

**« Paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture –
une analyse des bénéficiaires des principaux types de
paiement »**

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E)
du 3 juillet 2001**

Avis du Conseil fédéral

du 7 décembre 2001

Introduction

Lors d'un séminaire qui a eu lieu les 28 et 29 janvier 1999, les commissions de gestion ont décidé de procéder à une évaluation des flux financiers de la politique agricole. Un groupe de travail «politique agricole» a été constitué à cet effet au sein de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E). Sa composition a changé à plusieurs reprises durant l'enquête, notamment en raison du passage à une nouvelle législature. Ainsi, le premier président, le conseiller aux Etats Pierre Aeby, a été remplacé par le conseiller aux Etats Peter Bieri.

Le groupe de travail «politique agricole» a abordé les questions suivantes:

- De quelle manière les paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture sont-ils versés aux bénéficiaires?
- Qui reçoit les paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture?
- Dans quelle proportion les différentes catégories de bénéficiaires reçoivent-elles ces paiements?

Au début de mai 1999, la CdG-E a confié la partie scientifique de l'évaluation à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA). Celui-ci a livré son rapport final en février 2001. Le groupe de travail «politique agricole» s'est réuni en séance huit fois. Il s'est notamment fondé sur le rapport de l'OPCA pour rédiger son propre rapport final. Le chef du Département fédéral de l'économie (DFE) et le directeur de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont eu l'occasion, le 29 mai 2001, de donner leur avis sur un projet de ce dernier. A son tour, la CdG-E a traité le rapport le 3 juillet 2001; elle l'a approuvé à l'unanimité et en a autorisé la publication, de même que celle du rapport de l'OPCA.

Le rapport de la CdG-E contient sept recommandations et trois postulats. Ces derniers ont été déposés séparément en tant que postulats de la commission. Le texte a ensuite été transmis au Conseil fédéral avec la prière de se prononcer d'ici à fin décembre 2001 sur le contenu du rapport et les recommandations.

Avis du Conseil fédéral

Généralités

Le Conseil fédéral juge utile l'analyse de la CdG-E concernant les paiements de la Confédération en faveur de l'agriculture et remercie toutes les personnes y ayant participé.

Il constate avec satisfaction que l'exécution des paiements analysés se déroule correctement. Les paiements sont versés aux bénéficiaires prévus par la loi. De même, l'organisation est correcte en ce qui concerne le dépôt et l'examen des demandes, ainsi que le versement des montants. Ces constatations 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 loi sur l'agriculture (LAgr), 37 ordonnances d'exécution sont entrées en vigueur en 1999, dont certaines traçaient 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, pour lesquels des améliorations sont recommandées. Le Conseil fédéral se prononcera ci-après en détail sur ces recommandations.

Celles-ci ont trait à des questions de procédure, à la coordination des systèmes informatiques et à l'établissement des rapports sur les conséquences des paiements versés à l'agriculture. D'une manière générale, le Conseil fédéral considère l'optimisation des procédures comme une tâche permanente.

En ce qui concerne l'organisation de l'exécution, le Conseil fédéral ne souhaite pas remettre en question, peu de temps après l'introduction de la nouvelle politique agricole, la solution décentralisée choisie par le législateur et en principe prévue dans la constitution, consistant à associer les cantons et les organisations privées. Les autorités compétentes examinent néanmoins régulièrement les processus de mise en œuvre, notamment en vue d'une simplification, et procèdent aux adaptations requises.

Actuellement, plusieurs systèmes informatiques sont utilisés dans l'exécution de la politique agricole. Ils sont compatibles, dans la mesure où une mise en œuvre adéquate semblait l'exiger. Le Conseil fédéral est toutefois disposé à demander que l'on approfondisse la question et que l'on recherche des solutions appropriées pour une meilleure coordination. En ce sens, il conviendra aussi d'examiner la possibilité d'instaurer un système de données permettant à la Confédération de vérifier en tout temps les conditions liées à l'octroi des paiements et le droit des bénéficiaires. Le Conseil fédéral chargera le DFE de prendre les dispositions nécessaires à cet effet.

L'ordonnance du Conseil fédéral sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture (RS 919.118) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Elle exige que l'OFAG présente chaque année un rapport illustrant l'évaluation de la situation de l'agriculture sous l'angle de la durabilité. Le premier de ces rapports (Rapport agricole 2000) est paru en novembre 2000. Il a été bien accueilli. Les trois dimensions de la durabilité, soit l'économie, l'écologie et le social, y sont prises en considération. Les incidences de la politique agricole dans ces trois domaines sont déterminées à l'aide d'indicateurs choisis. Des études particulières renseignent par ailleurs sur l'efficacité et l'efficience de mesures spécifiques. L'élaboration des rapports est constamment développée. Celui de 2001 décrit ainsi un système permettant d'apprécier la situation sociale dans l'agriculture et un autre servant à apprécier la durabilité de l'agriculture à l'aide d'indicateurs. A l'avenir, l'OFAG tiendra aussi compte des propositions de la CdG-E. Un premier pas dans cette direction a déjà été fait dans le Rapport agricole 2001, la répartition des paiements directs y étant présentée du point de vue des bénéficiaires (cf. explications relatives à la recommandation 3).

Prise de position sur les recommandations

Recommandation 1

La Commission de gestion invite le Conseil fédéral à analyser les procédures de demande, d'examen des demandes et de versement des paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture, dans la perspective de leur éventuelle simplification, concentration et optimisation.

L'exécution des mesures de politique agricole n'est pas centralisée. Pour ce qui est des paiements directs, elle incombe aux cantons, qui sont habilités à déléguer des tâ-

ches de contrôle à des organisations privées. Ils le font notamment dans le domaine des paiements directs écologiques, lorsqu'il s'agit, par exemple, de vérifier si les prestations écologiques requises ont été fournies. La Confédération, quant à elle, exerce la haute surveillance. De même, les cantons sont responsables des tâches d'exécution liées à l'octroi des contributions pour améliorations structurelles, alors que cette responsabilité revient à la Confédération en ce qui concerne les aides accordées dans le secteur laitier. L'OFAG a attribué à un organe externe un mandat de prestations pour l'administration de ces dernières (Fiduciaire de l'économie laitière).

L'organisation décentralisée présente plusieurs avantages; les instances concernées connaissent bien les conditions locales, sont aptes à créer une base de confiance plus solide et à intervenir rapidement et efficacement sur les lieux. Elle présente par contre le désavantage de rendre une exécution uniforme plus difficile. Une centralisation pourrait, certes, conduire à certaines améliorations, mais aux dépens des points précités.

Lorsqu'il s'agit d'optimiser les procédures, il faut prendre en compte les particularités des diverses mesures. En ce qui concerne les paiements directs, le législateur a défini des exigences rigoureuses ou du moins fixé un cadre en ce sens. De nombreuses données statistiques doivent par conséquent être saisies de manière détaillée, ce qui entraîne une charge considérable dans les cantons et les services fédéraux.

Dans l'ensemble, la CdG-E arrive à la conclusion que malgré quelques insuffisances, les mesures sont exécutées correctement. C'est pourquoi, le Conseil fédéral ne souhaite pas remettre en question la solution actuelle de la décentralisation car, d'une part, les procédures ne sont pas encore en vigueur depuis longtemps et, d'autre part, les instances concernées ont parfois beaucoup investi dans les instruments d'exécution (informatique). Il considère toutefois l'examen et l'amélioration des procédures comme une tâche permanente, qui doit être accomplie sur la base de l'organisation actuelle. L'OFAG en assumera la responsabilité et veillera à chercher des possibilités d'amélioration, en collaboration avec les instances concernées.

Recommandation 2

Le Conseil fédéral est invité à coordonner les systèmes informatiques utilisés en vue de l'exécution efficace des mesures de politique agricole. Il faut, d'une part, harmoniser les systèmes informatiques de la Confédération (au sein de l'OFAG et entre l'OFAG et l'OFS) et, d'autre part, uniformiser les structures des données avec les organes d'exécution. A cette fin, il faut créer, en coordination avec les cantons, un système d'identification unique des exploitations agricoles, qui sera appliqué pour toutes les prestations des pouvoirs publics.

Lors de son évaluation, la CdG-E a constaté que dans des cas présentant des incertitudes, l'OFAG ne dispose pas lui-même de toutes les informations nécessaires à vérifier le droit d'un requérant aux contributions. Il doit recourir à l'aide des cantons pour clarifier la situation dans le cadre d'une procédure d'élimination des divergences. L'impossibilité de l'OFAG de déterminer directement et automatiquement la somme totale des paiements que touche une exploitation de la Confédération est un autre point critique. Les deux points mentionnés sont liés à l'organisation des moyens informatiques. Le premier a en outre trait à l'organisation décentralisée de l'exécution.

Divers instruments informatiques sont utilisés pour l'exécution des mesures de politique agricole. A l'OFAG, il s'agit du système d'information sur la politique agricole (SIPA) qui sert à gérer les données agricoles, surtout en vue de la vérification des paiements directs. Les contributions pour les améliorations structurelles et le contingentement laitier sont administrés à l'aide des systèmes MAPIS et AGIS-TAC respectivement. Enfin, la Fiduciaire de l'économie laitière assure la gestion des aides dans son domaine sur la base d'un mandat de prestations. Ces systèmes informatiques ont été adaptés les uns aux autres, dans la mesure où cela semblait indiqué de par les procédures d'exécution et où les dépenses restaient dans des limites raisonnables. On a, par exemple, choisi le même environnement de développement pour toutes les applications.

Lors de l'introduction du SIPA, on visait une homogénéisation des structures de données au plan cantonal. A cet effet, des structures d'enregistrement générales et contraignantes ont, par exemple, été définies. Il en est résulté de nettes améliorations, mais il n'existe pas encore de solution informatique uniforme Confédération – cantons. Ces derniers s'identifient fortement avec leurs propres systèmes TED. Certains d'entre eux ont beaucoup investi dans ces solutions au moment de l'introduction des paiements directs en 1993 et les ont également adaptées au prix fort pour tenir compte des nouvelles exigences imposées dès 1999.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E, selon lequel un système d'identification unique des exploitations agricoles simplifierait l'exécution de diverses mesures. La centralisation occasionnerait toutefois des dépenses considérables. Il en va de même de la mise sur pied et de la gestion d'un système de données mettant à disposition en tout temps les informations sur les conditions liées à l'octroi des paiements et sur le droit des bénéficiaires.

Le Conseil fédéral est disposé à faire étudier des solutions envisageables pour améliorer la coordination des systèmes informatiques et pour créer un système de données central. Il a chargé le DFE de prendre les mesures nécessaires.

Recommandation 3

Le Conseil fédéral est invité à examiner les effets des prestations de l'Etat sur le développement des structures agricoles dans la perspective présentée ici (*point de vue des bénéficiaires*), et à s'exprimer à leur sujet. A cet égard, il y a lieu de comparer les paiements de l'Etat et leurs effets en fonction des divers objectifs.

Le Conseil fédéral a réglé l'évaluation globale de la politique agricole et celle des prestations de l'agriculture dans l'ordonnance sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture (RS 919.118). Selon cette ordonnance, l'OFAG doit faire état des conséquences des mesures de politique agricole prises par la Confédération ainsi que des prestations de l'agriculture dans les domaines de l'économie, du social et de l'écologie, et les apprécier sous l'angle de la durabilité. A cet effet, il publie annuellement un rapport exhaustif, dont le deuxième est paru en novembre 2001 (Rapport agricole 2001¹).

¹ Cf. www.blw.admin.ch

Dans ce rapport, la perspective des bénéficiaires proposée dans la recommandation 3 a été adoptée pour évaluer et illustrer les prestations de l'Etat dans le domaine des paiements directs. Une récapitulation figure à l'annexe.

De l'avis du Conseil fédéral, la perspective des bénéficiaires donne de précieuses informations sur l'effet que produisent les moyens financiers versés par la Confédération, mais elle ne permet pas d'analyser de manière approfondie et d'apprécier cet effet, notamment en ce qui concerne la réalisation des objectifs fixés en rapport avec le mandat constitutionnel.

Pour ce qui est de l'économie, nous disposons de deux instruments d'analyse bien développés, soit les comptes économiques de l'agriculture et le dépouillement centralisé des données comptables effectué par la Station fédérale de recherches en économie et technologie agricoles de Tänikon (FAT). Le dépouillement centralisé permet aussi d'évaluer les incidences de la politique agricole sur l'évolution des structures. En raison des rapports étoffés qui doivent désormais être livrés conformément à l'ordonnance sur la durabilité, l'évaluation des données comptables a été perfectionnée en 1999. La FAT y inclut les données de quelque 3500 exploitations de référence. Celles-ci sont sélectionnées et pondérées de sorte que l'échantillon soit représentatif de l'agriculture tout entière, alors que, avant 1999, les exploitations de référence résultaient d'une sélection positive (p. ex. limite concernant le revenu accessible, exigence d'une formation professionnelle agricole).

Depuis 1999, les données comptables sont évaluées selon la nouvelle méthode. Celle-ci a par ailleurs été appliquée rétroactivement aux résultats remontant jusqu'à 1990. Le dépouillement centralisé permet donc maintenant de faire des constatations s'appliquant à l'agriculture tout entière. Cet instrument d'analyse ne porte pas seulement sur des éléments structurels et sur les flux financiers de l'Etat, il donne aussi des indications sur les recettes provenant de la vente des produits, la structure des capitaux et du financement, les investissements, ainsi que les coûts et les revenus. Pour obtenir des résultats concluants quant aux conséquences de la politique agricole du point de vue économique et, en partie aussi dans le domaine social, il faut considérer l'interaction de tous ces facteurs. En ne suivant que les flux financiers de l'Etat, on ne parviendra, par exemple, pas à saisir l'effet indirect de la protection à la frontière. Pourtant, celle-ci fait augmenter les prix à la production.

Sur le plan économique, on n'analyse pas seulement les résultats comptables, mais procède aussi à des analyses d'effets ciblées pour évaluer les instruments et les prestations de l'Etat (cf. postulat 2).

Le tableau ci-après récapitule quelques résultats du dépouillement centralisé des données comptables. Il s'agit d'indications sur la structure, le capital, le rendement et le revenu, en moyenne des années 1998/2000, des 11 types d'exploitations que distingue la FAT.

Résultats des exploitations agricoles, selon le type, 1998/2000

Type d'exploitation	Structure			Capital			Rendement		Revenu	
	UTAF1	SAU	UGB3	Actifs	CE4	Rendement brut	PD5	RA6	RT7	
	Nombre	Nombre	Nombre	1000 fr.	%	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	
Grandes cultures	1,04	22,3	7,9	735	35	203 028	35 912	65 853	89 505	
Cultures spéciales	1,33	12,8	3,1	782	34	244 981	22 041	72 405	91 739	
Lait commercialisé	1,35	17,9	24,2	622	43	152 909	39 004	50 295	68 241	
Vaches mères	1,11	17,1	21,3	651	39	129 432	58 622	44 406	76 892	
Autres bovins	1,29	14,9	16,4	497	41	108 448	51 826	34 299	55 214	
Transformation	1,12	11,1	43,0	768	47	260 768	25 803	57 572	73 723	
Chevaux/moutons/chèvres	1,14	13,3	12,1	430	44	86 844	40 508	22 784	52 946	
Exploitations combinées: grandes cultures + lait commercialisé	1,35	24,0	27,9	797	41	238 756	39 654	71 330	84 837	
Exploitations combinées: vaches mères	1,22	23,9	30,3	752	45	221 521	68 635	62 804	86 085	
Transformation combinée	1,31	18,5	37,3	847	41	264 222	35 860	72 357	88 511	
Autres exploitations combinées	1,29	19,6	25,9	755	44	196 748	38 532	58 563	78 377	
1 UTAF	Unités de travail annuel de la famille									
2 SAU	Surface agricole utile									
3 UGB	Unités de gros bétail									
4 CE	Capital étranger									
5 PD	Paiements directs									
6 RA	Revenu agricole									
7 RT	Revenu total									

Pour ce qui est de l'écologie, l'analyse des effets concernant les mesures de politique agricole de la Confédération et les prestations de l'agriculture porte sur six domaines: processus agricoles (azote, énergie et phosphore); pratique agricole (utilisation de matières auxiliaires dans l'agriculture); ressources abiotiques (incidences de la production agricole sur l'eau, le sol, l'air et le climat); ressources biotiques (incidences de l'agriculture sur la biodiversité); comportement envers l'environnement (influence du comportement de la société et des consommateurs sur l'agriculture); comportement envers les animaux. On y réalise des études ciblées qui ont démarré dès l'introduction des paiements directs écologiques en 1993. Des rapports intermédiaires renseignent annuellement sur les résultats et sur l'état des travaux.

L'analyse du social comporte trois parties. Premièrement, on apprécie tous les ans la situation sociale de l'agriculture en fonction des paramètres économiques «revenu» et «consommation privée», d'après le dépouillement des données comptables de la FAT. Deuxièmement, on procède périodiquement à des relevés portant sur cinq thématiques centrales pour la description de la situation sociale. Dans les rapports annuels, on se limite à présenter chaque fois une seule thématique. Le choix s'est porté sur la périodicité de cinq ans, car les changements et les développements ne seraient guère perceptibles à plus court terme; en outre, des enquêtes déjà institutionnalisées sont également effectuées à ce rythme. Troisièmement, des études de cas complémentaires permettent d'approfondir une thématique ou un projet dans le domaine du social.

Recommandation 4

Le Conseil fédéral est invité à donner une définition – uniforme et identique pour tous les offices fédéraux – de l'exploitation à titre principal ou accessoire et de l'intégrer dans les statistiques de l'agriculture.

Dans le cadre des recensements des entreprises et de l'agriculture, l'Office fédéral de la statistique (OFS) saisit tous les cinq ans le nombre d'exploitations gérées à titre principal et accessoire. Le dernier de ces recensements date de l'an 2000. Entre les années de référence, on se fonde sur des estimations. Conformément aux normes internationales, l'OFS utilise le taux d'occupation comme critère de distinction. Une entreprise est considérée comme exploitée à titre principal lorsque le chef d'exploitation y travaille au moins à raison de 50 %, la charge de travail devant atteindre un minimum de 1500 heures par année.

On distingue ces deux types d'exploitations pour certaines mesures individuelles d'amélioration structurelle et pour l'aide aux exploitations. En se fondant sur l'art. 89 LAgr, le Conseil fédéral a précisé, dans l'ordonnance sur les améliorations structurelles (art. 3), que peuvent toucher une aide les exploitations dont au moins la moitié du revenu provient de l'activité agricole (entreprises exploitées à titre principal). Dans la région de montagne et des collines, des aides à l'investissement peuvent aussi être accordées à des exploitations dont le revenu agricole représente au moins un tiers du revenu total (entreprises exploitées à titre accessoire). Selon l'ordonnance sur l'aide aux exploitations (art. 3), cette dernière disposition s'applique par analogie.

La révision partielle envisagée de la loi sur l'agriculture (PA 2007) comprend aussi une nouvelle réglementation du droit de bénéficier d'un soutien pour une améliora-

tion structurelle individuelle et de toucher une contribution au titre de l'aide aux exploitations. A l'avenir, la charge de travail exprimée en unités de main-d'œuvre standard (UMOS) devrait servir de critère pour les deux types de mesures, celle-ci devant correspondre à au moins une UMOS entière dans les exploitations de plaine. Le critère de l'UMOS permet de considérer l'exploitation dans son ensemble et évite ainsi une délimitation basée sur la personne du chef d'exploitation. Il garantit aussi l'égalité de traitement.

Les objectifs de la politique agricole portent avant tout sur les prestations. Que celles-ci soient fournies par des entreprises gérées à titre principal ou à titre accessoire n'est donc pas déterminant. Les exploitations des deux types peuvent s'organiser de manière à pouvoir fournir leurs prestations efficacement. La distinction est du reste de nature purement statistique, car dans la réalité, elle n'est pas toujours aussi nette. C'est pourquoi, ce critère n'est pas primordial dans l'évaluation de l'effet des mesures de politique agricole, contrairement à la taille des exploitations. Il ressort de nombreuses études que celle-ci influe considérablement sur les frais de production et, partant, sur la compétitivité d'une exploitation. Les résultats du dépouillement centralisé sont dès lors évalués en fonction de plusieurs classes de grandeur.

Ces deux critères sont maintenus dans la statistique agricole. La définition relève de l'OFS. La distinction entre entreprises exploitées à titre principal et à titre accessoire est nécessaire pour permettre à l'OFS de fournir ses données, comme convenu, à des organisations internationales telles que l'OCDE, la FAO ou EUROSTAT. Les statistiques internationales distinguent en effet entre ces deux types d'exploitation. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, la législation agricole actuelle utilise toujours ces notions dans le domaine des améliorations structurelles. Une adaptation est toutefois prévue lors de la révision de la loi sur l'agriculture (PA 2007), adaptation selon laquelle ces deux notions ne devraient plus servir de critère dans l'octroi de contributions. Le Conseil fédéral est d'avis que la distinction entre entreprises exploitées à titre principal et à titre accessoire ne saurait être prépondérante dans l'analyse des effets de la politique agricole. Il ne voit donc pas la nécessité d'agir dans ce domaine.

Recommandation 5

Le Conseil fédéral est invité à exposer, dans son rapport sur la politique agricole, dans quelle mesure les subventions liées aux produits laitiers influencent les prix du marché des producteurs et les prix à la consommation, et par là à mesurer l'effet des paiements laitiers par rapport aux objectifs qu'ils doivent servir. L'effet en question doit, en l'occurrence, être mesuré à l'aune des objectifs visés.

Dans le domaine du marché, il est procédé à une analyse approfondie des effets des instruments de politique agricole, en vertu de l'art. 187, al. 13, L'Agr, l'accent étant mis avant tout sur la nouvelle organisation du marché laitier. L'OFAG a chargé l'Institut d'économie rurale de l'EPF de Zurich de procéder aux études nécessaires, afin que celui-ci réexamine le but, l'effet, l'effectivité et l'efficacité des divers instruments (contingentement laitier, suppléments, aides). Seront plus particulièrement analysés les effets des diverses mesures sur la compétitivité, les prix et le commerce extérieur. Les résultats seront disponibles dans le courant de 2002 et publiés sous la forme recommandée par la CdG-E.

Les prix à la production et à la consommation font l'objet de relevés périodiques par la section Observation du marché de l'OFAG. Prix et marges du marché sont publiés mensuellement en fonction des régions et des types de produits. Selon l'ordonnance sur la réorganisation du marché laitier, on entend par prix du lait le prix payé sur les lieux du relevé (au centre collecteur ou à la ferme), compte tenu des suppléments et des déductions autorisés. Sont compris dans le prix du lait le prix de base, y compris le supplément pour le lait transformé en fromage, les suppléments et déductions saisonniers, les suppléments et déductions en fonction de la teneur, de la quantité et de la qualité, les frais de transport, les participations au bénéfice, les versements ultérieurs, les suppléments et déductions pour réfrigération, les primes bio et les coûts d'exploitation des centres collecteurs. Ne sont pas compris dans ce prix le supplément de non-ensilage et les contributions volontaires aux fédérations. Les résultats de l'observation du marché fournissent entre autres les données de base pour l'analyse des effets des mesures de soutien.

Depuis octobre 2000, il est possible de consulter le système d'information sur le lait (www.milchstatistik.ch) lequel dispense des informations concernant la transformation du lait et le versement de suppléments et d'aides. Une partie d'entre elles concerne les données sur la transformation du lait ayant fait l'objet d'une évaluation statistique accessible au public. Les statistiques officielles sont publiées avec un mois et demi de retard. L'autre partie de ces informations comporte des données individuelles protégées accessibles aux seuls utilisateurs enregistrés. On peut notamment y découvrir, pour chaque produit, les versements des suppléments et des aides jusqu'à l'échelon du producteur ou du transformateur. Ces données actualisées reflètent l'état de la veille.

La recommandation 5 est en voie de concrétisation. Les résultats des études sont régulièrement rendus accessibles, et des résumés sont présentés dans le rapport agricole.

Recommandation 6

Le Conseil fédéral est invité à examiner en permanence l'influence des aides de la Confédération dans le domaine laitier sur la structure du marché de l'industrie transformatrice et du commerce.

Dans le cadre de l'analyse de marché décrite ci-dessus, on examinera si les aides accordées dans le domaine laitier permettent d'atteindre les objectifs fixés notamment en matière de prix à la production et de volume des ventes. Cela permettra de conclure indirectement à l'efficacité du versement d'aides à l'industrie transformatrice et au commerce. Ainsi que l'OPCA le relève dans son analyse, le degré de concentration aux échelons de la transformation et du commerce détermine entre autres dans quelle mesure les objectifs en matière de prix à la production et de volume de ventes peuvent être atteints. Par contre, il pourrait être difficile d'évaluer l'influence des aides sur les structures du marché dans le secteur de la transformation du lait. Les facteurs qui façonnent lesdites structures sont extrêmement nombreux, de sorte qu'il est malaisé de définir séparément l'effet des paiements étatiques. Pour que les aides soient efficaces, il est impératif que la concurrence fonctionne sur chaque marché partiel, raison pour laquelle la Commission de la concurrence surveille, sur la base de la loi sur les cartels, les conditions régnant dans le secteur du lait.

Le marché du lait est assujéti à des réglementations étatiques (p. ex. restrictions à l'importation, contingentement) dont la réduction a été amorcée ces dernières années. Dans ce contexte, la Commission de la concurrence (Comco) peut soumettre à l'OFAG et à d'autres autorités des recommandations et des prises de position sur des dispositions réglementaires susceptibles d'influer sur la concurrence.

Là où la législation agricole permet le jeu de la concurrence, la Comco peut rendre des décisions concernant des accords inadmissibles en la matière ou des comportements illicites de la part d'entreprises dominant le marché. C'est dans le sens d'un contrôle des structures que la Commission peut interdire des fusions d'entreprises ou lier celles-ci à des conditions et des charges, si les fusions en question risquent de créer ou de renforcer une position dominante sur le marché.

Le danger existe que des restrictions privées à la concurrence viennent affaiblir les effets favorables qu'exerce sur la concurrence une levée des dispositions étatiques. La Comco n'omet donc jamais de vérifier, à tous les échelons de valeur ajoutée du secteur laitier (marché du beurre et du fromage en particulier), s'il n'existe pas d'accords de concurrence illicites et entame, le cas échéant, les procédures qui s'imposent. Compte tenu du degré élevé de concentration des transformateurs et des détaillants dans le secteur du lait, et en raison aussi de la protection à la frontière qui subsiste, la Commission pourrait bien, ces prochains temps, régulièrement s'occuper de l'évaluation concurrentielle des forces en présence tant du côté de l'offre que de la demande.

Lorsqu'elle évalue les fusions d'entreprises, la Comco tient plus particulièrement compte de l'évolution du marché et de la position des entreprises dans la concurrence internationale; cette évaluation dans le secteur laitier est donc largement tributaire de l'évolution de la politique agricole et surtout de l'ouverture du marché par rapport à l'étranger. Pour ce qui est des transformateurs, la Comco a autorisé sans conditions en 1999 que Toni et Säntis fusionnent pour former la Swiss Dairy Food, cela notamment en raison de l'évolution escomptée du marché. Dans un cas analogue toutefois (marché de la volaille), elle n'a autorisé la fusion Bell – SEG qu'à certaines conditions en 1998 (vente d'une filiale) en faisant valoir les dispositions existantes en matière d'importations.

Compte tenu des conditions-cadre créées par la législation agricole, la Comco prendra les mesures nécessaires pour assurer le libre jeu de la concurrence dans le secteur du lait, en particulier au niveau de la transformation et de la distribution.

Recommandation 7

Le Conseil fédéral est invité à décrire dans son rapport sur la politique agricole, quels sont les intérêts publics servis concrètement par les aides aux investissements consenties (comme, p. ex., les intérêts de la politique agricole, l'aménagement du territoire, l'écologie, l'entretien du paysage rural, etc.).

La constitution fédérale exige de l'agriculture qu'elle contribue non seulement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, mais encore à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée de notre territoire (art. 104, al. 1, cst.).

Il doit être tenu compte de ces conditions-cadre dans l'appréciation des projets d'améliorations structurelles. Ces derniers doivent par conséquent satisfaire à des exigences techniques, ainsi qu'à des critères écologiques et à d'autres relevant de

l'aménagement du territoire. Il est cependant difficile de circonscrire et de quantifier l'utilité des projets dans ces domaines. Dans ses analyses des effets, l'OFAG tâchera néanmoins de procéder à une appréciation et de tenir compte des effets des améliorations structurelles sur le développement durable de l'espace rural.

Réponse du Conseil fédéral aux postulats

Postulat 1

Le Conseil fédéral est invité à créer un système de données permettant à la Confédération de contrôler à tout moment les conditions et la légitimité des bénéficiaires des paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture.

Ce postulat est lié à la recommandation 2 de la CdG-E. Dans la prise de position du Conseil fédéral relative à ladite recommandation, on trouve la réponse concernant la création d'un système de données permettant en tout temps à la Confédération de vérifier les conditions requises et le droit des bénéficiaires de toucher des paiements en faveur de l'agriculture. Le Conseil fédéral est disposé à examiner la chose. Il conviendrait, le cas échéant, d'analyser en particulier le rapport coûts-bénéfices. Le Conseil fédéral a chargé le DFE d'entreprendre les démarches nécessaires en ce sens. Ces travaux sont coordonnés avec ceux qui visent à créer un numéro d'identification unique pour les entreprises, lesquels ont été mis en chantier à la faveur d'une décision du Conseil fédéral datée du 18 septembre 2000. C'est sous la direction du DFE que le DFI, le DFJP et le DFF ont été mandatés pour formuler un concept et les bases juridiques en vue de l'uniformisation du numéro en question.

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Postulat 2

Le Conseil fédéral est invité à poursuivre l'analyse des flux financiers de la politique agricole dans la perspective des bénéficiaires afin de déterminer les effets des paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture sur plusieurs années et de garantir la transparence. A cet égard, il y a lieu de comparer constamment les résultats avec les objectifs de la politique agricole.

Ainsi qu'il a été relevé sous la recommandation 3, l'OFAG a élaboré un concept exhaustif lui permettant de donner suite à l'obligation qui lui est faite dans l'ordonnance sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture d'examiner les conséquences des mesures de politique agricole et de présenter un rapport à cet effet. Ledit concept se fonde sur deux pivots:

- Un monitoring à grande échelle assure le suivi des effets de la politique agricole. Ce monitoring est axé, d'une part, sur les trois dimensions de la durabilité – économie, écologie et social – et, d'autre part, sur les mesures de politique agricole. Des aspects internationaux sont également pris en compte.
- Des analyses des effets permettent d'examiner en détail les mesures de politique agricole quant à leurs conséquences directes et indirectes et à leur efficacité.

Cette analyse a été continuellement développée depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture. Celle-ci exige explicitement, à l'art. 187, al. 13, une évaluation des principales mesures prises dans le domaine du marché cinq ans après son entrée en vigueur. Dans sa réponse à 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, le Conseil fédéral s'est en outre déclaré disposé à évaluer le système des paiements directs en même temps que les mesures de soutien du marché. Des études ont déjà été entamées sur ce soutien dans les domaines du lait, de la viande, des œufs et des céréales, ainsi que sur le contingentement laitier, les instruments de protection à la frontière, la promotion des ventes, les contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers et les contributions pour améliorations foncières. Des évaluations sont aussi en cours dans le domaine des mesures écologiques (compensation écologique, contributions à la protection des eaux selon art. 62a de la loi sur la protection des eaux, programmes de garde d'animaux). Les résultats de ces études sont régulièrement publiés par l'OFAG². Le Conseil fédéral les présentera au Parlement dans le message relatif à la modification de la loi sur l'agriculture (PA 2007) qu'il adressera au Parlement au cours de l'été 2002 et procédera à une évaluation. Le Rapport agricole 2001 a, pour la première fois, présenté une analyse des paiements directs du point de vue des bénéficiaires (section 2.3; «Paiements directs»).

C'est sur la base des résultats disponibles en été 2000 concernant les conséquences de PA 2002 ainsi que des premières analyses des effets, que la Commission consultative agricole, instituée par le Conseil fédéral en mai 2000, a apprécié en novembre de la même année les réformes entreprises jusqu'alors. Dans son bilan intermédiaire, la commission conclut que PA 2002 a donné lieu à des progrès importants dans le domaine de l'écologie et sur les marchés et que la politique existante devrait être consolidée lors d'une prochaine étape de réforme sur la base de l'art. 104 cst., l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture suisse et du secteur alimentaire demeurant une préoccupation majeure.

Le Conseil fédéral est d'avis que des efforts considérables ont d'ores et déjà été entrepris pour examiner et présenter les effets de la politique agricole. Il estime que l'analyse des flux financiers demandée par la CdG-E est un instrument supplémentaire susceptible de fournir des informations sur la répartition des moyens financiers de la Confédération. Elle n'est que partiellement concrétisée aujourd'hui. Mais l'OFAG en assurera le suivi dans ses rapports et en présentera les résultats dans les rapports agricoles.

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

² Cf. www.blw.admin.ch

Postulat 3

Le Conseil fédéral est invité à analyser de façon régulière les effets indirects des mesures de politique agricole et à les évaluer par rapport aux objectifs de la politique agricole. Cette évaluation devrait également tenir compte de ces effets sur d'autres objectifs d'intérêt public. Les résultats devraient figurer dans les rapports sur l'agriculture suisse.

Ainsi qu'il a déjà été relevé en détail précédemment, l'OFAG a élaboré un concept exhaustif en vue d'évaluer la politique agricole. Les instruments nécessaires à cette fin sont développés en permanence. Le concept comprend non seulement l'inventaire périodique des effets économiques, écologiques et sociaux, mais aussi des analyses ciblées des effets. Celles-ci abordent tantôt des mesures individuelles, tantôt d'autres domaines tels que l'impact des paiements directs sur les prix du sol et les fermages.

Dans le cadre de l'appréciation de la politique agricole, on suit et apprécie en permanence toute une gamme d'effets indirects de la politique agricole, notamment dans les domaines écologie et social. Les concepts sous-jacents des rapports sur l'environnement et le social sont exposés dans les rapports agricoles 2000 et 2001 respectivement. L'impact indirect de la politique agricole est par ailleurs examiné dans les analyses des effets.

Le Rapport agricole 2001 présente un concept permettant d'évaluer la durabilité de l'agriculture à l'aide d'indicateurs quantitatifs. Il dégage aussi les objectifs de développement dans les domaines économique, écologique et social. Les valeurs des indicateurs devront ensuite être périodiquement comparées aux valeurs cibles.

Le Conseil fédéral estime que l'analyse et la présentation des effets de la politique agricole, exigées dans le postulat par la CdG-E, sont un processus permanent. Tout comme elle, il estime que les effets indirects de la politique agricole méritent une attention particulière. L'OFAG s'y attardera encore davantage à l'avenir.

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Distribution des paiements directs dans l'optique des bénéficiaires

La plupart des données statistiques sur les paiements directs proviennent de la banque de données SIPA (système d'information pour la politique agricole) développée par l'OFAG. Ce système est alimenté, d'une part, par les relevés annuels des données structurelles lesquels sont compilés et transmis par les cantons et, d'autre part, par les indications relatives aux versements (surfaces, cheptels et contributions pertinentes) de chaque type de paiement direct. La banque de données sert en premier lieu au contrôle administratif des montants versés aux exploitants par les cantons. Autre fonction du système: établir des statistiques générales sur les paiements directs. Grâce à la richesse d'informations et à l'existence de moyens informatiques, bon nombre de questions de politique agricole peuvent être éclairées sous des angles différents. Les aspects suivants présentent un intérêt particulier:

- répercussions des échelonnements et des limitations prévus dans l'ordonnance sur les paiements directs;
- répartition des paiements directs selon les critères du mode de production, du nombre d'UMOS et de l'âge; régions bénéficiaires des paiements directs.

Sur les 72 930 exploitations enregistrées dans le SIPA, 60 702 ont touché des paiements directs en 2000. La plupart des 12 228 exploitations restantes sont trop petites pour avoir droit à des contributions, parce qu'elles disposent de trop peu de surface ou qu'elles n'atteignent pas le nombre requis d'UMOS (0,3).

Répercussions des échelonnements et des limitations

Les échelonnements et les limitations ont un effet sur la répartition des paiements directs. Pour ce qui est des limitations, il s'agit de limites de revenu et de fortune ainsi que du montant maximum par UMOS; les échelonnements dégressifs concernent, quant à eux, les surfaces et les animaux.

Effets des limites d'octroi de paiements directs en 2000

Limitation	Entreprises con-	Réduction	Part dans la con-	Part à la somme
	cernées		tribution	totale
	Nombre	fr.	%	%
par UMOS (45 000 fr.)	1555	2 035 911	3,44	0,09
en fonction du revenu	2692	9 742 376	10,74	0,45
en fonction de la fortune	428	5 107 741	47,91	0,24

Les limites d'octroi entraînent des réductions de paiements directs, surtout pour les 428 entreprises dont la fortune est trop élevée et qui en 2000, ont perdu en moyenne près la moitié des montants qui leur étaient alloués précédemment. Quelque 2700 exploitations ont été touchées par les limites de revenu en 2000. La réduction de leurs paiements directs n'a cependant pas dépassé 10 % en moyenne. Globalement, les limites d'octroi ont conduit à des réductions de près de 17 millions de francs.

Effets de l'échelonnement des contributions en fonction de la surface ou du nombre d'animaux

Mesure	Entreprises concernées	Surface/ effectif par exploitation	Réduction	Part dans la contribution	Part au montant total
	Nombre	ha/UGB	fr.	%	%
Contributions à la surface	6362	41,4	22 478 139	7,2	1,89
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	126	60,6	430 206	6,9	0,02
Contributions générales pour des terrains en pente	68	34,9	33 381	3,4	0,03
Contributions à la compensation écologique	6	39,8	20 440	9,3	0,02
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza (culture extensive)	30	38,4	24 725	5,5	0,07
Contributions pour la culture biologique	481	39,4	222 748	7,8	1,83
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	902	65,3	602 266	9,8	2,43
Contributions pour les sorties régulières en plein air	1414	61,3	881 947	7,3	1,06
Total	7091		24 693 852	7,2	1,34

En tout, 7091 exploitations sont concernées par les échelonnements prévus dans l'ordonnance sur les paiements directs. Dans la plupart des cas, les réductions portent sur diverses mesures. Elles se chiffrent globalement à près de 25 millions de francs et se répercutent notamment sur les contributions à la surface, pour lesquelles des échelonnements sont appliqués à plus de 6000 exploitations (10 % de toutes les exploitations touchant des paiements directs). Quant aux exploitations au bénéfice de contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers, les réductions ne concernent que 126 d'entre elles; en effet, d'autres limitations telles que la limite d'octroi et la déduction pour le lait commercialisé entrent ici en jeu dès avant l'échelonnement des paiements directs.

Les paiements directs écologiques sont eux aussi concernés par les réductions de contributions. Ainsi, les contributions pour la garde d'animaux particulièrement respectueuse de l'espèce (SRPA, SST) sont réduites de 7 à 10 % pour environ 2300 exploitations, alors que quelque 500 exploitations bio touchent des paiements directs réduits de 8 %. Globalement, les réductions liées aux échelonnements ne représentent que 1 % environ de la totalité des paiements directs.

Répartition des paiements directs selon les unités de main-d'œuvre standard

Les paiements directs ne sont versés que si l'exploitation exige le travail d'au moins 0,3 UMOS.

Il ressort du classement des exploitations par UMOS que 5279 exploitations agricoles utilisent entre 0,3 et 0,5 UMOS, ce qui représente environ 8,7 % de toutes les entreprises agricoles ayant droit aux paiements directs. Par contre, la part de paiements directs versés à ces exploitations par la Confédération en 2000 n'a été que de 2,7 %. Alors même que les coûts liés à l'encouragement de ces exploitations ne pèsent pas lourd dans le budget de la Confédération, les paiements directs bénéficient à un grand nombre d'entre elles. A peine 3 % des paiements directs alloués en 2000 ont bénéficié aux exploitations plus grandes, utilisant plus de 5 UMOS. Le suivi de cette statistique dans les années à venir montrera les effets de PA 2002 sur le développement des structures d'entreprise.

selon l'âge

Pour cette évaluation, il n'a été tenu compte que des formes juridiques «personnes physiques» et «société de personnes». Des 60 702 exploitations bénéficiaires de paiements directs, 58 372 appartiennent à ces deux types.

Pour ce qui est des bénéficiaires, c'est la classe d'âge entre 35 et 55 ans qui domine. Près de 45 % des paiements directs sont en l'occurrence alloués à des exploitants de moins de 40 ans.

selon les modes de production

Pour l'évaluation des modes de production, on opère les distinctions suivantes: exploitations fournissant les PER; entreprises fournissant non seulement les PER mais observant en plus les règles de l'agriculture biologique (exploitations bio); exploitations bénéficiaires de paiements directs sans qu'elles ne fournissent les PER (exploitations dites «traditionnelles»).

En 2000, 60 702 exploitations ont touché des paiements directs, dont 51 822 exploitations PER, 4 904 exploitations bio et 3 976 exploitations dites traditionnelles. Avec 44 800 fr. en moyenne, ce sont les exploitations bio qui ont touché le plus de paiements directs par exploitation, en l'occurrence quelque 10 000 fr. de plus que les exploitations PER. Quant au montant moyen versé aux exploitations traditionnelles, il s'est chiffré à 11 000 fr. environ. Il s'agit généralement d'entreprises de taille modeste (8 ha en moyenne, contre 16 et 17 ha respectivement pour les exploitations bio et PER), qui bénéficient jusqu'à fin 2001 de mesures transitoires.

Les paiements directs sont concentrés sur les entreprises respectueuses de l'environnement dans leurs modes d'exploitation. En 2000, 98 % des paiements directs ont été alloués aux exploitations PER et aux entreprises combinant celles-ci avec l'agriculture bio. La plupart des exploitations fournissant les PER ont touché entre 10 000 et 70 000 fr. de paiements directs, contre 10 000 à 90 000 fr. pour les exploitations bio.

selon les régions bénéficiaires

L'élaboration de cartes dressées à l'aide d'un système d'information géographique (SIG) à partir des données SIPA correspondantes donne un aperçu de l'importance régionale des paiements directs. Des cartes thématiques servent de base à l'interprétation et indiquent pour chaque type de paiement direct (mesure) la densité des bénéficiaires dans la commune concernée (Rapport agricole 2001, p. A60–A71).