



Berne, le 8 novembre 2006

## **Ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS; RS 913.1)**

---

### **Dispositions d'exécution concernant les projets de développement régional (application de l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr)**

Commentaire de la modification de l'OAS du 8 novembre 2006  
(entrée en vigueur le 1.1.2007)

## 1. Situation de départ

Dans le cadre de la Politique agricole 2007, le Parlement a adopté une nouvelle disposition de la loi sur l'agriculture (art. 93, al. 1, let. c, LAgr), selon laquelle la Confédération peut soutenir des projets destinés au développement régional et à la promotion de produits suisses et régionaux. Se fondant sur cet article, l'OFAG a lancé en 2004, de concert avec les cantons concernés, deux projets pilotes, l'un au Tessin (Brontallo, Valle Maggia) et l'autre en Valais (St-Martin, Val d'Hérens). Ces projets, dont la durée est fixée à quatre ans, sont en cours de réalisation et ont donné des résultats favorables jusqu'à présent. Le projet de Brontallo a même gagné le premier prix du concours d'innovation 2005 du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB). S'y ajoutent les résultats de deux travaux de recherche<sup>1</sup> réalisés sur mandat de l'OFAG et du seco; il existe donc une base suffisante pour concrétiser l'article de la loi par voie d'ordonnance. Le concept de mise en œuvre est esquissé dans le dossier de consultation du DFE du 14 septembre 2005 concernant la Politique agricole 2011. Il a été bien accueilli lors de la consultation. De même, les propositions présentées lors de la consultation sur la révision partielle de l'OAS ont été largement approuvées. La base légale de la nouvelle mesure de promotion, formellement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, est ainsi transposée dans les dispositions d'exécution qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 2. Principaux points de la modification de l'ordonnance (concept)

Lors des délibérations parlementaires, il a été expressément demandé que les projets relevant de l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr (ci-après: projet de développement régional) permettent aussi de promouvoir des mesures portant sur les infrastructures. Cette approche est analogue à celle que la CE a adoptée pour la Politique agricole commune (PAC) et qui prévoit un «deuxième pilier»; celui-ci est consacré au soutien de programmes d'infrastructure de grande envergure, qui servent à promouvoir le milieu rural (p.ex. rénovation de villages en Allemagne et en Autriche).

Le Parlement ayant inscrit la nouvelle disposition dans le titre 5 de la LAgr, il est logique d'introduire les dispositions d'exécution dans l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS), dont les dispositions générales s'appliqueront ainsi également à ce nouveau type de projet. Les améliorations structurelles sont aujourd'hui - et elles le restent selon la RPT - une tâche commune de la Confédération et des cantons, pour laquelle un cofinancement est prescrit.

L'idée de régler le soutien des projets de développement régional dans l'OAS découle des considérations conceptuelles suivantes:

### *Objectifs*

Les projets de développement régional visent principalement à créer de la valeur ajoutée dans l'agriculture. Conçus de sorte à promouvoir la collaboration entre l'agriculture et les autres branches implantées dans la région (notamment l'artisanat, le tourisme, l'économie du bois et l'économie forestière), ainsi que les flux régionaux de marchandises, ils engendrent aussi un potentiel de valeur ajoutée dans ces secteurs proches de l'agriculture. Hormis ces objectifs économiques, les projets en question doivent contribuer au développement durable de la région, en intégrant des intérêts publics, c'est-à-dire par exemple des éléments écologiques, sociaux ou culturels.

---

<sup>1</sup> Analyse des besoins en Basse-Engadine (GR): Examen des possibilités d'intégrer des mesures d'améliorations structurelles dans les projets de développement régional, communauté de travail emac, IER-EPFZ et Kindschi Indschegnens, Zurich, janvier 2005;  
Analyse des régions dans le Val Blenio (TI): Examen des possibilités de réaliser des projets de développement régional, BHP Hanser und Partner AG, Zurich, janvier 2005;  
Les résultats des deux travaux de recherche sont disponibles sous [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (rubrique Documentation > Publications > Etudes et évaluations).

### *Initiative et participation locales*

Il importe que les projets soient lancés par des personnes sur place et appuyés par une structure locale. Ils doivent par ailleurs se fonder sur un processus participatif offrant la possibilité d'un concours actif des milieux concernés. Le réseau d'acteurs locaux est en effet une condition essentielle de l'économie durable dans le milieu rural. Les principes de l'approche de bas en haut (initiative de promoteurs locaux) et du cofinancement (Confédération et canton, solde des frais à la charge des promoteurs), qui sont appliqués avec succès dans les améliorations structurelles, régiront aussi les projets de développement régional. Enfin, les personnes directement concernées (agriculteurs) doivent, elles aussi, être associées équitablement à l'organisation locale.

### *Phase d'analyse et de concrétisation (de l'esquisse au projet)*

La concrétisation d'une idée dans un projet prêt à la réalisation nécessite diverses études préliminaires. Avant d'entamer la planification à proprement parler des mesures d'améliorations structurelles, il y a lieu de faire des analyses mettant en évidence le potentiel de valeur ajoutée et la rentabilité de l'idée, ainsi que la coordination avec les concepts de développement régional à plus grande échelle (cf. considérations ci-après, chap. «Création de valeur ajoutée», «Appréciation de la rentabilité» et «Coordination avec le développement régional, l'aménagement du territoire et d'autres mesures de promotion régionales»). Dans cette phase d'analyse et de concrétisation, il est opportun d'appliquer des méthodes participatives afin d'associer les acteurs locaux.

L'OFAG peut couvrir une partie des dépenses occasionnées par les études préliminaires précitées, dans le cadre d'un encadrement professionnel (coaching) d'initiatives de projet agricoles. Il n'est pas exigé de participation financière du canton. Si celui-ci participe conformément à l'art. 20 OAS, des contributions d'améliorations structurelles peuvent être allouées pour lesdites études au titre de documentation.

L'OFAG doit disposer des études préliminaires pour décider si et à quelles conditions il peut continuer à soutenir l'élaboration d'un projet de développement régional. La figure 1 (cf. ci-dessous) indique les différentes étapes de la procédure.

### *Train de mesures intégré*

Le libellé de l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr est relativement ouvert; il jette un pont entre les mesures de promotion relevant des améliorations structurelles (infrastructures) et celles prises au titre de la promotion des ventes (marketing). Un large éventail de mesures est ainsi envisageable. Il n'est donc pas possible, ni judicieux, de fixer d'avance celles qui méritent d'être soutenues dans le cadre d'un projet de développement régional et, partant, de déterminer les flux financiers. Les mesures proposées devront être examinées et appréciées au cas par cas, en fonction des objectifs visés. La figure 2 indique un certain nombre de mesures envisageables (subventions) qui sont réalisées dans le cadre des projets pilotes.

Les études mentionnées ci-dessus ont montré qu'il n'est pas forcément nécessaire d'imaginer de nouvelles mesures, mais qu'il importe surtout de bien coordonner et agencer celles qui sont prévues. Afin d'obtenir un effet optimum, il convient dès lors de présenter l'interaction et la mise en réseau des diverses mesures dans un concept global. Ce concept permet de faire concorder les mesures sur les plans matériel et conceptuel et de les regrouper dans un projet intégré.

Des mesures individuelles ne faisant pas partie de ce dernier ne sont donc pas soutenues. Il s'agit d'éviter que le nouvel instrument de promotion soit appliqué en faveur de préoccupations et d'intérêts isolés qui, dans un contexte global ou du point de vue d'un autre domaine, ne sont pas considérés comme dignes de soutien.

### *Participation de l'agriculture à titre prépondérant*

Le texte de loi stipule une participation de l'agriculture à titre prépondérant aux projets de développement régional. Cette condition permet de délimiter ces projets de ceux qui bénéficient d'un soutien dans le cadre de la politique régionale; elle peut servir de critère essentiel pour déterminer l'importance que revêt un projet pour l'agriculture. Cette dernière participe à titre prépondérant si:

- la moitié au moins de l'offre provient de l'agriculture de la région, *ou*
- la moitié au moins des prestations de travail nécessaires à l'offre sont fournies par des exploitants ou leurs familles, *ou*
- les membres de l'organisation responsable sont majoritairement des exploitants et qu'ils détiennent la majorité des voix.

Lors des consultations sur la Politique agricole 2011 et sur la révision partielle de l'OAS, plusieurs organisations et cantons ont explicitement demandé que ces critères ne soient pas cumulatifs.

### *Création de valeur ajoutée*

Les mesures prévues dans le cadre du projet doivent permettre d'influer durablement et favorablement sur la création de valeur ajoutée dans le secteur agricole et, le cas échéant, dans les branches connexes. L'offre envisagée (produits, prestations de services) doit donc être ciblée en fonction des opportunités du marché et harmonisée au niveau interrégional. Par conséquent, il convient de mettre en évidence la possibilité de créer de la valeur ajoutée lors des études préliminaires (notamment dans un business plan) et de prouver, après l'achèvement du projet et à l'aide d'instruments de contrôle appropriés, qu'elle a été mise à profit.

### *Appréciation de la rentabilité*

Un projet de développement régional peut servir à produire des biens tant privés que publics. La rentabilité des mesures doit être appréciée différemment dans les deux cas. Les investissements réalisés en rapport direct avec la création de valeur ajoutée sont pour la plupart considérés comme des biens privés. Au terme du projet, c'est-à-dire après la réalisation des mesures bénéficiant de contributions publiques, la rentabilité des investissements doit par conséquent atteindre un niveau permettant de poursuivre avec succès les mesures sans l'aide des pouvoirs publics. Au contraire, les investissements réalisés en rapport avec des aspects écologiques, sociaux ou culturels du développement régional sont plutôt des biens publics. La rentabilité n'étant pas un critère judicieux dans ce cas, l'appréciation économique consistera à établir si le projet peut être financé et si la charge financière est supportable. La figure 2 donne des exemples de biens privés et publics.

La rentabilité doit être jugée individuellement pour chaque projet. Elle différera selon la région (périphérique ou proche d'une agglomération), le potentiel de commercialisation de l'offre n'étant notamment pas le même.

### *Portée des projets*

Les projets de développement régional sont réalisés au niveau communal ou régional. Exceptionnellement, un périmètre local<sup>2</sup> (p. ex. projet pilote de Brontallo TI) ou interrégional (p. ex. structures de commercialisation) peut être envisagé. Comparé à la réorientation de la politique régionale (NPR), ces projets auront donc une portée plus limitée, mais l'offre prévue (produits, prestations de services) doit avoir un lien clair et net avec la région.

---

<sup>2</sup> c'est-à-dire peu étendu

Le soutien n'est pas limité à certaines régions; en principe, il peut être accordé pour des projets de développement régional dans toute la Suisse. Toutefois, étant donné l'exigence d'une participation de l'agriculture à titre prépondérant, ils se situeront en premier lieu dans le milieu rural.

#### *Coordination avec le développement régional, l'aménagement du territoire et d'autres mesures de promotion régionales*

Cette coordination doit assurer que les projets de développement régional apportent une contribution optimale au développement durable d'une région. En ce qui concerne la coordination et l'harmonisation, il faut faire la distinction entre critères de délimitation matériels et mesures liées à l'organisation.

Les projets de développement régional sont bien évidemment soumis aux procédures d'autorisation usuelles. Lorsqu'ils exigent des constructions et des équipements (aménagement / changement d'affectation) dans la zone agricole, l'admissibilité est déterminée selon le droit sur l'aménagement du territoire.

L'exigence légale selon laquelle l'agriculture doit participer au projet à titre prépondérant est un critère de délimitation important. L'objectif obligatoire, à savoir la création de valeur ajoutée dans le secteur agricole, impose également des limites à la promotion. Enfin, la portée des projets (cf. ci-dessus) peut, elle aussi, servir de critère de décision.

Il est utile d'attribuer aux cantons la tâche de coordonner et d'harmoniser les mesures sur le plan organisationnel, étant donné le rôle plus important qui leur est conféré en rapport avec la réorientation de la politique régionale. Ils connaissent les projets en cours et peuvent ainsi fournir les données permettant de choisir l'instrument de promotion approprié pour un projet donné. La preuve que doit apporter le canton en matière de coordination sera une base d'appréciation essentielle pour la Confédération. Celle-ci consultera par ailleurs les offices concernés sur le plan fédéral.

Le réseau «espace rural» de la Confédération a été créé pour assurer la coordination. Il aura aussi la possibilité de se prononcer dans des cas spéciaux.

#### *Conclusion des conventions*

Les expériences acquises dans les deux projets pilotes à Brontallo au Tessin et à St-Martin en Valais ont montré combien il est important que les partenaires discutent et négocient les objectifs, les mesures à prendre et les modalités de réalisation. C'est pourquoi, en vue des possibilités qu'offrira la RPT, les projets de développement régional ne sont pas traités par le biais de décisions de principe mais feront l'objet de conventions entre la Confédération et les cantons concernés. Ces conventions donnent davantage de liberté aux cantons, ce qui implique des contrôles et une évaluation appropriés. Aux fins du contrôle, il faut fixer des objectifs concrets, mesurables, concernant les intérêts économiques et publics.

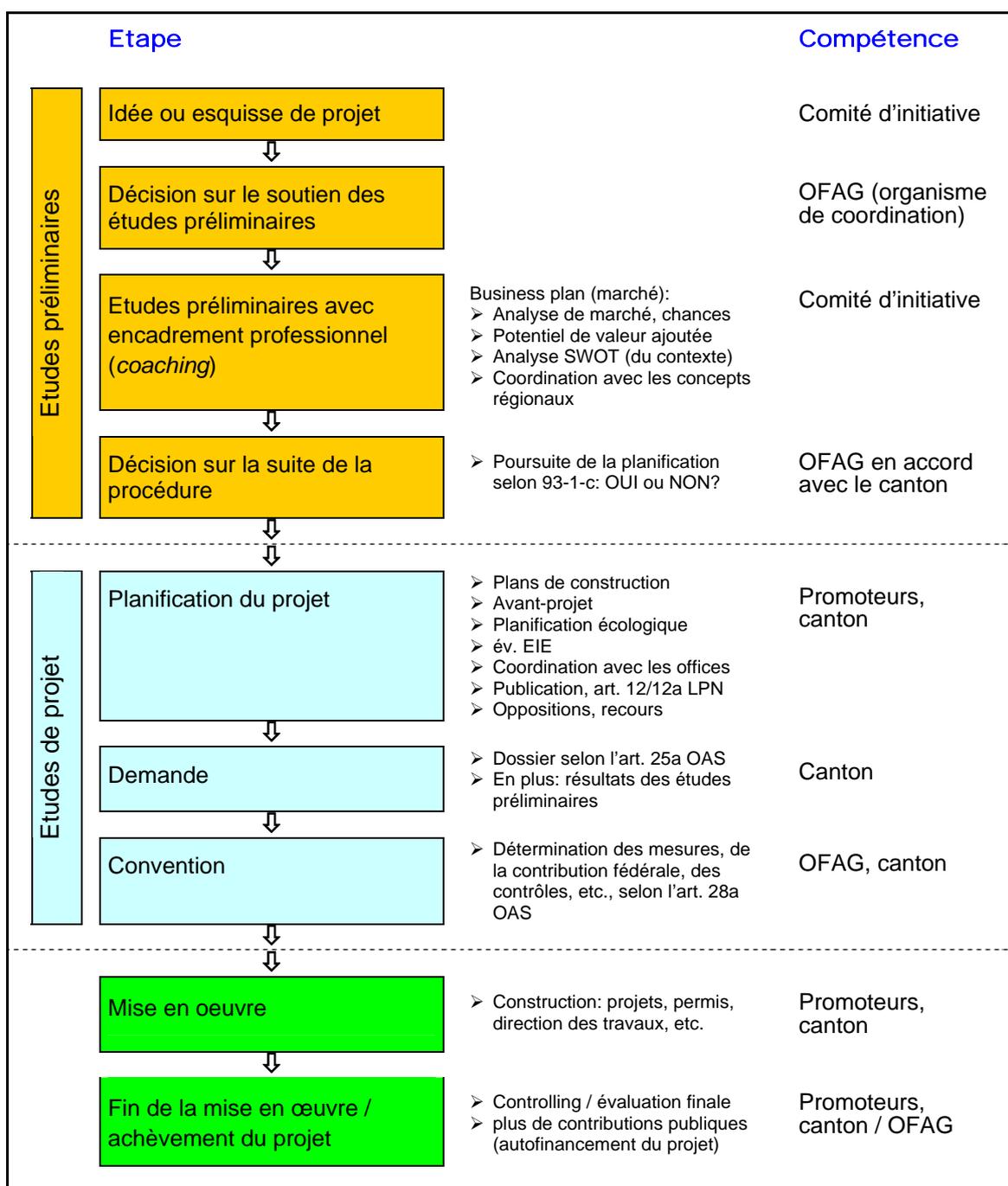
#### *Montant des contributions*

Les contributions fédérales à un projet de développement régional sont fixées sous la forme de forfaits dans la convention conclue par la Confédération et le canton. Le canton doit, lui aussi, s'engager financièrement (cofinancement selon les dispositions pertinentes régissant les améliorations structurelles). Le forfait accordé par la Confédération est calculé sur la base d'un taux de contribution moyen et selon les coûts pouvant être pris en compte. Le même taux de contribution, modulé en fonction des prestations (système de contribution modulaire) est appliqué à toutes les mesures comprises dans le projet. Les coûts imputables sont négociés individuellement pour chacune de ces mesures. Il s'agit d'assurer que le soutien accordé (forfait calculé selon le taux de contribution et les coûts imputables) soit proportionnel au soutien «ordinaire» pouvant être accordé pour la mesure en question si elle n'est pas réalisée dans le cadre d'un projet. Cela dit, il peut parfaitement être utile d'offrir une incitation financière

supplémentaire lors de la fixation du forfait, afin que certaines mesures ne soient pas réalisées par la voie «ordinaire», mais dans le cadre d'un train de mesures intégré. Il faut toutefois tenir compte des limites fixées dans la législation pour les diverses mesures.

L'octroi de crédits d'investissements pour des projets de développement régional, proposé dans le cadre de la Politique agricole 2011, ne pourra être concrétisé par voie d'ordonnance que lorsque la base légale sera entrée en vigueur, probablement au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Il faudra ainsi procéder aux adaptations nécessaires dans le train d'ordonnances relatif à la Politique agricole 2011 (TO 2011).

**Figure 1** Etapes de la procédure: soutien de l'encadrement professionnel pour les études préliminaires effectuées en vue d'un projet de développement régional



**Figure 2 Mesures de caractère privé et public**  
(exemples tirés des projets pilotes Brontallo TI et St-Martin VS)

Biens privés		Biens publics	
Infrastructures pour l'agritourisme	Remise en état de vignobles en pergola	Remise en état de murs de pierres sèches	
Bâtiments d'exploitation agricoles	Remise en état des châtaigneraies	Revalorisation de prairies sèches	
Local d'accueil et de vente	Reconstruction du moulin à eau	Adduction d'eau et d'électricité	
Mesures de marketing	Chemins thématiques, sentier d'information	Dessertes par chemin et téléphérique	
↓	↔	↔	↓
<b>Rentabilité</b>			<b>Possibilités de financement / charge supportable</b>

### 3. Commentaire des articles

#### Art. 11 Titre et al. 1

##### *Titre médian*

Le titre de l'art. 11 a été précisé en raison de l'introduction de l'art. 11a.

##### *Al. 1*

Les projets de développement régional étant venus s'ajouter à la section 3 «Mesures collectives», la définition à l'al. 1 a été précisée.

#### Art. 11a Projets de développement régional

##### *Al. 1*

Les projets de développement régional se focalisent sur la production durable de valeur ajoutée dans l'agriculture, notamment par le maintien et la création d'emplois conformes au site ainsi que par une utilisation responsable des ressources locales. Ils sont conçus de sorte à promouvoir la collaboration entre l'agriculture et les autres branches implantées dans la région (notamment l'artisanat, le tourisme, l'économie du bois et l'économie forestière), ainsi que les flux régionaux de marchandises. Si le projet répond à l'exigence de la participation de l'agriculture à titre prépondérant et qu'il se concentre sur la création de valeur ajoutée dans l'agriculture, il peut aussi comprendre des éléments permettant d'augmenter la valeur ajoutée dans d'autres branches de la région, par exemple dans l'artisanat. En effet, la mise en réseau des activités régionales paraît être une approche prometteuse.

Une démarche collective est donc nécessaire pour satisfaire à l'exigence du développement régional. La largeur et la profondeur d'interaction de cette démarche (coordination, participation) résultent des exigences et besoins spécifiques du projet, ainsi que de sa portée (en général commune ou région). Dans tous les cas, le projet doit comprendre au moins deux exploitations agricoles.

L'offre (produits, prestations de services) visée par le projet doit être déterminée compte tenu des chances de vente et des besoins interrégionaux. Un éventuel soutien du projet présuppose l'établissement d'un business plan bien fondé permettant de mettre en évidence le potentiel de valeur ajoutée. Les investissements directement liés à la création de valeur ajoutée, qui ont en premier lieu le caractère d'un bien privé, doivent être rentables après la fin du soutien accordé par les pouvoirs publics (après l'octroi d'aides à l'investissement). Le business plan doit indiquer le succès économique escompté. Il incombe au canton de fournir les données et documents pertinents comme base pour la conclusion de la convention (cf. art. 25a, al. 2).

#### *Al. 2*

Hormis les objectifs économiques, les projets doivent aussi contribuer au développement durable de la région, en intégrant des intérêts publics, c'est-à-dire par exemple des éléments écologiques, sociaux ou culturels. Les biens publics, tels que la promotion de la compensation écologique ou la sauvegarde et le rétablissement du patrimoine culturel et paysager, améliorent les conditions de vie dans la région et peuvent aussi contribuer indirectement à augmenter la valeur ajoutée. Autre retombée positive: les projets concourent ainsi au renforcement de l'identité des acteurs locaux (village, région).

A la différence des biens privés, les investissements relevant surtout du droit public ne visent pas la rentabilité. Dans ce cas aussi, il convient toutefois de démontrer dans le business plan que le projet est finançable et viable.

#### *Al. 3*

Pour assurer un effet optimum quant aux objectifs visés, il est indiqué d'harmoniser les mesures sur le plan conceptuel. Pour permettre de juger s'il s'agit d'une approche intégrée, il faut élaborer un concept global décrivant leur interaction et leur mise en réseau. Il n'est pas accordé de soutien pour des mesures individuelles n'ayant pas de rapport avec le concept, afin d'éviter que le nouvel instrument de promotion soit utilisé abusivement pour soutenir des préoccupations et intérêts isolés qui, dans un contexte global ou du point de vue d'un autre domaine, ne sont pas considérés comme dignes de soutien.

Le libellé de l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr indique que les projets de développement régional peuvent comprendre des mesures relevant de la promotion des ventes et du marketing. En vertu de l'ordonnance sur l'aide à la promotion des ventes (art. 12 LAgr), l'OFAG ne soutient actuellement plus que des projets d'envergure, interconnectés et interrégionaux. Il n'accorde d'ordinaire pas de soutien aux projets portant sur des unités plus petites qu'une région ou une commune, car ils ne remplissent généralement pas les exigences fixées dans cette ordonnance. Les mesures de marketing faisant partie d'un concept global doivent être conformes aux objectifs de la promotion régionale des ventes et à la pratique suivie dans ce domaine. Elles doivent en particulier être intégrées dans des activités de marketing existantes d'ordre supérieur (plan régional ou interrégional).

Les projets de développement régional doivent, comme leur nom l'indique, concerner le niveau communal ou régional. Exceptionnellement, un périmètre local<sup>3</sup> (p. ex. Brontallo), interrégional ou intercantonal (p. ex. structures de commercialisation) est également envisageable.

Pour permettre d'exploiter les synergies et d'éviter les conflits d'objectifs, le projet doit être coordonné avec le développement régional (p.ex. concepts de développement régional), l'aménagement du territoire (p. ex. plan directeur cantonal), ainsi que la protection de la nature et du paysage (p. ex. parcs d'importance nationale). Il est indiqué d'assurer cette coordination au niveau du canton. Au niveau fédéral, les offices concernés sont consultés.

---

<sup>3</sup> c'est-à-dire peu étendu

#### Al. 4

Il importe que les projets soient lancés par des acteurs sur place et appuyés par une structure locale et que les agriculteurs, directement concernés, soient associés à l'organisation promotrice locale.

La participation de l'agriculture à titre prépondérant, prescrite par la loi, peut être appréciée à l'aide de trois critères: origine des matières premières entrant dans le produit offert, travail nécessaire pour fournir la prestation offerte et membres de l'organisation promotrice. Les promoteurs du projet doivent démontrer que l'agriculture y participe à titre prépondérant selon au moins un de ces critères. La preuve doit être apportée soit globalement pour tout le projet, soit spécifiquement pour les diverses mesures qu'il comprend. Plusieurs paramètres peuvent servir à apprécier le critère de l'offre régionale d'origine agricole (let. a): par exemple, la part des matières premières agricoles, le chiffre d'affaires d'un point de vente ou la valeur monétaire des prestations de services fournies.

L'exigence formulée à l'al. 1, selon laquelle les projets doivent générer de la valeur ajoutée dans le secteur agricole, limite également les possibilités de promotion. La portée d'un projet (échelle communale ou régionale) est, elle aussi, un critère de délimitation par rapport à d'autres mesures de promotion régionales (en particulier NPR).

#### Art. 13, al. 1

Il est possible de réaliser, dans le cadre de projets de développement régional, des mesures se répercutant sur les entreprises artisanales dans la région concernée. L'exigence selon laquelle elles ne doivent pas avoir d'incidence sur la concurrence avec les entreprises artisanales directement concernées (art. 87, al. 2, LAgr) s'applique aussi dans ce cas.

#### Art. 19a Contributions à des projets de développement régional

Les contributions de la Confédération à un projet de développement régional sont fixées sous la forme de forfaits dans une convention. La contribution forfaitaire fédérale est fonction d'un taux de contribution moyen et des coûts imputables établis selon l'art. 19b, al. 2. Selon l'art. 19c, al. 1 et 2, le taux de contribution est calculé à l'aide d'un système modulaire, compte tenu des prestations. Il s'applique uniformément à toutes les mesures prévues dans la convention.

#### Art. 19b Coûts donnant droit aux contributions à des projets de développement régional

Les coûts donnant droit à une contribution sont convenus individuellement pour chaque mesure prévue dans le cadre du projet (al. 1). Par analogie aux améliorations foncières, les travaux de planification et les études préliminaires (documentation) donnent droit aux contributions, pour autant que l'OFAG ne les ait pas cofinancés en rapport avec l'encadrement professionnel (coaching) d'une initiative de projet agricole.

L'intérêt agricole et les autres intérêts publics servent de référence pour la fixation des coûts donnant droit aux contributions. Si des intérêts non agricoles sont impliqués, ces coûts sont réduits, sauf s'il s'agit d'intérêts directement intégrés au projet et proches de l'agriculture (al. 2, let. a). Cette exception concerne notamment les intérêts de l'artisanat, du tourisme, de l'économie du bois et de l'économie forestière, à condition que le projet se fonde sur une étroite collaboration entre les branches économiques. Les intérêts publics et ceux concernant le développement régional doivent être examinés au cas par cas quant à la part donnant droit à une contribution (al. 2, let. b). Dans les projets de développement régional, les intérêts agricoles et autres sont donc pris en compte exclusivement par le biais des coûts imputables (et non pas par une réduction des taux de contributions).

Hormis les critères mentionnés ci-dessus, les coûts donnant droit aux contributions doivent aussi être fixés conformément aux dispositions légales régissant les autres domaines concernés. Le

soutien accordé, à savoir le forfait calculé en fonction du taux de contribution et des coûts imputables, doit être proportionnel au soutien « ordinaire » pouvant être accordé pour la mesure en dehors d'un projet. Comme incitation à une démarche commune, il peut être indiqué d'accorder un soutien plus élevé pour une mesure réalisée dans le cadre d'un projet. Ce soutien ne doit cependant pas dépasser les limites légales applicables à la mesure en question. Les dispositions pertinentes de l'OAS et de l'OIMAS doivent ainsi être respectées pour ce qui est des mesures relevant des constructions rurales.

#### Art. 19c Taux des contributions à des projets de développement régional

##### *Al. 1*

Par analogie au système de contributions existant, le taux de base applicable aux projets de développement régional est échelonné selon les trois zones de contributions (34% – 37% – 40%). Une différenciation plus poussée (p. ex. mesure « collective à grande échelle » et « collective ») est superflue, car il est prévu d'offrir davantage de possibilités de rétribuer les prestations supplémentaires (cf. al. 2).

##### *Al. 2*

La convention fixe les contributions octroyées pour les diverses prestations. Conformément au principe de la rétribution des prestations et en guise d'incitation, il est prévu d'accorder des taux de contributions plus élevés pour des prestations supplémentaires. Compte tenu des objectifs et des tâches définis dans la Constitution (art. 104 Cst.), ainsi que des objectifs fixés pour les améliorations structurelles (art. 87 LAgr), des prestations supplémentaires sont envisageables dans les six domaines suivants: facilitation de l'exploitation agricole, par exemple par un regroupement des terres (let. a); revitalisation et renaturation de petits cours d'eau dans la zone agricole (let. b); réalisation de mesures de protection du sol, par exemple pour enrayer l'érosion (let. c); autres mesures écologiques particulières, telles que mise en réseau de surfaces de compensation écologique (let. d); préservation de bâtiments et de paysages à caractère culturel, par exemple remise en état de murs de pierres sèches dans des paysages terrassés (let. e) et réalisation d'objectifs régionaux fixés dans des conceptions de développement d'ordre supérieur (let. f).

Les mesures prises dans un de ces domaines donnent droit à une augmentation du taux de contribution de 3% au maximum. Les critères applicables à l'échelonnement des taux de contributions seront concrétisés (par analogie à l'annexe 1 actuelle de l'OAS).

#### Art. 20, al. 1

Il appartient avant tout à la Confédération de promouvoir la compensation et la mise en réseau écologiques par un système d'incitation axé sur des mesures facultatives (art. 17, al. 1) ainsi que de soutenir, à certaines conditions, des projets réalisés dans la région de montagne et d'estivage en accordant des suppléments pour charge extraordinaire (art. 17, al. 2). Ces suppléments doivent en particulier permettre à la Confédération d'appliquer une politique cohérente. Elles incitent notamment à réaliser des mesures répondant à ses intérêts dans le domaine de la compensation écologique (p. ex. programmes de mise en réseau écologiques d'après l'OQE) ou destinées à la renaturation et à la revitalisation de petits cours d'eau. Les intérêts de la Confédération découlent du mandat fixé à l'art. 104 Cst. (notamment contribution à l'occupation décentralisée du territoire et entretien du paysage rural). Les mêmes considérations s'appliquent aux prestations supplémentaires fournies dans le cadre de projets de développement régional (art. 19c, al. 2), le développement régional du milieu rural étant en l'occurrence primordial (contribution à l'occupation décentralisée du territoire), en plus des préoccupations écologiques. Ces adaptations permettent en fait de séparer clairement les intérêts: prestations de base cofinancées par la Confédération et le canton; prestations supplémentaires financées par la

Confédération. Ce modèle de financement correspond, d'une part, à la compétence souveraine dont dispose la Confédération pour mener la politique agricole fondée sur la Constitution et, d'autre part, à la classification des améliorations structurelles dans la catégorie des tâches communes. La prestation cantonale est calculée à partir de la contribution de base. En considération du mode de cofinancement exposé ci-dessus, la part cantonale aux contributions est globalement équitable au sens de l'art. 93, al. 3, LAgr.

#### Art. 25 Titre

Les dossiers à déposer pour une demande de contributions et pour la conclusion d'une convention ne sont pas identiques. Suite à l'introduction du nouvel art. 25a, le titre de l'art. 25 a donc été précisé.

#### Art. 25a Dossier de la convention

##### *Al. 1*

Les projets réalisés par le biais d'une convention exigent, avant la signature, l'approbation de l'ensemble des mesures qu'ils comprennent par l'autorité cantonale compétente, conformément à l'art. 97 LAgr (let. a). Lors de cette approbation, le canton peut déléguer la compétence pour signer la convention. Deux options sont au choix pour l'approbation: soit le Conseil d'Etat ou le grand Conseil (selon la compétence financière) approuve le projet entier dans son principe, soit les décisions financières sont prises pour chaque mesure séparément, comme jusqu'ici par les services cantonaux compétents disposant des pouvoirs financiers requis. Dans ce dernier cas, les décisions cantonales relatives à l'octroi des contributions pour toutes les mesures doivent être rendues avant la signature de la convention.

Idéalement, si tous les projets détaillés sont disponibles, le projet peut alors être publié dans la feuille d'avis officielle. Sinon, il y a lieu de régler la publication dans la convention (let. b). Les conditions et les charges découlant de la procédure d'approbation cantonale (let. c) servent notamment de base à la consultation des services fédéraux compétents. Un avant-projet – s'il y a lieu au sens de la recommandation 406 SIA – doit être élaboré avant la signature de la convention (let. d). Lorsqu'il s'agit d'un projet intercantonal, la convention peut aussi être conclue par la Confédération et les cantons concernés. Le commentaire ci-dessus s'applique alors par analogie.

##### *Al. 2*

D'autres documents spécifiques doivent être élaborés et appréciés dans le cadre des études préliminaires portant sur les projets de développement régional. Les requérants doivent dans tous les cas présenter un business plan examiné par un spécialiste. Hormis le potentiel de valeur ajoutée, ce plan doit prouver la rentabilité des biens privés. Il doit montrer que l'ensemble du projet est finançable et viable. En outre, il doit décrire les forces et les faiblesses d'une région. Enfin, il convient de mettre en évidence, dans quelle mesure les objectifs du projet sont coordonnés avec les objectifs et programmes du développement régional, les parcs d'importance nationale et l'aménagement du territoire, de quelle manière les principes de la durabilité sont respectés et quels sont les intérêts publics pris en compte.

La concrétisation d'une idée dans un projet prêt à la réalisation et les études préliminaires précitées doivent précéder les travaux de planification à proprement parler. Il convient à cet égard d'associer les acteurs aux travaux sous une forme appropriée (p. ex. méthodes participatives). L'OFAG doit disposer des analyses du marché et des études préliminaires pour décider si et à quelles conditions un projet de développement régional peut être élaboré.

L'OFAG peut couvrir une partie des dépenses occasionnées par ces études préliminaires, en rapport avec un encadrement professionnel d'initiatives de projet agricoles (il s'agit là d'un

soutien hors crédits d'améliorations structurelles, c'est-à-dire sans cofinancement cantonal). Si le canton participe conformément à l'art. 20 OAS, des contributions d'améliorations structurelles peuvent être allouées pour lesdites études au titre de documentation.

#### Art. 27

Il est désormais possible, pour toutes les catégories de projets, d'allouer les contributions par la voie d'une convention au lieu de rendre une décision. L'al. 1 a été complété en conséquence. Pour des raisons relevant de la structure du droit, les al. 2 et 3 ont été intégrés à l'art. 27a. L'ancien al. 4 a été abrogé, car cette norme spéciale, introduite en rapport avec la Politique agricole 2007 pour la remise en état périodique, est devenue superflue en raison de la possibilité de conclure des conventions pour toutes les catégories de projets.

#### Art. 27a      Décision d'octroi

La décision n'étant plus l'unique instrument d'allocation des contributions, il importe de distinguer clairement entre décision et convention. C'est pourquoi, les anciens al. 2 et 3 de l'art. 27 ont été transférés dans une disposition à part.

#### Art. 28a      Convention

##### *Al. 1*

Les expériences acquises dans les deux projets pilotes à Brontallo au Tessin et à St-Martin en Valais ont montré combien il est important que les partenaires discutent et négocient les objectifs, les mesures à prendre et les modalités de réalisation. C'est la raison pour laquelle, dans le cas des projets de développement régional, la Confédération ne rend pas de décisions de principe, mais conclut généralement des conventions avec le canton.

Le canton est ainsi le cocontractant de la Confédération. Il doit à son tour choisir une forme appropriée pour associer les promoteurs, qui sont les véritables prestataires. Afin que les conditions soient les mêmes pour toutes les parties concernées, il est utile d'associer les promoteurs à la négociation de la convention entre la Confédération et le canton. De même, il convient de définir les grandes lignes de la convention au moment de la planification du projet et de ne pas attendre que les études soient réalisées. Lorsqu'il s'agit d'un projet intercantonal, la convention peut aussi être conclue par la Confédération et les cantons concernés.

Les conventions doivent porter sur des projets concrets. Ceux-ci devraient s'étendre sur plusieurs années, afin que les dépenses liées à l'élaboration d'une convention restent dans des proportions raisonnables.

##### *Al. 2*

Comme la convention de droit public offre plus de liberté au canton, elle doit mettre un accent tout particulier sur les contrôles et l'évaluation. Pour permettre de vérifier si les objectifs ont été atteints (cf. al. 3), ces derniers (objectifs quant à la mise en œuvre et aux effets) doivent être mesurables. La convention doit aussi contenir des règles pour la restitution de contributions en cas d'aliénation avec profit ou de faillite, ainsi que pour le cas où les objectifs ne sont pas atteints. De même, il convient de fixer les modalités de renégociation et de résiliation, ainsi que des clauses de règlement de conflits et de conciliation. Les charges et les conditions exigées par la Confédération (orientation stratégique) doivent être définitives au moment de la signature. La convention doit aussi régler la publication du projet dans la feuille officielle du canton, conformément aux art. 12 et 12a de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature

et du paysage<sup>4</sup>. A défaut de réglementation spécifique dans la convention, les dispositions de l'OAS sont applicables par analogie en cas d'incertitudes.

#### Al. 3

La convention doit définir des objectifs mesurables pouvant être vérifiés à l'aide d'indicateurs appropriés dans le cadre du controlling ou d'évaluations (contrôle de la réalisation des objectifs). Alors que les objectifs quant à la mise en oeuvre peuvent faire l'objet d'une appréciation au cours de la réalisation du projet, les objectifs quant aux effets ne sont évaluables qu'au terme du projet, voire plus tard. Il convient de procéder à une évaluation finale pour déterminer si et dans quelle mesure les objectifs ont été atteints.

Si, après la signature de la convention, le projet évolue de sorte que les objectifs ne sont pas ou que partiellement atteints, ou que les critères régissant le calcul des contributions ne sont plus remplis (p. ex. non-réalisation de certaines parties du projet et, partant, plus de participation de l'agriculture à titre prépondérant), il faut renégocier et envisager soit la suspension du projet, soit un redimensionnement du soutien financier de la Confédération. La restitution éventuelle de contributions, fixée de commun accord par la Confédération et le canton, fait partie de ces mesures. Les critères régissant la suspension d'un projet doivent être fixés dans la convention (cf. al. 2).

## 4. Conséquences

### Pour les finances de la Confédération

Il est difficile d'estimer les moyens financiers requis pour les projets de développement régional, car leur préparation prend du temps. Les deniers fédéraux prévus dans l'enveloppe financière et le budget destinés aux améliorations structurelles ont tendanciellement diminué. Les cantons sont ainsi contraints de définir encore plus strictement des priorités dans la gestion de leur contingent de crédit.

### Pour le personnel de la Confédération

Les adaptations des mesures de promotion exigeront davantage de travail administratif et de contrôles, Etant donné que la Confédération ne dispose pas de moyens financiers supplémentaires pour le domaine des améliorations structurelles et que, par conséquent, le nombre de projets sera limité (définition de priorités), le travail lié à l'appréciation des projets devrait rester dans les limites actuelles et pouvoir être assuré avec les ressources en personnel actuelles.

### Conséquences économiques

L'octroi de contributions pour des projets de développement régional favorise les initiatives dans le milieu rural et élargit la marge de manœuvre des agriculteurs-entrepreneurs. Il incite notamment à l'innovation et à la création de sources de valeur ajoutée dans le milieu rural, renforce la collaboration entre les branches économiques dans les régions et encourage les flux de marchandises régionaux. Les aides à l'investissement profitent aussi aux échelons situés en amont et en aval, en particulier à l'artisanat dans le milieu rural, notamment dans la région de montagne, soit indirectement (par l'amélioration de la situation économique des familles paysannes), soit directement (en permettant l'achat de biens d'investissements ou la construction de bâtiments). Les projets de développement régional offrent la possibilité de soutenir des mesures culturelles, sociales ou écologiques, telles que la remise en état de murs de pierres

---

<sup>4</sup> RS 451

sèches, à condition qu'elles aient un rapport avec les objectifs économiques (augmentation de la valeur ajoutée dans la région).

### Cantons

Comme la Confédération, les cantons devraient pouvoir assumer les adaptations des mesures de promotion avec les ressources actuelles (finances et personnel), pour autant que les exigences imposées en matière d'encadrement, de controlling (évaluation) et de présentation des dossiers ne soient pas trop sévères. Certains petits cantons (de montagne) disposant de ressources en personnel restreintes pourraient cependant avoir des difficultés à gérer les projets. Une collaboration intercantonale pourrait leur faciliter la tâche.

## **5. Rapport avec le droit international**

Les modifications sont conformes au droit international et au deuxième pilier de la Politique agricole commune (PAC) de la CE.

## **6. Base légale**

Les modifications se fondent sur l'art. 93 LAgr.

## **7. Date de l'entrée en vigueur**

Les modifications entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

# **Ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture**

**(Ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS)**

**Modification du 8 novembre 2006**

---

*Le Conseil fédéral suisse  
arrête:*

I

L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles<sup>1</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 11, titre et al. 1*

#### Définition

<sup>1</sup> Par mesures collectives, on entend:

- a. les améliorations foncières qui concernent de près au moins deux exploitations agricoles;
- b. les améliorations structurelles réalisées dans une exploitation d'estivage comptant au moins 50 pâquiers normaux;
- c. les projets de développement régional et de promotion de produits indigènes et régionaux au sens de l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr (projets de développement régional).

*Art. 11a* Projets de développement régional

<sup>1</sup> Les projets de développement régional comprennent des mesures destinées:

- a. à créer de la valeur ajoutée dans l'agriculture, ou
- b. à renforcer la collaboration entre l'agriculture et les branches connexes, notamment l'artisanat, le tourisme, l'économie du bois et l'économie forestière.

<sup>2</sup> En plus des mesures mentionnées à l'al. 1, ils peuvent également porter sur des mesures visant à répondre à des préoccupations d'intérêt public avec des aspects écologiques, sociaux ou culturels.

<sup>1</sup> RS 913.1

<sup>3</sup> Les mesures prises dans le cadre d'un projet doivent être axées sur une approche intégrée quant au fond et coordonnées avec le développement régional et l'aménagement du territoire.

<sup>4</sup> L'agriculture participe à titre prépondérant à un projet lorsque:

- a. la moitié au moins de l'offre provient de la région et est d'origine agricole;
- b. la moitié au moins des prestations de travail nécessaires à l'offre sont fournies par des exploitants ou leurs familles, ou
- c. les membres de l'organisation responsable sont majoritairement des exploitants et qu'ils détiennent la majorité des voix.

#### *Art. 13, al. 1*

<sup>1</sup> Une aide à l'investissement pour des bâtiments communautaires selon les art. 94, al. 2, let. c, et 107, al. 1, let. b, LAgr, pour des mesures de diversification selon l'art. 106, al. 1, let. c et al. 2, let. d, LAgr, ainsi que pour les projets de développement régional selon l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr, n'est octroyée que si, dans la zone, aucune entreprise artisanale n'accomplit la tâche prévue de manière équivalente ou fournit une prestation de service équivalente.

#### *Art. 19a* Contributions à des projets de développement régional

<sup>1</sup> Les contributions forfaitaires à des projets de développement régional au sens de l'art. 11a sont fixées dans une convention conclue avec le canton selon l'art. 28a.

<sup>2</sup> La contribution forfaitaire est calculée en fonction des coûts donnant droit aux contributions conformément à l'art. 19b et selon les taux indiqués à l'art. 19c.

#### *Art. 19b* Coûts donnant droit aux contributions à des projets de développement régional

<sup>1</sup> Les coûts donnant droit aux contributions à des projets de développement régional selon l'art. 11a sont convenus spécifiquement pour chaque mesure prise dans le cadre du projet. La documentation nécessaire à l'élaboration de projets donne droit aux contributions.

<sup>2</sup> Les coûts donnant droit aux contributions sont appréciés selon:

- a. l'intérêt de l'agriculture, y compris les secteurs connexes intégrés directement dans le projet;
- b. d'autres intérêts publics.

#### *Art. 19c* Taux des contributions à des projets de développement régional

<sup>1</sup> Les taux applicables aux projets de développement régional sont les suivants:

	Pour-cent
a. dans la région de plaine sans la zone des collines	34
b. dans la zone des collines et la zone de montagne I	37

c. dans les zones de montagne II à IV et dans la région d'estivage 40

<sup>2</sup> Les taux fixés à l'al. 1 peuvent être majorés du pourcentage maximum ci-après pour les prestations supplémentaires suivantes:

	Pour-cent
a. facilitation de l'exploitation agricole	3
b. revalorisation de petits cours d'eau dans la zone agricole	3
c. mesures de protection du sol	3
d. autres mesures écologiques particulières	3
e. préservation de bâtiments et de paysages à caractère culturel	3
f. réalisation d'objectifs régionaux d'ordre supérieur	3

*Art. 20, al. 1*

<sup>1</sup> L'octroi d'une contribution est subordonné au versement d'une aide financière cantonale, qui doit atteindre de 70 à 100 % de la contribution, selon la capacité financière du canton. Il n'est pas requis d'aide financière cantonale pour les contributions octroyées en vertu des art. 17 et 19c, al. 2.

*Art. 25 Titre*

Dossier de la demande de contribution

*Art. 25a* Dossier de la convention

<sup>1</sup> Dans le dossier de la convention au sens de l'art. 28a, le canton doit fournir les documents suivants:

- a. l'approbation du projet par l'autorité cantonale compétente;
- b. la preuve que le projet a été publié dans la feuille officielle du canton, conformément aux art. 12 et 12a de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage<sup>2</sup>. Si cette preuve ne peut encore être apportée au moment de la signature de la convention, la publication doit être réglée dans ladite convention;
- c. les conditions et les charges fixées par le canton;
- d. les documents techniques.

<sup>2</sup> Concernant les projets de développement régional au sens de l'art. 11a, il y a lieu de mettre en évidence, en plus des documents fournis en vertu de l'al. 1, le potentiel de création de valeur ajoutée, l'intérêt public, la rentabilité des mesures et la coordination avec le développement régional, les parcs d'importance nationale et l'aménagement du territoire.

*Art. 27* Octroi de la contribution

L'office accorde la contribution au canton par voie de décision ou par le biais d'une convention. Dans le cas de l'aide combinée, il approuve par la même occasion le crédit d'investissement s'il dépasse le montant limite visé à l'art. 55, al. 2.

*Art. 27a* Décision d'octroi

<sup>1</sup> L'office détermine les conditions et les charges nécessaires au moment de prendre la décision relative à l'octroi de la contribution.

<sup>2</sup> Il fixe des délais pour la réalisation du projet et la présentation du décompte.

*Art. 28a* Convention

<sup>1</sup> La convention est conclue entre la Confédération et le canton sous la forme d'un contrat de droit public. Elle porte sur la réalisation d'un ou de plusieurs projets.

<sup>2</sup> Elle règle notamment:

- a. les objectifs du projet;
- b. les mesures permettant de réaliser l'approche intégrée;
- c. les contributions;
- d. les contrôles;
- e. le versement des contributions;
- f. la préservation des ouvrages ayant bénéficié d'un soutien;
- g. les charges et les conditions exigées par la Confédération;
- h. la publication du projet dans la feuille officielle du canton, conformément aux art. 12 et 12a de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage<sup>3</sup>;
- i. les dispositions à prendre si les objectifs ne sont pas atteints;
- j. les délais et la résiliation de la convention.

<sup>3</sup> Après l'achèvement du projet, il convient de vérifier comment les objectifs ont été atteints et s'il faut prendre des dispositions parce qu'ils ne sont pas atteints.

## II

La présente modification entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

8 novembre 2006 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz