



Projet soumis à consultation

**relatif à la constitution d'une réserve
au bilan, destinée au financement de
mesures d'accompagnement en faveur
de l'agriculture**

Rapport explicatif

10 septembre 2008

Condensé

Le 14 mars 2008, le Conseil fédéral a décidé d'entamer des négociations avec l'UE au sujet d'un accord de libre-échange agroalimentaire et dans le domaine de la santé publique. Dans la perspective d'un tel accord et d'un éventuel aboutissement du Cycle de Doha de l'OMC, il est prévu de constituer le plus tôt possible une réserve inscrite au bilan du Compte d'Etat, destinée au financement de mesures d'accompagnement (financement spécial) en faveur de l'agriculture.

Le présent dossier de consultation propose l'introduction d'un nouvel article 19a dans la loi sur l'agriculture (LAgr). Cet article envisage, dans le cadre d'un financement spécial au sens de l'art. 53 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC), d'affecter les recettes douanières provenant des produits agricoles importés (chapitres 1 à 24 du tarif des douanes) au financement de mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture. L'affectation doit intervenir en 2009 déjà et se prolonger jusqu'à la mise en oeuvre d'un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire (ALEA) et/ou d'un accord OMC. Comme il ne s'agit pas de mettre en place des mesures permanentes mais que le point final ne peut pas encore être fixé, l'affectation est, dans un premier temps, limitée à huit ans, autrement dit, jusqu'en 2016.

Ce financement spécial et l'affectation précoce de moyens financiers qui ne seront utilisés qu'ultérieurement constitueraient un signal positif susceptible d'établir la confiance, de la part du Conseil fédéral et du Parlement, qui entendent assurer le financement de mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture. L'affectation des moyens financiers précitée ne règle pas encore le problème du financement de mesures d'accompagnement qui doit être conforme aux exigences du frein à l'endettement. Concernant cet aspect, le Conseil fédéral présentera un concept dans le cadre de son message relatif à la mise en oeuvre d'au moins un des deux accords évoqués.

Table des matières

1 Grandes lignes du projet	4
1.1 Contexte	4
1.1.1 Accord de libre échange agro-alimentaire avec l'UE (ALEA)	4
1.1.2 Négociations à l'OMC dans le Cycle de Doha	5
1.2 Nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement	6
1.2.1 Groupe de travail « Mesures d'accompagnement »	6
1.2.2 Interventions parlementaires	7
1.3 Estimation des besoins financiers	8
1.4 Conditions cadre de la politique budgétaire	12
1.4.1 Objectifs de politique budgétaire de la Confédération	13
1.4.2 Options de financement pour les mesures d'accompagnement	13
1.4.3 Conclusion	19
1.5 Mesures prioritaires et bases légales	19
1.5.1 Réserve des recettes douanières sur les produits agricoles et agroalimentaires importés	19
1.5.2 Effets de l'ALEA et des accords de l'OMC sur les recettes douanières	20
1.5.3 Recettes douanières et financement des mesures d'accompagnement	24
2 Commentaires de la nouvelle disposition	26
3 Conséquences	28
3.1 Conséquences pour la Confédération	28
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	28
3.3 Conséquences pour l'économie	29
4 Rapport avec le programme de la législature	29
5 Aspects juridiques	29
5.1 Constitutionnalité	29
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	29
5.3 Frein aux dépenses	30

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Accord de libre échange agro-alimentaire avec l'UE (ALEA)

Le Conseil fédéral a approuvé, le 14 mars 2008, un mandat de négociations commun concernant un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agroalimentaire (ALEA) ainsi qu'une coopération renforcée dans le domaine de la santé publique.

Un ALEA devrait ouvrir globalement et réciproquement les marchés des produits agricoles et des denrées alimentaires. Il devrait permettre d'éliminer les entraves au commerce tant tarifaires (droits de douane et contingents) que non tarifaires (prescriptions diverses en matière de production et d'homologation). L'ALEA ne concernerait pas seulement les matières premières issues de l'agriculture (comme le lait ou les animaux de boucherie), mais également les secteurs situés en amont et en aval de la filière. En d'autres termes, il comprendrait aussi bien les moyens de production et les biens d'investissement (semences, machines, etc.) nécessaires à l'agriculture que les produits transformés (saucisses, yogourts, etc.).

L'ALEA s'inscrit de manière cohérente dans les réformes de la politique agricole menées jusqu'ici et vise à améliorer la compétitivité de l'agriculture suisse sur le plan international. Il contribue à lutter contre la cherté en Suisse et fait partie intégrante de la politique de croissance décidée par le Conseil fédéral en avril 2008. Une ouverture face à l'UE se traduirait par une réduction des coûts de production pour l'ensemble du secteur agroalimentaire, ainsi que par de nouveaux débouchés sur le marché de l'UE. Pour le consommateur suisse, cela entraînerait une baisse des prix des denrées alimentaires. Les retombées sur l'économie seraient largement positives et se traduiraient par une augmentation durable du produit intérieur brut (PIB) de l'ordre de 0,5 %, soit d'au moins 2 milliards de francs par année selon les estimations faites en l'an 2007. Ce projet ne prévoit par contre ni la reprise de la politique agricole commune (PAC) de l'UE ni l'adhésion à l'union douanière communautaire. L'UE représente un marché de 490 millions de consommateurs qui, pour la plupart, ont des préférences et des valeurs (multifonctionnalité de l'agriculture, protection de l'environnement) similaires à celles des consommateurs suisses. Grâce à la suppression des entraves tarifaires et non tarifaires visée par un ALEA, les exportateurs suisses auraient la possibilité de gagner des parts de marché auprès de notre principal partenaire commercial. Tous ces effets et le contenu possible d'un accord sont présentés en détail dans le Rapport en réponse au postulat 06.3401 Frick « Les effets d'un éventuel accord de libre-échange agroalimentaire sur l'agriculture et les secteurs en amont et en aval », approuvé par le Conseil fédéral le 14 mars 2008.

Au plan fédéral, un ALEA aurait comme effet direct la suppression *des droits de douane à l'importation et des subventions à l'exportation* (sur les produits agricoles en provenance de et destinés à l'UE). Déduction faite de ces dernières, cela représenterait pour la Confédération un manque à gagner de l'ordre de 425 millions de francs par an. A noter que l'ampleur de ce manque à gagner au moment de l'entrée en vigueur de l'ALEA varierait selon qu'il aurait été décidé de réduire les droits de douane précédemment dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC ou sur une base autonome, suite notamment à l'augmentation des prix mondiaux des denrées importées.

Des incidences seraient également à prévoir au niveau de la *taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*, dans la mesure où la baisse du prix des produits alimentaires s'accompagnerait d'une modification de la structure et du volume de la consommation de la population suisse. Au final, sous l'effet cumulé de la réduction des prix et de l'augmentation du revenu disponible induites par l'ALEA, on assisterait à une augmentation des recettes de TVA de plus de 110 millions de francs par année dans l'hypothèse où les économies réalisées sur les achats alimentaires (taxés à un taux réduit) seraient consacrés avant tout à l'achat de biens et de services taxés au taux normal.

D'après les simulations d'un modèle en équilibre général, on s'attend par ailleurs, en cas de libre-échange agroalimentaire, à une augmentation permanente du PIB d'au moins 0,5% (plus de 2 milliards de francs par an), une estimation plutôt prudente sous les conditions connues en 2007. Or, un accroissement du PIB conduit après un certain temps également à un accroissement des recettes fiscales fédérales, cantonales et communales. Cet *effet de croissance* se mesurera complètement une fois la nouvelle situation d'équilibre atteinte et dépendra de l'évolution du niveau général des prix. A supposer que la phase d'adaptation en vue de l'obtention du nouvel équilibre s'étende sur dix années à compter de l'entrée en vigueur de l'ALEA, les recettes supplémentaires générées par l'effet de croissance s'élèveraient à quelque 450 millions de francs par an. Cette estimation est obtenue à partir des prévisions conjoncturelles du plan financier 2007-2011¹ et de l'expérience selon laquelle tout accroissement du PIB s'accompagne d'une augmentation proportionnellement équivalente des recettes fédérales. Mais on peut s'attendre à ce que l'effet de croissance se manifeste même avant, quoique dans une moindre mesure.

L'application d'un ALEA impliquerait donc une surcharge budgétaire transitoire pour la Confédération pendant la phase de mise en oeuvre, tandis qu'une augmentation des recettes fédérales interviendrait à plus long terme et durablement.

L'ouverture des marchés représente toutefois un défi de taille pour l'agriculture. Afin de permettre aux exploitations de s'orienter vers les nouveaux marchés et de les aider à se restructurer, l'ALEA ne pourrait être introduit que de manière progressive et devrait être complété par des mesures d'accompagnement.

Le mandat d'élaborer des mesures d'accompagnement ainsi qu'un message sur leur financement est partie intégrante de la décision du Conseil fédéral du 14 mars 2008.

1.1.2 Négociations à l'OMC dans le Cycle de Doha

La participation de la Suisse au système commercial multilatéral est vitale pour son économie nationale qui gagne un franc sur deux à l'exportation. Le cycle actuel de négociations à l'OMC est aussi placé sous le signe du développement. Les pays émergents, dont le secteur agricole est le plus compétitif, visent, à ce titre, une libéralisation importante des échanges agricoles.

¹ Dans le plan financier, les recettes de la Confédération pour l'année 2011 sont estimées à 65 milliards de francs. L'extrapolation de l'évolution des recettes d'ici à 2021 se fonde sur l'hypothèse d'une croissance nominale à moyen terme du PIB de 3% par année (croissance réelle 1,5%, renchérissement 1,5%).

Bien que les chances d'aboutir à court terme à un accord dans le cadre des négociations à l'OMC soient incertaines, on ne peut pas ignorer l'impact qu'un tel accord pourrait entraîner sur l'agriculture suisse. En raison du niveau de protection à la frontière très élevé de la Suisse, les réductions tarifaires prévues selon l'état actuel des négociations placeraient le secteur agroalimentaire suisse devant de grands défis. En vue d'assurer une transition supportable au niveau économique et social, des mesures d'accompagnement seraient nécessaires, car l'effet des réductions tarifaires sur le revenu agricole pourrait être d'un ordre de grandeur similaire à celui consécutif à l'ALEA (voir 1.3). En ce qui concerne des conséquences difficiles à court terme pour le secteur agricole, suite à l'aboutissement d'un accord OMC, le Conseil fédéral, dans sa réponse à la motion Fehr Mario (07.3527) et à l'interpellation Joder (08.3132), a annoncé l'examen de mesures d'accompagnement limitées dans le temps et d'options de financement adéquates.

C'est pourquoi, le financement spécial devrait aussi permettre le financement des mesures accompagnant la mise en œuvre d'un accord OMC et c'est la raison pour laquelle la formulation de la nouvelle base légale doit tenir compte de cet impératif.

1.2 Nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement

A l'heure actuelle, on ne peut pas encore savoir lequel des deux accords pourrait entrer en vigueur en premier. Les effets des deux accords sur le revenu sectoriel de l'agriculture ne sont pas cumulatifs. En effet, si la mise en œuvre des accords OMC précède l'application de l'ALEA, les effets supplémentaires de l'ALEA seront faibles et ne nécessiteront en principe pas de mesures d'accompagnement supplémentaires. Il en irait de même si la mise en œuvre de l'ALEA devait précéder celle de l'OMC. Dans les deux cas, l'ouverture du marché entraînerait une baisse du revenu dans l'agriculture en raison du rapprochement des prix pratiqués en Suisse de ceux des produits importés. Par comparaison avec une évolution du secteur agricole telle qu'elle se poursuivrait sans ouverture politique vers l'extérieur (recul constant du revenu sectoriel agricole de 2,5% par année tel qu'on l'a observé jusqu'ici), l'agriculture subirait pendant une période d'adaptation de plusieurs années une réduction cumulée supplémentaire du revenu de l'ordre de plusieurs milliards de francs. L'importance effective de ce manque à gagner dépend de la capacité de l'agriculture à saisir les nouvelles opportunités économiques (potentiel de réduction des coûts et possibilités d'exportation supplémentaires, gains de productivité, spécialisation dans des domaines à forte valeur ajoutée), ainsi que de l'aménagement de l'accord et des différences de prix au moment de l'entrée en vigueur de l'accord. Pour faciliter la transition vers une nouvelle situation de marché et rendre socialement supportables les adaptations nécessaires, il faut non seulement des délais transitoires négociables, mais aussi des mesures autonomes d'accompagnement appropriées.

1.2.1 Groupe de travail « Mesures d'accompagnement »

Lors de l'approbation du mandat de négociations concernant un ALEA, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement. Dans ce but, il a décidé que le Département fédéral de l'économie (DFE), en collabo-

ration avec le Département fédéral des finances, devait proposer des mesures d'accompagnement concrètes en impliquant des experts extérieurs à l'administration et des représentants des milieux concernés.

Le DFE a mis en place le 8 avril 2008 un groupe de travail chargé de concevoir des mesures concrètes destinées à soutenir les agriculteurs et éventuellement d'autres entreprises concernées par l'ALEA lors de la transition vers la nouvelle situation du marché. Le groupe de travail réunit les délégués de 15 organisations représentatives de l'ensemble de la filière agroalimentaire et de deux cantons.

Conformément au mandat du DFE, l'objectif des mesures d'accompagnement consiste, d'une part, à permettre aux acteurs qui poursuivent leurs exploitations dans le secteur agroalimentaire de faire face à la transition vers des marchés ouverts et y faire valoir leurs atouts. Les acteurs concernés doivent pouvoir exploiter rapidement les nouveaux potentiels des marchés et créer des structures aussi optimales que possible. L'autre objectif des mesures d'accompagnement est de faciliter la reconversion des chefs d'exploitation qui souhaitent quitter le secteur agricole et de leur permettre de faire des investissements de démarrage.

Le groupe de travail doit se prononcer sur la forme, la durée, le moment de la mise en oeuvre ainsi que sur une éventuelle différenciation des mesures selon les acteurs. Il convient également d'examiner si les instruments actuels de la politique agricole ou d'autres domaines politiques doivent être adaptés et, le cas échéant, selon quelles modalités. Par contre, il n'est prévu de fixer le montant des moyens à mettre en oeuvre qu'au moment de l'entrée en vigueur de l'accord. Le groupe de travail doit élaborer un rapport à l'intention du DFE d'ici la fin du mois de mai 2009.

1.2.2 Interventions parlementaires

Dans le cadre de ses réponses à plusieurs interventions parlementaires, le Conseil fédéral s'est exprimé sur la nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement en cas de conclusion d'un ALEA et du cycle de Doha:

06.3121 - Interpellation Müller Walter - Accord de libre-échange agricole avec l'UE. Conséquences

06.3401. - Postulat Frick - Accord de libre-échange Suisse/UE dans le domaine agroalimentaire. Entamer des négociations sur des bases claires : Le Conseil fédéral a approuvé, le 14 mars 2008, le rapport en exécution du postulat Frick.

07.3400 - Interpellation Walter Hansjörg - Négociations OMC. Incidences sur l'agriculture

07.3527 - Motion Fehr Mario - Accord de libre-échange dans le domaine de l'agriculture et des produits alimentaires

07.3474 - Interpellation Schibli - Perspectives ruineuses pour l'agriculture suisse

07.3824 - Interpellation Müller Walter - Culture maraîchère suisse. Créer un cadre concurrentiel

08.3089 - Interpellation Häberli-Koller Brigitte - Libre-échange agricole. Assurer l'avenir des cultures maraîchères suisses

08.3098 - Interpellation Kunz Josef - Libre-échange avec l'Union européenne dans le secteur agricole

1.3 Estimation des besoins financiers

Le montant des moyens financiers à investir dans les mesures d'accompagnement peut être déterminé sur la base du recul escompté du revenu du secteur agricole. Concrètement c'est la part de la réduction du revenu qui est déterminante, qui ne peut pas être compensée par des gains de productivité ni par une évolution structurelle socialement acceptable. Le revenu sectoriel qui en résulte dépend tant de l'évolution des prix et des coûts que du résultat des négociations et devra donc être recalculé au moment de l'entrée en vigueur de l'accord. Afin de pouvoir estimer l'ordre de grandeur de cette perte de gains, la station de recherche Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) a effectué des calculs prospectifs sur la base des années 2002 à 2004 à l'aide du modèle dynamique SILAS². Les années 2002 à 2004 ont servi de base à l'établissement des prévisions. A partir de cette référence, quatre scénarios ont été étudiés:

- scénario de référence PA 2011
- OMC sans ALEA
- ALEA sans OMC
- ALEA et OMC parallèlement

Le scénario de référence reproduit le revenu sectoriel après la mise en application de la Politique agricole 2011. Dans l'intervalle de 2004 à 2011, le revenu sectoriel recule, passant d'environ 3 à 2,5 milliards de francs, soit une réduction annuelle de 2,2%.

Concernant les trois scénarios de politique du commerce extérieur, l'OFAG a estimé l'évolution des prix jusqu'en 2015, selon le type d'accord mis en oeuvre. Il s'avère qu'aussi bien en cas de conclusion d'un accord avec l'OMC que d'un ALEA, le revenu sectoriel agricole optimisé sur cette base se trouverait à peu près au même niveau immédiatement après la suppression des droits de douane. Il convient toutefois de noter à ce propos que par comparaison avec le scénario OMC, le scénario ALEA donnerait à l'agriculture et à l'industrie alimentaire suisses le libre accès intégral au marché intérieur européen. Les segments compétitifs du secteur agroalimentaire auraient ainsi la possibilité de compenser au moins en partie par une extension de leur écoulement à l'exportation les baisses de prix et les pertes de parts de marché intérieur liées à la pression accrue des importations. Un accord à l'OMC n'offrirait pas vraiment de meilleures possibilités d'accès aux marchés étrangers et n'ouvrirait donc pas les mêmes perspectives à long terme qu'un ALEA.

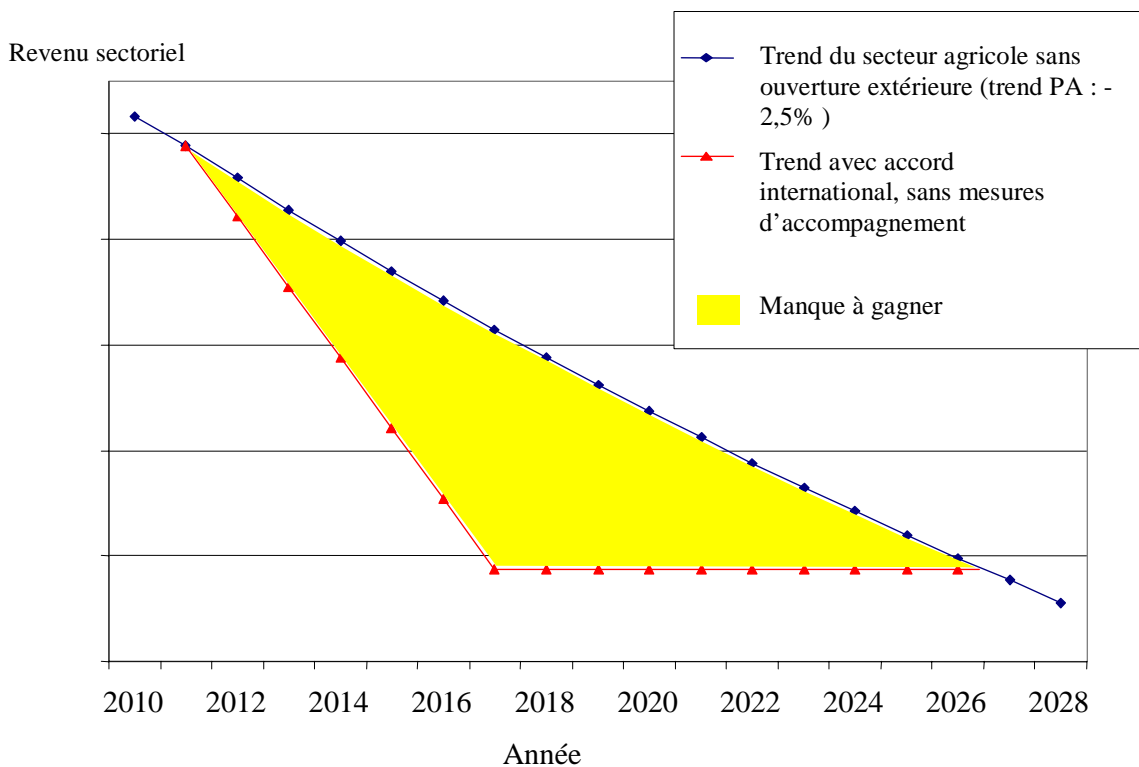
En cas de mise en oeuvre simultanée des deux accords, la baisse de revenu serait légèrement plus marquée, parce que les prix dans l'espace européen baisseraient également suite à la conclusion de l'accord OMC. La régression du revenu sectoriel entre 2011 et 2015 se situe entre 750 et 900 millions de francs, en fonction du scénario. Les résultats pour l'année cible ne varient que de façon négligeable, que la mise

² Concernant la méthode du modèle voir. Mack G. und Flury C. (2006): Auswirkungen der Agrarpolitik 2011, Tänikon.

en application des accords soit répartie sur une courte ou une assez longue période. Ces chiffres doivent être considérés comme des moyennes. Les estimations dépendent en effet fortement des hypothèses retenues en matière d'évolution des prix et des coûts. Les pronostics concernant l'évolution des prix des produits agricoles sur le marché mondial et dans l'UE, le cours des changes, les prix de l'énergie et d'autres moyens de production sont entachés d'incertitude. Une analyse de sensibilité a été réalisée dans le cadre de précédents calculs. Une variation de +/- 10 % des prix à la production a entraîné une modification de +/- 300 millions de francs du revenu sectoriel. Dans de cette analyse, on n'a toutefois pas tenu compte du fait que les variations de prix et de coûts évoluent la plupart du temps parallèlement et se neutralisent ainsi en partie. Les hypothèses exogènes sur les prix et les coûts prennent en compte les récentes augmentations de prix et les pronostics actuels en matière de prix. Les prix retenus pour le scénario ALEA se situent à largement 10% de plus que ceux sur lesquels on s'était basé dans les précédents calculs. Mais étant donné que les prix des moyens de production ont eux aussi nettement augmenté, le revenu sectoriel n'a progressé que de quelque 50 millions de francs.

Afin de pouvoir évaluer les moyens financiers à investir dans les mesures d'accompagnement, on part du principe que même en cas de réformes internes supplémentaires après la mise en oeuvre de la Politique agricole 2011 et sans la conclusion des deux accords internationaux en question, l'agriculture peut faire face sans mesures d'accompagnement à une réduction de l'ordre de 2,5 % par an du revenu sectoriel. A ce rythme, une adaptation socialement acceptable des structures resterait possible. Selon cette approche, des mesures d'accompagnement n'ont qu'un rôle subsidiaire et sont limitées dans le temps. Les efforts entrepris à l'intérieur du secteur contribuent de manière décisive à compenser le recul du revenu.

Graphique 1: Calcul schématique du manque à gagner résultant d'un accord international



L'évolution du revenu sectoriel considérée comme supportable à moyen terme au plan social (trend PA) sert de référence. Selon les estimations SILAS, les scénarios de politique commerciale extérieure réduiraient le revenu sectoriel agricole de plus de 2,5% par an. Le manque à gagner résulte de la somme des différences annuelles entre le trend PA et l'évolution pronostiquée du revenu en cas de réalisation des scénarios de politique extérieure, sans la prise en compte de mesures d'accompagnement.

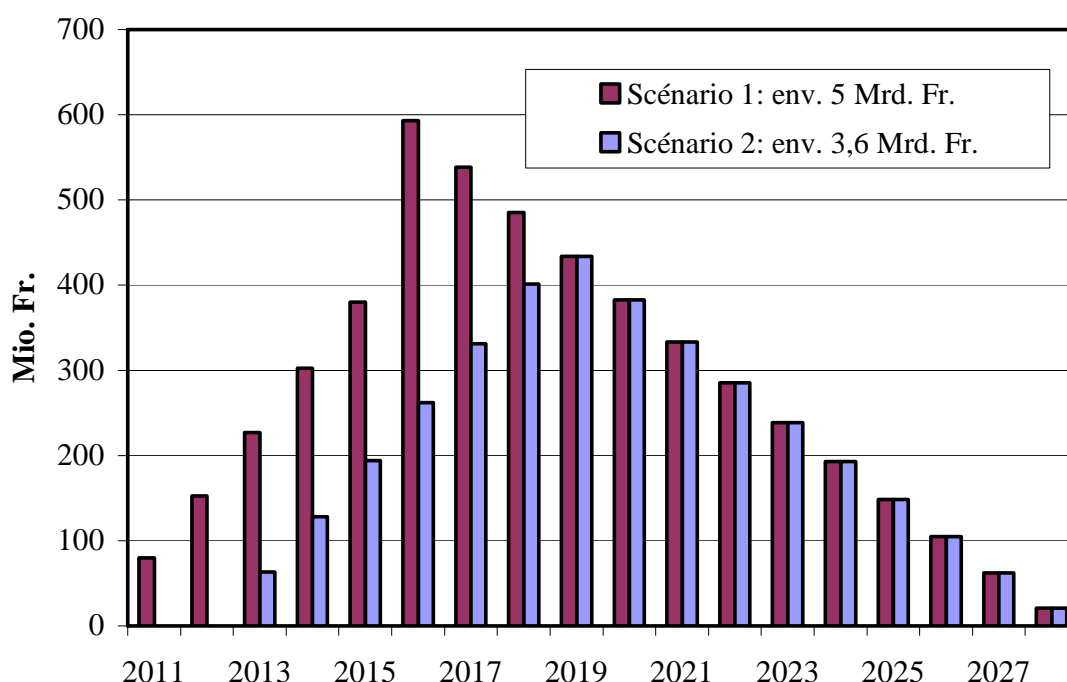
En ce qui concerne le déroulement chronologique des ouvertures de frontières, deux scénarios ont été étudiés au moyen du système SILAS. Ces deux scénarios sont fondés sur l'hypothèse d'une période d'adaptation de cinq ans. Dans le premier, la mise en application de l'accord OMC commence en 2011. Elle est suivie un an plus tard par la réduction progressive de la protection à la frontière par rapport à l'UE. Dans le second scénario, l'ALEA est mis en oeuvre à partir de 2013 (retard éventuel en raison par exemple de négociations plus longues ou d'un référendum) et un accord OMC, à partir de 2014.

Tableau 1: Scénarios de mise en oeuvre du libre-échange agricole

Mise en oeuvre	Début		Fin	
	OMC	ALEA	OMC	ALEA
Scénario 1	2011	2012	2016	2017
Scénario 2	2014	2013	2019	2018

Etant donné que le scénario de référence (trend PA 2011) table sur une diminution continue du revenu sectoriel, le manque à gagner se réduit si les accords sont mis en oeuvre plus tard. Dans le premier scénario, la réduction de la protection à la frontière commence à un niveau plus haut et exerce donc une pression plus forte sur le revenu sectoriel jusqu'à la fin de la période transitoire. A partir de 2019, il n'y a plus de différence de revenu entre les deux scénarios par rapport au trend PA.

Graphique 2: Montants du manque à gagner pour les deux scénarios chronologiques



L'ampleur de la fourchette des pertes de gain envisageables ne dépend pas seulement du déroulement chronologique, mais d'autres facteurs encore. En cas de scénario optimiste, le revenu sectoriel serait de 100 millions de francs plus élevé en raison d'une évolution favorable au-delà de toute attente des prix, des coûts et d'autres facteurs. Par contre, en l'occurrence d'un scénario pessimiste, le revenu sectoriel

pourrait être de 100 millions de francs inférieur à l'estimation actuelle. Les répercussions sur les deux scénarios sont présentées au Tableau 2.

Tableau 2: Variation du manque à gagner selon le revenu sectoriel l'année cible et selon le scénario

Variation du revenu sectoriel l'année cible	+ 100 Mio. Fr.	- 100 Mio. Fr.
Manque à gagner scénario 1	3,6 Mrd. Fr.	6,7 Mrd. Fr.
Manque à gagner scénario 2	2,4 Mrd. Fr.	5,1 Mrd. Fr.

La hauteur des moyens financiers à engager pour des mesures d'accompagnement ne peut être arrêtée avant la conclusion des accords, vu qu'elle dépendra à la fois des accords eux-mêmes (par ex. des délais de transition, des modalités définitives de réduction de la protection douanière dans le cas de l'OMC), du niveau des prix lors de la mise en oeuvre de ces accords et du type de mesures d'accompagnement retenues. A ce sujet, plusieurs concepts prévoyant un équilibre différent entre les aides à l'adaptation pour les actifs et l'appui à la réorientation hors du secteur agricole sont à discuter. Selon la focalisation des mesures, d'autres approches permettant de calculer les moyens financiers nécessaires sont envisageables. Le Conseil fédéral, lors de sa décision du 14 mars 2008, a annoncé une fourchette de 3 à 6 milliards de francs pour les mesures d'accompagnement. Le présent message visant exclusivement à créer la base légale pour réserver une partie des moyens nécessaires à financer ces mesures, il n'y a pas lieu, à ce stade, de préciser davantage le montant à investir dans des mesures d'accompagnement.

1.4 Conditions-cadre de la politique budgétaire

La mise en oeuvre socialement acceptable d'un ALEA ou d'un nouvel accord à l'OMC requiert des mesures d'accompagnement. Le financement des mesures d'accompagnement, pour des raisons de politique budgétaire, devrait vraisemblablement s'étendre sur plusieurs années. Parallèlement aux conditions-cadre de la politique budgétaire, diverses options de financement sont exposées et évaluées ci-après. Par ce projet, le Conseil fédéral propose la création d'une base légale pour le financement spécial des mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture. Cette affectation de moyens est en premier lieu un signal politique à même d'exprimer la ferme volonté de Conseil fédéral et du Parlement de mettre en place de telles mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture. Le financement concret des dépenses dans le cadre de l'établissement annuel du budget n'en est pas pour autant assuré. Le respect des exigences relevant de la politique financière ne peut être garanti que par une diminution des dépenses et/ou une augmentation des recettes correspondantes. Le Conseil fédéral présentera sa stratégie en la matière dans le cadre du message relatif à la mise en oeuvre des accords internationaux (ALEA et/ou OMC).

1.4.1 Objectifs de politique budgétaire de la Confédération

Les réflexions concernant le financement des mesures d'accompagnement de l'ordre de plusieurs milliards de francs se fondent sur la stratégie de politique budgétaire du Conseil fédéral et sur des principes généraux de politique budgétaire. L'objectif prioritaire de la politique du Conseil fédéral est d'équilibrer le budget à long terme. Les budgets de la Confédération doivent être équilibrés sur le moyen terme, c'est-à-dire sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, afin d'éviter les déficits structurels. La stabilisation de l'endettement nominal de la Confédération, ainsi que la stabilisation de la quote-part de l'Etat constituent d'autres objectifs centraux.

Le frein à l'endettement est le principal instrument de régulation du budget de l'Etat. Il permet de garantir que les dépenses ordinaires ne dépassent pas les recettes ordinaires sur un cycle conjoncturel et assure ainsi l'équilibre financier de la Confédération. La stabilisation de l'endettement nominal, qui est l'objectif déclaré du frein à l'endettement, nécessite, dans la situation actuelle, non seulement de respecter les exigences du frein à l'endettement mais aussi de dégager des excédents structurels annuels. C'est le seul moyen de garantir que les dépenses extraordinaires élevées, qui tombent en 2008 notamment, ne conduiront pas à une augmentation de la dette de la Confédération. Ces objectifs marquent le plan financier de la législature 2009-2011 qui prévoit des excédents structurels cumulés du budget ordinaire se montant à plusieurs milliards de francs.

Grâce à l'introduction planifiée par le Conseil fédéral d'une règle complémentaire au frein à l'endettement, il s'agit d'ancrer institutionnellement l'objectif de stabilisation de la dette en prenant en compte le budget extraordinaire. Il s'agit de compenser les déficits du budget extraordinaire par le biais d'excédents du budget ordinaire sur une période de six ans. Un nouveau compte d'amortissement, encore à créer, servira d'instrument de régulation. Ce compte d'amortissement englobera uniquement les recettes et les dépenses extraordinaires. Si les dépenses extraordinaires dépassent les recettes extraordinaires, le découvert devra être éliminé par des excédents dans le budget ordinaire sur les six exercices comptables suivants. Cette nouvelle règle ne doit ni remplacer ni modifier le frein à l'endettement, mais le compléter.

La quote-part de l'Etat traduit les dépenses de la Confédération en pour-cent du produit intérieur brut (PIB) nominal. Pour assurer l'objectif de stabilisation de la quote-part de l'Etat, la croissance des dépenses ne devra plus dépasser la croissance prévue à moyen terme du PIB. Les mesures d'abandon des tâches et les réformes structurelles nécessaires à cet effet devront être mises en œuvre dans le cadre de l'examen des tâches de la Confédération défini par le Conseil fédéral.

1.4.2 Options de financement pour les mesures d'accompagnement

1.4.2.1 Budget ordinaire de la Confédération

Compte tenu des objectifs de la politique budgétaire du Conseil fédéral, les mesures d'accompagnement doivent en principe être financées par le biais du budget ordinaire en respect des exigences du frein à l'endettement. Un financement extraordinaire basé sur un relèvement du plafond des dépenses (art. 15, al. 1, LFC) est limité aux cas où *des événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération* l'exigent, des adaptations du modèle comptable ou des concentrations de paie-

ments liées au système comptable le requièrent. La loi impose donc des limites à ce type de financement. Les critères préalables au financement extraordinaire, à savoir le caractère extraordinaire et le caractère non-planifiable des dépenses, ne sont pas remplis dans le cas des mesures d'accompagnement. Aussi bien dans le cas d'un ALEA que dans celui d'un accord à l'OMC, la politique est en mesure de maîtriser l'envergure des besoins financiers nécessaires, ainsi que l'aménagement concret et la durée des mesures d'accompagnement non seulement dans leur principe, mais aussi dans le détail. Dans cette optique, le Conseil fédéral considère que d'un point de vue juridique les conditions nécessaires au financement extraordinaire ne sont pas réunies.

Sous l'angle de la politique agricole, l'attribution rapide des mesures d'accompagnement directement après l'entrée en vigueur d'un ALEA présenterait certains avantages, mais sous celui de la politique budgétaire, elle s'avérerait plutôt problématique. Compte tenu des dispositions du frein à l'endettement, il est difficile de couvrir sur la même durée des besoins financiers de l'ordre de plusieurs milliards de francs auxquels il faut faire face sur une courte période. En vue de ne pas compliquer de façon excessive les futures mises au point du budget et du plan financier et l'exécution des tâches de la Confédération, il faudrait répartir sur plusieurs années les dépenses de la Confédération pour les mesures d'accompagnement.

Si le budget fédéral ne présente pas l'excédent nécessaire, deux options de financement sont envisageables pour les dépenses à titre de mesures d'accompagnement. Du côté des dépenses, les surcoûts impliqueraient des compensations correspondantes dans les divers groupes de tâches de la Confédération. Il existe d'autre part la possibilité d'injecter des recettes supplémentaires dans le budget fédéral. Le plafond des dépenses de la Confédération fixé dans le cadre du frein à l'endettement serait ainsi relevé, ce qui aurait pour conséquence d'induire des recettes supplémentaires pour le versement des mesures d'accompagnement.

Dans le cas présent, le Conseil fédéral considère qu'il est opportun, aux plans de la politique financière et économique, d'envisager une combinaison entre réduction des dépenses et accroissement des recettes. A ce stade, l'aménagement concret des mesures doit rester ouvert. Celles-ci ne pourront être définies avec précision que lorsque leur envergure et leur forme concrète seront connues. La santé des finances fédérales jouera en outre un rôle déterminant. S'il est possible de maintenir à moyen terme, dans le budget fédéral, les excédents structurels que l'on peut pronostiquer pour un avenir proche, on disposera d'une plus grande marge de manœuvre pour le financement des mesures d'accompagnement. Le Conseil fédéral présentera un concept concret de financement à l'intention des Chambres fédérales, dans le cadre du message relatif à la mise en œuvre des accords internationaux (ALEA et/ou OMC).

Ci-après, quelques premiers éléments essentiels sont esquissés :

Si la compensation complète des charges supplémentaires devait se faire exclusivement au moyen d'une réduction des dépenses, la garantie de l'accomplissement des tâches incombant à la Confédération risquerait d'être remise en question. Cet argument parle donc en faveur d'une combinaison entre réduction des dépenses et augmentation des recettes. Il est par exemple difficile d'envisager la réalisation, entre 2012 et 2016, d'économies de l'ordre de plusieurs milliards de francs sans un programme d'allègement qui aurait des conséquences marquantes. Ceci est d'autant plus valable qu'il faudra de toute façon, au cours des prochaines années, mettre en

œuvre des objectifs substantiels de réduction afin de respecter la stratégie de politique budgétaire du Conseil fédéral.³ Un financement basé uniquement sur les recettes générerait, au contraire, une augmentation temporaire sensible de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale. De plus, les ménages privés tout comme l'économie seraient surchargés par la hausse des impôts, ce qui semble peu pertinent d'un point de vue de politique économique.

Concernant les compensations sur les dépenses, le Conseil fédéral ambitionne, avec le réexamen des tâches, de garantir une croissance durable des dépenses en adéquation avec la croissance économique et de prévenir ainsi une hausse de la quote-part des dépenses. Des réformes structurelles permettront d'optimiser la structure des dépenses, de sorte que la politique budgétaire pourra ainsi davantage œuvrer au service de la promotion de la croissance et de la prospérité. La marge de manœuvre ainsi acquise en faveur de nouvelles tâches ne suffit cependant pas à financer des surplus de dépenses temporaire à hauteur de plusieurs milliards de francs, d'autant plus que celles-ci se produiront probablement déjà avant 2015, horizon du réexamen des tâches. Le financement des mesures d'accompagnement nécessitera par conséquent des économies supplémentaires. Etant donné que celles-ci sont limitées dans le temps et qu'elles ne doivent déployer leur effet qu'à court terme, les économies peuvent largement s'inspirer de la logique et de la méthodologie des programmes d'allégement. Cela signifie notamment qu'une certaine proportionnalité sera de mise et que les modifications législatives n'entreront en ligne de compte qu'en seconde priorité. Ce seront majoritairement les groupes de tâches impliquant des dépenses dont la croissance est maîtrisable qui seront touchés par les économies nécessaires.

S'agissant des éventuelles hausses d'impôts pour le financement partiel des mesures d'accompagnement, il faut veiller à ce qu'elles soient économiquement supportables et qu'elles induisent le moins d'effets perturbateurs possibles sur les marchés. Dans cette optique, le Conseil fédéral place au premier plan un relèvement temporaire du taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Cet impôt de consommation présente, par rapport à d'autres impôts fédéraux, des avantages nets au niveau économique. Un autre argument en faveur de cette mesure est que les consommateurs suisses bénéficieraient, grâce à l'ALEA ou au nouvel accord à l'OMC, d'une baisse sensible du prix des produits alimentaires. Une faible part du pouvoir d'achat réel supplémentaire, qui serait à la disposition des ménages privés en raison des économies réalisées sur les achats alimentaires, pourrait être résorbée afin de financer les mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture par le biais d'une adaptation temporaire de la TVA. Diverses options seraient envisageables. D'une part, le taux réduit appliqué aux produits alimentaires et aux aliments pour animaux, ainsi qu'aux plantes, semences, plants et autres produits similaires pourrait être relevé pendant la période en question au niveau du taux normal (de 7,6 % aujourd'hui). Une autre option consisterait à imposer plus fortement, pendant une durée déterminée, l'ensemble des biens et services soumis actuellement à un taux réduit ou à un taux spécial pour des prestations du secteur de l'hébergement. Le taux d'imposition ne devrait cependant pas être augmenté à plus de 5 % afin qu'il ne soit pas supérieur à celui appliqué dans l'UE⁴. Aucune des deux options n'implique une modification de la Constitution. En revanche, si l'on augmentait les taux réduits et le taux normal,

³ 2010 : 600 mio.; 2011/12 : 1'200 mio. par année

⁴ Conformément à l'art. 99, al. 1, de la Directive 2006/112/CE du Conseil du 28. novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, les taux réduits sont fixés à un pourcentage de la base d'imposition qui ne peut être inférieur à 5 %.

il faudrait modifier l'art. 130 de la Constitution. Selon une règle empirique, le relèvement linéaire de 0,1 point de tous les taux de la TVA permet, par exemple, de générer des recettes supplémentaires de quelque 350 millions de francs par année⁵. En relation avec d'éventuelles hausses de la TVA, il faut tenir compte du fait que chaque modification du taux de la TVA occasionne des coûts d'adaptation considérables pour les assujettis. Il faudrait dans tous les cas que l'adaptation des taux de la TVA en vue de financer les mesures d'accompagnement soit étroitement harmonisée avec la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée proposée par le Conseil fédéral.

1.4.2.2 Financement spécial

Comme indiqué au chapitre précédent 1.4.2.1, le Conseil fédéral procédera à une concrétisation du concept relatif au financement des mesures d'accompagnement seulement après l'aboutissement des négociations (ALEA/OMC) et présentera ce concept aux Chambres fédérales dans le cadre d'un second message. Le Conseil fédéral propose ici la création d'un financement spécial afin de démontrer son engagement à financer des mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture avant même la mise en œuvre d'un accord. Selon l'art. 53 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC), on se trouve en présence d'un tel financement lors de «l'affectation obligatoire de recettes à la réalisation d'une tâche définie». Selon la LFC, la mise sur pied d'un financement spécial requiert une base légale ancrée dans la loi sur l'agriculture. Cet instrument peut permettre l'affectation des recettes issues des droits de douane prélevés sur les produits agricoles aux mesures d'accompagnement avant l'entrée en vigueur d'un ALEA ou d'un nouvel accord à l'OMC. Le fait d'affecter par anticipation au financement spécial des moyens requis ultérieurement devrait être perçu par les milieux agricoles comme un signal positif susceptible d'établir la confiance, de la part du Conseil fédéral et du Parlement, qui entendent assurer le financement des mesures d'accompagnement à concrétiser dans le cadre d'un second message.

L'option qui consiste à affecter à un financement spécial les recettes douanières sur les produits agricoles s'explique par les considérations qui suivent. Du fait de la réduction substantielle des droits de douane prélevés sur les produits agricoles suite aux accords ALEA et/ou OMC, ces recettes vont être en grande partie supprimées, aussi le budget de la Confédération doit-il être établi à moyen terme en fonction d'un niveau de dépenses revu à la baisse dans la même proportion. Mieux nous réussissons à anticiper cette évolution, plus grande sera la marge de manœuvre pour financer les mesures d'accompagnement. Si, durant la phase transitoire de l'AELA ou d'un nouvel accord à l'OMC, l'excédent structurel enregistré dans les finances fédérales correspondait au montant total des recettes supprimées, correspondant aux droits de douane appliqués sur les produits agricoles, nous disposerions d'environ 1,4 milliards de francs pour les mesures d'accompagnement, sans que d'autres postes de dépenses soient directement touchés. Ceci est valable dans l'hypothèse où les droits de douane prélevés sur les produits agricoles seraient réduits par échelons réguliers sur une période de cinq ans.

Les moyens affectés au financement spécial, dans le cadre du budget fédéral, ne sont cependant pas directement disponibles pour le financement des mesures

⁵ Ce chiffre se rapporte à l'année 2012 et augmente par année d'un montant correspondant en gros à la croissance nominale du PIB.

d'accompagnement. En effet, le financement spécial ne correspond pas à un fonds spécial, hors du budget fédéral, qui servirait en quelque sorte à mettre de côté les moyens financiers nécessaires. Le Conseil fédéral écarte en effet cette solution pour les raisons mentionnées au point 1.4.2.3. Selon la loi sur les finances de la Confédération, un financement spécial correspond plutôt à une réservation de recettes fédérales dans un but clairement défini. Si, comme dans le cas des mesures d'accompagnement, des recettes douanières sur les produits agricoles sont affectées à un usage précis, cela signifie que les montants réservés dans le bilan de la Confédération s'accumulent au fil des années dans un fonds ad hoc sous les rubriques Capital propre de la Confédération. Le montant de l'allocation prévue se réduit ensuite à partir du moment où les paiements au titre des mesures d'accompagnement commencent. Dans ce contexte, il est décisif que, par la constitution d'un montant affecté à un usage précis, les moyens soient seulement «inscrits». La question du financement annuel correspondant des mesures d'accompagnement n'est donc pas automatiquement résolue. Ce financement doit en tout cas être garanti dans le cadre de mise au point du budget et du plan financier sur la base des prescriptions relatives au frein à l'endettement.

Conformément à la présentation des comptes de la Confédération, les financements spéciaux doivent être portés au passif du bilan fédéral en tant que fonds affectés à un usage précis sous les rubriques Capital propre ou Capitaux de tiers. Cette manière de procéder exprime l'engagement de la Confédération par rapport à la tâche concernée.

Les moyens affectés à un usage précis devraient être portés au bilan sous le capital propre, si, en temps voulu, en ce qui concerne le type, l'étendue et le moment du versement des mesures d'accompagnement, une certaine marge de manœuvre subsistait dans la base légale correspondante. Les financements spéciaux inscrits sous le capital propre ont le caractère d'une réserve affectée à un usage précis. La constitution et aussi la variation annuelle de ces fonds, dits fonds affectés, ne sont pas comptabilisées via le compte de résultat, mais publiées dans le justificatif des fonds propres du compte d'Etat. Pour constituer le financement spécial, il ne serait donc pas nécessaire, dans le cadre de l'établissement du budget annuel, d'allouer des crédits dans le compte de résultat.

Si, par contre, le législateur envisage de régler dans le détail le versement des mesures d'accompagnement (type, étendue, moment), il faudrait inscrire sous les capitaux de tiers de la Confédération les moyens correspondants affectés à un usage précis. Contrairement à un apport aux fonds propres, l'inscription au bilan sous la rubrique Capitaux de tiers aurait pour effet de grever le compte de résultat avec une dépense neutre en termes de financement. L'engagement de la Confédération envers le financement spécial serait ainsi pris en compte. Au moment du paiement des mesures d'accompagnement, le compte de résultat serait crédité en contrepartie d'un revenu correspondant neutre en termes de financement, et le montant des engagements de la Confédération s'en trouverait réduit dans la même proportion.

Par conséquent, pour la constitution d'un financement spécial, seules des écritures au bilan (capital propre) ou les décisions d'octroi de crédits sans incidence financière sont nécessaires. Contrairement à un fonds spécial classique, il ne s'agit en l'occurrence pas d'une caisse alimentée avec des moyens financiers. Aussi, les comptes financiers de la Confédération et les exigences concernant le frein à l'endettement ne sont pas concernés par la constitution de ce financement spécial.

Si, à l'issue du programme de soutien en faveur de l'agriculture, il devait subsister un montant résiduel dans le financement spécial ou si les moyens n'étaient pas nécessaires, faute d'aboutissement d'un accord, les moyens restants affectés à un usage précis seraient dissous dans le bilan de la Confédération et de nouveau libérés pour financer les tâches générales de la Confédération. L'inscription au bilan sous les fonds propres pourrait être remplacée par une écriture comptable au bilan. Dans le cas d'une comptabilisation sous les capitaux de tiers, il serait nécessaire de procéder à une comptabilisation neutre en termes de financement par l'intermédiaire du compte de résultat, par analogie avec la constitution du poste sous la rubrique Capitaux de tiers.

A l'heure actuelle, il n'est pas possible de se prononcer clairement sur l'étendue et l'aménagement des mesures d'accompagnement ainsi que sur le moment de leur versement. Ces aspects devront être définis, une fois les négociations terminées. Par conséquent, pour la première phase de la réservation des moyens, c'est plutôt l'inscription au bilan sous le capital propre qui entre en ligne de compte avant la ratification de l'accord et des arrêtés correspondants relatifs aux mesures d'accompagnement.

1.4.2.3 Options de financement examinées et écartées

Outre le financement extraordinaire, pour lequel les exigences énumérées au chiffre 1.4.2.1 ne sont pas satisfaites, on pourrait également proposer de discuter la création éventuelle d'un fonds spécial au sens de l'art. 52 de la loi sur les finances de la Confédération ainsi qu'un financement des mesures d'accompagnement par le biais d'un tel fonds. L'instauration d'un fonds spécial permettrait en effet un préfinancement des dépenses. Avant même l'entrée en vigueur de l'AELA ou d'un accord à l'OMC, on pourrait par exemple déjà allouer au fonds spécial une contribution annuelle provenant des moyens financiers généraux de la Confédération, d'un montant égal aux recettes douanières réalisées sur les produits agricoles. Durant les années d'alimentation du fonds, le budget fédéral général disposerait de moyens financiers réduits en proportion. Pour que les exigences en matière de frein à l'endettement soient respectées, des compensations dans différentes tâches de la Confédération devraient être réalisées. Ainsi, il serait exigé des autres domaines d'activité qu'ils consentent à un „sacrifice“ à un moment où l'aboutissement d'un accord ALEA/OMC n'est pas encore assuré.

En outre, le Conseil fédéral est opposé à la création d'un tel fonds spécial car, au vu des expériences faites jusqu'à présent, tout porte à croire que ces fonds restreignent considérablement la marge de manœuvre de la Confédération dans sa politique financière. Comme l'utilisation des moyens financés par le biais d'un fonds spécial n'est plus soumise à l'approbation des Chambres fédérales, ce genre de réglementation incite par ailleurs à une consommation exagérée de moyens financiers. Le risque non négligeable existe aussi de voir le fonds spécial maintenu une fois que son affectation à l'usage précis initial sera échue, et utilisé pour le financement d'autres tâches. Il s'agit d'éviter de perpétuer de tels financements spéciaux en dehors du budget, eu égard notamment à la souveraineté des Chambres fédérales en matière budgétaire. Ces fonds nuisent en outre à la transparence et au pilotage des finances fédérales. Pour les raisons évoquées, le Conseil fédéral rejette l'idée de constituer un fonds spécial pour financer les mesures d'accompagnement.

1.4.3 Conclusion

Afin de répondre aux objectifs supérieurs de la politique financière quant au budget équilibré de la Confédération et aussi à la stabilisation de l'endettement, il est envisagé de financer les mesures d'accompagnement à hauteur de l'ordre de plusieurs milliards de francs par l'intermédiaire du budget ordinaire. Cela dit, ces charges devront être réparties sur plusieurs années pour respecter les prescriptions relatives au frein à l'endettement. Pour des raisons juridiques, le coût des mesures d'accompagnement ne pourra pas être considéré comme une dépense extraordinaire.

En recourant à un financement spécial au sens de l'art. 53 de la loi sur les finances de la Confédération, il est possible d'émettre un signal politique clair dès le début des négociations en vue d'un ALEA et avant l'implémentation d'un nouvel accord à l'OMC, indiquant que le Conseil fédéral et le Parlement, par la réservation de moyens financiers, sont prêts à créer les conditions pour le financement de mesures d'accompagnement. Les moyens affectés et réservés dans le cadre du financement spécial ne seront cependant pas automatiquement mis à la disposition des mesures d'accompagnement.

Dans le cadre d'un second message, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un concept de financement tenant compte des exigences en matière de frein à l'endettement. Il y aura lieu d'examiner quelles mesures en matière de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes seront nécessaires pour pouvoir utiliser les moyens affectés, réservés au bilan et les verser par l'intermédiaire du compte financier de la Confédération.

Comme la libéralisation à grande échelle des marchés agricoles entraînera pour la Confédération la suppression de recettes douanières substantielles, le budget fédéral doit s'adapter à la baisse des rentrées douanières, si possible avant même l'entrée en vigueur d'un ALEA ou d'un nouvel accord à l'OMC et avant le versement des mesures d'accompagnement. La marge de manœuvre pour financer les mesures d'accompagnement dans le budget fédéral ordinaire peut être ainsi élargie.

Mais le Conseil fédéral examinera également l'éventualité de prendre des mesures au niveau des recettes. Concernant ces dernières, il pourrait proposer de discuter une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée pour une durée déterminée, laquelle serait concrétisée dans le cadre du projet d'ALEA ou d'accord à l'OMC et en lien étroit avec la réforme sur la TVA.

1.5 Mesures prioritaires et bases légales

1.5.1 Réserve des recettes douanières sur les produits agricoles et agroalimentaires importés

Par le présent message, le Conseil fédéral propose l'introduction d'une nouvelle base légale dans la loi sur l'agriculture en vue de constituer à titre prévisionnel un financement spécial pour les mesures d'accompagnement qui seront attribuées lors de la mise en œuvre des accords internationaux (ALEA et/ou OMC). Il est proposé

de réserver les recettes douanières prélevées à l'importation de produits agricoles et de denrées alimentaires avant et pendant la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement. Il faut rappeler que ces recettes seront fortement réduites une fois l'ALEA et/ou le nouvel accord à l'OMC mis en vigueur.

Ces fonds seront inscrits séparément au bilan de la Confédération. Il est mentionné au point 1.4 que le frein à l'endettement ne s'applique pas dans le cas d'un financement spécial. Cela n'affecte pas la réservation des moyens financiers. Par contre, les dépenses devront être compensées lors du paiement concret des mesures d'accompagnement.

1.5.2 Effets de l'ALEA et des accords de l'OMC sur les recettes douanières

Le tableau 3 offre une vue d'ensemble des recettes douanières agricoles sur la moyenne des années 2006-2007. Il s'agit de recettes nettes, qui tiennent compte des remboursements aux entreprises prévus dans le cadre de la loi sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés⁶ et du trafic de perfectionnement actif selon l'art. 12 de la loi sur les douanes.⁷

⁶ « loi chocolatière » ; RS 632.111.72

⁷ LD; RS 631.0

Tableau 3: Estimation des recettes douanières agricoles nettes⁸ (après restitutions pour trafic de perfectionnement et revers) en moyenne 2006-2007 (CHF/an)

Provenance des produits importés UE / hors UE	Secteur	Recettes douanières avant réduction	Pertes de recettes si accord OMC (base actuelle de négociation)
Hors UE	Grandes cultures	22 374 801	- 14 102 705
	Viandes et œufs	17 851 082	- 6 930 232
	Produits agricoles transformés	2 871 978	- 1 244 022
	Lait et produits laitiers	643 979	- 371 923
	Cultures spéciales et viticulture	45 529 580	- 23 503 775
	Elevage	48 602	- 18 059
	Autres produits (non-attribués)	9 637 561	- 5 319 934
Somme hors UE		98 957 581	- 51 490 649
EU	Grandes cultures	121 388 749	- 76 268 942
	Viandes et œufs	67 439 059	- 36 096 065
	Produits agricoles transformés	26 773 738	- 11 089 565
	Lait et produits laitiers	21 014 389	- 13 209 793
	Cultures spéciales et viticulture	188 684 107	- 96 903 626
	Elevage	189 635	- 79 460
	Autres produits (non-attribués)	88 732 601	- 49 157 861
Somme UE		514 222 277	- 282 805 312
Total		613 179 858	- 334 295 961

Source: Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et Administration fédérale des douanes (AFD)

Les recettes douanières ont été ventilées par secteur de production. Elles sont prélevées sur les produits importés de l'Union européenne et de pays hors de l'UE. Dans la colonne « Recettes douanières avant réduction » figurent les recettes douanières prélevées annuellement sur la base d'une moyenne des années 2006-2007. Elles se montent à 514 millions de francs sur les produits en provenance de l'Union européenne et à 99 millions de francs sur les produits en provenance des pays hors UE, pour un total de 613 millions de francs.

Dans la colonne « Pertes de recettes si accord OMC » figurent les pertes de recettes douanières estimées sur la base des discussions en cours à l'OMC (projet de modalités de l'ambassadeur Crawford Falconer du 19 mai 2008). Il a été appliqué aux « Recettes douanières avant réduction » la formule de réduction des droits de douane actuellement sur la table des négociations. Les pertes douanières se montent à 51 millions de francs sur les marchandises en provenance des pays hors UE et à 283 millions de francs sur les produits en provenance de l'Union européenne. La perte totale se monte à 334 millions de francs, soit environ 54% des droits de douane actuels.

⁸ Définition des produits agricoles selon l'OMC: positions tarifaires des chapitres 1 à 24, à l'exception des numéros 03 (poissons), 0509 (éponges), 1504 (graisses et huiles de mammifères marins), 1603-1605 (préparations à base de poissons) 2301.20 (farines, poudres et agglomérés de poissons); les numéros suivants des chapitres 25 à 97: 2905.43/44 (mannitol, sorbitol), 3301 (huiles essentielles), 3501 - 3505 (caséines, albumines, gélatines, pectines, dextrines), 3809.10 (différentes préparations à base d'amidon), 3823.70 (alcools gras techniques), 4101 - 4103 (peaux et pelleteries à l'état brut), 4301 (fourrures à l'état brut), 5001 - 5003 (soie grège, déchets et chutes de soie, cocons), 5101 - 5103 (laine, poils d'animaux, non cardés, non peignés, déchets et chutes), 5201 - 5203 (coton, au plus, cardé et peigné, déchets), 5301 (lin) et 5302 (chanvre)

Il faut noter que ce calcul ne tient pas compte de la revendication des pays exportateurs de supprimer complètement les droits de douane à l'intérieur des contingents OMC. Ce point est encore ouvert à ce stade de la négociation. Si une telle obligation devait figurer dans l'accord final, il faudrait compter avec environ 100 millions de pertes supplémentaires, soit 441 millions de francs ou 72% des droits de douane actuels.

Le tableau 4 met en évidence l'impact des décisions prises dans le cadre de la PA 2011 et de l'Accord agricole CH-UE sur les recettes douanières. Les baisses attendues pour les années 2008 et 2009 sont dues à la diminution des droits de douane sur les céréales et les fourrages importés, et à la dernière étape de libéralisation des échanges de fromages avec l'Union européenne.

Tableau 4: Baisse des recettes douanières suite à la mise en oeuvre de la PA 2011 et de l'Accord agricole CH-UE

Année	Moyenne 06-07 (mio)	2008 (mio)	2009 (mio)	2010 (mio)	2011 (mio)
Provenance UE	514	492	465	465	465
Provenance hors UE	99	95	90	90	90
TOTAL	613	587	555	555	555

Il n'est pas possible, à ce stade, de déterminer si l'ALEA déploiera ses effets avant la mise en oeuvre des négociations à l'OMC ou vice-versa. C'est pourquoi deux scénarios ont été retenus à titre d'illustration (cf. point 1.3) :

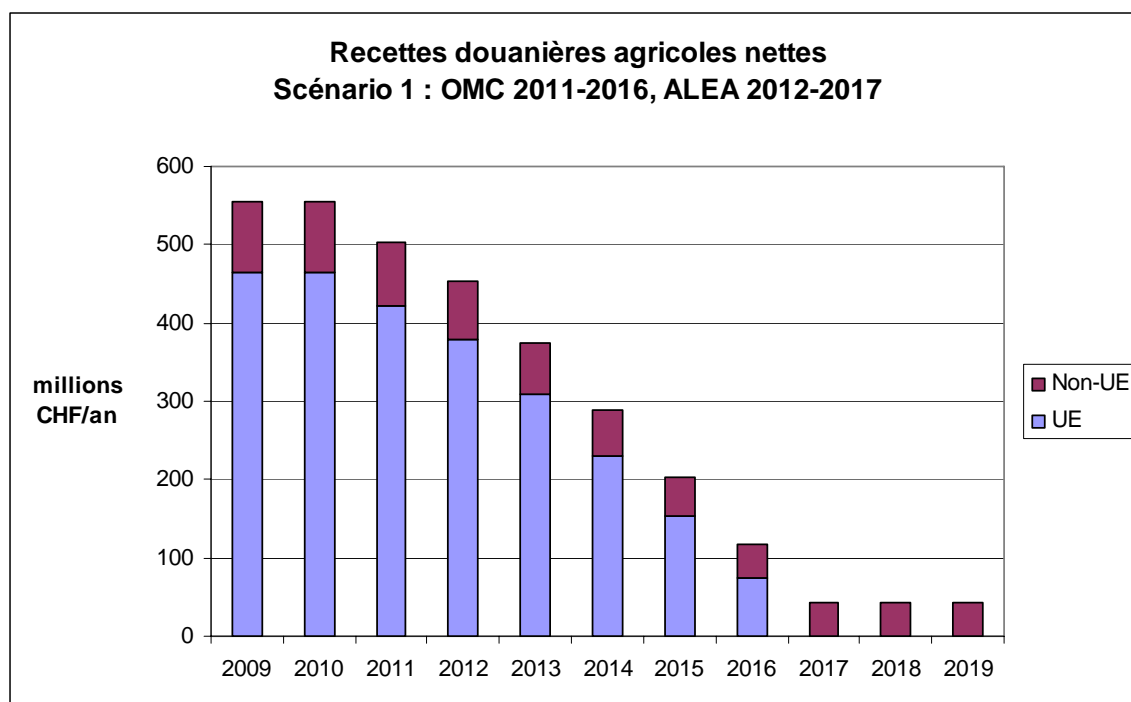
Le premier scénario voit démarrer la mise en oeuvre des accords de l'OMC en 2011 et l'ALEA en 2012, la période de transition étant dans les deux cas de 5 ans. Le second scénario voit démarrer l'ALEA en 2013 et la mise en oeuvre des accords de l'OMC en 2014, la période de transition étant, là aussi, de 5 ans. Par rapport au scénario 1, le scénario 2 inverse la séquence des accords. Il décale également dans le temps le déploiement des effets, en démarrant plus tard.

Avant la mise en oeuvre de l'ALEA et des accords de l'OMC, selon les scénarios 1 et 2, les recettes douanières se montent à 555 millions de francs (Tableau 4). Une baisse linéaire des droits de douane a été appliquée sur une période de transition de 5 ans, les quantités importées restant identiques. Le plancher est atteint le 1^{er} janvier de la sixième année. Les droits de douane sur les produits en provenance de l'Union européenne sont progressivement ramenés à zéro. Les droits de douane sur les produits en provenance des pays hors UE se voient appliquer progressivement les réductions prévues dans le cadre de l'OMC. Lorsque l'ALEA et l'accord de l'OMC déploient pleinement leurs effets, les droits de douane prélevés sur les produits agricoles et alimentaires ne se montent plus qu'à 42 millions de francs, soit environ 8% des droits de douane prélevés avant la mise en oeuvre des accords.

Les montants finaux sont les mêmes dans le scénario 2 que dans le scénario 1, à la différence que le plancher est atteint deux ans plus tard et qu'il n'y a pas d'effet OMC sur les droits de douane prélevés sur les produits en provenance de l'UE en 2011 et 2012.

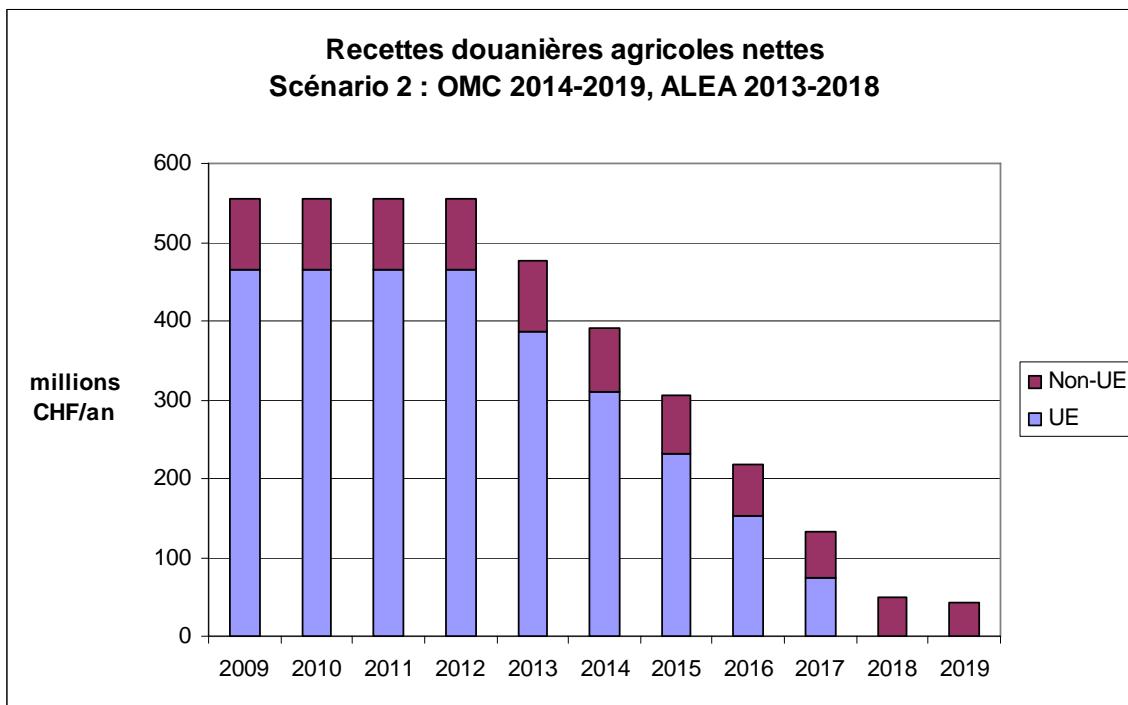
Le graphique 4 montre la baisse prévisible des recettes douanières selon le scénario 1. Le graphique 5 montre la baisse prévisible des recettes douanières selon le scénario 2.

Graphique 3: Diminution des recettes douanières agricoles nettes selon le scénario 1



NB. Les droits de douane prélevés sur les produits en provenance de l'UE subissent une baisse en 2011 déjà, suite à l'entrée en vigueur des accords de l'OMC.

Graphique 4: Diminution des recettes douanières agricoles nettes selon le scénario 2



1.5.3 Recettes douanières et financement des mesures d'accompagnement

Sur la base de différentes études effectuées au cours de la phase préliminaire, l'ALEA entraîne des effets sur l'économie suisse dans son ensemble. Ces effets sont globalement très positifs. Pour le secteur agricole, l'intensification de la concurrence entraîne des coûts d'ajustement. Pour y faire face, des mesures d'accompagnement sont prévues. Les besoins financiers nécessaires sont de l'ordre de plusieurs milliards de francs. Ils devront être attribués sur une période relativement courte après l'entrée en vigueur de l'accord (phase de mise en oeuvre). La constitution préalable d'un financement spécial au sens de l'article 53 LFC donne un signal positif aux milieux concernés que la Confédération est prête à accorder un soutien spécifique pour une période transitoire dans le but d'atténuer les effets économiques et sociaux de la libéralisation des échanges agricoles. Il faut par contre rappeler que le frein à l'endettement s'appliquera au moment des dépenses et que celles-ci devront être compensées, soit par des recettes supplémentaires, soit par une réduction des dépenses.

La nature et l'ampleur des mesures d'accompagnement ne sont pas encore définies. Un groupe de travail rassemblant les principaux milieux concernés a été constitué par le Département fédéral de l'économie. Il a reçu le mandat de proposer des mesures concrètes et livrera ses propositions en mai 2009. Par conséquent, le présent message ne traite pas de l'aménagement de ces mesures ni des montants attribués, qui ne pourront être déterminées précisément qu'à l'issue des négociations. Une base légale devra être adoptée, le cas échéant, en même temps que la ratification des accords.

Le tableau 5 et le tableau 6 donnent un aperçu des recettes douanières qui pourraient être réservées pour le financement des mesures d'accompagnement. Le tableau 5 reprend le scénario 1, qui voit les accords de l'OMC entrer en vigueur en 2011 et l'ALEA en 2012. La période de transition est de 5 ans dans les deux cas.

Tableau 5: Recettes douanières susceptibles d'être réservées dans le cas du scénario 1 (OMC 2011-2016, ALEA 2012-2017) [en millions de CHF]

Année	Total des recettes (mio)	Recettes UE (mio)	Recettes hors UE (mio)	Recettes douanières cumulées susceptibles d'être réservées (mio)
2009	555	465	90	555
2010	555	465	90	1 110
2011	504	422	82	1 614
2012	453	379	74	2 067
2013	375	309	66	2 442
2014	289	231	58	2 731
2015	203	153	50	2 934
2016	117	75	42	3 051
2017	42	0	42	3 093
2018	42	0	42	-----
2019	42	0	42	-----

La colonne "Recettes douanières cumulées susceptibles d'être réservées" montre que les montants disponibles augmentent rapidement avant de se stabiliser sous l'effet de la mise en oeuvre des accords OMC et ALEA et de la baisse des recettes douanières annuelles qui leur est associée. En prenant 2009 comme année de départ, les montants cumulés atteignent environ 3,1 milliards de francs en 2017, dernière année de transition dans la mise en oeuvre des accords ALEA et OMC.

Le tableau 6 reprend le scénario 2, qui voit l'ALEA entrer en vigueur en 2013 et les accords de l'OMC en 2014. La période de transition est de 5 ans dans les deux cas. Par rapport au scénario 1, le scénario 2 démarre plus tard, ce qui se reflète sur les recettes douanières cumulées. En prenant 2009 comme année de départ, les montants disponibles pour le financement des mesures d'accompagnement atteignent environ 3,8 milliards de francs en 2019, dernière année de transition dans la mise en oeuvre des accords ALEA et OMC.

Tableau 6: Recettes douanières susceptibles d'être réservées dans le cas du scénario 2
(ALEA 2013-2018, OMC 2014-2019) [en millions de CHF]

Année	Total des recettes (mio)	Recettes UE (mio)	Recettes hors UE (mio)	Recettes douanières cumulées susceptibles d'être réservées (mio)
2009	555	465	90	555
2010	555	465	90	1 110
2011	555	465	90	1 665
2012	555	465	90	2 220
2013	477	387	90	2 697
2014	391	309	82	3 088
2015	305	231	74	3 393
2016	219	153	66	3 612
2017	133	75	58	3 745
2018	50	0	50	3 795
2019	42	0	42	3 837

Sur la base de ces calculs, les recettes douanières sur les produits agricoles et les produits alimentaires importés pouvant être réservées en prévision du financement des mesures d'accompagnement constituent des montants conséquents, éventuellement suffisants, sans préjuger pour autant des montants définitivement attribués aux mesures d'accompagnement. Il est nécessaire cependant de réserver ces recettes dès 2009, car elles chutent rapidement une fois que les accords sont mis en oeuvre.

2 Commentaires de la nouvelle disposition

Comme ce projet de nouvel article 19a règle l'affectation de recettes douanières prélevées à l'importation de produits agricoles et de denrées alimentaires, il est inséré dans la section 3 *Importation* de la loi sur l'agriculture (LAg).

Alinéa 1

Le Conseil fédéral propose l'introduction d'une nouvelle base légale en vue de réserver annuellement un montant et de l'inscrire sous forme cumulée au bilan de la Confédération à titre de fonds affecté spécialement sous le capital propre. Il s'agit d'un financement spécial au sens de l'art. 53, al. 1, LFC. Le montant affecté correspond à la somme des droits de douane qui seront prélevés chaque année à l'importation de produits agricoles et de denrées alimentaires au cours de la période allant de 2009 à 2016. Ces montants seront toujours attribués aux recettes générales de la Confédération et non pas versés à un fonds spécial. Ils auront tendance à diminuer substantiellement, voire à disparaître à moyen et long terme, notamment suite à

la mise en œuvre de l’ALEA et/ou d’un nouvel accord à l’OMC (voir chiffre 1.5). Les comptes de la Confédération devront rester équilibrés à l’avenir malgré la disparition de ces recettes. La limitation à 8 ans a été retenue car nous ne désirons pas fixer une affectation pour une durée indéterminée. L’affectation est ciblée sur des accords tels qu’ils peuvent être définis aujourd’hui.

Les recettes douanières prélevées à l’importation des produits agricoles et des denrées alimentaires concernent en principe les chapitres 1 à 24 du tarif douanier. La délimitation détaillée par rapport aux autres importations doit s’opérer selon le principe appliqué lors de la mise en œuvre du cycle de l’Uruguay du GATT(voir chiffre 1.5). Ne sont pas pris en compte les contributions au fonds de garantie pour le financement des stocks obligatoires. Les recettes restituées (trafic de perfectionnement, revers) sont également déduites des recettes brutes.

Alinéa 2

Les moyens réservés et affectés doivent servir uniquement au financement des mesures d’accompagnement. Actuellement, on ne peut pas encore prédire lequel des deux accords pourra entrer en vigueur en premier. C’est la raison pour laquelle les deux affectations possibles sont mentionnées. Comme indiqué précédemment, la conclusion de ces deux accords ne produirait pas d’effets cumulatifs, mais plutôt complémentaires sur le revenu du secteur agricole. Le moment venu, le Conseil fédéral proposera au Parlement la concrétisation des mesures d’accompagnement en même temps que la mise en oeuvre desdits accords.

Alinéa 3

Si ces accords ne devaient pas aboutir ou être rejetés, ce financement spécial serait libéré par une écriture au bilan de la Confédération. Il en irait de même du solde si les moyens nécessaires au financement des mesures d’accompagnement devaient s’avérer inférieurs aux montants provisionnés. Le Conseil fédéral décidera le moment venu du non aboutissement des négociations et de la libération du financement spécial. Si les deux accords ne devaient entrer en vigueur qu’après 2016, la prolongation de l’affectation spéciale à partir de 2017 devrait à nouveau être réglée au niveau de la loi.

Alinéa 4

L’envergure des besoins financiers nécessaires et la date de leur attribution ne pourront être déterminés avec précision que lorsque les accords seront mis en application. Un financement des mesures d’accompagnement conforme aux prescriptions du frein à l’endettement par des recettes supplémentaires temporaires ou par une compensation par une réduction des dépenses dans d’autres secteurs n’est pas assuré par l’article 19a. Le Conseil fédéral présentera le moment venu un projet au Parlement relatif à l’origine et à l’envergure des moyens financiers ainsi qu’à la concrétisation des mesures d’accompagnement en même temps que la mise en œuvre dudit accord.

Si le Conseil fédéral considère que la dotation du financement spécial est trop élevée, il peut réduire le montant de l’affectation des moyens en conséquence.

Chiffre II : Entrée en vigueur

La réservation de moyens à titre de fonds affectés enregistrés sous le capital propre au Bilan de la Confédération se réalisera sans entraîner de conséquences sur les comptes de résultat de la Confédération. Les recettes douanières de l'année comptable 2009 seront uniquement prises en compte pour déterminer le montant de la réserve à constituer au bilan. Pour cette raison il n'est pas nécessaire que le nouvel article entre en vigueur (avec effet rétroactif) au 1^{er} janvier 2009. Avec une entrée en vigueur dans le courant de l'année 2009, la réserve au bilan pourra être inscrite dans les comptes de l'année 2009.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La constitution d'un financement spécial consiste en une opération comptable au bilan de la Confédération. Elle n'augmente pas la charge administrative, ni ne demande une dotation en personnel supplémentaire.

La constitution de ce financement spécial n'entraîne aucune conséquence directe sur l'équilibre financier de la Confédération à court terme. L'impact financier sur les comptes de financement ne sera perceptible que lorsque les contributions transitoires seront versées au titre des mesures d'accompagnement après l'entrée en vigueur des accords. A long terme, des recettes supplémentaires viendront alimenter de manière durable le budget fédéral du fait de l'effet de croissance, qui compenseront sûrement les dépenses occasionnées par les mesures d'accompagnement.

L'objectif primordial de la libéralisation visée dans le secteur agricole est créer des structures et des exploitations compétitives. Grâce à une augmentation de la productivité et une adaptation des structures actuelles, les exploitations suisses renforceront leur compétitivité. Les mesures d'accompagnement sont destinées à soutenir de manière substantielle ce passage. L'actuel système des paiements directs devra être réexaminé à la lumière du développement de la compétitivité de l'agriculture suisse.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La mise en place de mesures d'accompagnement et leur dotation avec les moyens fédéraux nécessaires aura pour but, entre autres, d'assurer une transition supportable sur le plan social vers la libéralisation des marchés agricoles. Par conséquent, leur mise en oeuvre devrait réduire les risques de détérioration des conditions sociales de l'agriculture et éviter que l'aide sociale, qui est en premier lieu du ressort des cantons et des communes, soit davantage sollicitée. La mise en place d'un financement spécial doit constituer pour les cantons un signe tangible que des mesures d'accompagnement seront mises en place et que leur financement pourra être assuré.

Les budgets des cantons et des communes, que l'entrée en vigueur d'un éventuel ALEA ne viendrait pas grever, bénéficieraient, eux, pleinement de l'effet de croissance. Quelque 800 millions de francs de recettes supplémentaires pourraient ainsi être générées (environ 500 millions pour les cantons et 300 millions pour les com-

munes). Selon le scénario choisi, l'effet de croissance se ferait sentir plus ou moins rapidement.

3.3 Conséquences pour l'économie

Le présent projet n'a pas de conséquences directes sur l'économie. Il doit signaler au milieu agricole que la Confédération est disposée à mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement.

4 Rapport avec le programme de la législature

Négocier un accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le domaine agroalimentaire figure nommément dans le Message sur le programme de la législature 2007-2011 du 23 janvier 2008 (FF 2008). Il figure sous l'objectif 13 qui vise à consolider les relations avec l'UE. Le Conseil fédéral indique que l'ouverture totale des frontières aurait des répercussions sur les revenus des familles d'agriculteurs et des employés du secteur agroalimentaire. Un développement social acceptable ne pourrait par conséquent être garanti qu'à condition de prévoir des mesures d'accompagnement et d'en assurer le financement. C'est justement pour remplir cet objectif que le Conseil fédéral propose de créer une base légale, condition préalable à la constitution d'un financement spécial.

Selon le programme de législature, un aboutissement réussi du cycle de Doha constitue un autre objectif. Des mesures d'accompagnement seront également prévues pour que les entreprises agricoles puissent relever sans rupture sociale les nouveaux défis imposés par une plus large ouverture des marchés.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La présente modification de la LAgr se fonde sur l'art. 104 Cst. « En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. [...] Elle engage à ces fins des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération ». Sur cette base, la Confédération peut financer des mesures d'accompagnement. Cet objectif est concrétisé à l'art. 2, al. 1, let. c de la LAgr qui indique que la Confédération doit veiller à ce que l'évolution du secteur agricole soit acceptable sur le plan social.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La conclusion d'un accord de libre-échange agroalimentaire avec l'UE constituera un grand pas vers la libéralisation des marchés agricoles et va dans la direction souhaitée notamment par l'OMC et l'OCDE. Elle est également conforme à l'intention figurant dans la clause évolutive de l'Accord agricole entre la Suisse et l'UE de 1999. Comme celle d'un nouvel accord à l'OMC, elle aura pour consé-

quence de réduire le soutien global à l'agriculture, par la réduction de la protection à la frontière. Comme les mesures d'accompagnement sont de nature temporaire et qu'elles doivent permettre de faciliter le processus d'adaptation, le soutien limité dans le temps accordé à ces mesures devrait satisfaire aux exigences de la boîte verte de l'OMC.

5.3 Frein aux dépenses

Avec la création d'une nouvelle base légale permettant un financement spécial ne sont pas instaurées de nouvelles dispositions de subvention directe qui entraîneraient de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions ou des dépenses périodiques de 2 millions de francs. Aussi, le nouvel article que le Conseil fédéral propose d'intégrer dans la loi sur l'agriculture (art. 19a LAgr) n'est pas soumis au frein aux dépenses.