



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Office fédéral de l'agriculture OFAG

Rapport sur les résultats de la consultation rela- tive à la constitution d'une réserve au bilan, destinée au financement de me- sures d'accompagnement en faveur de l'agriculture

Février 2009

Table des matières

1 Remarques liminaires	3
2 Résultats	3
2.1 Position de principe sur le projet	3
2.2 Fonds spécial au sens de l'art. 52 LFC	4
2.3 Limitation à l'agriculture	4
2.4 Recours à des sources de financement complémentaires	5
2.5 Limitation de la durée de la mesure	6
2.6 Propositions de modifications rédactionnelles	6

1 Remarques liminaires

Le 10 septembre 2008, le Conseil fédéral a habilité le Département fédéral de l'économie (DFE) à ouvrir une procédure de consultation relative à la constitution d'une réserve au bilan, destinée au financement de mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture. Le DFE a proposé de réserver l'ensemble des recettes douanières sur les produits agricoles au bilan du compte d'Etat, à partir de 2009, et d'introduire à cet effet un nouvel article dans la loi sur l'agriculture. Le projet ne portait ni sur la conformité du financement aux exigences du frein à l'endettement ni sur l'aménagement des mesures d'accompagnement.

Le délai de consultation est échu le 21 novembre 2008. Pour le présent rapport sur les résultats, nous avons tenu compte des 77 avis qui nous sont parvenus avant le 3 décembre 2008. Les abréviations figurent dans la liste annexée au présent rapport.

2 Résultats

Les résultats de la consultation sont présentés dans l'ordre suivant : cantons, partis politiques, organisations.

La plupart des réponses présentent une position de principe concernant un accord agroalimentaire entre la Suisse et l'UE (ALEA), ou un accord de l'OMC. Etant donné que ces deux points ne jouent pas de rôle pour le projet mis en consultation, ces avis n'ont pas été évalués.

2.1 Position de principe sur le projet

La majorité des cantons approuvent le projet. Les cantons de VD et du JU sont d'avis que la solution préconisée est trop peu contraignante. Ils demandent des garanties plus concrètes et plus fiables concernant le financement des mesures d'accompagnement.

Parmi les partis politiques, le PSS, le PDC, le PRD et le PCS jugent positivement le projet de financement spécial au sens de l'art. 53 LFC. Le PCS demande que l'agriculture assume sa responsabilité en matière d'écologie et que les objectifs environnementaux définis dans le rapport établi par l'OFEV et l'OFAG constituent une condition contraignante pour le financement des mesures d'accompagnement.

L'UDC considère que le projet est un exercice alibi, qu'il ne s'agit de rien d'autre que d'une prime à la cessation d'exploiter (« Sterbeprämie » soit « prime à la mort des paysans ») pour une grande majorité des paysans. Les Verts n'approuvent pas le projet, ils lui reprochent l'absence de stratégie permettant de maintenir la création de valeur ajoutée dans l'agriculture sans perte de revenus et l'absence d'une évaluation de la durabilité. Ils estiment qu'il faut rendre compte de la manière dont l'agriculture pourra continuer de fournir les prestations multifonctionnelles que la population attend d'elle. Ils sont d'avis que le projet impliquerait de demander au Parlement de s'engager financièrement sans connaître la nature des mesures d'accompagnement à financer et sans savoir d'où viendraient effectivement les moyens alloués. Ce dernier point est également critiqué par le PSS.

L'Union suisse des paysans (USP), IP Suisse, Bio Suisse et les organisations paysannes liées aux produits approuvent la préparation du financement des mesures d'accompagnement, mais sont majoritairement d'avis que le projet est trop peu

contraignant. Le VKMB, l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales (USPF) ainsi que les organisations paysannes romandes (Agora, Uniterre, Prométerre) rejettent le projet, qui ne va pas assez loin et n'est pas assez contraignant. Les organisations de consommateurs ont un avis partagé. Alors que le Forum des consommateurs (kf) approuve le projet, la Fondation pour la protection des consommateurs le rejette, arguant que les mesures d'accompagnement n'incluent aucune stratégie permettant la résolution des problèmes liés à un ALEA.

Economiesuisse et les employeurs sont opposés au projet, alléguant que la solution du problème est repoussée à plus tard et que le montant minimum est cimenté. Ils considèrent en outre qu'une grande incertitude demeure en ce qui concerne l'évolution future aux plans politique et économique. Si pour des raisons politiques, on devait maintenir la création d'une réserve au bilan, il y aurait lieu de procéder à deux modifications de fond: le montant de la réserve devrait être fortement réduit et les moyens devraient explicitement aussi servir à financer des mesures d'accompagnement concernant le premier échelon de transformation de l'industrie agro-alimentaire.

L'Union suisse des arts et métiers, l'Union syndicale suisse, l'IGAS et les organisations des échelons situés en aval du secteur agro-alimentaire (fial, SFF, Coop, Migros et Réservesuisse) ont exprimé un avis favorable au projet. Par contre, les organisations de défense de l'environnement (Pro Natura, ASPO) rejettent le projet pour les mêmes raisons que le parti des Verts.

2.2 Fonds spécial au sens de l'art. 52 LFC

Une minorité des cantons (UR, OW, NW, FR, SH et GR) exigent un fonds spécial au sens de l'art. 52 LFC, alimenté en continu par des dépenses effectives de la Confédération.

Parmi les partis, le PSS soutient cette solution; le PRD, lui, y est clairement opposé. Les autres partis ne se sont pas explicitement exprimés sur cette question.

Les milieux paysans (USP, AGORA, Prométerre, FPSL), les organisations des secteurs situés en amont et en aval (swisssem, Swiss granum, SGPS, SKGS et swisscofel) ainsi que l'Union suisse des arts et métiers sont favorables à la création d'un fonds spécial. Migros est d'avis que cette proposition est une solution envisageable; par contre, l'Union professionnelle suisse de la viande, le Centre patronal, Coop et le Forum des consommateurs la rejettent.

2.3 Limitation à l'agriculture

Trois cantons (NW, GR, AI) demandent que le financement spécial soit utilisé exclusivement pour les mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture. Les autres cantons ne s'expriment pas à ce sujet.

Parmi les partis, seul le PSS prend position. Il souhaite, lui aussi, que les fonds ne soient utilisés que pour l'agriculture.

Sur ce point, les milieux paysans ont un avis partagé. L'USP et l'USPF souhaitent limiter ce financement spécial à l'agriculture. Swisssem, Suisseporcs, Swiss granum, swisspatat, swisscofel, l'UMS, economiesuisse et l'Union suisse des arts et métiers

souhaitent l'implication du premier échelon de la commercialisation et de la transformation.

IP-Suisse et les représentants de l'industrie alimentaire (VSF, OSB, IPL, Emmi, ACCCS, FMS, Coop, FIAL, UPSV, Uniterre, IGAS) sont favorables à une extension à l'ensemble de la chaîne de création de valeur ajoutée.

Ils se réfèrent aux mesures de soutien mises en place par l'UE et souhaitent disposer d'armes égales en cas d'ouverture des marchés. Il est proposé dans certaines prises de position (Swiss granum, FMS, fial), que la base légale soit inscrite dans un acte normatif spécifique (arrêté), ce qui permettrait d'élargir le domaine d'application. La question du financement doit être résolue de façon conforme au mandat confié par le DFE au « Groupe de travail Mesures d'accompagnement », qui élabore des propositions pour l'ensemble du secteur agroalimentaire.

Coop ne souhaite pas l'élaboration d'un projet de financement séparé pour l'industrie alimentaire.

2.4 Recours à des sources de financement complémentaires

Relèvement provisoire de la taxe sur la valeur ajoutée

Le projet propose, comme source de financement optionnelle pour les mesures d'accompagnement, le relèvement provisoire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Les cantons FR et JU sont opposés à une augmentation de la TVA, parce qu'elle aurait pour conséquence d'accroître les coûts pour l'agriculture au lieu de les réduire, ce qui nuirait à la compétitivité de cette dernière. Les cantons JU et VD sont contre une participation des cantons au financement des mesures d'accompagnement.

Le PRD s'oppose à une augmentation des impôts. Par contre, le PSS ne rejette pas d'emblée l'idée d'une augmentation de la TVA limitée dans le temps. Il juge cependant inopportun d'augmenter exclusivement le taux réduit de la TVA sur les produits de base.

Les milieux paysans (Uniterre, USPF, Prométerre) et Emmi jugent une augmentation de la TVA peu probable. Les grands distributeurs (Migros, Coop) et les consommateurs (kf) la rejettent. Coop souhaite épargner les consommateurs, qui paient déjà les taxes douanières sur les produits agricoles. Si une augmentation de la TVA devait être prise en considération, Migros jugerait envisageable un relèvement provisoire modéré, qui devrait toutefois être perçu de façon linéaire, comme pour la révision de l'AI. L'Union professionnelle suisse de la viande (UPSV) demande que le Conseil fédéral renonce à la partie B du projet concernant la TVA, afin de garder une marge de manœuvre aussi large que possible pour un financement des mesures d'accompagnement conforme au frein à l'endettement. Sans cela, il ne serait plus possible de réduire le taux de TVA.

Autres sources de financement proposées

Cinq cantons (OW, NW, ZG, TG, VD) s'opposent à une compensation par le budget agricole ordinaire de la Confédération, car l'agriculture serait deux fois perdante. Trois cantons (UR, ZG, NW) considèrent qu'il serait correct que la Confédération préfinance les coûts des mesures d'accompagnement, qui seraient ensuite compensés

par l'augmentation des recettes fiscales engendrée par l'accroissement du produit intérieur brut. Ils estiment que cette solution est conforme au frein à l'endettement et qu'elle doit être approfondie. Le canton AG s'oppose à un financement par des excédents structurels et un accroissement des recettes dû à une augmentation des taxes. Il estime en effet que certains secteurs économiquement importants, à forte valeur ajoutée, seraient affaiblis au profit de l'agriculture, dont la valeur ajoutée est moindre. Une augmentation fiscale affaiblirait les effets positifs du libre-échange. C'est pourquoi il se prononce en faveur d'une compensation assumée par le champ d'activité de l'agriculture. Il suggère en outre que le soutien accordé à l'agriculture soit remanié avant l'entrée en vigueur d'un ALEA. Les contributions à la surface, qui ont pour effet de consolider les structures existantes, devraient être remplacées par des aides à la cessation de l'exploitation et à la reconversion professionnelle.

Comme sources de financement complémentaire, les femmes rurales (USPF) proposent des taxes sur la vente de terrains à bâtir et sur l'exportation de biens industriels et de services. Emmi estime qu'il n'est pas judicieux de financer des mesures d'accompagnement par des coupes dans le budget agricole. Le Centre patronal juge préférable de réaliser des économies dans d'autres domaines plutôt que de hausser la TVA. L'IGAS souligne le fait que les organisations de consommateurs (FRC, ACSI, FPC) qu'il a consultées l'ont mis en garde contre les dangers du recours à de nouvelles sources de subventionnement.

2.5 Limitation de la durée de la mesure

Les cantons, à une exception près, se sont prononcés contre une limitation de la durée à 8 ans. Seul le canton de BE souligne l'importance de la limitation.

Le PRD et le PSS soutiennent que les mesures d'accompagnement ne peuvent être octroyées que pour une durée limitée.

Les milieux paysans (USP, swissem, FSEPV, FSPC et ACCCS), les transformateurs (VSF, FMS), les interprofessions (Swiss granum, swisscofel), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et l'industrie alimentaire (fial) sont favorables à des mesures d'accompagnement permanentes. Economiesuisse préconise que les mesures permanentes destinées à l'agriculture soient incluses dans le budget agricole ordinaire.

2.6 Propositions de modifications rédactionnelles

Commentaire

Trois cantons (FR, JU, VD) critiquent le fait que les conséquences d'un ALEA sont représentées de manière trop optimiste dans le commentaire. Ils sont d'avis que la baisse des coûts dans l'agriculture ne pourra pas être suffisante, en raison du niveau des coûts, généralement élevé, et du niveau des charges, particulièrement élevé en Suisse. Le canton GR considère qu'une évolution des structures de 2,5 pourcent par année au cours des 20 prochaines années ne serait pas raisonnable. Le canton VD souhaite que l'on précise quelle serait l'utilisation des fonds si aucun des deux accords n'aboutissait.

Selon le canton TG, Prométerre, l'ASS et l'UMS, l'estimation des dépenses pour les mesures d'accompagnement est trop basse compte tenu des manques à gagner attes-

tés. Le Centre patronal considère qu'une augmentation durable de 0,5 % de la croissance en raison d'un ALEA est une estimation trop optimiste étant donné la crise financière. Economiesuisse demande une vérification du montant des contributions estimé. Elle demande que l'on prenne en compte en particulier le revenu escompté à long terme et la structure d'âge des agriculteurs, étant donné que les nouveaux agriculteurs commençant leur activité aux conditions de l'ALEA doivent bénéficier d'une indemnisation moins élevée. En outre, un recul du revenu sectoriel de plus de 2,5% serait également supportable.

Les milieux paysans (USP, Prométerre) contredisent l'affirmation figurant en page 25 (1.5.3) du projet mis en consultation, selon laquelle les recettes douanières sur les produits agricoles pourraient le cas échéant s'avérer suffisantes. Les dépenses nécessaires pour les mesures d'accompagnement, permanentes ou limitées dans le temps, seraient considérablement plus élevées. Uniterre critique le fait que l'on envisage seulement une réduction, et non une augmentation, de l'affectation spéciale.

Modification de la loi sur l'agriculture (LAgr)

AGORA est d'avis que le financement spécial mentionné à l'*alinéa 2* de l'article 19a ne devrait pas être limité exclusivement à un accord OMC ou à un ALEA.

Le canton BL demande la suppression de la première phrase de l'*alinéa 3*, à laquelle il reproche de prêter à confusion. Selon lui, on pourrait comprendre que, après 8 ans, les moyens devraient être automatiquement investis dans des mesures d'accompagnement. A l'*alinéa 4*, il demande que la durée des mesures d'accompagnement soit limitée à 5 ans après la conclusion d'un accord. Le canton FR et AGORA relèvent que, si le besoin financier était plus faible, le Conseil fédéral pourrait réduire l'affectation spéciale ; ils mettent en garde contre le fait que rien n'est prévu pour le cas contraire.

4

Liste des participants à la consultation

Autorités

Gouvernement du canton de Zurich	ZH
Gouvernement du canton de Berne	BE
Gouvernement du canton de Lucerne	LU
Gouvernement du canton d'Uri	UR
Gouvernement du canton de Schwytz	SZ
Gouvernement du canton d'Obwald	OW
Gouvernement du canton de Nidwald	NW
Gouvernement du canton de Glaris	Comité direc- teur
Gouvernement du canton de Zoug	ZG
Gouvernement du canton de Fribourg	FR
Gouvernement du canton de Soleure	SO
Gouvernement du canton de Bâle-Ville	BS
Gouvernement du canton de Bâle-Campagne	BL
Gouvernement du canton de Schaffhouse	SH
Service de l'agriculture du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
Service de l'agriculture du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
Gouvernement du canton de Saint-Gall	SG
Gouvernement du canton des Grisons	GR
Gouvernement du canton d'Argovie	GT
Gouvernement du canton de Thurgovie	TG
Gouvernement du canton du Tessin	TI
Gouvernement du canton de Vaud	VD
Gouvernement du canton du Valais	VS
Gouvernement du canton de Neuchâtel	NE
Gouvernement du canton de Genève	GE
Gouvernement du canton du Jura	JU

Partis politiques

Parti radical-démocratique suisse	PRD
Parti socialiste suisse	PSS
Union démocratique du centre	UDC
Parti démocrate-chrétien suisse	PDC
Parti écologiste suisse	PES
Parti chrétien social	PCS

Organisations paysannes et professionnelles

Union suisse des paysans	USP
Association des groupements et organisations romands de l'agriculture	AGORA
Association suisse des petits et moyens paysans	VKMB
Uniterre	
Union suisse des paysannes et des femmes rurales	USPF
Communauté protestante suisse de travail église et agriculture	SRAKLA
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB
Association suisse des organisations d'agriculture biologique	BIO SUISSE

Association suisse des paysans et paysannes pratiquant la production IP-Suisse intégrée	
Association vaudoise de promotion des métiers de la terre	Prométerre

Moyens de production

fenaco	
Association suisse des producteurs de semences	swissem
Association Suisse des Sélectionneurs	ASS
Association suisse des fabricants et commerçants de machines agricoles	ASMA
Association suisse des fabricants d'aliments fourragers	VSF

Economie laitière

Producteurs suisses de lait	FPSL
Organisation sectorielle pour le beurre	OSB
Interprofession Poudre de Lait Suisse	IPL
Emmi Schweiz AG	Emmi

Production animale

Fédération suisse des engraisseurs professionnels de veaux	SKMV
Suisseporcs	
Association des producteurs suisses d'œufs	GalloSuisse
Association suisse des producteurs de volaille	ASPV

Production végétale

Swiss granum	
Fédération suisse des producteurs de céréales	FSPC
Association des centres collecteurs collectifs de céréales de Suisse	ACCCS
Fédération des meuniers suisses	FMS
Swisspatat	
Swisscofel, Association Suisse du Commerce Fruits, Légumes et Pommes de terre	swisscofel
Union maraîchère suisse	UMS

Commerce de détail et consommation

Fédération des coopératives Migros	Migros
Coop Suisse	Coop
Konsumentenforum	kf
Fondation pour la protection des consommateurs	FPC

Associations économiques et industrie alimentaire

Economiesuisse - Fédération des entreprises suisses	economiesuisse
Union patronale suisse	
Union suisse des arts et métiers	USAM
Union syndicale suisse	USS
Centre Patronal	
Fédération des industries alimentaires suisses	fial
Réservesuisse	
Union professionnelle suisse de la viande	UPSIV

Protection de l'environnement, de la nature et des animaux

Association Suisse pour la Protection des Oiseaux - BirdLife Suisse ASPO
Pro Natura

Autres groupements

Interessengemeinschaft Agrarstandort Schweiz

IGAS