

Message

concernant des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et à en atténuer les conséquences économiques, ainsi que le prélèvement temporaire d'une taxe supplémentaire sur le lait commercialisé

du 16 septembre 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral urgent instituant des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et à en atténuer les conséquences économiques, ainsi que le prélèvement temporaire d'une taxe supplémentaire sur le lait commercialisé, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 septembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB, «maladie de la vache folle») est une épizootie des bovins vraisemblablement transmissible à l'homme. Cette nouvelle donnée a insécurisé les consommateurs et provoqué un recul sensible de la consommation de viande bovine. Parallèlement, plusieurs pays ont restreint, voire partiellement interdit l'importation d'animaux de l'espèce bovine provenant de Suisse ainsi que de leurs produits. L'économie du bétail bovin a subi un important manque à gagner. Face à la chute des prix, le Conseil fédéral a pris des mesures temporaires urgentes.

Les mesures de police des épizooties prises dès l'apparition du premier cas d'ESB en novembre 1990 se fondaient déjà sur le risque hypothétique d'une transmission de l'ESB à l'homme. Elles restent suffisantes; la consommation de viande et de lait est donc sans danger. L'interdiction d'affourager certaines farines animales aux bovins, ovins et caprins, édictée à la même époque, a permis d'interrompre en principe la chaîne infectieuse. Cependant, vu la longue durée de la période d'incubation de l'ESB, il faut s'attendre à voir apparaître, pendant plusieurs années encore, un nombre considérable de cas si des mesures spéciales ne sont pas prises.

Un arrêté fédéral urgent devrait réunir les conditions nécessaires pour que le cheptel suisse soit indemne d'ESB conformément à la future définition internationale. Il n'existe pas de méthode de diagnostic sur l'animal vivant permettant de déterminer si un animal est porteur de l'agent pathogène. C'est la raison pour laquelle il s'agit d'abattre la partie de la population bovine regroupant la majorité des porteurs potentiels de l'agent de l'ESB, c'est-à-dire tous les animaux nés avant le 1^{er} décembre 1990 (date de l'entrée en vigueur de l'interdiction d'affourager des farines animales aux ruminants). Cela concerne 230 000 animaux au plus, surtout des vaches, qui peuvent être utilisés jusqu'à l'abattage. Ils doivent être abattus d'ici fin juin 1999. On estime que d'ici là, quelque 500 000 vaches seront amenées à l'abattoir. On peut ainsi admettre que la majeure partie des vaches touchées auraient été conduites de toute façon à l'abattoir, même sans la mesure proposée. Pour des raisons économiques, il est prévu d'exclure la viande provenant de ces vaches de l'alimentation humaine, alors même que sa consommation serait sans danger. Cette mesure pourrait aussi contribuer à rétablir la confiance des consommateurs, et celle de l'étranger. Cette viande devrait être stérilisée et mise en valeur comme aliment pour animaux ou incinérée.

Les coûts, comprenant l'indemnisation des détenteurs d'animaux, l'identification, le transport, l'abattage et l'élimination, les contrôles officiels et la recherche vétérinaire se montent à 320 millions de francs au plus. L'utilisation de ces fonds devrait permettre, dans l'intérêt général, de rendre le cheptel bovin de notre pays indemne d'ESB aussi rapidement que possible. De plus, l'agriculture elle-même a intérêt à ce que le marché de la viande bovine soit assaini et elle participe aux frais de la campagne dans la mesure où l'indemnité pour les animaux abattus est relativement modeste. Pour ce qui est de l'estimation des frais, il faut savoir que les agriculteurs apportent une contribution à l'assainissement des finances fédérales en versant une taxe supplémentaire de 2 centimes par kilo sur tout le lait commercialisé. Par ailleurs, on

procédera à une réduction du volume des contingents de lait dès l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation du marché laitier. L'abattage, d'ici mi-1999, d'un maximum de 230 000 vaches nées avant le 1^{er} décembre 1990 ne garantissant pas une réduction du cheptel, le Conseil fédéral a décidé que même les exploitations qui ne participent pas à un programme écologique devront, en 1997, retirer 5 pour cent de surface agricole utile de la production. Ces surfaces doivent être affectées à la compensation écologique ou à la production de matières premières renouvelables. Il est prévu de prendre d'autres mesures visant à extensifier la production dans le cadre des décisions du Conseil fédéral concernant les requêtes paysannes.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

Au printemps 1996, les autorités britanniques rendaient publiques des présomptions d'une possible transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) à l'homme. Plusieurs travaux scientifiques publiés depuis lors montrent que l'ESB est vraisemblablement transmissible à l'être humain, pour autant qu'il y soit prédisposé, que la source infectieuse soit suffisante et la voie de l'infection appropriée. Ces nouvelles connaissances ont plongé l'économie du bétail bovin dans une situation de crise, non seulement dans plusieurs pays de l'UE, notamment en Grande-Bretagne, mais aussi en Suisse, en raison du recul sensible de la consommation de viande de bœuf et des difficultés que rencontre l'exportation suisse d'animaux de l'espèce bovine ainsi que de leurs produits. Il en résulte une situation de grande insécurité chez les consommateurs, d'une part, et de graves difficultés économiques chez les producteurs de bétail, d'autre part, sans que, dans notre pays, les uns ou les autres puissent être rendus responsables.

Les nouvelles connaissances, la perte de confiance chez les consommateurs ainsi que les problèmes liés à l'exportation plaident pour un assainissement global et systématique du cheptel bovin afin que, dans l'intérêt général, la Suisse puisse acquérir dans un avenir relativement proche le statut d'un pays indemne d'ESB. A cet effet, il s'agit en premier lieu d'abattre une partie de la population animale regroupant la majorité des éventuels porteurs de l'agent de l'ESB, c'est-à-dire tous les animaux de l'espèce bovine nés avant le 1^{er} décembre 1990 (entrée en vigueur de l'interdiction d'affourager des farines animales aux ruminants). Une telle mesure s'impose du fait que la période d'incubation de l'ESB est longue et qu'il n'existe pas de diagnostic sur l'animal vivant.

Bien qu'il s'agisse là d'une mesure de police des épizooties, la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (OFE; RS 916.40; RO 1995 3711) ne fournit pas une base légale suffisante pour une telle opération. L'élimination d'animaux cliniquement sains et qui ne sont pas nécessairement suspects individuellement n'est prévue par l'article 9a de la loi sur les épizooties qu'en cas d'épizooties hautement contagieuses. Or, l'ESB ne remplit pas les critères d'une épizootie hautement contagieuse selon l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi sur les épizooties.

Comme la loi sur les épizooties ne constitue pas une base légale suffisante et que les moyens financiers pour indemniser les détenteurs des pertes d'animaux et pour couvrir les frais d'élimination font défaut, nous vous proposons dans le présent message un arrêté fédéral urgent. Il devrait permettre, dans l'intérêt général, de rendre le cheptel bovin aussi rapidement que possible indemne d'ESB. Parallèlement, l'agriculture elle-même a intérêt à ce que le marché de la viande bovine soit assaini. Elle contribue à financer la campagne dans la mesure où l'indemnité pour les animaux abattus est relativement faible.

Le même arrêté fédéral prévoit l'introduction d'une taxe supplémentaire sur tout le lait commercialisé, taxe qui sera relayée par la baisse du volume des contingents ordinaires de lait prévue dans le cadre de la réorganisation du marché laitier. Pour

ce qui est de l'estimation des frais, il faut donc savoir que les agriculteurs apporteront une contribution à l'assainissement des finances fédérales sous la forme d'une taxe supplémentaire de 2 centimes par kilo de lait commercialisé. Dans le cadre du budget 1997, l'agriculture ne doit par conséquent plus subir de charges supplémentaires.

Vu l'urgence de cette affaire, il n'a pas été possible de mettre le projet en procédure de consultation. Cependant, les représentants des groupements économiques et des organes d'exécution intéressés au premier chef ont été informés oralement des mesures prévues.

12 L'encéphalopathie spongiforme bovine

121 Caractéristiques de la maladie

L'ESB est une maladie infectieuse des bovins. En l'état actuel des recherches, on admet que l'ESB est causée par des prions, des protéines transmissibles sans substance héréditaire propre. L'agent de la maladie se situe essentiellement dans la cervelle, les yeux et la moelle épinière.

La maladie se manifeste par une diminution de la productivité et des troubles du comportement, tels que l'anxiété et l'agressivité. Elle apparaît presque exclusivement chez les vaches. La période entre le moment de la contamination et le moment où la maladie se déclare (période d'incubation) dure en moyenne cinq ans. Selon l'état actuel des connaissances, la contamination se fait par des aliments pour animaux ayant subi un traitement thermique insuffisant et contenant de la cervelle ou de la moelle épinière provenant d'animaux infectés. La maladie conduit à la mort en quelques mois. Il n'existe ni vaccin ni possibilités de traitement. Le diagnostic ne peut être établi qu'après la mort sur la base d'exams au microscope et d'analyses immuno-histochimiques d'échantillons de cervelle.

La tremblante (scrapie), qui atteint les moutons et les chèvres, est également une encéphalopathie spongiforme. Parmi les encéphalopathies spongiformes apparaissant chez l'homme, la maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ) est la plus importante.

122 Nouvelles connaissances scientifiques

Les recherches s'efforcent d'élucider en priorité les propriétés de l'agent de l'ESB et les possibilités de transmission à d'autres espèces animales ainsi qu'à l'homme. D'importants résultats ont été publiés dans le courant de 1996:

- Plusieurs jeunes patients sont décédés en Grande-Bretagne et en France des suites d'une variante de la MCJ, qui présente des similitudes avec l'ESB;
- Dans le cadre d'une expérience, l'agent de l'ESB a provoqué dans le cerveau de trois singes rhésus les mêmes altérations pathologiques que celles que l'on a récemment constatées en Grande-Bretagne en liaison avec la variante suspecte de la MCJ observée chez l'homme;

- Un échantillon d'un demi-gramme de cervelle d'une vache atteinte d'ESB suffit pour contaminer un mouton par voie alimentaire; l'infection isolée dans le cerveau des moutons atteints est identique à l'ESB;
- La transmission de l'ESB de la vache au veau est possible dans de rares cas.

Il s'ensuit que la transmission de l'ESB à d'autres espèces animales et à l'homme doit être considérée comme vraisemblable. Néanmoins, l'agent pathogène n'apparaît que dans certains organes de bovins, notamment le cerveau, l'œil et la moelle épinière, dont l'utilisation comme denrées alimentaires est interdite. Si cette mesure de protection est respectée, la viande est une denrée alimentaire sûre. Selon une recommandation de l'Organisation mondiale de la santé datée du 3 avril 1996, il en va de même pour le lait. Aucune nouvelle connaissance scientifique ne met en cause ces appréciations.

123 Propagation de l'ESB

L'ESB a été diagnostiquée pour la première fois en 1986 en Grande-Bretagne. Soupçonnant que la maladie pourrait se transmettre par le biais de farines animales, les autorités britanniques ont édicté, en 1988, une interdiction d'affourager ces farines aux bovins. Six années après cette interdiction, le nombre de cas d'ESB a commencé de baisser de mois en mois. On a enregistré jusqu'au milieu de 1996 quelque 160 000 cas de vaches atteintes d'ESB en Grande-Bretagne.

Des cas d'ESB ont été constatés également en Irlande, en France et au Portugal. Par ailleurs, des cas isolés parmi des animaux provenant de Grande-Bretagne sont annoncés en Allemagne, au Danemark, en Italie, au Canada et dans le Sultanat d'Oman.

Les mesures de lutte diffèrent d'un pays à l'autre et sont régulièrement adaptées à la situation. En Grande-Bretagne, un vaste plan d'action a été mis en place, conformément auquel des bovins sont exclus de la chaîne alimentaire et éliminés. En France et au Portugal, on n'élimine pas seulement l'animal malade, mais l'ensemble du troupeau atteint.

En Suisse, l'ESB est apparue pour la première fois le 2 novembre 1990. A fin août 1996, l'ESB avait été constatée chez 220 vaches (1990: 1 cas, 1991: 9, 1992: 15, 1993: 29, 1994: 63, 1995: 68, 1996 jusqu'à fin août: 35). Sur la base de résultats intermédiaires, on s'attend en Suisse, comme en Grande-Bretagne, à un recul des cas six ans après l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 1990, de l'interdiction d'affourager des farines animales aux ruminants. Onze vaches atteintes d'ESB sont nées après l'entrée en vigueur de cette interdiction. Dans le même temps, la tremblante des moutons et des chèvres a été constatée cinq fois.

Il est admis que l'origine de l'ESB en Suisse remonte à des composants d'aliments pour le bétail issus d'animaux atteints d'ESB et dont le traitement thermique a été insuffisant. Il s'agit vraisemblablement de farines de viande ainsi que de farines de viande et d'os provenant de Grande-Bretagne qui ont été munies, semble-t-il, de nouvelles indications d'origine et de qualité en Europe continentale, puis importées en Suisse.

13 Mesures de police des épizooties prises à ce jour

131 Suisse

L'Office vétérinaire fédéral (OVF) a informé en 1989 les vétérinaires sur les caractéristiques de l'ESB et a veillé à l'installation d'un laboratoire de référence à la faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Berne. Par ailleurs, cet office s'est conformé aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Office international des épizooties (OIE).

Dès l'apparition du premier cas, l'OVF a ordonné en novembre 1990 que les organes et les tissus d'animaux de l'espèce bovine susceptibles de contenir l'agent de l'ESB soient exclus de l'alimentation de l'homme (cervelle, moelle épinière, rate, thymus et intestin, tissus lymphatiques et nerveux visibles ainsi que ganglions lymphatiques des animaux âgés de plus de six mois). Cette mesure a été justifiée par un risque hypothétique de transmission de l'ESB à l'homme.

L'OVF a pris des mesures immédiates de lutte contre l'ESB avec effet au 1^{er} décembre 1990 (ordonnance du 29 nov. 1990 concernant des mesures immédiates contre l'encéphalopathie spongiforme des ruminants; RO 1990 1920). Ces mesures se concentraient essentiellement sur deux points: d'une part, il s'agissait d'interrompre la chaîne infectieuse en interdisant l'affouragement de la farine de viande, de la farine de viande et d'os, de la farine animale, de la farine de cretons ainsi que de la farine d'os dégraissés aux animaux des espèces bovine, ovine et caprine; d'autre part, l'ordonnance prévoyait la mise à mort des animaux atteints d'ESB et l'obligation, faite aux cantons, de verser aux détenteurs une indemnité pour les pertes d'animaux. Elle réglementait en outre les enquêtes épidémiologiques et la procédure en matière de lutte contre la tremblante chez les moutons et les chèvres.

Toutes ces mesures ont été intégrées dans l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (RS 916.401; RO 1995 3716). Cette ordonnance a été modifiée le 17 avril 1996 (RO 1996 1215). Afin de diminuer encore les risques, elle exige désormais que la cervelle, les yeux et la moelle épinière des vaches abattues soient incinérés.

132 Importation

L'importation d'animaux et de produits animaux en provenance de Grande-Bretagne fut restreinte dès 1988 dans le cadre de la procédure d'autorisation. L'interdiction formelle d'importer des animaux de l'espèce bovine, de la viande bovine et certains aliments pour animaux en provenance de Grande-Bretagne fut décrétée par une ordonnance de l'OVF, à savoir l'ordonnance 1/90 du 13 juin 1990 interdisant temporairement l'importation de ruminants et de produits issus de ces animaux en provenance de Grande-Bretagne (RS 916.443.39). Seule la viande de bœuf désossée pouvait encore faire l'objet d'autorisations d'importation. Par ailleurs, après un examen approfondi, une autorisation fut accordée en 1994 pour l'importation de 85 bovins «Highland» d'Ecosse. Depuis fin mars 1996, plus aucune autorisation d'importer de Grande-Bretagne des bovins et de la viande qui en est issue n'est accordée. Par contre, les importations d'animaux et de viande en

provenance d'autres pays sont admises, comme jusqu'à présent, dans le cadre des conditions d'importation usuelles de l'OVF.

Les conditions d'importation des aliments pour animaux, tels que la farine de viande ainsi que la farine de viande et d'os de toute provenance ont été adaptées en janvier 1991 et en avril 1996 aux nouvelles conditions de police des épizooties appliquées dans notre pays pour la production et la composition des aliments pour animaux. Depuis la dernière modification, on en est arrivé en fait à un blocage général des importations, dès lors qu'aucun établissement désireux d'exporter ses produits en Suisse n'a été en mesure de fournir les garanties nécessaires.

133 Exportation

De nombreux pays, notamment dans l'Union européenne, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, ont restreint ou interdit l'importation d'animaux suisses de l'espèce bovine ainsi que de certains produits suisses d'origine bovine. Dans la plupart des cas, les mesures prises désavantagent de façon injustifiée les produits d'origine suisse par rapport aux produits du pays concerné. En dépit de tous les efforts des autorités fédérales, notamment la remise d'une documentation et l'offre de garanties supplémentaires, aucun assouplissement n'a pu être obtenu à quelques exceptions près.

Au printemps 1996, une délégation de l'UE est venue faire une inspection globale de la situation sur place en Suisse et est arrivée à la conclusion, dans un rapport interne, que les mesures et les contrôles y sont efficaces et que la Suisse reste un pays avec une faible incidence d'ESB. Néanmoins, ni la Commission européenne ni les Etats membres n'ont tiré de ce rapport les conclusions qui auraient permis d'améliorer les conditions d'exportation de la Suisse.

14 Conditions sur le marché de la viande bovine et situation du revenu agricole

141 Marché de la viande bovine: mesures prises à ce jour

La discussion concernant l'ESB a insécurisé les consommateurs et a eu des retombées néfastes sur la consommation de viande bovine, qui a diminué temporairement d'environ 30 pour cent. Ce recul, qui s'ajoute au déclin général de la consommation de viande, a entraîné un effondrement des prix. A moyen terme, il faut encore compter avec une régression d'au moins 10 pour cent de la demande.

Afin de répondre à la chute de la consommation de bœuf survenue au printemps 1996, le Conseil fédéral a pris des mesures urgentes visant à soutenir le marché et, partant, les prix et le revenu agricole:

- Dans une première phase, il a consenti à la Coopérative suisse pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande (CBV), par décision du 3 avril 1996, 10 millions de francs à fonds perdu et 10 millions sous forme d'un crédit sans intérêts. Cette somme a servi à financer le stockage de la viande bovine. La CBV recourt habituellement au stockage de la viande pour soutenir les prix. Les

montants mis à sa disposition ont permis, du 1^{er} au 20 avril 1996, d'acheter 6900 animaux d'étal, ce qui correspond à 1900 t de viande (poids mort). La viande est pour l'instant stockée et doit encore trouver un créneau de mise en valeur. Le coût de l'opération s'est élevé à 18,4 millions de francs.

- Dans une deuxième phase, le Conseil fédéral a une nouvelle fois fourni à la CBV 25 millions de francs à fonds perdu (décision du 17 avril 1996), qui ont servi en premier lieu à réduire temporairement le prix à la consommation de la viande bovine afin de relancer la demande. C'est la première fois qu'une telle mesure est prise. D'après un bilan provisoire, elle a permis d'abattre 24 200 animaux d'étal, ce qui correspond à 6300 t de viande bovine (6% de la production annuelle). Les dépenses se sont ainsi montées à 18,9 millions de francs. Le poids à l'abattage moyen s'élevant à 270 kilos, le soutien de la Confédération équivaut à 780 francs par animal. Lors de cette deuxième phase, une somme de 5 millions de francs a été en outre consacrée à l'achat et à l'abattage d'un nombre d'animaux équivalant à 600 t de viande ainsi qu'au stockage de cette viande.

Les mesures extraordinaires décidées par le Conseil fédéral les 3 et 17 avril 1996 ont certes temporairement détendu la situation, mais les conditions de commercialisation se sont de nouveau gravement détériorées sur le marché de la viande bovine. En raison de la faiblesse de la demande et en vue de la prochaine désalpe, il faut s'attendre à des excédents dès septembre et jusqu'à la fin de l'année. On compte avec un surplus de quelque 10 000 animaux d'étal (env. 3000 t de viande d'étal de génisses, bœufs et taureaux) et 7000 vaches (env. 2000 t de viande à saucisse). Ce surplus viendra s'ajouter à un stock de viande bovine avoisinant 4500 t.

Si l'Italie maintient de facto son interdiction d'importer du bétail d'élevage et des animaux de rente provenant de Suisse, le marché de cette viande sera cet automne encombré de 10 000 animaux supplémentaires (env. 2700 t de viande). La situation en matière de prix sera donc encore plus tendue.

Evolution des prix sur le marché du bétail de boucherie:

Catégorie	Prix	1993	1994	1995	1996 (30. 8)	PIM ¹⁾ (1 7. 96)
Taureaux MT T3 ²⁾	fr. par kg PM ³⁾	10.82	10.81	9.29	7.15	9.70
Vaches VK T3 ²⁾	fr. par kg PM ³⁾	7.25	8.50	7.24	3.20	7.40
Vaches VK T3	fr. par vache	2030	2380	2030	900	2070

¹⁾ PIM = prix indicatif moyen à partir du 1^{er} juillet 1996. Le prix indicatif est fixé par le Conseil fédéral en vertu de l'ordonnance du 22 mars 1989 sur le bétail de boucherie (RS 916.341).

²⁾ Il s'agit des catégories de qualité moyenne.

³⁾ Poids mort.

Les difficultés persistantes en matière de revenu et la précarité du marché ont incité le Conseil fédéral à adopter, le 16 septembre 1996, une nouvelle mesure urgente destinée à alléger le marché de la viande bovine. Il a alors mis à la disposition de la CBV 25 millions de francs à fonds perdu. Dans le courant de

l'automne, la CBV utilisera ces fonds pour l'achat de vaches nées avant le 1^{er} décembre 1990, ce qui va dans le sens du présent message. De plus, on procédera au stockage de viande d'étal dans une mesure limitée.

142 Situation du revenu

Les graves problèmes observés sur le marché de la viande se répercutent directement sur la situation du revenu dans l'agriculture. Le redressement du prix du porc ne permet pas de compenser, et de loin, les pertes enregistrées sur le marché du bétail bovin. Par rapport à 1995, on peut s'attendre cette année aux conséquences suivantes:

	1995	1996	Différence
Recettes bétail bovin (mio. de fr.)	1370	1020	-350 millions de fr.
Recettes porcs (mio. de fr.)	1090	1250	+160 millions de fr.
Total			-190 millions de fr.

Tout compte fait, le revenu agricole se soldera donc par une baisse de 190 millions de francs dans les secteurs du bétail bovin et des porcs.

Par rapport au niveau de l'année dernière, qui était déjà faible, le revenu agricole en 1996 diminuera encore de 3000 francs en moyenne par exploitation, du fait de l'effondrement des prix. Dans les exploitations de plaine, le revenu du travail, qui s'élevait à 163 francs par jour en 1990, est passé à 104 francs en 1995.

15 Mesures envisageables

151 Mesures visant à protéger la santé des personnes et des animaux

Les mesures de police des épizooties prises à ce jour ont mis un frein à la propagation de l'ESB en Suisse. Il faut cependant compter avec de nouveaux cas durant des années encore, en raison de la longue période d'incubation de l'agent pathogène. Certes, le nombre de cas par an devrait diminuer, mais de nouvelles occurrences sont probables aussi après l'an 2000 si des mesures supplémentaires ne sont pas prises. Faute de méthode diagnostique appropriée, on ne pourra probablement pas, durant plusieurs années, dépister systématiquement les porteurs de l'agent pathogène en prélevant des échantillons ou en examinant des animaux vivants. Il est donc exclu de déterminer sélectivement les animaux positifs et de les éliminer. Selon l'état actuel des connaissances, tout bovin né avant le 1^{er} décembre 1990 (date de l'interdiction de l'affouragement des farines animales aux ruminants) est donc susceptible d'être contaminé et peut un jour tomber malade. L'abattage de tous les animaux d'un cheptel en cas d'apparition de l'ESB ne promet pas non plus d'être efficace, car, à la différence des autres épizooties, la maladie n'est pas horizontalement transmissible d'un animal à l'autre. Les méthodes classiques de lutte contre les épizooties ne permettent donc pas d'atteindre rapidement le statut de pays indemne d'ESB.

Outre les mesures de police des épizooties prises à ce jour, on pourrait envisager l'abattage immédiat de tous les animaux nés avant le 1^{er} décembre 1990. Il faudrait alors abattre quelque 230 000 vaches, par exemple en l'espace de six mois. Or, cette solution extrême serait très coûteuse. Les vaches performantes, à haute valeur d'élevage, devraient être abattues immédiatement. Les agriculteurs pourraient à juste titre demander une indemnité plus importante (valeur d'élevage et valeur productive). De toute façon, les capacités actuelles ne suffiraient pas à assurer la transformation des carcasses dans ces délais. Tout compte fait, il est donc probable que cette variante suscite beaucoup de résistance.

On a également étudié la possibilité d'exclure des mesures certains types d'exploitations ou certaines régions présentant un moindre risque d'apparition de l'épizootie. Cependant, les cas d'ESB ne se concentrent pas dans quelques régions; ils se répartissent pratiquement sur l'ensemble du territoire. En outre, le commerce de bétail d'élevage et d'animaux de rente entraîne peu à peu un mélange des cheptels. On ne saurait par conséquent limiter la campagne à certaines régions.

152 Mesures économiques

Lors d'une conférence de presse, le 28 août 1996, l'Union suisse des paysans a proposé l'abattage de 75 000 vaches pour mettre un terme au recul de 10 pour cent de la consommation de viande bovine causé par l'ESB. Il est vrai que cette mesure permettrait de rétablir l'équilibre du marché. Mais elle est insuffisante si l'on veut rendre le cheptel bovin indemne d'ESB en quelques années. Par ailleurs, cette mesure ne suffirait pas à regagner la confiance des consommateurs à long terme.

Pour ces mêmes raisons, il n'est pas indiqué d'attendre que l'équilibre entre l'offre et la demande se rétablisse suite à la baisse continue des prix. Qui plus est, les caractéristiques du cycle de production, c'est-à-dire le décalage entre la chute des prix et l'adaptation de l'offre, prolongeraient la phase de déséquilibre, néfaste pour les agriculteurs. Le manque à gagner de l'agriculture serait énorme.

16 Mesures proposées

161 Assainissement du cheptel bovin

Proposition est faite de créer la base légale permettant, d'ici à la mi-1999, d'exclure en principe de l'alimentation humaine tout animal né avant le 1^{er} décembre 1990 et d'indemniser les détenteurs. Cela permettrait d'accélérer l'assainissement du cheptel bovin. Au 1^{er} janvier 1997, il pourrait s'agir de 230 000 vaches au plus et de quelques taureaux d'élevage. Le fait est que la grande majorité de ces animaux ne sont pas porteurs de l'agent pathogène de l'ESB. Même si la viande des vaches nées avant le 1^{er} décembre 1990 est sûre du point de vue de la protection de la santé, elle est exclue de l'alimentation humaine, ce qui permet d'alléger le marché. La cervelle, les yeux non extraits de la boîte crânienne et la moelle épinière doivent être incinérés; la peau peut être utilisée; quant aux parties qui sont en soi propres à la consommation, elles peuvent être transformées en farine de viande après un traitement thermique (133° C, 20 min., 3 bar). Cette farine de viande est un aliment approprié pour les porcs et les volailles, mais si

l'on ne trouve pas suffisamment de débouchés en Suisse et à l'étranger, elle sera incinérée. L'élimination de la viande est destinée en outre à renforcer la confiance des consommateurs et contribue encore à réduire au minimum le risque résiduel potentiel.

Une modification de l'ordonnance sur les épizooties permettra au Conseil fédéral de faire abattre tous les descendants directs des vaches atteintes d'ESB. Cette mesure est nécessaire, car même si la transmission de la vache au veau n'a jamais été observée en Suisse, elle est possible dans des cas isolés. Les descendants concernés ont été enregistrés et tatoués dès 1990. Il s'agit de plus de 100 animaux.

Cependant, même l'abattage de tous les animaux nés avant 1990 et des descendants des vaches malades ne saurait empêcher l'apparition sporadique de la maladie, car un petit nombre d'animaux nés après le 1^{er} décembre 1990 sont porteurs de l'agent pathogène. En outre, il peut exister des voies de transmission inconnues à ce jour.

Théoriquement, il faut admettre que l'ESB peut aussi toucher les moutons et les chèvres, mais, en l'occurrence, il n'est pas indispensable de prendre des mesures de police des épizooties: le risque de contamination est moindre et ces animaux vivent moins longtemps que les bovins. En tout état de cause, la surveillance vétérinaire des troupeaux doit être renforcée.

162 Mesures à l'importation

Il est admis que l'ESB a été introduite en Suisse par des aliments pour animaux contaminés de provenance britannique. Des quantités considérables de ces farines fourragères ont été livrées sur le marché européen à partir de 1988 et sont arrivées directement ou indirectement dans la plupart des pays européens.

Afin que les mesures visant à protéger la santé des personnes et des animaux puissent déployer pleinement leurs effets en Suisse, il convient de prendre des dispositions de protection adéquates dans le commerce de bovins, de viande bovine et de produits dérivés. Elles concerneront avant tout les produits à base de viande contenant des organes et des tissus interdits par le droit suisse (cerveau, moelle épinière, rate, intestin, thymus, tissus lymphatiques et nerveux visibles ainsi que ganglions lymphatiques). En vertu de l'article 24, 2^e alinéa, de la loi sur les épizooties, l'OVF est compétent pour arrêter ces mesures de protection. Il est tenu de les appliquer d'une manière différenciée et non discriminatoire, compte tenu du principe de la proportionnalité. En l'occurrence, il convient notamment de répondre aux questions suivantes: le pays fournisseur potentiel dispose-t-il d'un système de surveillance efficace portant sur les encéphalopathies spongiformes? A-t-il interdit sur le plan national l'utilisation des farines de viande et des produits semblables pour l'affouragement des animaux des espèces bovine, ovine et caprine? Le cas échéant, depuis quand l'a-t-il fait? A-t-il interdit l'importation, et l'utilisation au plan national, de viande, de produits à base de viande et d'organes ou tissus susceptibles d'être contaminés par l'agent pathogène de l'ESB et destinés à l'alimentation? Les organes compétents examinent actuellement la situation dans les différents pays. Si un pays ne satisfait pas à ces exigences, des restrictions à l'importation seront nécessaires. L'OVF prendra l'ensemble des

mesures nécessaires en conformité avec les obligations internationales de la Suisse, notamment compte tenu des mécanismes de consultation et d'information concernés. Rappelons que l'importation d'aliments pour animaux est soumise, depuis le printemps 1996, à des conditions restrictives.

Les services compétents contrôlent régulièrement les restrictions à l'importation.

163 Mesures d'accompagnement

L'abattage des vaches nées avant le 1^{er} décembre 1990 dans les deux années et demie à venir ne permet pas de garantir à lui seul la réduction du cheptel. Le potentiel nécessaire pour reconstituer le cheptel au fur et à mesure existe. On risque donc de voir réapparaître des excédents dès la fin de l'opération. Par ailleurs, l'évolution de la technique contribue à créer des excédents dans d'autres secteurs de la production (céréales, pommes de terre) en dépit du développement parallèle de méthodes plus respectueuses de l'environnement (agriculture biologique et production intégrée sur 60% de la surface agricole utile en 1996).

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a décidé qu'en 1997, même les exploitations qui ne participent pas à un programme écologique devraient affecter au moins 5 pour cent de leur surface agricole utile (hormis les cultures spéciales) à la production de matières premières renouvelables et/ou à la compensation écologique.

Dans la perspective des décisions du Conseil fédéral concernant les requêtes paysannes, d'autres mesures visant à extensifier la production sont à l'étude pour 1998. L'augmentation de la part minimale des surfaces de compensation écologique figure au premier plan à cet égard. De cette manière, tant les agriculteurs pratiquant la production intégrée ou l'agriculture biologique que les exploitations traditionnelles contribueront durablement à extensifier la production et à l'adapter aux débouchés.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation du marché laitier qui prévoit le transfert de contingents et l'introduction de contingents spéciaux (voir le message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002); art. 30 du projet de loi), on procédera à une réduction des contingents ordinaires à titre de remplacement de la taxe supplémentaire. L'ampleur de cette réduction ne peut pas encore être définie à l'heure actuelle. Elle devra être déterminée le moment opportun en connaissance des conditions réelles.

La deuxième étape de la réforme de la politique agricole (Politique agricole 2002) prévoit en outre des mesures qui encourageront spécialement l'utilisation extensive de la surface herbagère et qui conduiront à une réduction durable des effectifs de bétail (art. 72, 4^e al., du projet de loi).

164 Proportionnalité des mesures

Selon l'état actuel des connaissances, il n'est pas possible d'atteindre l'objectif visé, c'est-à-dire de rendre le cheptel indemne d'ESB d'ici à la mi-1999 par une mesure moins radicale. Temporiser, c'est-à-dire lutter contre l'ESB selon les

dispositions en vigueur de l'ordonnance sur les épizooties, ne rendrait pas la population plus confiante: il faudrait donc s'attendre à de nouvelles méventes et à de graves problèmes économiques dans l'agriculture et dans les secteurs situés en amont et en aval.

Les caractéristiques de cette maladie font qu'on ne peut arriver à un résultat qu'en agissant avec détermination. L'abattage des animaux nés avant le 1^{er} décembre 1990 est certes une mesure radicale, mais c'est le seul moyen d'atteindre l'objectif visé dans un délai prévisible. La confiance des consommateurs ne peut être regagnée que si les objectifs sont clairement formulés.

Ces cinq dernières années, on a abattu en moyenne plus de 200 000 vaches par an. Tant que la mesure sera appliquée, on retirera chaque année de ce nombre de vaches environ 90 000 animaux, qui seront exclus de la consommation humaine. Seule la garantie que la plupart des porteurs potentiels de l'agent de l'ESB seront éliminés d'ici fin juin 1999 et exclus de l'alimentation humaine permettra de rendre le cheptel bovin indemne d'ESB, d'assainir rapidement le marché, de diminuer le risque résiduel potentiel et de regagner la confiance des consommateurs.

165 Information

Nombreux sont ceux qui se sentent insécurisés par les informations diffusées dans les médias et les dernières connaissances scientifiques en matière d'ESB. Il faut donner aux consommateurs et aux éleveurs des informations objectives et fondées. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et l'OVF ont élaboré, en vue des nouvelles mesures, un programme d'information prospective, objective et transparente. Un crédit de deux millions de francs a été débloqué à cet effet dans le cadre de la décision du Conseil fédéral du 16 septembre 1996 concernant des mesures urgentes. Outre la présentation habituelle de l'arrêté fédéral, le programme précité comprend des informations échelonnées dans le temps, qui visent plus spécifiquement certaines catégories de professions et certains groupes de la population.

2 Partie spéciale

21 Grandes lignes du projet

La mesure proposée exige en premier lieu que l'on détermine les conditions économiques générales et que l'on définisse une situation claire pour les détenteurs d'animaux.

C'est dans ce but que l'arrêté fédéral spécifie quels animaux doivent en principe être abattus, précise le délai dans lequel ces abattages doivent avoir lieu et indique comment les détenteurs doivent être indemnisés des pertes d'animaux subies. L'arrêté régleme en outre les compétences en matière d'exécution, les voies de droit et les dispositions pénales. Enfin, en créant une base légale permettant de prélever auprès du producteur une taxe supplémentaire sur tout le lait commercialisé, il répond aux exigences de la politique financière.

L'arrêté précité ne régleme que les domaines qui ne sont pas déjà régis par la loi sur les épizooties ou la loi sur l'agriculture.

22 Commentaire des dispositions

Article premier

L'arrêté fédéral a pour objectifs de rendre le cheptel indemne d'ESB conformément à la future définition internationale et d'atténuer les graves difficultés économiques liées à l'ESB. La lutte contre les épizooties ne doit pas seulement tenir compte de la protection de la santé mais aussi des conséquences économiques et des incidences sur le commerce international (art. 1^{er}, 1^{er} al., let. d et e, art. 1a, 2^e al., let. a, de la loi sur les épizooties).

Le statut de pays indemne d'ESB présuppose qu'il ne subsiste plus d'animaux malades ni d'animaux qui peuvent être porteurs de l'agent pathogène. Les usages internationaux veulent qu'un pays garde son statut de pays «indemne de l'épizootie» même si des cas isolés apparaissent sporadiquement.

Article 2

L'interdiction d'affourager des farines animales aux ruminants est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1990, raison pour laquelle seules les vaches nées avant cette date sont touchées. Cela concerne 230 000 vaches au maximum (soit environ 30% de tout le cheptel de vaches) et quelques taureaux d'élevage. L'élimination de la viande contribuera à renforcer la confiance des consommateurs et à diminuer au maximum le risque résiduel potentiel. La première mesure que les cantons devront prendre, c'est de veiller à l'identification et à l'enregistrement de tous les animaux de l'espèce bovine nés avant le 1^{er} décembre 1990. Les animaux identifiés ne devront pas entrer dans la chaîne alimentaire même après le 30 juin 1999. La durée de l'opération (environ 30 mois) a été définie de telle sorte que les carcasses puissent être dûment éliminées et mises en valeur (1^{er} al.).

Du point de vue de la police des épizooties, rien ne s'oppose à l'utilisation des vaches (2^e al.).

Afin d'assurer un déroulement rationnel du processus d'élimination et d'éviter une utilisation illégale de la viande, l'abattage doit avoir lieu dans de grands abattoirs, séparément des abattages normaux. En principe, il appartient au détenteur de déterminer à quel moment il conduira un animal à l'abattage dans le délai imparti. Pour éviter des surcharges, par exemple lors de la désalpe, le Conseil fédéral doit pouvoir fixer les critères permettant de déterminer le lieu et le moment de l'abattage (voir art. 6). L'opération doit être échelonnée dans le temps pour assurer une élimination convenable des carcasses et leur mise en valeur comme farine de viande ainsi que l'incinération de la boîte crânienne (avec la cervelle et les yeux), de même que la moelle épinière. La farine de viande doit répondre à des exigences sanitaires élevées et devrait si possible être utilisée en Suisse ou à l'étranger comme aliment pour animaux; dans le cas contraire, elle doit être incinérée. On doit faire subir un habillage complet aux carcasses afin de pouvoir diriger vers l'incinération la boîte crânienne et la moelle épinière en raison du risque élevé d'ESB. La peau, la carcasse et les organes du système digestif seront éliminés, selon leurs possibilités de mise en valeur (3^e al.).

Article 3

Faute de diagnostic sur l'animal vivant, il est impossible d'éliminer de manière sélective les seuls porteurs de l'agent de l'ESB. Pendant la période critique, un détenteur même très respectueux de son devoir de diligence ne pouvait pas savoir si les aliments pour animaux mis dans le commerce contenaient des farines animales, car l'indication de la composition sur les sacs renfermant ces aliments n'était pas encore obligatoire à l'époque. Les exceptions peuvent notamment être accordées dans les cas où l'abattage menacerait l'existence de certaines races rares (p. ex. la race grise des Grisons ou les animaux à ceinture (Gurtvieh) d'Appenzell). Les animaux qui font l'objet d'une dérogation et qui par conséquent ne sont pas abattus dans les délais fixés ne donneront pas droit à une indemnité, bien que leur viande ne puisse pas servir à l'alimentation.

Article 4

Aux termes de l'article 31 de la loi sur les épizooties, la Confédération verse les indemnités pour les pertes d'animaux dues à des épizooties hautement contagieuses, alors que les cantons les allouent en cas d'autres épizooties, comme par exemple l'ESB. Compte tenu du caractère exceptionnel de la situation, il n'est pas possible de demander aux cantons d'assumer les indemnités pour les animaux abattus. Il en va de même pour les frais de l'identification, du transport, de l'abattage, de l'élimination et des contrôles officiels, qui incombent en temps normal aux cantons. Les fonds nécessaires seront débloqués par la Confédération sur la base d'un arrêté fédéral simple (voir art. 5). Les animaux des cheptels à risque ne donneront droit à une indemnité que s'ils sont abattus dans les délais impartis.

L'indemnité est calculée en fonction des prix du bétail de boucherie, qui sont très bas actuellement. Elle se monte à 1000 francs par vache. Elle est fixée de manière forfaitaire pour des raisons administratives. A un niveau aussi bas, le travail que nécessiterait une différenciation ne vaut pas la peine. L'indemnité sera maintenue au même niveau pendant toute la durée de validité de la mesure, même si les prix du bétail de boucherie devaient remonter dans l'intervalle. Tous les détenteurs seront donc traités de la même manière, quel que soit le moment de l'abattage (1^{er} al.).

Outre l'indemnisation des producteurs, la Confédération doit prendre en charge les frais de l'identification, du transport, de l'abattage, de l'élimination et des contrôles officiels, qui se montent en tout à quelque 400 francs par vache. Le Conseil fédéral détermine le service fédéral qui fixe les frais de l'identification, du transport, de l'abattage et de l'élimination. La recherche vétérinaire nécessaire doit être budgétisée à 1 million de francs (2^e al.).

En tout, les frais de l'indemnisation pour les vaches, de l'identification, du transport, de l'abattage, de l'élimination, des contrôles officiels et de la recherche se montent à 320 millions de francs au plus.

Les abattages de vaches nées avant le 1^{er} décembre 1990 ne sont pas pris en compte dans l'attribution des parts de contingents tarifaires pour l'importation de viande.

Article 5

Cette disposition crée la base légale du financement des mesures par un arrêté fédéral simple. Outre l'arrêté fédéral urgent de portée générale, nous vous présentons par conséquent un arrêté fédéral simple fixant un cadre financier de 320 millions de francs au plus (voir annexe). Ces fonds seront imputés à une rubrique budgétaire spéciale et répartis de façon linéaire sur toute la période dès l'entrée en vigueur de l'arrêté jusqu'au 30 juin 1999). Pour l'allocation des crédits de paiement requis, le Conseil fédéral utilisera autant que possible, à titre compensatoire, les crédits accordés mais non utilisés de la rubrique «Exportation du bétail».

Article 6

Cette action requiert une coordination centralisée. La Coopérative suisse pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande (CBV; voir art. 93 à 97 de l'ordonnance du 22 mars 1989 sur le marché du bétail de boucherie et l'approvisionnement en viande; RS 916.341) est déjà chargée par la Confédération de certaines tâches pour le dégagement du marché et la mise en valeur des excédents. Sur la base d'entretiens préliminaires, on peut partir de l'idée que la CBV serait disposée à assumer les tâches incombant à un organisme central. Si nécessaire, l'ordre d'abattre tel animal en tel lieu et à telle heure est donné sous forme d'une décision.

Article 7

L'application de l'arrêté fédéral nécessite des dispositions d'exécution du Conseil fédéral concernant les modalités de l'identification des animaux à abattre, le calendrier des abattages, le déroulement de ces derniers et les contrôles officiels. Les animaux n'étant pas abattus en vue de l'alimentation humaine, les exigences de la législation sur les denrées alimentaires ne sont pas applicables. Il faut par contre déterminer dans quelle mesure l'abattage doit être réglementé du point de vue de la police des épizooties. Il faut aussi prendre garde aux aspects relatifs à la protection des animaux; ils sont réglementés par la législation en la matière. Les détails relatifs à l'activité des organes de contrôle sont fixés par les offices fédéraux dans des directives techniques (1^{er} al.).

Il s'agit de veiller au respect des structures d'exécution existantes. Les exigences auxquelles doivent répondre les laissez-passer, les transports d'animaux et l'élimination des carcasses, ainsi que d'autres domaines particuliers, sont réglementées dans la législation sur les épizooties. Ces dispositions sont applicables tant que l'arrêté fédéral ne prévoit pas de réglementation différente (2^e al.).

Article 8

Conformément à l'article 46, 1^{er} alinéa, de la loi sur les épizooties et à l'article 107, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'agriculture (RS 910.1), les décisions de l'OVF et de l'OFAG peuvent être déférées à la commission de recours du DFEP; par conséquent, les décisions de ces deux offices basées sur le présent arrêté fédéral sont susceptibles de recours devant cette commission.

La même autorité est aussi compétente pour traiter les recours contre les décisions de l'organisme central (art. 6), à l'instar des réglementations en vigueur

pour de tels organismes (coopératives) dans le domaine de l'industrie de la broderie ou de l'industrie hôtelière.

Article 9

On se reportera aux dispositions pertinentes de la loi sur les épizooties. Il apparaît donc clairement que la poursuite pénale relève des cantons (art. 52 de la loi sur les épizooties).

Article 10

Les producteurs ont eux-mêmes grand intérêt à ce que le marché de la viande bovine soit assaini. Dans le cadre du principe de subsidiarité (art. 31^{octies}, 2^e al., cst.), ils devront donc participer à la couverture des dépenses dans leur ensemble. Indirectement, ils le feront dans la mesure où l'indemnité pour les animaux est relativement modeste. En outre, les agriculteurs contribueront à l'assainissement des finances fédérales en versant une taxe supplémentaire de 2 centimes par kilo de lait commercialisé, taxe qui sera prélevée tant que l'organisation actuelle du marché laitier sera en vigueur. Le budget fédéral s'en trouvera allégé de 60 millions de francs par an. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation du marché laitier, qui prévoit le transfert de contingents et des contingents spéciaux (voir le message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002); art. 30 du projet de loi), cette taxe sera relayée par une réduction du volume contingentaire. L'ampleur de cette réduction ne peut pas pour l'instant être déterminée. Il conviendra de la fixer le moment venu, en connaissance des conditions réelles.

Article 11

Les 1^{er} à 3^e alinéas contiennent les dispositions finales habituelles d'un arrêté fédéral urgent. L'arrêté fédéral restera en vigueur jusqu'au 30 juin 1999 au plus tard. Ce délai s'impose, car, pour des raisons techniques (capacités), environ 30 mois seront nécessaires à la mise en œuvre des mesures.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Sur le plan de la Confédération

Le coût total de ces mesures se monte au plus à 320 millions de francs pour une durée de 30 mois. Cela correspond à près de 130 millions de francs pour 1997 et 1998. Environ 60 millions seront encore nécessaires en 1999. Les producteurs seront mis à contribution par le biais des indemnités relativement basses qu'ils toucheront pour leurs vaches. Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé d'alléger le budget de la Confédération de 60 millions de francs par an au moyen d'une taxe supplémentaire de 2 centimes par kilo de lait commercialisé. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation du marché laitier, cette taxe sera relayée par la réduction du volume contingentaire ordinaire. Actuellement, il n'est pas opportun d'abaisser les contingents laitiers: seule une réduction linéaire serait possible, ce qui diminuerait la compétitivité des producteurs au lieu de l'améliorer. En outre, il faudrait s'attendre à des pertes de parts de marché. Tout cela irait clairement à l'encontre des objectifs formulés dans le cadre de la Politique agricole 2002, qui

consistent à maintenir les parts de marché et à renforcer la compétitivité de l'agriculture. Seule la réorganisation du marché laitier créera la marge de manœuvre nécessaire à cet effet (contingents spéciaux aux prix du marché).

Vu les répercussions financières des mesures prévues, la majorité des deux conseils est requise en vertu de l'article 88, 2^e alinéa, de la constitution (frein aux dépenses).

Les ressources personnelles nécessaires à l'application de la mesure proposée seront mises à disposition au niveau fédéral.

32 Sur le plan des cantons

Pour les cantons, l'application du présent arrêté entraînera un surcroît de travail qui restera toutefois raisonnable, car ils pourront recourir à la structure d'exécution actuelle en matière de police des épizooties.

4 Programme de la législation

Le présent projet n'est pas mentionné dans le rapport du 18 mars 1996 sur le Programme de la législation 1995-1999, parmi les objets des Grandes lignes. Les objectifs en matière de politique de la santé et de politique agricole visés par l'arrêté sont cependant en accord avec ceux que la Confédération cherche à atteindre dans les différents domaines concernés. Le cours récent des événements justifie à notre avis une intervention urgente.

5 Relation avec le droit international

51 Droit de l'OMC

Afin d'évaluer les mesures prévues, nous devons tenir compte des accords ci-dessous de l'Organisation mondiale du commerce (OMC):

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS, RO 1995 2183) permet d'adopter ou d'appliquer les mesures nécessaires à la protection de la vie ou de la santé des personnes ou des animaux, pour autant que ces mesures ne conduisent pas à une restriction déguisée du commerce ou à une discrimination injustifiable entre les pays membres de l'OMC où l'on observe des conditions semblables (cf. art. XX b, GATT). Les pays qui observent les normes internationales pertinentes n'ont pas à prouver que leurs mesures nationales sont fondées sur des principes scientifiques (art. 2 et 3 de l'Accord SPS). Une meilleure protection peut être créée ou maintenue, pour autant qu'elle soit justifiée scientifiquement et économiquement. Les conséquences négatives sur le commerce doivent être réduites au minimum. Si des maladies n'affectent que certains territoires ou si la lutte contre ces maladies diffère d'un pays à l'autre, les mesures de protection relatives à ces pays et régions peuvent varier en conséquence (art. 6). En outre, les prescriptions de l'Accord SPS concernant la notification et la consultation doivent être respectées. Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT s'appliquent au règlement des différends.

L'Accord sur l'agriculture (RO 1995 2152) prévoit que l'obligation de réduire le soutien interne s'applique aux mesures de soutien des prix, même si elles sont prises pour des raisons sanitaires (Annexe 2, 1^{er} et 2^e al., let. b), comme dans le cas présent. Cependant, en 1995, la Suisse avait déjà procédé à une réduction du soutien interne dépassant les exigences de l'OMC, de sorte que l'engagement est respecté, en dépit de la contribution fédérale proposée. Les mesures prévues en Suisse seront donc communiquées aux autres membres de l'OMC à l'occasion de la notification annuelle relative au soutien interne.

52 Politique d'intégration

Les accords entre la Suisse et l'UE mentionnés ci-dessous jouent un rôle important pour les mesures prévues:

Dans l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (ALE, RS 0.632.401), les parties contractantes s'engagent, à l'article 15, à appliquer leurs réglementations vétérinaires aux produits agricoles d'une manière non discriminatoire et à renoncer aux mesures ayant pour effet d'entraver indûment les échanges. L'article 20 autorise les mesures concernant les produits agricoles transformés, au sens du Protocole n° 2 de l'ALE, comme par exemple les pâtes farcies à la viande, pour autant que ces mesures soient adoptées pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux. Les mesures prévues par la Suisse portent sur les produits agricoles et les produits agricoles transformés, suisses et importés. Du point de vue de la santé publique (niveau sanitaire), elles doivent être conformes au principe de la proportionnalité. Toutefois, il n'est pas exclu que ces principes soient remis en question.

En outre, l'article 12 de l'Accord de 1991 relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises (accord sur le transport des marchandises, RS 0.631.242.05) prévoit qu'une partie contractante est tenue d'informer l'autre partie contractante si elle entend introduire un nouveau contrôle ou une nouvelle formalité à la frontière.

Les négociations sectorielles bilatérales entre la Suisse et l'Union européenne comprennent aussi un accord agricole contenant un chapitre sur les questions vétérinaires. Les négociations concernant ce chapitre sont déjà avancées. Certaines précautions s'imposent donc dès à présent si des mesures fondées sur le droit vétérinaire sont prises avant la conclusion des négociations sectorielles. L'autonomie des parties contractantes dans ce domaine est certes inviolable, mais une information préalable sur les mesures à prendre est nécessaire.

53 Appréciation

Lorsqu'on examine les mesures prévues, on constate qu'elles sont compatibles avec les obligations contractées par la Suisse envers l'OMC et avec les accords que la Suisse a conclus avec l'UE.

Ces mesures sont néanmoins motivées par l'insécurité des consommateurs de toute l'Europe, inquiets des conséquences de l'ESB pour leur santé et par

l'effondrement du marché du bœuf. Afin d'éviter tout effet indésirable sur les plans politique et commercial, la Suisse devra mettre en œuvre les mesures proposées en concertation avec ses principaux partenaires commerciaux.

6 Base juridique

61 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral est fondé sur les articles 31^{octies} et 69 de la constitution. L'article 69 de la constitution autorise la Confédération à prendre, par voie législative, des mesures destinées à lutter contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'homme et des animaux. L'ESB est une maladie transmissible que les éleveurs ne sont pas à même de combattre efficacement par leurs propres moyens. Les mesures de l'Etat s'avèrent donc indispensables si l'on veut atteindre le statut de pays indemne d'ESB en Suisse dans des délais raisonnables.

L'article 31^{octies} de la constitution astreint la Confédération à maintenir une agriculture productive qui accomplit ses tâches par une production à la fois durable et adaptée aux débouchés. En vertu du 2^e alinéa, elle encourage les exploitations paysannes cultivant le sol tout en respectant le principe de la subsidiarité. Elle peut à cet effet déroger, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, intervenir sur le marché ou accorder un soutien financier, en complément des mesures d'entraide que l'on peut exiger de l'agriculture. Les mesures d'allègement du marché que vise le présent arrêté et la taxe à verser par les producteurs sur le lait commercialisé sont conformes à cette disposition.

62 Délégation du droit de légiférer

En principe, le Conseil fédéral est compétent pour édicter les dispositions d'exécution. Néanmoins, pour respecter la délégation de compétence à chaque niveau, l'OVF et l'OFAG doivent avoir la compétence de réglementer certains aspects techniques particuliers, par exemple l'identification ou l'élimination des animaux.

63 Forme de l'acte législatif

L'arrêté fédéral proposé instituant des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse contient des règles de droit au sens de l'article 5 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). En outre, les prestations financières de la Confédération exigent une base légale. Comme il s'agit d'un acte législatif de durée limitée, il convient de prévoir un arrêté fédéral de portée générale (art. 6 de la loi sur les rapports entre les conseils).

En vertu de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, les arrêtés fédéraux peuvent être déclarés urgents si leur entrée en vigueur ne souffre aucun retard quant au calendrier et quant au fond. En l'occurrence, cette condition est remplie.

Sans la mesure radicale proposée dans le présent message, la situation précaire sur le marché de la viande bovine va perdurer. Lorsque les mesures adoptées par le Conseil fédéral le 16 septembre 1996 (cf. ch. 143) n'auront plus d'effet, la nécessité d'un nouvel assainissement du marché se fera de nouveau rapidement sentir, sans qu'on puisse en attendre un assainissement durable. Il est par conséquent de la plus haute importance de pouvoir rapidement mettre en œuvre la solution proposée dans le présent message. La Suisse est par ailleurs menacée d'isolement sur le plan international si elle n'édicte pas immédiatement des prescriptions et des mesures susceptibles de rétablir et d'assurer les exportations de bétail d'élevage et d'animaux de rente et, le cas échéant, de lait et de produits laitiers.

N38768

instituant des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et à en atténuer les conséquences économiques, ainsi que le prélèvement temporaire d'une taxe supplémentaire sur le lait commercialisé (Arrêté sur l'ESB)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 31^{octies} et 69 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1996¹⁾,

arrête:

Article premier But

Le présent arrêté vise à:

- a. rendre le cheptel bovin suisse indemne d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB);
- b. atténuer les conséquences économiques de l'ESB.

Art. 2 Abattage d'animaux de l'espèce bovine

¹ Les animaux de rente de l'espèce bovine nés avant le 1^{er} décembre 1990 doivent être spécialement identifiés, puis abattus et éliminés d'ici au 30 juin 1999 au plus tard.

² Les animaux peuvent être utilisés jusqu'au moment de l'abattage.

³ Le Conseil fédéral détermine les abattoirs dans lesquels les animaux doivent être abattus. Il peut réglementer l'identification ainsi que le déroulement des abattages et de l'élimination.

Art. 3 Dérogations

Le Conseil fédéral peut prévoir pour certains animaux des dérogations à l'abattage obligatoire, notamment pour préserver la diversité des races.

Art. 4 Indemnisation

¹ La Confédération verse une indemnité de 1000 francs pour chaque animal abattu.

² Elle prend en charge les frais de l'identification des animaux, de leur transport depuis l'exploitation, de l'abattage et de l'élimination, des contrôles officiels, ainsi que de la recherche vétérinaire y relative et de l'information du public.

¹⁾ FF 1996 IV 1289

Art. 5 Financement

L'Assemblée fédérale fixe par voie d'arrêté fédéral simple le montant maximal des moyens financiers.

Art. 6 Coordination et mise en œuvre

Le Conseil fédéral institue un organisme central qui détermine pour chaque animal le lieu et l'heure de l'abattage. Il peut lui déléguer le versement des indemnités et le remboursement des frais prévus à l'article 4, 2^e alinéa.

Art. 7 Exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. L'Office vétérinaire fédéral et l'Office fédéral de l'agriculture sont compétents pour édicter les dispositions d'exécution de caractère technique.

² Pour le reste, l'exécution est régie par les législations sur les épizooties et sur l'agriculture.

Art. 8 Voies de droit

¹ Les décisions de l'Office vétérinaire fédéral et de l'Office fédéral de l'agriculture ainsi que de l'organisme central (art. 6) peuvent être déférées à la commission de recours du DFEP.

² Pour le reste, les dispositions générales sur la procédure fédérale sont applicables.

Art. 9 Disposition pénale

Les infractions au présent arrêté ou à des dispositions d'exécution sont punies en vertu des articles 47 à 52 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966¹⁾ sur les épizooties.

Art. 10 Modification du droit en vigueur

L'arrêté du 16 décembre 1988²⁾ sur l'économie laitière est modifié comme suit:

Art. 5, 6^e al. (nouveau)

⁶ Outre les taxes visées au 1^{er} alinéa, le producteur est tenu d'acquitter à partir du 1^{er} janvier 1997 une taxe de 2 centimes par kilo sur tout le lait commercialisé.

¹⁾ RS 916.40

²⁾ RS 916.350.1

Art. 11 Dispositions finales

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent en vertu de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le lendemain de son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif, selon l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution. Sa durée de validité est limitée au 30 juin 1999.

N38768

Projet

**Arrêté fédéral
concernant le financement des mesures temporaires
destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse
et à en atténuer les conséquences économiques
(Arrêté de financement sur l'ESB)**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 5 de l'arrêté du ...¹⁾ sur l'ESB;
vu le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1996²⁾,
arrête:

Article premier

Un montant maximal de 320 millions de francs est accordé pour le financement des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et à en atténuer les conséquences économiques.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas de portée générale; il n'est pas soumis au référendum.

N38768

¹⁾ RO ...

²⁾ FF 1996 IV 1289

Message concernant des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et à en atténuer les conséquences économiques, ainsi que le prélèvement temporaire d'une taxe supplémentaire sur le lait commercialisé du 16 septembre...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.11.1996
Date	
Data	
Seite	1289-1314
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 809

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.