

E. 34

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

4443 système. Il importe en effet de saisir les déplacements des animaux, afin de pouvoir déterminer leur provenance, par exemple lorsque des résidus toxiques sont décelés dans la viande après l'abattage. Les dispositions d'exécution et les mesures décidées par le Conseil fédéral assurent une bonne protection des consommateurs et de leur santé. Elles contribuent aussi à assurer la transparence à tous les échelons de la filière et, partant, à rétablir la confiance. Il incombe aux cantons et en partie à la Confédération de mettre en œuvre cette législation, la Confédération exerçant par ailleurs la haute surveillance. Les autorités fédérales et cantonales travaillent en étroite collaboration pour assurer une exécution uniforme des dispositions, ce qui est particulièrement difficile dans notre contexte institutionnel et fédéraliste. Champs d'action politiques S'agissant de la sécurité et de la qualité des denrées alimentaires et des moyens de production, le Conseil fédéral voit des possibilités d'optimisation ponctuelle dans les domaines suivants: – En considération des évolutions observées, la coordination entre les autorités fédérales et cantonales, d'une part, et entre les divers offices fédéraux, d'autre part, doit être encore plus serrée. Le Conseil fédéral a donc pris des dispositions pour optimiser l'exécution, éviter les parallélismes et améliorer la communication. Ainsi, le DFI et le DFE ont été chargés de rédiger conjointement un rapport sur l'assurance de la qualité des denrées alimentaires, de détecter les lacunes et doubles emplois dans ce domaine et de faire des propositions en conséquence. Selon le Conseil fédéral, ces propositions doivent tenir compte équitablement aussi bien de la protection de la santé que des intérêts économiques. – Dans le cadre de PA 2007, le Conseil fédéral soumet au Parlement des adaptations ponctuelles de la LAgr (art. 7, 11, 148, 148a, 159a et 160) ainsi que des modifications du droit sur les épizooties (cf. partie IV du message). Ces propositions de révision donnent encore davantage d'importance à la sécurité des produits au sens large du terme et augmentent la transparence en ce qui concerne leur désignation. L'adaptation des art. 181 et 182 LAgr contribue en outre à l'optimisation de la

mise en œuvre. – Lors des négociations de l'OMC, le Conseil fédéral plaidera pour une meilleure information des consommateurs sur la provenance des produits, les modes de production, les conditions environnementales et les mesures de protection des animaux.

E. 35

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

4445 Les objectifs devraient être atteints d'ici 2005. Cette échéance devrait permettre d'apprécier si tel est le cas et de soumettre au Parlement, en même temps que l'enveloppe financière 2008 à 2011, les adaptations de la législation agricole et du droit sur la protection de l'environnement qui se révéleraient nécessaires. Le suivi de la réalisation des objectifs et la détection d'éventuelles lacunes sont régis par l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture³⁶. Le groupe d'accompagnement «indicateurs» assiste et conseille l'Administration dans ces tâches. Tableau 15 Objectifs agro-écologiques pour 2005

Domaine agro-écologique	Unité de mesure	Base	Objectifs 2005	Processus agricoles
compatibilité écologique totale	Bilan d'azote	96 000 t N (1994)	Maintenir le potentiel de pertes de N au niveau de 74 000 t N/an, soit une réduction de 22 000 t N (env. 23%) par rapport à 1994.	2 Bilan de phosphore Env. 20 000 t P (1990/92) Réduction de 50% des excédents P, jusqu'à quelque 10 000 t P3. Ce niveau est maintenu.*
Caractéristiques des pratiques agricoles (consommation)	PPS Env.	2200 t de substances actives (1990/92)	Réduction de 30% de l'utilisation de PPS dans toute la Suisse, jusqu'à env. 1500 t de substances actives.	4 * Incidences de l'agriculture sur l'environnement
Emissions d'ammoniac dans l'air	53 500 t N (1990)	Réduction des émissions d'ammoniac de 9% par rapport à 1990, soit diminution de quelque 4800 t N.	5 Biodiversité (surfaces de compensation écologique, SCE) Env. 1 080 000 ha SAU (1990/92) 10% de toute la SAU sont des SCE, soit 108 000 ha, dont 65 000 ha en plaine.	6 Sources et remarques: 1 OFAG, rapport agricole 2000 (p. 83 et 85, graphique système «homme-environnement», Berne 2000. 2 OFEFP, Stratégie de réduction des émissions d'azote, cahier de l'environnement no 273, Berne, 1996. 3 Les excédents de P sont calculés selon le bilan input-output pour toute la Suisse (agriculture). 4 Société suisse de l'industrie chimique (SSIC), Statistique de la Suisse et de la Principauté du Liechtenstein, édition annuelle, Zurich. 5 Il s'agit d'un objectif intermédiaire. L'engagement international pris dans le cadre de la Convention CEE/ONU sur les pollutions de l'air transfrontalières exige, d'ici à 2010, une réduction de 13%, soit de 7000 t N. La quantité de N à réduire sous la forme d'ammoniac est contenue dans les 22 000 t N/a. A long terme, des réductions supplémentaires seront nécessaires (cf. rapport du Conseil fédéral du 23 juin 1999 sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons; FF 1999 6983. 6 Arbres fruitiers haute-tige non compris. * Ce sont des objectifs intermédiaires; à long terme, il faut viser une réduction de la charge de phosphore dans les eaux superficielles de 50% et une réduction de l'apport de PPS dans ces eaux de 50% également.

E. 36

RS 919.118

4446 Domaine agro-écologique

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

ha.8 Sources et remarques: 1 OFAG, rapport agricole 2000 (p. 83 et 85, graphique système «homme-environnement», Berne 2000. 7 OFEFP et OFSP, plan d'action Santé et Environnement, p. 10; il s'agit d'un objectif intermédiaire. Objectif visé pour 2007 dans le plan d'action: teneur en nitrates dans 99% des captages d'eau potable < 40 mg/l. 8 OFEFP et OFSP, plan d'action Santé et Environnement, p. 10. Rôle des acteurs Plusieurs groupes d'acteurs doivent intervenir pour la réalisation des objectifs agro-écologiques: – Il faut maintenir la capacité des ressources environnementales (sol, eau, air, biodiversité) de se régénérer. L'agriculture doit donc ménager les ressources naturelles dont elle a besoin pour fournir ses prestations. Dans les limites de leurs possibilités financières, les agriculteurs doivent tenir compte du progrès en matière de technologie environnementale lors de l'achat de machines et de la construction de bâtiments. Enfin, il leur appartient de maîtriser le savoir essentiel pour une exploitation durable et de le mettre à jour régulièrement. – Le comportement des consommateurs en matière de consommation et d'alimentation doit créer une demande de denrées issues d'une production écologique. Ils doivent développer une préférence pour de tels produits mais aussi être prêts à en payer le prix. – La tâche de l'Etat est double: elle consiste d'une part à s'engager au niveau international en faveur de voies de développement durables, par exemple par l'internalisation des coûts externes dans le prix final des produits et des services. Au niveau national, l'Etat doit créer des conditions-cadre appropriées (recherche, formation, vulgarisation, incitations économiques, prescriptions de protection de l'environnement). Champs d'action agro-écologiques Le train de mesures de politique agricole est aujourd'hui suffisant dans le domaine écologique. La rétribution des prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général par des paiements directs liés à des conditions précises en matière d'écologie a fait ses preuves. Les agriculteurs peuvent ainsi satisfaire aux exigences en matière d'environnement d'une façon économiquement et socialement supportable. Il n'est donc pas nécessaire d'adapter la loi pour les années 2004 à 2007. Par contre, il importe de multiplier les efforts dans les champs d'action suivants:

4447 – Les résultats d'évaluation disponibles révèlent certaines lacunes dans la réalisation des objectifs. En ce qui concerne notamment l'azote et le phosphore, ainsi que la qualité et la mise en réseau des surfaces de compensation écologique, des progrès doivent encore être faits au niveau régional. Au cours des quatre prochaines années, l'optimisation des prestations écologiques doit par conséquent se concentrer sur les régions enregistrant le plus grand besoin d'amélioration. L'entrée en vigueur récente de l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux³⁷ et de l'ordonnance sur la qualité écologique³⁸ met à disposition les instruments nécessaires. Le cofinancement des mesures garantit que les moyens financiers soient utilisés de manière efficace et permet d'associer la population locale aux mesures par le biais du droit d'être consultée (principe du bas en haut), ce qui présuppose qu'elle soit informée en conséquence. – La recherche, la formation et la vulgarisation jouent un rôle crucial pour le développement, la propagation et l'application de nouvelles techniques rendant, par exemple, l'utilisation des engrais de ferme plus efficace. Il convient donc de faire avancer les projets lancés dans ce contexte: réduction des émissions d'ammoniac, bilans écologiques, régime d'azote et qualité des surfaces de compensation écologique. – En collaboration avec les stations de recherches agronomiques et les milieux intéressés, l'OFAG a élaboré une «conception sol» indiquant les mesures à prendre pour assurer à long terme la capacité de rendement du sol. – Pour ce qui est de la perception de taxes d'incitation et de la suite des opérations, le Conseil fédéral s'exprimera dans le cadre du rapport relatif à la motion de la CEATE-E (94.3005). – Ce qui importe sur le plan international, c'est la concrétisation des conventions environnementales par des mesures

adéquates. La Suisse accorde une grande priorité à l'élaboration de normes internationalement reconnues concernant l'exploitation durable du sol et leur prise en considération dans les règles commerciales.

E. 37

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

E. 38

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

E. 39

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

4448 présenté sa proposition détaillée à fin décembre 2000. Dans une première phase (achevée en mars 2001), les délégations ont délimité les champs de négociation. Proposition de négociation de la Suisse La Suisse souhaite conserver une agriculture durable sur les plans économique, écologique et social, et une production agricole axée sur le marché. A cette fin, elle propose que l'agriculture soit rétribuée par des paiements directs pour la production de biens publics, tels que l'entretien du paysage rural, l'occupation décentralisée du territoire et la préservation des ressources naturelles. Elle demande aussi que chaque pays soit libre de déterminer le montant de ces paiements, conformément à ses objectifs concernant les politiques agricole, environnementale et régionale. En revanche, la Suisse est prête à s'engager pour une définition plus précise des critères applicables, afin que l'on ne puisse pas lui reprocher de soutenir indirectement la production de denrées alimentaires, malgré l'existence d'un marché adéquat. Le but de cette démarche est d'obtenir davantage de sécurité juridique pour nos paiements directs. Il convient aussi de reconsidérer les règles, disciplines et critères concernant les trois piliers des négociations antérieures (accès au marché, soutien interne et subventions à l'exportation), avant de discuter de la portée de réductions supplémentaires. – L'accès au marché devrait être déterminé par le biais de concessions mutuelles, des conditions spéciales étant accordées aux pays en développement les plus pauvres. Quant aux contingents tarifaires, il faut maintenir le libre choix du mode d'attribution, à condition que l'accès soit effectivement garanti. De même, il est nécessaire de maintenir la clause de sauvegarde relative aux quantités et aux prix prévue pour le secteur agricole. La Suisse a fait plusieurs propositions d'amélioration concrètes à ce sujet. – Les trois boîtes concernant le soutien interne (orange, bleue et verte⁴⁰) doivent être définies de manière plus précise. Dans le cadre de la boîte verte, chaque pays doit pouvoir, comme jusqu'à présent, définir les prestations exigées de l'agriculture en fonction de ses propres besoins. Ainsi, les pays membres doivent avoir la possibilité d'affecter le montant qu'ils souhaitent aux prestations d'une agriculture multifonctionnelle qui ne sont pas rémunérées par le biais du marché. – S'agissant des subventions à l'exportation, il ne faudra pas seulement saisir les restitutions directes, mais aussi des subventions indirectes, telles que les crédits à l'exportation et le commerce d'Etat. La Suisse exige en outre que l'on traite trois domaines qui, tout en étant réglés dans d'autres accords, ont un lien avec l'agriculture. – Meilleure protection des indications de provenance géographiques: il importe de renforcer la protection non seulement en ce qui concerne les vins et les

spiritueux, mais aussi pour les autres produits, tels que le fromage.

E. 40

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

4449 – Les consommateurs devraient obtenir davantage d'informations sur les produits, en particulier sur le mode de production, pour ce qui est de la compatibilité avec l'environnement et du bien-être des animaux. Il s'agit aussi de la déclaration des produits OGM. Les informations de ce genre augmentent la transparence, donnent aux consommateurs davantage de possibilités de choisir librement et contribuent ainsi au bon fonctionnement des marchés, sans que des entraves techniques inutiles n'en résultent pour autant. – Les trois dimensions de la durabilité (économie, écologie et social) devraient être traitées de manière appropriée dans divers accords. Il convient notamment d'éviter les mesures commerciales influant défavorablement sur la durabilité et d'internaliser les coûts externes de la production agricole. Les propositions présentées par la Suisse pour les négociations ont été critiquées par les pays exportateurs de produits agricoles, qui souhaitent une libéralisation plus poussée, mais les autres pays les qualifient généralement de constructives. Conférence ministérielle de l'OMC à Doha (Qatar) La première phase des négociations formelles au sein du Comité agricole s'est achevée à fin mars 2001, la deuxième en février 2002. La quatrième Conférence ministérielle, qui a eu lieu du 9 au 13 novembre 2001 au Qatar, a décidé de leur continuation. Le texte de la déclaration ministérielle concernant l'agriculture est jugé comme suit du point de vue de la Suisse: – confirmation de l'engagement contenu à l'art. 20 de l'accord agricole de l'OMC concernant la poursuite du processus de réforme, avec des compléments quant au fond et au calendrier et avec le mandat explicite de prendre particulièrement en considération les intérêts des pays en développement; – amélioration substantielle de l'accès au marché; réduction de toutes les formes de subventions à l'exportation en vue d'une suppression à long terme («phasing out»); réduction substantielle du soutien interne entraînant des distorsions des échanges; – prise en considération des aspects autres que commerciaux (multifonctionnalité). Conformément à la décision ministérielle de Doha, l'OMC devrait élaborer et adopter, d'ici à mars 2003, toutes les modalités concernant les offres de concessions. Ces dernières devront être mises à jour à fin 2003 au plus tard. Quant à la négociation globale sur l'agenda de développement de Doha, son achèvement est prévu pour fin 2004. En se référant aux expériences faites lors du cycle d'Uruguay, on peut donc escompter que les accords seront ratifiés en 2005 et que la période de mise en œuvre durera de 2006 à 2011. Evolutions prévisibles et incidences sur la politique agricole Considéré dans son ensemble, le résultat de la Conférence ministérielle de Doha permet de poursuivre le développement de la politique agricole tel que proposé par le Conseil fédéral, conformément au mandat constitutionnel et sans restrictions. Il est probable que les négociations en cours conduiront à des engagements visant une réduction supplémentaire de la protection à la frontière, du soutien interne lié à la production et surtout des subventions à l'exportation.

4450 – Accès au marché Les contingents tarifaires offrent aux pays exportateurs un accès sûr au marché suisse en termes de quantités. Ils restreignent, certes, le libre accès au marché, mais aussi les possibilités du pays ainsi protégé d'accroître ses parts de marché. Par

ailleurs, ils posent des problèmes en rapport avec leur attribution. Le passage du système des taux du contingent et des taux hors contingent à un régime de taxes douanières uniques peut en principe être envisagé en dehors d'un cycle de négociations; il impliquerait toutefois une procédure de déconsolidation au sein de l'OMC. Il ne doit en outre pas avoir pour effet de réduire l'accès au marché déjà accordé. La plupart des contingents tarifaires de la Suisse sont agrégés à un niveau élevé. L'agrégation porte en effet sur 48 numéros du tarif pour la viande blanche (viande de porc et de volaille), sur 54 numéros pour le lait et les produits laitiers, et même sur 164 numéros pour les légumes. Si cette solution assure une grande souplesse dans la manière de remplir les engagements d'accès au marché, elle rend aussi plus difficile l'application de la clause de sauvegarde concernant les quantités. Pour pouvoir appliquer cette clause à des produits individuels, il faudrait procéder à une division en sous-secteurs. Quant à la répartition des contingents, la Suisse s'engagera en faveur du maintien de la fixation autonome des critères y relatifs. La signification de la notion «amélioration substantielle», contenue dans la déclaration ministérielle de Doha n'est pas claire. Aucune négociation n'a encore eu lieu concernant l'application éventuelle de formules pour calculer la réduction des entraves. Il faut toutefois s'attendre à une réduction des droits de douane (taux hors contingent, év. taux du contingent) et, éventuellement, à une augmentation de certains contingents tarifaires, à un écrêtage de droits de douane particulièrement élevés et à un affaiblissement, voire à la suppression, du phénomène de l'escalation douanière (droits progressifs en fonction de l'échelon de transformation). – Soutien dans le pays La déclaration ministérielle de Doha prévoit une réduction substantielle de tous les types de soutien interne entraînant des distorsions des échanges. Certes, la boîte verte fait l'objet d'un réexamen, mais elle restera sans doute un élément de l'accord agricole révisé. La plupart des instruments utilisés par la Suisse pour assurer la multifonctionnalité pourront ainsi être maintenus. En ce qui concerne le soutien du marché et des prix, la Suisse se situe (comme beaucoup d'autres pays) en dessous de la moitié du plafond accordé actuellement par l'OMC; il lui reste donc une marge de manœuvre suffisante pour les négociations. – Subventions à l'exportation Les subventions à l'exportation sont une des priorités des pays exportant des produits agricoles sans aide de l'Etat pour les prochaines négociations. Une réduction considérable de ces subventions paraît inévitable. La Suisse a proposé, comme option, de différencier les réductions ou de procéder à des transferts entre groupes de produits. Le texte de la déclaration ministérielle de Doha contient ce qui peut être considéré comme le résultat le plus important dans le domaine agricole, à savoir la suppression prévue, à moyen ou à long terme, de toutes les formes de soutien entrant dans la catégorie des

4451 subventions à l'exportation (les modalités sont encore à définir). De l'avis général, il n'est toutefois guère probable que les subventions en question soient considérées comme étant contraires à l'OMC avant 2010. Ce n'est qu'au terme des négociations que l'on pourra juger si la suppression exigée est compatible avec la politique intérieure. 1.5.2.7.2 Rapport avec l'Union européenne Dans le rapport sur la politique extérieure 2001, le Conseil fédéral a fixé l'itinéraire de politique européenne des années à venir. Il a confirmé et précisé sa position après la votation du 4 mars 2001 sur l'initiative populaire «Oui à l'Europe». A court terme, la priorité absolue est accordée à l'entrée en vigueur et à l'application rapides des accords bilatéraux. A moyen terme, l'accent sera mis sur de nouvelles négociations bilatérales, et à long terme, le Conseil fédéral maintient le cap de l'adhésion à l'UE. Accord bilatéral sur les échanges de produits agricoles Les sept accords sectoriels conclus en 1999 avec la Communauté européenne (CE) – dont l'accord relatif aux échanges de produits

agricoles (ci-après accord agricole)⁴¹ – devraient entrer en vigueur le 1er juin 2002. L'accord agricole prévoit une libéralisation du commerce échelonnée dans le temps et différenciée selon le secteur: – Son élément clé consiste en une libéralisation totale et mutuelle du commerce de fromage après une période transitoire de cinq ans. – Dans le secteur des fruits et légumes, la Suisse se voit grandement faciliter l'accès au marché européen. Nos concessions concernent avant tout des produits de la région méditerranéenne. – L'accord comprend une clause évolutive (art. 13) autorisant les Parties à poursuivre leurs efforts visant à une libéralisation par étapes du commerce agricole. – La mise en œuvre de l'accord et les conditions régissant les échanges de produits agricoles doivent être régulièrement réexaminées dans le cadre d'un Comité mixte de l'agriculture. Le Conseil fédéral a l'intention de faire appel à la clause évolutive dans l'intérêt de notre agriculture. Conformément à un objectif de la réforme en cours (promotion de la compétitivité), il convient de continuer à libéraliser progressivement le commerce avec l'UE et d'améliorer encore l'accès réciproque aux marchés. On peut supposer que l'Union y sera elle aussi intéressée. Après l'entrée en vigueur de l'accord, le rythme et la portée des nouvelles mesures seront aussi tributaires de facteurs tels que l'évolution de la politique agricole des deux Parties, l'état d'avancement des négociations menées au sein de l'OMC et l'élargissement de l'UE vers l'Est. En outre, les deux Parties ont annoncé de nouvelles négociations dans une déclaration d'intention commune faite lors de la conclusion de l'accord. Ces négociations porteront sur les sujets d'intérêt commun qui n'ont pas pu être traités au premier tour («leftovers»). Dans le domaine de l'agriculture, il s'agit, outre les négociations

E. 41

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

4452 sur la lutte contre les fraudes (p. ex. abus en matière de subventionnement), surtout du Protocole no 2 du 22 juillet 1972 concernant les produits soumis à un régime particulier pour tenir compte des différences de coût des produits agricoles incorporés⁴² (accord de libre-échange): – En effet, ce Protocole 2, qui règle les détails du traitement tarifaire des produits agricoles transformés, n'est plus actuel, et son application pose toute une série de problèmes. – Il convient d'améliorer le mécanisme de compensation des prix à la frontière pour la composante agricole de ces produits, de sorte que les deux Parties puissent allouer plus efficacement les fonds disponibles pour les restitutions à l'exportation, qui sont plafonnés dans le cadre de l'OMC. Les nouvelles négociations bilatérales ont commencé en juillet 2001 et devraient aboutir plus rapidement que les premières. Cependant, il est pour l'instant impossible de faire des pronostics précis à ce sujet. Evolution future de la PAC Lors du sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement en mars 1999 à Berlin, l'UE a pris des décisions concernant la nouvelle Politique agricole commune (PAC) et la planification budgétaire pour les années 2000 à 2006. La réforme appelée «Agenda 2000», qui entraînera une baisse des prix, vise plusieurs objectifs: – relever le défi majeur de l'élargissement à l'Est (pays de l'Europe centrale et orientale, PECO); – préserver les conditions permettant d'exporter des produits agricoles; – résoudre les problèmes liés au budget et aux contradictions internes de la PAC; – améliorer la position en vue des négociations internationales à venir (OMC, accords de libre-échange). L'UE a lancé la réforme en 2000 et la met en œuvre par étapes. Elle réexaminera sa politique agricole dès 2003. A cet effet, la Commission de l'UE procédera à une évaluation à mi-parcours qui donnera

éventuellement lieu à une réorientation de sa politique agricole: – Un rapport sur la réglementation des quotas laitiers est notamment prévu dans le cadre de cette évaluation. Il s'agit d'examiner ladite réglementation sous l'angle d'une éventuelle abrogation dès l'an 2006. – L'évaluation à mi-parcours portera également sur d'autres domaines importants tels que les céréales, les oléagineux, le secteur bovin et les dépenses agricoles. – Les évaluations à mi-parcours sont marquées par la situation tendue régnant sur les marchés de la viande bovine et porcine en raison de la crise de l'ESB et de la fièvre aphteuse; elles ont lieu sur la toile de fond des négociations de l'OMC visant une libéralisation plus poussée du commerce de produits agricoles. En ce qui concerne le processus d'élargissement qui a débuté officiellement en mars 1998, les questions agricoles les plus délicates seront abordées au deuxième semes-

E. 42

RS 0.632.401.2

4453 tre 2002. Afin d'éviter des turbulences sur le marché, l'UE souhaite que les pays candidats reprennent autant que faire se peut le droit agricole européen (acquis communautaire), la principale question à résoudre étant celle des périodes transitoires. L'élargissement vers l'Est (probablement à partir de 2004/05) fera augmenter considérablement le potentiel de production agricole de l'UE, mais il étendra aussi fortement le marché, soit le nombre d'acheteurs de produits agricoles. La mise en valeur de ce potentiel ne pourra toutefois être que progressive. 1.5.2.7.3 Accords de libre-échange de l'AELE avec des pays tiers L'Association européenne de libre-échange (AELE), qui regroupe encore quatre pays membres (la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein), a conclu depuis le début des années 1990 une série d'accords de libre-échange (ALE) avec des pays tiers. Dans le cadre de ces accords, la Suisse a, elle aussi, passé des conventions bilatérales sur le commerce de produits agricoles. Ce faisant, elle a tenté d'accorder surtout des concessions dans les mêmes domaines et pour les mêmes produits qu'avec d'autres pays. Elle n'est entrée en matière sur de nouvelles concessions que si ces dernières étaient déterminantes pour l'issue de la négociation sans toutefois mettre en péril les grandes lignes de notre politique agricole. Cette stratégie a fait ses preuves à ce jour. Certains pays, avec lesquels l'AELE envisage d'entamer des négociations en vue d'un accord de libre-échange (p. ex. l'Afrique du Sud) ou avec lesquels elle a déjà engagé de telles négociations (p. ex. le Chili et l'Égypte), sont particulièrement intéressés à pouvoir exporter leurs produits agricoles. Cet intérêt s'explique aussi par le fait que l'UE a d'ores et déjà accordé des avantages considérables dans le secteur agricole aux pays avec lesquels elle a conclu un accord. La Suisse doit donc s'attendre à ce qu'on exige d'elle davantage de concessions pour les produits agricoles en contrepartie du libre accès au marché notamment pour ses produits industriels et ses services. Il est à noter, toutefois, que les domaines bénéficiant de subventions à l'exportation sont généralement exclus des négociations. La Suisse devra donc essayer d'obtenir un résultat optimal et avantageux pour son économie dans ces négociations, en évitant simultanément toute décision susceptible d'affecter de manière négative l'avenir de l'agriculture et de la politique agricole.

E. 43

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

4455 sur le plan bilatéral, l'Accord de 1999 entre la Suisse et l'UE relatif aux échanges de produits agricoles⁴⁴. – Prise en considération des développements à prévoir au sein de l'UE et de l'OMC Dans le cadre de PA 2007, il ne s'agit pas en premier lieu d'adapter les instruments à ceux de l'UE, mais de développer une politique autonome. Compte tenu du succès de PA 2002, il serait peu raisonnable de copier en ce moment un système européen sollicité et soumis à un processus d'adaptation constant. Par souci d'anticipation, il convient cependant d'accorder toute l'attention nécessaire à l'orientation que pourraient prendre l'évolution de la PAC de l'UE et celle des dispositions de l'OMC (cf. ch. 1.5.2.7). Seul un large éventail de solutions envisageables permet de choisir une orientation porteuse d'avenir. – Absence de charges administratives supplémentaires Les exigences croissantes en matière de traçabilité des denrées alimentaires et des moyens de production, l'exécution conséquente des dispositions relatives à la protection des animaux et des eaux, ainsi que le développement constant des paiements directs, ont fait augmenter ces dernières années les charges administratives pour les chefs d'exploitation. Il faut donc leur éviter des charges supplémentaires par une simplification du système et par des mesures efficaces et transparentes. De même, il y a lieu d'utiliser toutes les possibilités de coordonner et d'unifier les contrôles. A cet égard, on entend tenir compte de la motion Binder transmise sous forme de postulat (99.3122; Agriculture. Moratoire sur les charges), en réduisant la densité normative dans plusieurs domaines – par exemple contingentement laitier et limites d'octroi pour les paiements directs – et en renonçant à proposer de nouveaux instruments notamment en rapport avec les paiements directs. Le Conseil fédéral souligne toutefois, tel qu'il l'a fait remarquer dans sa réponse à la motion, que, dans des cas spéciaux, en rapport avec la sécurité et la qualité des denrées alimentaires et des moyens de production, par exemple, il peut s'avérer nécessaire d'adapter les prescriptions.

E. 44

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

4456 des garanties de prix et d'écoulement à tous les échelons de la filière, il a été possible d'abandonner les interventions de l'Etat dans la mise en valeur, de dissoudre les organisations semi-étatiques (Union suisse des fromages, Buty-ra) et de transformer le soutien du marché. Le contingentement a été assoupli par l'introduction du commerce de contingents. L'accord bilatéral sur le fromage conclu avec l'UE offre maintenant à l'économie laitière suisse de nouvelles chances, que les acteurs devraient saisir avec le dynamisme et le goût du risque qui s'imposent. Les conditions générales fixées par l'Etat doivent donc être adaptées de telle manière que l'économie laitière suisse soit à même d'exploiter sur le marché le potentiel lié à la libéralisation du commerce de fromage. – C'est en ce sens qu'il convient d'assouplir l'organisation du marché concernant le prix-cible, le contingentement et les importations de beurre. – Par ailleurs, on entend améliorer la compétitivité des cultures spéciales par le biais de programmes d'adaptation au marché et par l'octroi de contributions de reconversion. (2) Accroissement des performances des agriculteurs en tant qu'entrepreneurs par une extension de leur marge de manœuvre La réforme de la politique agricole doit ouvrir des perspectives d'avenir aux agriculteurs. Selon la situation et les préférences des chefs d'exploitation, ils choisiront différentes stratégies pour améliorer leurs performances. Les mesures de politique agricole doivent laisser suffisamment de latitude afin que toutes les voies de développement offrent de bonnes perspectives. Figure 4 Stratégies envisageables pour les chefs d'exploitation Croissance

Valeur ajoutée supplémentaire Efficacité accrue Revenu d'appoint (collaboration interentreprises, utilisation des machines, etc.) (réduction des coûts par la spécialisation, l'application de la technologie, etc.) (tourisme agricole, travaux communaux, etc.) (vente directe, programmes label, etc.) Des mesures adéquates visent à réduire les coûts de production, à accroître les possibilités de produire de la valeur ajoutée et à augmenter la liberté d'action entrepreneuriale. – Hormis les propositions concernant l'organisation du marché laitier, nous proposons une nouvelle réglementation pour les importations de viande et une extension des compétences des organisations de producteurs et des interprofessions.

4457 – Il est notamment prévu d'accorder des aides initiales pour la création d'organisations d'entraide paysannes ainsi que des aides à l'investissement pour la diversification dans des activités connexes à l'agriculture. – Pour éviter d'entraver la restructuration des exploitations, nous proposons en outre de supprimer la plupart des limites inférieures et supérieures actuellement fixées pour les paiements directs. (3) Préservation d'emplois dans le milieu rural au moyen d'une meilleure adaptation des instruments de politique agricole à la politique régionale L'agriculture contribue à l'occupation décentralisée du territoire. La Confédération la seconde dans cette tâche par les mesures relevant des politiques régionale et agricole. Les limites entre les instruments sont souvent mouvantes, car de nombreuses mesures de politique agricole possèdent une composante de politique régionale et vice versa. Afin de sauvegarder les possibilités de production et, partant, les emplois dans le milieu rural, il convient de développer certains instruments de politique agricole en accord avec les objectifs de la politique régionale. – Les nouvelles mesures d'améliorations structurelles contribuent à renforcer l'espace rural (p. ex. contributions à la remise en état périodique d'améliorations foncières; diversification dans des domaines proches de l'agriculture, construction en commun de bâtiments servant à la commercialisation de produits agricoles régionaux). – Dans le cadre d'un réseau de la Confédération placé sous l'égide de la Conférence de l'aménagement du territoire et consacré au développement rural, on espère parvenir à une coopération et à une coordination plus étroites dans la promotion et le développement de l'espace rural (cf. ch. 1.5.2.3). (4) Mesures d'accompagnement en vue d'une évolution structurelle socialement supportable Il convient d'élaborer des mesures d'accompagnement afin de rendre le processus d'ajustement structurel acceptable sur le plan social. La palette des mesures sociales nécessaires est tributaire de l'ampleur et du rythme des développements dans le domaine de la politique agricole ainsi que des fonds disponibles pour les différents instruments. – Des aides à la reconversion professionnelle accordées aux paysans désireux de cesser l'exploitation, ainsi que l'adaptation des modalités d'imposition des gains de liquidation, devraient accompagner le processus d'adaptation sur le plan social. (5) Renforcement de la confiance des consommateurs dans les denrées alimentaires par une promotion accrue de la qualité et de la sécurité et par une mise à profit exhaustive du potentiel que renferment les instruments de politique agricole existants pour une utilisation durable des ressources naturelles Depuis le milieu des années 90, les discussions de politique agricole ont porté notamment sur la sécurité des denrées alimentaires et des moyens de production. L'insécurité s'accroît à tous les niveaux de la chaîne alimentaire, 4458 ce qui ne manque pas de se répercuter sur l'agriculture. La gestion des risques devient un élément clé de l'économie rurale. D'après les expériences les plus récentes, la sécurité alimentaire doit être comprise comme la surveillance d'un processus allant des moyens de production à l'étalage. Une politique active de santé publique et l'information transparente

et exhaustive de la population sont des éléments essentiels à l'instauration d'un climat de confiance. – Il est prévu de promouvoir la sécurité des denrées alimentaires par l'inscription du principe de la sécurité des produits aux titres 2 et 7 LAgr, ainsi que par des adaptations concernant les moyens de production (mesures de précaution, prescriptions relatives à la fabrication et à l'utilisation), la répression des fraudes et la LFE45 (cf. partie IV du message). – Dans ce contexte, les autorités compétentes doivent aussi s'employer à optimiser la mise en œuvre des mesures relevant des différentes lois fédérales et à améliorer la communication. Il s'agit de multiplier et d'améliorer les prestations écologiques de l'agriculture, grâce à la recherche, à la formation, au perfectionnement ainsi qu'au transfert de connaissances, et par le biais des incitations financières du marché et des paiements directs. L'instrumentaire de politique agro-écologique est axé sur les objectifs écologiques (cf. ch. 1.5.2.6).

2 Partie spéciale Les considérations présentées dans la partie spéciale respectent la systématique de la loi actuelle. Pour chaque titre de la loi, nous faisons le point de la situation, exposons le concept général des adaptations et commentons les modifications législatives. Par souci de clarté et compte tenu de la spécificité des organisations de marché, nous avons toutefois choisi une structure plus différenciée pour le titre 2. Les commentaires des modifications législatives se trouvent aux chiffres suivants: Article de principe (art. 7) ch. 2.2.1.2 Dispositions économiques générales (art. 8a, 9, 11, 16) ch. 2.2.2.2 Economie laitière (art. 28, 29, 36, 36a, 38, 39, 42, 43) ch. 2.2.3.2 Economie animale (art. 48, 50, 51, 52, 53, 187b) ch. 2.2.4.2 Production végétale (art. 58) ch. 2.2.5.2 Economie viti-vinicole (art. 63, 64, 66) ch. 2.2.6.2 Paiements directs (art. 70, 76, 76a, 77) ch. 2.3.2 Mesures d'accompagnement social (art. 79, 80, 86a) ch. 2.4.2 Améliorations structurelles (art. 87, 89, 93, 94, 95, 105, 106, 107) ch. 2.5.2 Recherche, vulgarisation, encouragement de la sélection animale et végétale (art. 138, 139) ch. 2.6.2 Protection des végétaux et matières auxiliaires (art. 148, 148a, 156, 157, 159a, 160) ch. 2.7.2 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (art. 166, 169, 173, 175) ch. 2.8.2 Dispositions finales (art. 177a, 181, 182) ch. 2.9.2

E. 45

Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les épizooties (LFE), RS 916.40.

4459

E. 46

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

4460 de produits permettant de réaliser une forte valeur ajoutée. Il convient donc de compléter l'article dans ce sens.

E. 47

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

4461 La fixation de prix indicatifs doit – nous l'avons dit – être liée à certaines exigences: ils doivent être discutés verticalement dans une filière entre des représentants des acheteurs et des vendeurs. Un barème de qualité des produits doit leur être associé, et ils ne peuvent en aucun cas concerner les prix à la consommation, mais seulement ceux du commerce intermédiaire. Les entreprises ne sont pas tenues de respecter ces prix, et ces derniers ne peuvent pas non plus être déclarés obligatoires par le Conseil fédéral. Mesures d'entraide

Parallèlement à la déréglementation des marchés agricoles, les mesures d'entraide des branches gagnent en importance (subsidiarité de l'Etat). On ne peut toutefois exclure, en l'absence de conditions-cadre étatiques, que des entreprises en profitent sans y prendre part ou sans en supporter les frais. Ces resquilleurs décourageraient en fin de compte tous ceux qui participent aux mesures communes. Il est scientifiquement prouvé⁴⁸, mais aussi bien connu dans la pratique, que de nombreux producteurs et transformateurs sont disposés à agir solidairement tant que les autres en font de même. Ce type de «solidarité conditionnelle» comporte le risque que la désolidarisation de quelques acteurs entraîne une érosion à grande échelle des mesures d'entraide. En se basant sur l'art. 9 LAgr, le Conseil fédéral peut soutenir les mesures d'entraide des interprofessions en étendant la validité de leurs décisions aux non-membres. La loi doit toutefois stipuler que cette disposition ne s'applique qu'aux mesures dont l'effet est potentiellement compromis. Il convient en outre de préciser que les organisations peuvent percevoir des cotisations de leur membres pour financer l'administration. Par contre, les non-membres ne peuvent, comme jusqu'à présent, pas y être contraints.

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

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

E. 48

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

4462 Grisons»). Ces critiques visent la perte de crédibilité du système de protection des appellations d'origine contrôlée (AOC) et des IGP. L'UE, quant à elle, ne restreint pas la provenance des matières premières utilisées dans les produits IGP. Si la Suisse introduisait cette exigence complémentaire, elle compromettrait par conséquent l'eurocompatibilité de son registre des AOC et IGP et rendrait éventuellement plus difficile la reconnaissance réciproque prévue des registres et des indications géographiques enregistrées. Nous renonçons donc à proposer une telle adaptation. Un certain potentiel pour des tromperies existe cependant, dans la mesure où les consommateurs attachent davantage d'importance aux matières premières dans les denrées alimentaires que, par exemple, dans des produits industriels. En ce sens, il faudra veiller dans le cadre de la procédure d'enregistrement à faire de sorte que la majeure partie de chacune des matières premières proviennent de Suisse pour les produits bénéficiant d'une indication géographique. Plusieurs groupements, ayant perçu cette sensibilité des consommateurs, ont d'ores et déjà opté pour l'utilisation exclusive de matières premières suisses. Certains pays membres de l'UE

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

E. 49

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

E. 50

Pacta sunt servanda: principe découlant de la Convention de Vienne sur le droit des traités.
51 Prise de position commune de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public concernant le rapport entre le droit international et le droit national dans le cadre de l'ordre juridique suisse, JAAC 53.54, p. 442. 52 Message relatif à une nouvelle constitution fédérale; FF 1997 I 136. 53 Prise de position commune de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public concernant le rapport entre le droit international et le droit national dans le cadre de l'ordre juridique suisse, JAAC 53.54, p. 439.

4463

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.