



19 novembre 2014

Assimiler à des pâturages privés les pâturages appartenant à de « fausses » exploitations de pâturages communautaires

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3221 von Siebenthal du 21 mars 2013

Table des matières

1	Condensé	3
2	Introduction.....	5
2.1	Mandat.....	5
2.2	Contexte historique de l'estivage.....	5
2.3	Délimitation de la région d'estivage à l'échelon fédéral	6
3	La région d'estivage, surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre	7
3.1	Répartition de la surface agricole utile de la Suisse en régions et en zones	7
3.2	Délimitation de la région d'estivage.....	7
3.2.1	Principe.....	7
3.2.2	Concrétisation dans l'ordonnance sur les zones agricoles	8
3.2.3	Concrétisation dans l'OTerm.....	8
3.3	Le cas spécial des pâturages communautaires	9
3.3.1	Droit en vigueur	9
3.3.2	Evolution du droit.....	9
3.3.3	Portée des modifications du droit	11
3.3.4	Conclusions	12
4	Egalité de traitement entre les pâturages intermédiaires rattachés à des « fausses » exploitations de pâturages communautaires et les pâturages intermédiaires.....	13
4.1	Distinction entre « véritables » et « fausses » exploitations de pâturages communautaires...	13
4.1.1	Notion de « fausse » exploitation de pâturages communautaires telle que définie dans le postulat	13
4.1.2	Critères définissant la « fausse » exploitation de pâturages communautaires, du point de vue de l'économie alpestre et selon l'OTerm	13
4.1.3	Egalité du droit.....	14
4.2	Equité par rapport aux pâturages intermédiaires appartenant à des particuliers	15
4.2.1	Statut des pâturages intermédiaires appartenant à des particuliers	15
4.2.2	Conclusion	17
4.3	Attribution de pâturages communautaires à la SAU	18
5	Conclusion du Conseil fédéral.....	18

1 Condensé

Le 21 mars 2013, le conseiller national Erich von Siebenthal a déposé un postulat intitulé « Assimiler à des pâturages privés les pâturages appartenant à de « fausses exploitations de pâturages communautaires ».

En réponse au postulat, le présent rapport répond aux questions suivantes :

- Est-il possible de faire une distinction entre « vraies » et « fausses » exploitations de pâturages communautaires (ch. 4.1) en se fondant sur la base légale en vigueur ?
- En admettant qu'il soit possible de faire une distinction entre « vraies » et « fausses » exploitations de pâturages communautaires, ces dernières peuvent-elles être assimilées à des pâturages intermédiaires privés (4.2) ?
- Une adaptation des bases légales énoncées à l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance sur les zones agricoles permettrait-elle d'allouer les pâturages communautaires à la surface agricole utile (ch. 4.3) ?

Après une introduction et un bref historique de l'économie alpestre (ch. 2), le rapport expose les bases légales de la région d'estivage (ch. 3). Sur cette base, le rapport **traite ensuite de manière approfondie les aspects suivants** :

- **Distinction entre « vraies » et « fausses » exploitations de pâturages communautaires :**
Le rapport examine les conséquences juridiques d'une distinction entre « vraies » et « fausses » exploitations de pâturages communautaires. L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole (OTerm ; RS 910.91) doit par définition couvrir les différentes formes juridiques et les différents modes d'exploitation de l'économie alpestre sur l'ensemble du territoire suisse. Les « fausses » exploitations de pâturages communautaires selon le postulat sont par conséquent englobées dans la définition en vigueur de l'exploitation de pâturages communautaires donnée à l'article 8 OTerm. La distinction que le postulat demande d'établir **n'est pas compatible avec le principe de l'égalité de droit** (ch. 4.1).
- **Pâturages intermédiaires :**
La notion de « Vorsassen » (en patois valaisan : mayen, mié ou miex = pâturage du milieu ou deuxième échelon de l'estivage) est utilisée dans tout l'espace alpin pour désigner l'étage moyen du système d'exploitation à trois étages (exploitation de plaine, pâturages intermédiaires et alpages ou station supérieure). Les pâturages intermédiaires peuvent être attribués à la région d'estivage ou à la SAU. Les pâturages communautaires sont, quant à eux, toujours intégrés à la région d'estivage. Par contre, les pâturages intermédiaires privés peuvent, en fonction des modes d'exploitation locaux, faire partie de la région d'estivage ou être intégrés à la SAU (cf. ch. 4.2).
- **Conséquences d'une assimilation des « faux » pâturages communautaires à des pâturages intermédiaires privés :**
Le **traitement différent** des pâturages communautaires et des pâturages intermédiaires privés

lors de la délimitation de la région d'estivage est fondé sur une décision normative délibérée du Conseil fédéral soutenue par des **motifs justifiés**.

Si la catégorie des « faux » pâturages communautaires était délimitée séparément et assimilée à celle des pâturages intermédiaires appartenant à des particuliers, cela n'aurait d'ailleurs pas pour conséquence automatique que les « fausses » exploitations de pâturages communautaires soient attribuées à la SAU. Cela nécessiterait au contraire **une pesée au cas par cas** des intérêts (cf. ch. 4.2.2).

- **Attribution des pâturages communautaires à la SAU**

En dernier lieu, le rapport examine la question de savoir si les pâturages communautaires peuvent être attribués à la SAU si on biffe les pâturages communautaires en tant que **catégorie** de la région d'estivage au moyen d'une adaptation de la base légale à l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance sur les zones agricoles. L'attribution des pâturages communautaires à la SAU ne serait cependant possible qu'au prix de l'abandon de la notion de région d'estivage en tant que **surface traditionnellement d'exploitation alpestre**, ce qui nécessiterait une nouvelle délimitation de cette zone à l'appui de nouveaux critères (cf. ch. 4.3).

- **Conclusions du Conseil fédéral**

Au vu des résultats de l'examen des aspects mentionnés plus haut, le Conseil fédéral rejette les exigences formulées dans le postulat. Il parvient à la conclusion qu'un remodelage de la région d'estivage sur la base de nouveaux critères impliquerait une étude à large spectre et devrait être mis en œuvre de manière coordonnée (p. ex, dans le cadre d'une nouvelle politique agricole (cf. ch. 5).

2 Introduction

2.1 Mandat

Le 21 mars 2013, le conseiller national Erich von Siebenthal a déposé le postulat 13.3221 intitulé « Assimiler à des pâturages privés les pâturages appartenant à de fausses exploitations de pâturages communautaires ». Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner « si en ce qui concerne les prairies et pâturages qui appartiennent à des exploitations de pâturages communautaires mais que des exploitations permanentes géraient à leurs risques et périls avant 1999, il serait possible de les allouer proportionnellement à ces exploitations permanentes au titre de surface agricole utile ».

L'argument avancé dans le postulat est qu'au 1^{er} janvier 1999, les pâturages appartenant à des propriétaires privés ont été attribués à la région de montagne et donc à la surface agricole utile, tandis que les pâturages des exploitations de pâturages communautaires ont généralement été attribués à la région d'estivage. Or il n'aurait pas été fait de différence entre, d'une part, les exploitations effectivement gérées par une collectivité ou une société de personnes avec les risques que cela comporte pour elle et, d'autre part, les exploitations qu'une telle collectivité ou société de personnes se bornent à posséder. Celles-ci sont traditionnellement gérées (donc déjà avant 1999) par plusieurs exploitations permanentes, les paysans de ces exploitations y faisant paître leur bétail à leurs propres risques et périls, trayant leurs vaches, vendant leurs produits et entretenant même parfois des bâtiments acquis ou construits en droit de superficie, comme cela est le cas pour les pâturages privés. Il s'agirait donc de modifier le droit pour que les prairies et pâturages appartenant à ces « fausses » exploitations de pâturages communautaires soient traités comme s'il s'agissait de pâturages privés, de façon à les attribuer à la région de montagne et à les allouer proportionnellement au titre de surface agricole utile aux exploitations permanentes qui les gèrent, et de mettre ainsi fin à l'inégalité de traitement qui prévaut aujourd'hui.

Le Conseil fédéral a accepté le postulat et a élaboré le rapport ci-après.

2.2 Contexte historique de l'estivage

L'estivage ou l'économie alpestre utilise durant les mois d'été les surfaces agricoles utiles souvent situées à plus haute altitude. Cette économie alpestre s'est développée au cours des siècles en s'adaptant dans chaque contexte aux conditions locales. Une grande diversité de modèles d'utilisation et de formes juridiques de propriété a été ainsi générée au fil du temps. L'estivage est par tradition une utilisation des surfaces de pâture par palier d'altitude. La transhumance vers les zones plus élevées a lieu par paliers intermédiaires (station d'alpage intermédiaire, mayen, pâturage du milieu, etc.) jusqu'à ce que les animaux arrivent à l'alpage proprement dit.¹

Des contributions fédérales visant explicitement à encourager l'estivage d'animaux de rente existent en Suisse depuis 1980, à savoir depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (RO1980 679) et de l'ordonnance sur les contributions à l'exploitation agricole du sol du 16 juin 1980 (RO 1980 683). Pour un paiement correct des contributions, les cantons étaient alors tributaires d'informations sur

¹ Felix Herzog, Bernadette Oehen, Martin Raaflaub, Erich Szerencsits, Pourquoi l'économie alpestre n'existe pas : tentative de description, dans : Avenir de l'économie alpestre suisse. Faits, analyses et pistes de réflexion du programme de recherche AlpFUTUR 2013, p. 18 et suivantes.

l'utilisation spécifique des surfaces agricoles. Ils pouvaient s'appuyer entre autres aussi sur les données figurant dans le cadastre alpestre. Côté fédéral, dans les années 60 à 70, l'estivage était recensé et documenté à l'échelle du territoire dans le cadastre alpestre suisse, avec la collaboration des autorités locales. Grâce à la subdivision du cadastre alpestre en une « Partie I : Agriculture » et une « Partie II : Estivage », l'économie alpestre (dont font également partie les pâturages communaux) était à cette époque aussi clairement compartimentée dans l'espace. Le cadastre alpestre présentait déjà une systématique et une continuité et faisait une distinction claire entre exploitation à l'année et exploitation de « type alpestre ».

Le Cadastre alpestre publié en 1982 par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) distingue trois catégories de propriétaires d'alpages : les propriétaires privés (ou les particuliers), les personnes morales de droit privé (p. ex. sociétés coopératives, fondations, monastères) et collectivités de droit public (p. ex. communes et corporations). Dans de nombreux cas toutefois, le Cadastre alpestre indique qu'à la fois des propriétaires privés et un collectif de propriétaires se partagent un alpage. Il en est par exemple ainsi pour les alpages communaux dont les cabanes appartiennent à des propriétaires privés. L'économie alpestre est marquée jusqu'ici par la complexité des rapports juridiques, autrement dit la combinaison entre propriété individuelle et propriété collective et les règles d'exploitation différentes. Il existe également des différences entre autres concernant les formes d'exploitation (alpage individuel / alpage collectif), les systèmes de pâturage (mélange de troupeaux appartenant à plusieurs propriétaires / pâturages séparés), la transformation du lait (sur l'alpage / dans la vallée), la taille et la desserte du pâturage d'estivage ainsi que la durée de l'estivage (une seule exploitation d'estivage / station intermédiaire / exploitation d'estivage intermédiaire et exploitation d'estivage de haute altitude / plusieurs étages d'alpage).²

2.3 Délimitation de la région d'estivage à l'échelon fédéral

La compétence de délimiter la région d'estivage par rapport à la SAU n'a été transférée à la Confédération qu'à partir de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles (RS 912.1). Afin d'assurer une exécution uniforme dans tout le pays, au cours des années 1999 et 2000, l'OFAG a entrepris la première délimitation de la région d'estivage dans le cadre d'un processus défini faisant appel à la collaboration des cantons et des organes communaux compétents. Au plan communal, cette délimitation a été réalisée sur la base d'une consultation intégrant les exploitants agricoles locaux et les préposés communaux. Elle a été édictée par commune avec indication des voies de droit dans l'éventualité de recours. La région d'estivage déjà décrite et géographiquement définie dans le Cadastre alpestre des années 60 et la limite d'estivage fixée par les cantons dans les années 80 à 90 ont été en majeure partie reprises par la Confédération pour la première délimitation à l'échelle nationale.

² Matthias Bürgi/ Rahel Wunderli/ Benno Furrer, Naissance de l'économie alpestre moderne, dans : Avenir de l'économie alpestre suisse. Faits, analyses et éléments de réflexion issus du programme de recherche AlpFUTUR 2013, p. 36 et suivantes ; Felix Herzog, Bernadette Oehen, Martin Raaflaub, Erich Szerencsits, Pourquoi l'économie alpestre n'existe pas : tentative de description, dans : Avenir de l'économie alpestre suisse. Faits, analyses et éléments de réflexion issus du programme de recherche AlpFUTUR 2013, p. 18 et suivantes.

Du point de vue de la politique agricole, la délimitation de la région d'estivage avait pour but de circonscrire la SAU (exploitée de manière plus intensive) et de préserver la région d'estivage en tant que paysage rural traditionnel de haute qualité écologique. Ceci dans le but d'éviter que l'augmentation massive des paiements directs versés jusqu'ici pour la SAU incite les agriculteurs à exploiter plus intensivement des surfaces souvent situées à plus haute altitude et écologiquement plus fragiles qui étaient utilisées jusqu'alors dans le cadre de l'économie alpestre, dans l'intention de pouvoir les rattacher à la SAU (le plus souvent à la région de montagne) afin de pouvoir bénéficier de paiements directs nettement plus élevés.

En même temps, les produits d'alpage fabriqués sur ces surfaces jouissent d'une protection spéciale, du fait qu'aux termes de l'ordonnance du 25 mai 2011 sur les dénominations « montagne » et « alpage » (ODMA ; RS 910.19), l'emploi de la dénomination « alpage » est limité aux produits issus de la région d'estivage.

3 La région d'estivage, surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre

3.1 Répartition de la surface agricole utile de la Suisse en régions et en zones

En vertu de l'article 4 de la loi fédérale du 29 avril 1998 (LAgr ; RS 910.1), l'OFAG est tenu de subdiviser en zones la surface utilisée à des fins agricoles en prenant en considération les conditions difficiles de vie et de production et d'établir un cadastre de production à cet effet. Ainsi mandaté par la loi, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Conformément à l'article 1 de cette ordonnance, la surface utilisée en Suisse à des fins agricoles est subdivisée en **régions** : la **région d'estivage**, la **région de montagne** et la région de plaine. La région de montagne et de plaine est subdivisée en plusieurs zones. La région de montagne comporte les zones de montagne I à IV et la région de plaine, la zone de plaine et la zone des collines.

La SAU, excepté les prairies de fauche traditionnelles dont la production est traditionnellement utilisée pour l'affouragement du bétail dans les exploitations agricole à l'année, est strictement limitée à la région de montagne et à la région de plaine.

3.2 Délimitation de la région d'estivage

3.2.1 Principe

Conformément à l'art. 1, al. 2, de l'ordonnance sur les zones agricoles, la région d'estivage comprend la surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre.

Le Conseil fédéral avait pour objectif de définir les critères de délimitation de l'ordonnance sur les zones agricoles et de l'OTerm pour la région d'estivage de manière à ce qu'ils englobent la totalité des surfaces utilisées en Suisse par tradition pour l'économie alpestre. Pour ce faire, il a fallu intégrer les multiples particularités des systèmes d'estivage de toutes les régions.

3.2.2 Concrétisation dans l'ordonnance sur les zones agricoles

Les objectifs fixés et par conséquent la concrétisation du principe de la surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre se reflètent à deux égards dans l'ordonnance en vigueur sur les zones agricoles : du point de vue de la dimension temporelle et sur le plan du contenu.

Dimension temporelle

L'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance sur les zones agricoles stipule que les limites de la région d'estivage sont fixées d'après le **mode d'exploitation d'avant 1999** et compte tenu du **mode d'exploitation traditionnel**. Cela signifie qu'un changement de **mode d'exploitation après 1999** n'a **aucune influence** sur la qualification légale de la surface en tant que surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre.

Dimension au plan du contenu (caractère de pâturage d'estivage)

L'ordonnance sur les zones agricoles concrétise la notion de surface utilisée par tradition dans l'économie alpestre – autrement dit, le caractère de pâturage d'estivage d'une surface – en définissant les **catégories de surfaces considérées avant 1999 dans les cantons comme la région traditionnellement d'estivage**.

Il a été décidé que ces surfaces seraient également considérées après 1999 comme région d'estivage à l'échelon fédéral. Selon l'article 3, alinéa 1, de l'ordonnance sur les zones agricoles, il s'agit des surfaces suivantes :

- **les pâturages d'estivage,**
- **les prairies de fauche** dont l'herbe récoltée sert d'affouragement in situ durant l'estivage et
- **les pâturages communautaires.**

L'ordonnance sur les zones agricoles précise de surcroît que le caractère de pâturage d'estivage d'une surface est établi par l'OFAG à l'appui du **cadastre alpestre** et des limites fixées par le canton, autrement dit, entre autres sur les **listes de paiement des contributions d'estivage ainsi que sur les documents existants** (art. 4, ordonnance sur les zones agricoles) et concrétise ainsi de manière plus approfondie la notion de surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre.

3.2.3 Concrétisation dans l'OTerm

Les articles 24 et suivants de l'OTerm définissent les catégories de surfaces fixées dans l'ordonnance sur les zones en vue de délimiter la région d'estivage. Les définitions de toutes ces surfaces qui constituent ensemble la région d'estivage et leur délimitation par rapport à la SAU ne vont pas dans tous les détails. La raison en est que l'OTerm doit tenir compte de la grande diversité en Suisse des surfaces utilisées par tradition pour l'estivage et de la complexité de l'économie alpestre (cf. ch. 2.2).

Au fil du temps, la définition des différentes catégories de surface d'estivage a été peaufinée par l'OFAG et le Tribunal administratif fédéral dans le cadre de l'exécution et de la jurisprudence au terme d'un travail continu d'interprétation – mais toujours en considération des délimitations fixés dans la lé-

gislation, avec la surface agricole utile SAU (art. 14 OTerm) et, plus particulièrement, avec les surfaces herbagères permanentes (art. 19 OTerm). Des critères de délimitation plus concrets ont été développés et pris en compte dans les cas d'espèce (cf. ch. 4.2.2).

Comme l'ordonnance sur les zones agricoles, l'OTerm intègre également la dimension temporelle de l'utilisation traditionnelle des alpages. L'article 24 OTerm stipule que même si elles sont actuellement utilisées à d'autres fins, toutes les surfaces de la région d'estivage, autrement dit toutes les surfaces utilisées par tradition pour l'économie alpestre, sont considérées comme des surfaces d'estivage. De même que dans l'ordonnance sur les zones agricoles, il est ainsi arrêté que tout changement du mode d'exploitation après 1999 n'a plus d'influence sur la définition légalement fixée.

C'est une façon d'exprimer que la surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre et par conséquent la région d'estivage en tant que paysage rural traditionnel de qualité écologique doit être préservée et maintenue dans ses limites de 1999 et continuer d'être exploitée selon la tradition.

3.3 Le cas spécial des pâturages communautaires³

3.3.1 Droit en vigueur

Par surface d'estivage (art. 24 OTerm), on entend :

- les pâturages d'estivage ;
- les prairies de fauche dont l'herbe récoltée sert à l'affouragement durant l'estivage et
- les pâturages communautaires.

Les pâturages communautaires représentent une catégorie de surface utilisée par tradition dans l'économie alpestre (art. 3, al. 1, ordonnance sur les zones agricoles). A l'article 25 de la version en vigueur de l'OTerm, les pâturages communautaires sont définis comme des surfaces appartenant à une collectivité de droit public ou de droit privé, exploitées traditionnellement en commun comme pâturages par des détenteurs de bétail, qui font partie d'une exploitation de pâturages communautaires.

Aux termes de l'article 8 OTerm est considérée comme exploitation de pâturages communautaires une exploitation agricole qui :

- a. sert au pacage d'animaux en commun ;
- b. comprend des pâturages communautaires (art. 25) ;
- c. comprend des bâtiments ou des installations se prêtant au pacage ; et
- d. est gérée par une collectivité de droit public, une collectivité exploitant les terrains de la commune ou une société de personnes.

3.3.2 Evolution du droit

Conformément à l'**ordonnance du 26 avril 1993 sur la terminologie agricole** (OTerm de 1993 ; RO 1993 1598), (état le 1^{er} janvier 1994), on entendait par pâturages communautaires la surface utilisée exclusivement comme pâturage, qui est la propriété de collectivités de droit public ou de droit pri-

³ La définition juridique des pâturages communautaires et des exploitations de pâturages communautaires a fait l'objet de plusieurs procédures portées devant le Tribunal administratif fédéral. Dans ce contexte, l'Office fédéral de l'agriculture a sollicité l'expertise de l'avocat et ingénieur agronome diplômé EPF Caspar Baader afin de délimiter la région de montagne de celle d'estivage (ci-après : Expertise Baader). Observations et conclusions de l'Expertise Baader qui diffèrent de celles du présent rapport : cf. note de bas de page 9.

vé et qui est exploitée en commun par des détenteurs de bétail (art. 15, al. 1, aOTerm). L'art. 15, al. 2, aOTerm stipule : « **Les pâturages communautaires ne sont pas considérés comme surface agricole utile** ».

L'exploitation de pâturages communautaires n'était pas encore mentionnée dans cette version parce qu'on n'enregistrait pas encore séparément ni ne traitait de manière différente les pâturages communautaires pour le versement des contributions d'estivage.

Postulat Hari

Le postulat 95.3032 du 31 janvier 1995 déposé par le conseiller national Hari visait à rendre le Conseil fédéral attentif au fait que les pâturages communautaires ne donnaient droit à aucune contribution et demandait une modification de l'OTerm sur ce point. Le postulat demandait l'intégration des pâturages communautaires à la SAU afin qu'ils puissent donner droit aux paiements directs. Le Conseil fédéral était disposé à faire en sorte que les pâturages communautaires sur lesquels aucun bétail n'était estivé le jour de référence (25 juillet) aient néanmoins droit à des contributions d'estivage. Ceci toutefois sans intégration de ces pâturages à la SAU et indemnisation correspondante au moyen des paiements directs, comme exigé dans le postulat.⁴ Afin d'accorder tout de même un soutien financier aux pâturages communautaires sans bétail estivé le jour de référence qui ne percevaient jusque-là aucune contribution, une contrepartie aux contributions d'estivage fondée sur la charge usuelle en bétail a été introduite grâce à un réaménagement des paiements directs et à l'adaptation de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur les contributions d'estivage (OCest de 2000 ; RO 2000) dans le cadre de la réforme de la 2002 de la politique agricole. Depuis, tous les pâturages communautaires (y compris les pâturages de début et de fin de saison) donnent droit à des contributions d'estivage.

L'objectif d'un postulat étant considéré comme réalisé lorsqu'il a été traité par le Conseil fédéral dans le cadre d'un rapport ou d'un message relatif à un projet d'acte, le postulat Hari a pu être classé dès la publication du message du 26 juin 1996 sur la réforme de la politique agricole.

Exploitation de pâturages communautaires

Avec l'OTerm du 7 décembre 1998 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999), la définition des pâturages communautaires a été complétée par celle de l'exploitation de pâturages communautaires. La nécessité d'une définition pour ce mode d'exploitation spécial s'est imposée du fait que les contributions d'estivage pour les pâturages communautaires n'étaient plus versées par animal comme dans le cas des exploitations d'estivage, mais sur la base de la charge usuelle en bétail.

L'exploitation de pâturages communautaires était définie comme suit à l'art. 8 OTerm : Par exploitation de pâturages communautaires, on entend une entreprise agricole qui :

- a) sert au pacage d'animaux en commun ;
- b) comprend des pâturages communautaires ;

⁴ Dans sa réponse du 17 mai 1995 au postulat, le Département fédéral de l'économie a clairement spécifié que les pâturages utilisés en commun ne pouvaient pas être reconnus en tant que SAU car les surfaces réelles ne pouvaient pas être réparties entre les différents membres de la communauté d'exploitation. En outre, les pâturages communautaires mentionnés dans le postulat étaient en fait utilisés comme pâturages de début et de fin de saison (printemps/automne) à titre d'estivage alpin et servaient de ce fait en partie à l'estivage.

- c) comprend des bâtiments ou des installations se prêtant au pacage ; et
- d) est gérée par une collectivité de droit public ou une collectivité exploitant les terrains de la commune.

Il était en outre indiqué dans les Instructions et commentaires que les exploitations de pâturages communautaires sont gérées par des communes, des groupes de communes, des collectivités exploitant les terrains de la commune, etc.

Société de personnes

Par la **modification de l'OTerm du 25 juin 2008** (RO 2008 3813 ; en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009), l'art. 8, let. d, OTerm, a été complété comme suit :

- d) est gérée par une collectivité de droit public, une collectivité exploitant les terrains de la commune ou une société de personnes.

Déjà avant la modification du 25 juin 2008 de l'OTerm, il ressortait des instructions et commentaires relatifs à cette ordonnance que plusieurs types de constellations et modes d'exploitation sont envisageables concernant la gestion des exploitations de pâturages communautaires. Les instructions et commentaires spécifiaient explicitement que les exploitations de pâturages communautaires peuvent être gérées par des communes, des groupes de communes, des collectivités exploitant les terrains de la commune, etc. Par la formule « etc » on voulait signifier qu'en raison de l'évolution structurelle dans l'agriculture, les exploitants de pâturages communautaires n'étaient plus dans de nombreux cas des coopératives ou des communes, mais des groupements sans statuts, mais les derniers propriétaires de bétail encore estivé sur des pâturages communautaires (communautés d'exploitants).

La modification du 25 juin 2008 visait (à nouveau) à harmoniser la teneur de l'article 8 OTerm avec le sens et le but proprement dits de l'article et à mettre en évidence que la notion d'exploitations de pâturages communautaires recouvrait toutes les constellations et tous les modes d'exploitation possibles. A l'origine, l'OFAG avait même envisagé de supprimer carrément la lettre d de l'article 8 en raison de son ambiguïté. Compte tenu des résultats de la consultation, on renonça néanmoins à cette suppression. Au lieu de quoi, on ajouta la « **gestion par une société de personnes** ». Le législateur voulait ainsi souligner (à nouveau) clairement dans le libellé de l'article que la notion de pâturages communautaires intégrait également la gestion par des groupements d'exploitants sans véritable statut juridique.

3.3.3 Portée des modifications du droit

Les modifications décrites ci-dessus n'ont pas changé la définition de la notion de « pâturage communautaire ». L'introduction de la notion d'exploitation de pâturages communautaires dans l'OTerm du 7 décembre 1998 **n'avait pas pour but** de modifier celle de pâturage communautaire ni de remettre en question son lien avec l'estivage et son appartenance à la région d'estivage. Elle visait uniquement à définir ce mode spécial d'exploitation afin de pouvoir effectuer le paiement de contributions séparées et différenciées sur la base de la charge usuelle en bétail. L'introduction de la modification du 25 juin 2008 visait à encore mieux préciser le sens et le but de l'art. 8 de l'OTerm.

Tribunal administratif fédéral

Le Tribunal administratif fédéral a soutenu cette interprétation dans plusieurs jugements⁵ et a statué que :

Se fondant plus particulièrement sur une interprétation **historique et téléologique**, le Conseil fédéral n'avait pas l'intention en introduisant et définissant la notion d'exploitation de pâturages communautaires dans la première version de la nouvelle OTerm du 7 décembre 1998 d'établir un nouveau critère restrictif qui aurait remis en question la fonction de pâturage d'estivage et l'appartenance à la région d'estivage des surfaces de pâturages communautaires. De surcroît, l'introduction d'un critère restrictif de cette nature aurait été en contradiction avec les objectifs de la politique agricole. Un autre facteur déterminant de l'identification des **pâturages communautaires** était que la garde au pâturage doit être réalisée en communauté par plusieurs détenteurs d'animaux de rente et non selon la forme juridique de l'exploitation par une personne morale pour son propre compte et à ses risques et périls.

3.3.4 Conclusions

On peut donc dire en résumé qu'après la première délimitation de la région d'estivage par l'OFAG, la **situation juridique** concernant les pâturages communautaires n'a été modifiée d'aucune façon ultérieurement.

Dans toutes les versions de l'OTerm, le critère d'utilisation communautaire du pâturage a été déterminant pour la définition des pâturages communautaires et des exploitations de pâturages communautaires. Avant 1999, il y avait utilisation communautaire d'un pacage à bétail

- lorsqu'il y a pacage d'animaux appartenant à au moins deux exploitants agricoles ;
- lorsque la surface de pâturage n'était pas divisée par des clôtures ;
- lorsque l'exploitation de pâturages était organisée en commun ou
- lorsque les périodes de pâture et la charge en bétail étaient fixées dans un règlement ou par décision de la communauté.

En revanche, la manière dont les droits sur la surface étaient aménagés dans le détail (droits de transhumance, propriété ou prise à bail de droits de pacage) ou si la collectivité était elle-même exploitante au sens qu'elle assumait les risques et profits de l'exploitation (prise en charge des animaux, traite, transformation des produits, etc.) n'entrent pas en ligne de compte. Les modifications juridiques de l'OTerm décrites ici ne changent donc rien au fait que les pâturages communautaires font partie de la région d'estivage en tant que catégorie de surface utilisée par tradition dans l'économie alpestre conformément à l'ordonnance sur les zones agricoles.

Le Tribunal administratif fédéral a confirmé à plusieurs reprises et en dernière instance cette interprétation de l'OTerm ainsi que la pratique adoptée par l'OFAG et l'exécution des dispositions législatives par l'OFAG.

⁵ Cf. p. ex. ATAF B-2242/2007 du 17 juillet 2008 ; ATAF B-2060/2007 du 31 juillet 2008.

4 Egalité de traitement entre les pâturages intermédiaires rattachés à des « fausses » exploitations de pâturages communautaires et les pâturages intermédiaires

Le postulat demande qu'une distinction juridique soit faite entre les « véritables » et les « fausses » exploitations de pâturages communautaires. La base légale doit être adaptée de telle sorte que les « fausses » exploitations de pâturages communautaires soient mises sur un pied d'égalité avec les pâturages intermédiaires privés.

Les chapitres qui suivent examinent les notions de « véritables » et de « fausses » exploitations de pâturages communautaires (ch. 4.1) puis expliquent quelles seraient les conséquences d'une mise sur pied d'égalité des « fausses » exploitations de pâturages communautaires avec les pâturages du milieu appartenant à des particuliers (ch. 4.2). Pour finir, le rapport traite la question de savoir si les « faux » pâturages communautaires, pour autant qu'ils existent, peuvent être directement attribués à la SAU (ch. 4.3).

4.1 Distinction entre « véritables » et « fausses » exploitations de pâturages communautaires

4.1.1 Notion de « fausse » exploitation de pâturages communautaires telle que définie dans le postulat

La « fausse » exploitation de pâturages communautaires » est définie de la manière suivante dans le postulat : il s'agit d'une exploitation communautaire détenue par une collectivité ou une société de personnes qui assume uniquement le rôle de *propriétaire* de l'exploitation. Les véritables exploitants sont les agriculteurs qui gèrent une exploitation à l'année et qui – comme les propriétaires privés de pâturages intermédiaires – font estiver leur bétail sur les pâturages communautaires, y traitent le bétail laitier et mettent ce lait en valeur, le tout à leurs propres risques et périls. Dans certains cas, ils entretiennent même les bâtiments acquis ou construits en droit de superficie sur ces pâturages communautaires. Cette forme d'exploitation est qualifiée de traditionnelle dans la mesure où elle se pratiquait déjà avant 1999.

4.1.2 Critères définissant la « fausse » exploitation de pâturages communautaires, du point de vue de l'économie alpestre et selon l'OTerm

Comme exposé précédemment, l'estivage en tant qu'activité économique regroupe des formes juridiques complexes ainsi que des modes d'exploitation, des systèmes de pâturage, des méthodes de mise en valeur de la production laitière, etc. les plus divers (cf. ch. 2.2). Le tableau ci-dessous⁶, tiré du programme de recherche AlpFUTUR, en donne une représentation schématique :

⁶ Felix Herzog, Bernadette Oehen, Martin Raaflaub, Erich Szerencsits, Pourquoi l'économie alpestre n'existe pas : tentative de description, dans : Avenir de l'économie alpestre suisse. Faits, analyses et éléments de réflexion issus du programme de recherche AlpFUTUR 2013, p. 18 et suivantes.

Forme juridique Exploitation	Alpage privé	Alpage en propriété collective ou en propriété des pouvoirs publics
Alpage à titre privé	Les alpages et les bâtiments qui sont la propriété privée d'un agriculteur qui les utilise ou les afferme lui-même. Répan- dus dans l'Oberland bernois, à Lucerne, Appenzell et en Suisse romande (38 % des exploitations d'alpage suisses ⁷).	Alpages en propriété collective ; les bâ- timents sont souvent la propriété privée des agriculteurs. Fréquents en Suisse centrale, en Suisse orientale et dans les villages alpins du Valais (40,1 % de toutes les exploitations d'alpage ⁷)
Utilisation collective	Pâturages d'alpage et bâtiments en possession d'un particulier. L'alpage est utilisé par plusieurs agriculteurs regrou- pés dans une coopérative (0,5 % de toutes les exploitations alpestres ⁷).	Alpages en propriété collective qui sont exploités dans le cadre d'une coopéra- tive, généralement avec du personnel d'alpage employé. Fréquents dans les Grisons (21,5 % de toutes les exploi- tations d'alpage ⁷).

Tableau 1 : Formes juridiques et formes d'utilisation des alpages

Les dispositions de l'OTerm doivent couvrir toutes les formes d'organisation juridique et tous les modes d'exploitation qui s'appliquent à l'estivage en Suisse. Pour la définition de l'exploitation d'estivage figurant à l'art. 9 OTerm, il n'est par conséquent pas pertinent de savoir s'il s'agit d'un alpage détenu à titre privé ou à titre collectif, ni si cet alpage est exploité en communauté ou à titre individuel.

De même, l'OTerm n'impose aucune contrainte en matière d'organisation juridique pour l'exploitation des pâturages communautaires. **Les exploitations de pâturages communautaires que le postulat considère comme « fausses » font par conséquent partie des exploitations de pâturages communautaires tels que définies à l'art. 8 OTerm** (cf. ch. 3.3). Les caractéristiques mentionnées dans le postulat (faire paître le bétail, traire les vaches, fabriquer et vendre les produits, acheter et entretenir des bâtiments, le tout à leurs risques et périls) ne constituent pas un critère déterminant pour la définition d'une exploitation de pâturages communautaires : **le seul** critère valable est le caractère communautaire de l'exploitation des pâturages (cf. ch. 3.3.3). Par conséquent, pour répondre à la demande de distinguer les exploitations de pâturages communautaires « véritables » des « fausses », il faudrait **modifier les bases légales**. Il convient dès lors de se demander quelles conséquences découleraient d'une telle adaptation de l'OTerm.

4.1.3 Egalité du droit

Le principe de l'égalité du droit, prévu à l'art. 8 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), est aussi bien valable pour les lois que pour les ordonnances. L'égalité de traitement est réalisée au moyen d'une réglementation différenciée : les éléments semblables sont à traiter en fonction de leur similitude ; les éléments différents en fonction de leur degré de divergence. Il y a violation du principe de

⁷ Stefanie von Felten, Situation der Alpwirtschaftsbetriebe in der Schweiz. Resultate einer Befragung von Sömmerungsbetrieben. Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL, Birmensdorf 2011, pp. 11 et 45 ss.

l'égalité lorsqu'un acte fait des distinctions juridiques qui ne peuvent pas être justifiées de manière raisonnable dans le contexte de la situation faisant l'objet du règlement ou, au contraire, ignore des distinctions qui s'imposent dans la situation en question. En vue d'évaluer si les différences réelles sont importantes et si la distinction qui est faite est vraiment justifiée, il faut se fonder sur l'objectif visé par l'acte⁸.

Comme le montrent les ch. 2.2 et 4.1.2, il existe une grande diversité du point de vue de la forme juridique de l'exploitation concernant la région d'estivage et l'économie alpestre. Cela s'applique aussi bien aux exploitations d'estivage qu'aux exploitations de pâturages communautaires. A cela s'ajoute le fait que, pour ces deux types d'exploitation, les animaux dans chaque bâtiment – dont les exploitants peuvent aussi bien être propriétaires comme pour les droits de pacage – sont parfois surveillés indépendamment, le lait n'est pas transformé en fromage de manière communautaire, mais dans une fromagerie d'alpage, etc. Si l'OTerm faisait une distinction entre les « véritables » et les « fausses » exploitations de pâturages communautaires, le **statut juridique de l'exploitation** aurait des conséquences différentes pour les **exploitations de pâturages communautaires** et les exploitations d'estivage. Des situations équivalentes dans des exploitations de pâturages communautaires et des exploitations d'estivage seraient ainsi **évaluées différemment au plan juridique**. Une distinction analogue entre les « véritables » et les « fausses » exploitations d'estivage ne résoudrait pas ce problème. Outre le fait qu'une grande partie de l'économie alpestre serait touchée (cf. tableau ch. 4.1.2), différents modes d'exploitation appartenant à la même catégorie – qui représentent ensemble l'expression de l'économie alpestre suisse – seraient traités différemment du point de vue juridique et, partant du point de vue financier.

Une distinction entre « véritables » et « fausses » exploitations de pâturages communautaires constitue une inégalité de traitement qui est incompatible avec le principe de l'égalité (art. 8 Cst.).

4.2 **Equité par rapport aux pâturages intermédiaires appartenant à des particuliers**

Le postulat demande que les « fausses » exploitations de pâturages communautaires soient mises sur pied d'égalité avec les pâturages intermédiaires appartenant à des particuliers, c.-à-d. que les prairies et pâturages qui les constituent soient attribués à la région de montagne et qu'ils comptent dans la SAU des exploitations à l'année proportionnellement à leur participation.

4.2.1 **Statut des pâturages intermédiaires appartenant à des particuliers**

Contrairement aux pâturages communautaires, les pâturages intermédiaires privés ne forment pas une catégorie spéciale définie dans l'ordonnance sur les zones agricoles et l'OTerm, et déterminante pour la délimitation de la région d'estivage. Dans la délimitation de la région d'estivage, le Conseil fédéral a délibérément établi une distinction réglementaire entre les pâturages communautaires et les pâturages intermédiaires privés en attribuant **tous les pâturages communautaires, en tant que catégorie, à la région d'estivage**, alors que les **pâturages intermédiaires privés** étaient attribués au cas par cas, selon les situations, soit à la SAU (comme prairies permanentes, la plupart du temps en région de montagne) soit à la région d'estivage comme exploitation d'estivage ou comme de station inférieure d'une exploitation d'estivage (s'agissant dans ce cas d'un pâturage d'estivage). Le but de

⁸ Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, n 753 ss.

cette distinction réglementaire était de sauvegarder la valeur écologique et le caractère traditionnel typique des surfaces d'estivages exploitées durant une partie seulement de l'année, en empêchant l'intensification de leur exploitation. Dans une optique de stabilité du droit, les limites de la région d'estivage ont été reprises et fixées dans la législation (cf. art. 4 de l'ordonnance sur les zones agricoles) en tenant compte de la pratique d'exécution par les cantons (cadastre alpestres, listes de paiements et dossiers de planification des cantons), c.-à-d. conformément à la manière dont les cantons avaient traité ces surfaces durant les années 1993 à 1998 dans le cadre de l'ancienne OTerm.

L'exploitation collective des pâturages communautaires est une **caractéristique typique de l'économie alpestre** : elle est déjà décrite comme telle dans le cadastre alpestre des années 1960 et 1970, d'où il ressort également que l'exploitation collective de pâturages a toujours été considérée comme appartenant au secteur de l'économie alpestre. Les cantons chargés de l'exécution ont ainsi traité les pâturages communautaires comme des surfaces d'estivage. Ces raisons ont conduit à ce que, lors de la délimitation de la surface d'estivage en 1999, *tous* les pâturages communautaires ont été attribués à la région d'estivage et définis dans l'ordonnance sur les zones agricoles comme une catégorie distincte de la région d'estivage.

Le postulat semble partir du principe⁹ que les pâturages de printemps et les mayens (= pâturages intermédiaires) sont toujours attribués à la SAU s'ils font partie d'exploitations privées. Les explications ci-dessous montrent que tel n'est pas le cas. Le mode d'exploitation **avant 1999** et la manière dont ces surfaces étaient utilisées par tradition ont été deux critères déterminants pour le classement des pâturages intermédiaires lors de la première délimitation de la région d'estivage. Lors de la délimitation des zones, on a attribué les pâturages situés entre l'exploitation de plaine et l'exploitation d'alpage (en particulier les pâturages de printemps) en partie à la région d'estivage et en partie à la surface agricole utile SAU (le plus souvent à la région de montagne) en fonction de la manière dont ils étaient exploités¹⁰. Par exemple, **s'ils faisaient partie de la « gestion opérationnelle » d'une exploitation d'alpage et s'ils étaient utilisés majoritairement pour l'estivage du bétail (pâturages de printemps et d'automne)**, ils étaient considérés comme faisant partie de l'estivage et étaient attribués non pas à la SAU, mais à la surface d'estivage.

Dans la pratique – que ce soit dans le cadre de l'exécution ou de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral – la question de savoir si les pâturages intermédiaires privés devaient être attribués à la SAU ou à la région d'estivage a été traitée de manière différenciée, et toujours en se fondant sur les dispositions légales déterminantes de l'OTerm (art. 9, 14, 19 et 26) ainsi que les commentaires et instructions afférents. Le Tribunal administratif fédéral tient notamment compte des faits suivants, qu'il convient dans chaque cas particulier d'analyser et de pondérer¹¹ :

⁹ Cf. expertise Baader, p. 22, ch. 6.4.7.1, où il est affirmé (sans réserves) que les pâturages de printemps privés ont été attribués à la SAU. Au même chiffre, l'expertise renvoie cependant aussi à l'ATAF B-2208/2007 du 8 janvier 2007. Dans celui-ci, le Tribunal administratif fédéral a, d'une part, fondé l'attribution des pâturages de printemps à la région d'estivage ou à la région de montagne sur le critère de l'exploitation effective et, d'autre part, examiné avec quelles exploitations ces pâturages de printemps avaient **les liens les plus étroits**.

¹⁰ Dans le projet mis en consultation par le DFE en 2000 concernant la révision de l'OCest du 15 juin 1998, il est indiqué que du fait de l'attribution de **certains** pâturages à la SAU, environ 15 000 ha de terrains donneraient droit à des paiements directs généraux et des paiements directs écologiques.

¹¹ Cf. ATAF B-2208/2007 du 8 janvier 2007.

Eléments en faveur de l'estivage, avant 1999	Eléments en faveur de la SAU, avant 1999
Avant 1999, la surface n'était exploitée que durant la saison d'estivage (moins de 180 jours).	Avant 1999, la surface était exploitée toute l'année (plus de 180 jours), c.-à-d. bien plus longtemps que ne dure la saison d'estivage proprement dite.
La surface était éloignée de l'exploitation principale de celui qui l'utilise.	La surface était attenante à l'exploitation principale ou se situait à une courte distance par la route de cette dernière.
Le fourrage récolté sur cette surface était en majeure partie utilisé pour l'alimentation des animaux sur place, durant la saison d'estivage.	Le fourrage récolté servait en majeure partie à l'alimentation des animaux durant la saison d'hiver, dans l'exploitation principale.
La surface servait au pacage des propres animaux, mais aussi d'une majorité d'animaux de tiers.	La surface servait principalement au pacage des propres animaux.
La surface était rattachée à une exploitation d'estivage.	La surface était rattachée à l'exploitation principale.

Tableau 2 : Liste des situations d'avant 1999, pouvant servir de critère pour l'attribution d'une surface à la région d'estivage ou à la SAU

4.2.2 Conclusion

Le fait que, contrairement aux pâturages intermédiaires appartenant à des particuliers, les pâturages communautaires ont été attribués à une catégorie faisant partie de la région d'estivage non pas sur la base d'un examen individuel mais en raison de **leur indiscutable « caractère alpestre »** (exploitation collective des pâturages) ne constitue pas une violation du principe de l'égalité de traitement. Le fait d'avoir **traité de manière différente** les pâturages communautaires et les pâturages intermédiaires privés est la conséquence d'une décision réglementaire délibérée du Conseil fédéral, **fondée sur des raisons objectives**. Le « caractère alpestre » prévalant avant 1999 a pu être prouvé pour toutes les surfaces – individuelles ou par catégories – qui sont actuellement attribuées à la région d'estivage. Indépendamment de ce qui précède, le fait de mettre les « fausses » exploitations de pâturages communautaires sur pied d'égalité avec les pâturages intermédiaires privés ne se traduirait pas automatiquement par une attribution de ces surfaces à la SAU. Les « fausses » exploitations de pâturages communautaires qui servaient exclusivement à la pâture de printemps ou celles qui servaient de station inférieure d'exploitations d'estivage seraient considérées comme des pâturages d'estivage et attribuées à la région éponyme.

4.3 Attribution de pâturages communautaires à la SAU

Le postulat vise à ce qu'à l'avenir certains pâturages communautaires soient attribués à la SAU.

Il serait possible d'accéder à cette demande en procédant à une adaptation de la base légale : à l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance sur les zones agricoles, il faudrait **supprimer** la mention des pâturages communautaires, qui y figurent **comme catégorie** de la région d'estivage, et attribuer la totalité de ces surfaces (ou une partie) à la SAU. Cela ne changerait toutefois rien au fait que **tous** les pâturages communautaires sont considérés comme des surfaces appartenant à l'économie alpestre au sens de l'art. 1, al. 2, en liaison avec l'art. 4 de l'ordonnance sur les zones agricoles. Comme exposé précédemment, les pâturages communautaires ont été attribués à la région d'estivage en tant que catégorie en raison de leur **indiscutable caractère alpestre** (exploitation des pâturages en commun).

L'attribution des pâturages communautaires à la SAU remettrait donc en question la logique et les objectifs du système sur lequel sont fondées l'ordonnance sur les zones agricoles et la délimitation de la région d'estivage (cf. ch. 4.2.1). En outre, cela conduirait à une **inégalité de traitement injustifiable objectivement entre les différentes réalités de l'exploitation traditionnelle des surfaces alpestres** (en particulier entre les pâturages communautaires et les pâturages d'estivage).

L'attribution des pâturages communautaires à la SAU ne serait par conséquent possible que si le principe de la région d'estivage comme surface exploitée traditionnellement par l'économie alpestre était abandonné (cf. ch. 3.2). Dans ce cas, la **région d'estivage dans son ensemble** devrait être redéfinie.

La redéfinition de la région d'estivage entraînerait la révision des limites de zones dans toute la Suisse. Les **critères** pour la délimitation de la région d'estivage devraient être redéfinis. La surface actuelle de la région d'estivage serait remise en question. Avant de procéder à la nouvelle délimitation, il conviendrait d'effectuer une étude approfondie et surtout largement étayée permettant de déterminer la portée et les **conséquences** de la modification envisagée. Cela impliquerait notamment que les communes, les cantons et la Confédération collaborent étroitement.

5 Conclusion du Conseil fédéral

Dans le présent rapport, le Conseil fédéral examine de manière approfondie la requête du postulat. Se fondant sur les conclusions mentionnées ci-après, il rejette la requête du postulat – « Assimiler à des pâturages privés les pâturages appartenant à de fausses exploitations de pâturages communautaires » – :

- Les « fausses » exploitations de pâturages communautaires selon le postulat sont en fait comprises dans la définition d'une exploitation de pâturages communautaires de l'article 8 OTerm. Cela a été confirmé plusieurs fois par le Tribunal administratif fédéral en **dernière instance** (cf. ch. 3.3.3). Aussi, la requête du postulat ne pourrait être satisfaite qu'en **adaptant la base juridique**.
- Faire une distinction entre « véritables » et « fausses » exploitations de pâturages communautaires est cependant incompatible avec le **principe de l'égalité de traitement** (ch. 4.1.3).
- Le **traitement différent des pâturages** communautaires et des pâturages intermédiaires privés lors de la délimitation de la région d'estivage est fondé sur une décision normative délibérée du

Conseil fédéral soutenue par des **motifs justifiés**. Les pâturages communautaires ont été attribués à la région d'estivage en tant que catégorie en raison de leur **indiscutable « caractère alpestre »** (exploitation des pâturages en commun), contrairement aux pâturages intermédiaires qui n'ont pas le statut de **catégorie**. Assimiler à des pâturages privés les pâturages appartenant à de fausses exploitations de pâturages communautaires, tel que le propose le postulat, **n'entraînerait pas automatiquement une attribution de ces derniers à la SAU** (ch. 4.2).

- L'attribution des pâturages communautaires à la SAU supposerait **qu'on abandonne le principe de la surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre** (art. 1, al. 2, de l'ordonnance sur les zones agricoles) **utilisé pour la délimitation**. La région d'estivage devrait être complètement **revue à l'échelle nationale** sur la base d'autres critères (ch. 4.3)
- une nouvelle délimitation de la région d'estivage sur la base de nouveaux critères demande au préalable un examen **approfondi** et largement étayé sur la portée ainsi que sur les **conséquences** d'un tel changement pour l'économie alpestre suisse et pour l'agriculture de montagne qui y est directement liée. Comme différents domaines du droit agraire seraient concernés (ordonnance sur les paiements directs, ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage »), une telle nouvelle délimitation devrait être coordonnée (p. ex. dans le cadre d'une nouvelle politique agricole).