



Berne, 18 octobre 2017

Sauver la race de chevaux Franches-Montagnes et le savoir-faire des éleveurs

**Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 16.3061 Seydoux
du 9 mars 2016**

Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Contexte	3
1.2	Informations générales sur la race des Franches-Montagnes	3
1.3	Stratégie de sélection animale à l'horizon 2030.....	4
2	Mesures engagées pour favoriser l'élevage du Franches-Montagnes en Suisse	4
2.1	Ordonnance sur l'élevage (OE ; RS 916.310) : contributions à l'élevage du cheval des Franches-Montagnes et extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues	5
2.1.1	Contributions aux mesures zootechniques en faveur du cheval des Franches-Montagnes	6
2.1.2	Extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues.....	6
2.2	OFAG-Agroscope (haras) : définir une stratégie de préservation du cheval des Franches-Montagnes	7
2.3	Protection douanière : contingentement tarifaire OMC	7
2.4	Promotion de la qualité et des ventes	8
3	Mesures à envisager dans différents domaines	9
3.1	Élevage : ordonnance sur l'élevage	9
3.1.1	Contributions pour la préservation de la race des Franches-Montagnes	9
3.1.2	Extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues.....	9
3.2	OFAG-Agroscope (haras) : définir une stratégie de préservation du cheval des Franches-Montagnes	10
3.3	Protection douanière : contingentement tarifaire OMC	10
4	Évaluation des mesures	10
4.1	Élevage : ordonnance sur l'élevage	10
4.1.1	Contributions pour la préservation de la race des Franches-Montagnes	10
4.1.2	Extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues.....	11
4.2	OFAG-Agroscope (haras) : définir une stratégie de préservation du cheval des Franches-Montagnes	11
4.3	Protection douanière : contingentement tarifaire OMC	11
5	Résultats, conclusions et propositions de mesures pour promouvoir le cheval des Franches-Montagnes	12
5.1	Élevage : ordonnance sur l'élevage	12
5.1.1	Contributions pour la préservation de la race des Franches-Montagnes	12
5.1.2	Extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues.....	12
5.2	OFAG-Agroscope (haras) : définir une stratégie de préservation du cheval des Franches-Montagnes	12
5.3	Protection douanière : contingentement tarifaire OMC	12
6	Annexe.....	13

Index des illustrations

Illustration 1	Évolution du nombre des naissances de Francs-Montagnards de 2002 à 2016 (source : FSFM, 2017)	13
Illustration 2	Analyse du prix des chevaux importés en 2016.....	13

Liste des tableaux

Tableau 1	Évolution du nombre de chevaux des Franches-Montagnes entre 2012 et 2016	3
Tableau 2	Mesures en faveur de l'élevage du cheval des Franches-Montagnes.....	5

1 Introduction

1.1 Contexte

Le 9 mars 2016, la conseillère aux États Anne Seydoux-Christe a déposé un postulat qui a été adopté par le Conseil des États le 6 juin 2016 et transmis au Conseil fédéral. Ce postulat a la teneur suivante :

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier des mesures innovantes susceptibles d'enrayer la diminution du nombre de naissances de chevaux de la race des Franches-Montagnes, afin de préserver à la fois cette race et le savoir-faire des éleveurs. Il examinera notamment si toutes les possibilités liées aux accords de l'OMC sont utilisées pour protéger l'élevage des chevaux Franches-Montagnes, par exemple en revenant au contingent tarifaire minimal exigé par ces accords (3 322 chevaux au lieu des 3 822 actuels).

Le présent rapport fait état de différentes mesures envisagées pour garantir la conservation de la race des Franches-Montagnes. Il s'agit en particulier de garantir le respect des engagements pris en application de la Convention sur la diversité biologique, conclue en 1992 (RS 0.451.43). Pour le cheval des Franches-Montagnes, cela signifie obtenir par une sélection rigoureuses et des accouplements ciblés des descendants aptes à la reproduction, productifs et en nombre suffisant afin de pouvoir perpétuer et gérer durablement la race.

1.2 Informations générales sur la race des Franches-Montagnes

La race des Franches-Montagnes est la dernière des races chevalines indigènes. Son élevage dans le Jura appartient au patrimoine culturel immatériel du pays et figure dans la *Liste des traditions vivantes en Suisse*, dressée conjointement par les cantons et la Confédération (Office fédéral de la culture – Traditions vivantes, 2015). Depuis 1997, année de la fermeture du registre généalogique, la population est fermée à tout apport de sang extérieur et compte environ 18 000 chevaux et 2 100 naissances (cf. annexe État de la population en 2016).

Sont admis au registre généalogique les juments et les hongres de trois ans qui ont passé les tests sur le terrain organisés par la Fédération suisse du franchises-montagnes (FSFM). Sont adoptés comme étalons reproducteurs les individus mâles, exempts de tares héréditaires, qui ont passé les tests d'appréciation de la Sélection nationale des étalons Franches-Montagnes à Glovelier et qui ont franchi les épreuves des tests en station, d'une durée de quarante jours, au Haras national suisse (HNS) à Avenches (Poncet, 2009). Ces tests, sur le terrain comme en station, ont pour but de juger des qualités de l'animal sur la base d'une appréciation des modèles et des allures, mais aussi de ses aptitudes à l'équitation et à l'attelage ainsi que de son caractère (Poncet, 2009). Le processus de sélection des chevaux de la race des Franches-Montagnes avec en particulier la description linéaire et la sélection des étalons fait partie des plus performants parmi les races chevalines d'Europe.

Il apparaît à première vue et à la lecture des chiffres actuels (*Rapport de la filière équine 2016*) que la population des chevaux des Franches-Montagnes est en recul (diminution de 10 % des naissances entre 2012 et 2016 ; cf. illustration 1 dans les annexes, population totale : - 16.8 %, tableau 1).

Tableau 1 Évolution du nombre de chevaux des Franches-Montagnes entre 2012 et 2016

2012	21'766	- 16.8 %
2016	18'115	

Source : Identitas AG, 2017

Si l'on considère ces chiffres hors de leur contexte, on peut en conclure que la situation du cheval des Franches-Montagnes est grave au plan de l'élevage comme au plan commercial. Mais une analyse plus

approfondie fait apparaître une tendance : la majeure partie des acheteurs choisissent le Franc-Montagnard pour le sport (mais non le sport d'élite). La Fédération suisse des franchises-montagnes organise d'ailleurs pour les groupes qui le désirent des épreuves dans beaucoup de disciplines et y enregistre systématiquement le nombre des départs (Rapport 2016 de la FSFM). Si l'on a compté 2 718 départs en 2007, la FSFM en a dénombré 4 472 en 2016, soit une augmentation de 65 %. Pour résumer, on peut dire que malgré une régression inquiétante à première vue, le cheval franc-montagnard jouit d'un regain de popularité. De plus, d'après les calculs faits par la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL), la taille effective (N_e) de la population est passée dans la race des Franches-Montagnes de 76 à 93 entre 2011 et 2016 (PopRep, HAFL, 2017).

La Suisse a ratifié la Convention sur la diversité biologique suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue en 1992 à Rio de Janeiro. Elle s'est engagée ainsi à préserver dans la mesure du possible les ressources génétiques et à les employer conformément aux principes du développement durable. Depuis l'an 2000, la Confédération a pris des mesures supplémentaires pour conserver la race des Franches-Montagnes, bien que celle-ci n'ait pas le statut de race menacée. Ces mesures actuellement déployées en Suisse par la Confédération sont énumérées dans le chapitre 2.

1.3 Stratégie de sélection animale à l'horizon 2030

L'évolution des structures agricoles, le progrès technique, la mondialisation de la sélection animale et les attentes de la société à l'égard de l'élevage des animaux et de la production de denrées alimentaires d'origine animale ont conduit l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) à se pencher, au plan politique, sur la question des ressources zoogénétiques en Suisse. L'OFAG est en train de concevoir d'ici à la fin de l'année 2017 une stratégie de sélection animale avec les principaux acteurs dans ce domaine. Cette stratégie aura essentiellement pour but de développer la sélection animale en vue de consolider les bases d'une production animale et d'une production de denrées alimentaires d'origine animale durables.

La stratégie de sélection animale vise les objectifs suivants :

- adopter une approche commune des enjeux de la sélection animale en Suisse et cerner les exigences auxquelles celle-ci sera soumise à l'avenir ;
- définir les objectifs à long terme de la sélection animale en Suisse suivant une conception large et en tenant compte de tous les aspects du développement durable, y compris celui de la conservation des races ;
- mettre en évidence comment aujourd'hui et à l'avenir, la sélection animale peut contribuer à un secteur agroalimentaire durable en Suisse ;
- montrer comment la sélection animale peut favoriser des races adaptées à notre pays et présentant des qualités telles que la santé, la longévité et un comportement conforme à celui de l'espèce ;
- proposer des conditions et des mesures de sélection propres à conserver la diversité génétique du cheptel suisse ;
- définir une répartition des tâches entre le secteur public et le secteur privé en ce qui concerne la sélection animale ;
- poser les fondements d'une législation moderne sur la sélection animale.

2 Mesures engagées pour favoriser l'élevage du Franches-Montagnes en Suisse

Le tableau 2 présente l'état récapitulatif des mesures actuellement prises par la Confédération pour favoriser l'élevage du cheval des Franches-Montagnes en Suisse.

Tableau 2 Mesures en faveur de l'élevage du cheval des Franches-Montagnes

Objectif	Mesure	Durée	Coût
Amélioration des bases de l'élevage	Sélection <ul style="list-style-type: none"> - Registre généalogique - Évaluation des performances des étalons 	Annuellement	~ 1 000 000 ~ 17 000
	Projets visant à conserver la race <ul style="list-style-type: none"> - Lignée de base - Marques blanches - Suivi de la diversité génétique - Optimisation du programme de sélection par des montes ciblées 	De 2003 à 2019	178 100 115 000 76 000 244 000
	Prime aux haras pour conserver la race des Franches-Montagnes	Annuellement	~ 990 000
	Projets de recherche en ressources zoogénétiques <ul style="list-style-type: none"> - Analyse génétique des chevaux des Franches-Montagnes - Caractérisation phénotypique du Franches-Montagnes sur la base de photographies (recherche) 	De 2012 à 2018	22 000 223 388
Recherche	Convention de prestations avec le HNS	Annuellement	~ 8 000 000
Promotion de la qualité et des ventes	Promotion des ventes <ul style="list-style-type: none"> - Participation à des salons et à des événements en Suisse et à l'étranger <ul style="list-style-type: none"> o CHEVAL Passion Avignon o Pferd Bodensee o LIBRAMONT o EUROCHEVAL OFFENBURG o OFFA ST. Gallen o Marché concours de Saignelégier - Annonces et publications promotionnelles 	De 2000 à 2017 annuellement	1 015 000 ~ 60 000 par année
	Promotion de la qualité	2016 (la question du suivi est en suspens)	20 000
Protection douanière	Droits de douane et accès minimal au marché	Annuellement	-
	- Contingent tarifaire (3 822 unités)		

2.1 Ordonnance sur l'élevage (OE ; RS 916.310) : contributions à l'élevage du cheval des Franches-Montagnes et extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues

L'ordonnance sur l'élevage (OE) prévoit différentes aides fédérales à l'élevage du cheval des Franches-Montagnes. D'une part, celui-ci bénéficie des contributions à l'élevage d'équidés (art. 16 OE), telles que la contribution à la gestion du *herd-book*, par poulain identifié et enregistré au *herd-book*, et la contribution aux épreuves de performance en station que subissent les étalons. En 2016, les éleveurs de Franches-Montagne ont reçu, par l'intermédiaire de la FSFM, environ 1,02 million de francs d'aides ordinaires à l'élevage. D'autre part, en ratifiant la Convention sur la diversité biologique, la Suisse s'est engagée à soutenir l'élevage du cheval des Franches-Montagnes et de vingt-deux autres races d'animaux d'élevage d'origine suisse menacées. Les mesures que la Suisse a prises suivant cet engagement sont énumérées ci-dessous.

Les conditions suivant lesquelles les organisations d'élevage peuvent être reconnues ont été précisées, harmonisées et complétées lors de la révision de l'OE en 2012. L'ordonnance révisée prévoit les modalités selon lesquelles une organisation d'élevage reconnue en Suisse peut devenir active à l'étranger.

2.1.1 Contributions aux mesures zootechniques en faveur du cheval des Franches-Montagnes

Projets de préservation des races suisses (art. 23 OE)

La Confédération peut verser aux organisations d'élevage reconnues qui en font la demande des aides à des projets d'une durée déterminée visant à conserver des races suisses ou à réintroduire des races suisses disparues, pourvu que l'origine suisse de ces races soit prouvée. Depuis l'introduction de cette disposition en 1999, quelque 400 000 francs ont été versés par la Confédération pour des projets visant spécifiquement la préservation des races suisses.

Contributions à la préservation de la race des Franches-Montagnes (art. 24 OE)

L'OE contient une disposition sur des contributions visant spécifiquement la préservation de la race des Franches-Montagnes. Celle-ci est en effet la seule race qui fasse l'objet d'une aide particulière. Aucune autre race d'origine suisse ne bénéficie d'une contribution pour chaque individu. Ces aides, plafonnées à 1 160 000 francs par an, se montent à 500 francs par jument. En 2016, la FSFM a sollicité des aides à la conservation du Franches-Montagnes pour un montant de 995 000 francs.

L'efficacité des contributions est diversement appréciée, comme l'ont montré les échanges de vues et l'analyse des données qui ont eu lieu au sein d'un groupe de travail consacré à la législation et formé d'experts appartenant à la filière équine, après la publication au printemps 2015 du rapport intitulé *Stratégie pour la préservation du cheval franches-montagnes*¹. Les milieux actifs dans la protection des animaux critiquent principalement le soutien à la production de viande de cheval et l'effet d'aubaine engendré. En effet, quelque 37 % des poulains de la race nés en 2016 ont été menés à l'abattoir la même année.

Contributions aux projets de recherche sur les ressources zoogénétiques (art. 25 OE)

L'OE prévoit un montant maximal de 100 000 francs par an pour des projets de recherche sur les ressources zoogénétiques, indépendamment du statut de conservation et de l'origine de la race. Depuis l'introduction de cette mesure, la Confédération a approuvé pour près de 245 000 francs d'aides à des projets de recherche sur le cheval des Franches-Montagnes.

2.1.2 Extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues

Les organisations d'élevage reconnues peuvent étendre leurs activités à l'étranger sans devoir y suivre une nouvelle procédure de reconnaissance, à condition que cette extension soit préalablement communiquée aux autorités compétentes dans le pays concerné et que celles-ci aient la possibilité d'attirer l'attention sur leurs prescriptions légales spécifiques et, le cas échéant, de s'opposer au projet d'extension. Le projet d'extension des activités doit être soumis à l'OFAG, qui se charge d'inviter les autorités compétentes dans le pays concerné à se prononcer.

Si le projet est approuvé par un pays européen, l'organisation d'élevage peut étendre ses activités dans ce pays. Cela signifie que les chevaux nés à l'étranger peuvent être admis au registre généalogique d'une organisation d'élevage suisse et que ces animaux peuvent recevoir un certificat d'ascendance de la même organisation d'élevage. L'organisation d'élevage reconnue en Suisse peut réaliser des évaluations de performances à l'étranger afin de vérifier la conformité du programme d'élevage avec ses critères de sélection. Il est également possible de reconnaître à l'étranger des syndicats d'élevage affiliés qui tiendront un registre généalogique reconnu et devront observer les règles du registre d'origine, en l'occurrence celui de la FSFM. À l'heure actuelle, la FSFM a officiellement étendu ses activités à l'Allemagne.

¹ https://www.agroscope.admin.ch/dam/agroscope/fr/dokumente/themen/nutztiere/Pferde/pferdezucht-und-haltung/rapport-fm-strategie-2015-sng.pdf.download.pdf/RAPPORT%20STRATEGIE%20FM_2015_f.pdf

2.2 OFAG-Agroscope (HNS) : définir une stratégie de préservation du cheval des Franches-Montagnes

Dans le cadre d'un mandat de prestations s'étendant de 2014 à 2017, le Conseil fédéral a chargé Agroscope de concevoir avec les acteurs de la branche une stratégie visant à aider et à promouvoir le développement durable du cheval des Franches-Montagnes. Le projet de stratégie², conçu entre 2014 et 2017, a consisté dans un premier temps à analyser la situation. Trois groupes, consacrés respectivement au soutien public et privé (législation), au marché et à l'image (communication et marketing) et à la sélection et à la génétique, réunissant les représentants du canton du Jura, de la FSFM et d'autres acteurs de la branche, ont proposé des mesures qui ont été communiquées dans le rapport *Stratégie de préservation du cheval franchises-montagnes*, publié en mars 2015. C'est en 2015 aussi que les trois groupes ont formulé des idées concrètes et novatrices, tandis qu'un poste à mi-temps était créé le 1^{er} mars 2016 à Agroscope pour améliorer et intensifier les efforts de communication et de marketing voués au cheval des Franches-Montagnes. Certaines mesures sont appliquées depuis 2016 et leurs résultats sont attendus pour la fin de l'année 2017.

Problématique Soutien public et privé

Le groupe de travail chargé d'étudier les questions de législation s'est penché sur la question de la redistribution des contributions aux juments suivées, prévues par l'art. 24 OE. L'une des idées proposées par le groupe consiste, d'une part, à verser des contributions au moment où le cheval passe des tests sur le terrain à l'âge de trois ans et, d'autre part, à le faire en fonction du nombre déclaré de juments suivées. Ces contributions devraient profiter surtout aux éleveurs. Le montant total ne devrait pas excéder 1 600 000 francs.

Problématique Marché et image

Suite aux conclusions du rapport de 2015 sur la stratégie de préservation du Franches-Montanges, les spécialistes du HNS préparent actuellement, avec un groupe de travail constitué de la FSFM, des éleveurs et des utilisateurs de ce cheval, entre autres, un plan de marketing de la race, comprenant une grande variété de mesures définies et présentées dans un tableau synoptique. Le HNS est en train de peaufiner les projets au plan du contenu, mais aussi au plan des responsabilités et du financement. Le rapport final est attendu pour décembre 2017.

Problématique Sélection et génétique

La FSFM réglemente et organise l'élevage de la race d'une manière autonome, dans le respect des exigences définies par le législateur. Il lui appartient de définir les caractéristiques de la race et les buts d'élevage. La FSFM bénéficie du soutien du HNS dans le domaine de la recherche, de la vulgarisation ou sous la forme d'une aide technique dans les questions concernant la sélection d'une manière générale, la génétique ou la diversité génétique. Les questions relatives au tempérament et au comportement des chevaux (francs-montagnards) forment actuellement l'axe des recherches interdisciplinaires menées par le HNS. Or, pour le moment, la sélection ne permet d'influer que partiellement sur ces caractères essentiels de la race. Pour évaluer les différentes caractéristiques comportementales du cheval, il manque des méthodes d'évaluation correctes et précises, fondées sur des principes éthologiques, et il n'est pas (encore) possible d'identifier le gène ou la région du génome qui en est responsable. Des projets sont actuellement à l'étude avec des universités pour tenter de répondre à ces questions d'une importance cruciale pour l'élevage du Franches-Montagnes.

2.3 Protection douanière : contingentement tarifaire OMC

À l'issue du cycle d'Uruguay (*Uruguay Round*), qui a conduit à la fondation de l'OMC, la Suisse s'est engagée à « tarifer » l'accès à son marché, c'est-à-dire à convertir par exemple toutes les interdictions d'importation en vigueur et les mesures temporaires de protection douanière en droits de douane et en un accès minimal au marché. Pour les chevaux vivants, un contingent tarifaire a été inscrit sur la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein (dite « Liste LIX³ ») ; il prévoit un minimum annuel de 3 322 animaux (mais ne

² (Note sans objet dans la version française.)

³ « LIX » (n° 59 en chiffres romains) correspond au numéro de la liste LX-Suisse-Liechtenstein de l'OMC.

concerne ni les animaux de boucherie ni les chevaux sauvages ni les ânes sauvages) frappés de 120 francs de droits. La Liste LIX a été annexée au GATT en 1994 en vertu du Protocole de Marrakech⁴ (Annexe 1A.1 de l'Accord du 15 avril 1994⁵ instituant l'Organisation mondiale du commerce). Les animaux importés en excédent par rapport au contingent tarifaire sont frappés de droits nettement plus élevés, entre 900 et 3 800 francs, qui ont un effet dissuasif. En 2010, le Conseil fédéral a relevé unilatéralement le contingent OMC de 500 à 3 822 animaux, une augmentation mentionnée dans l'annexe 4 de l'ordonnance sur les importations agricoles (OIAgr ; RS 916.01). L'attribution des parts de contingent tarifaire, fixée par l'art. 27 OIAgr, a lieu dans l'ordre de réception des déclarations en douane, en deux tranches (la première, de 3 000 animaux, du 1^{er} janvier au 31 décembre, et la deuxième, de 822 animaux, du 1^{er} octobre au 31 décembre).

2.4 Promotion de la qualité et des ventes

L'enveloppe allouée à la promotion de la qualité et des ventes permet subsidiairement d'accorder des aides financières à des interprofessions, et de subventionner les regroupements de producteurs avec des transformateurs ou des commerçants, aux fins suivantes :

- les opérations de communication pour promouvoir les ventes de produits agricoles suisses, dans le pays comme à l'étranger (promotion des ventes) ;
- les projets visant à trouver de nouveaux débouchés à l'exportation (initiative d'exportation) ;
- la conception et la réalisation de projets innovants et de standards de production afin d'améliorer la qualité et le caractère durable de la production (OQuaDu⁶).

Ces mesures s'appuient sur l'ordonnance sur la promotion des ventes de produits agricoles (OPVA⁷) ainsi que sur l'ordonnance sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agroalimentaire (OQuaDu).

Promotion des ventes

Les mesures de communication destinées à promouvoir la vente des produits agricoles peuvent bénéficier d'une aide fédérale allant jusqu'à 50 % des coûts éligibles. La FSFM recourt à cet instrument depuis son introduction en 1999. En général, la participation des éleveurs de chevaux des Franches-Montagnes à des expositions et à des salons nationaux ou internationaux fait également l'objet d'une aide visant à favoriser l'exportation de ce cheval et à en promouvoir la vente hors de l'agriculture. Depuis 1999, 1 015 000 francs d'aides au total ont été versés pour favoriser la diffusion de la race des Franches-Montagnes. Ces dernières années, ces aides se sont montées à quelque 60 000 francs par an.

⁴ RS 0.632.20, Annexe 1A.2

⁵ RS 0.632.20

⁶ RS 910.16

⁷ RS 916.010

OQuaDu

L'ordonnance sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agroalimentaire (OQuaDu ; RS 910.16) permet de doter d'aides financières les projets innovants qui apportent une valeur sur le plan du développement durable et de la qualité tout en améliorant à long terme la capacité de l'agriculture de créer une valeur ajoutée. L'OQuaDu, qui existe depuis 2014, permet de couvrir au maximum 50 % des coûts éligibles, comme c'est le cas dans la promotion des ventes. Les projets peuvent être soumis soit par des agriculteurs, associés à d'autres entreprises ou organismes de la filière agroalimentaire, soit par des interprofessions. Une étude commanditée par la Fédération jurassienne d'élevage chevalin est en cours en ce moment ; dotée d'une aide de 20 000 francs, elle a pour but de promouvoir la valorisation de la viande de cheval suisse, en particulier celle des morceaux de second choix. L'étude a permis d'évaluer différentes formes sous lesquelles ces morceaux pourraient être valorisés (viande séchée, saucisses, terrines, etc.), mais aussi le potentiel commercial de ces produits. À l'issue de l'étude, les promoteurs du projet peuvent déposer une demande d'aide financière pour la phase initiale, ce qui permettrait de contribuer au lancement des produits sur le marché. L'OQuaDu est un instrument qui permet à l'OFAG de soutenir tout nouveau projet durable et innovant, pourvu que ce soit la filière qui en soit le promoteur, et non la Confédération.

La FSFM restera éligible à ce programme de mesures et le Conseil fédéral est prêt à soutenir financièrement la FSFM dans la limite des moyens disponibles pour promouvoir la qualité et les ventes.

3 Mesures à envisager dans différents domaines

3.1 Élevage : ordonnance sur l'élevage

3.1.1 Contributions pour la préservation de la race des Franches-Montagnes

À l'heure actuelle, seuls les chevaux des Franches-Montagnes font l'objet d'aides versées directement aux éleveurs, sur la base du nombre de juments suitées. La question est de savoir si et dans quelle mesure ces subventions contribuent significativement à la conservation de la race.

En ce qui concerne la base de calcul des contributions prévues par l'art. 24 OE pour conserver la race des Franches-Montagnes et le moment où elles sont versées, les experts ayant participé à la conception d'une stratégie de conservation de la race ont suggéré une redistribution des aides, de telle sorte qu'une partie de la prime revienne au propriétaire (c'est-à-dire à l'éleveur) l'année de la naissance de l'animal et l'autre partie au propriétaire une fois que l'animal a passé les tests sur le terrain à l'âge de trois ans. De l'avis des experts, cette mesure aurait pour effet de stimuler non seulement la production de chevaux francs-montagnards, mais aussi l'amélioration en vue des tests sur le terrain, c'est-à-dire l'élevage visant la perpétuation de la race. Les experts jugent aussi que l'idée de redistribuer les aides de manière à mettre l'accent sur l'éducation des jeunes chevaux jusqu'aux tests sur le terrain, idée proposée par le groupe de travail consacré aux aides publiques et à la législation, pourrait tendre à réduire l'abattage des poulains, une pratique qui pose problème pour certains milieux.

3.1.2 Extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues

La FSFM aurait la possibilité d'étendre à d'autres pays le périmètre de ses activités. Cela signifie que les éleveurs de chevaux des Franches-Montagnes dans d'autres pays que la Suisse et l'Allemagne pourraient faire inscrire leurs chevaux dans le registre généalogique de la race, dès lors que ces animaux répondent aux critères retenus dans le registre d'origine.

Il faudrait aussi envisager la création, dans les pays de l'Union européenne, de registres généalogiques affiliés qui suivraient explicitement les règles de la FSFM.

3.2 OFAG-Agroscope (HNS) : définir une stratégie de préservation du cheval des Franches-Montagnes

Il ressort des études de fond menées entre 2014 et 2017, à savoir du rapport *Stratégie pour la préservation du cheval franches-montagnes* (2015) et du rapport sur la stratégie marketing du Franches-Montagnes (publication prévue pour fin 2017) que les difficultés de la marque Franches-Montagnes résident principalement dans sa commercialisation.

Par ses recherches menées dans le domaine de la gestion de la population, le HNS a fourni une contribution décisive à la résolution des questions actuelles et futures posées par la conservation de la race à long terme. La population du Franches-Montagnes, grâce à un ensemble d'informations remarquable (registre généalogique, données sur les performances), est particulièrement apte à servir de modèle pour mettre au point les instruments d'une gestion efficace des ressources zoogénétiques. Ces dernières années, les chercheurs du groupe Élevage et détention de chevaux ont réalisé des études et des publications sur la race, en particulier dans l'analyse de la diversité génétique, la gestion de la population, les origines génétiques de la variation phénotypique et la sélection génomique, autant de domaines dans lesquels il s'agit d'approfondir et d'étendre les connaissances.

3.3 Protection douanière : contingentement tarifaire OMC

En vertu du Protocole de Marrakech⁸ (Annexe 1A.1 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce), la Suisse s'est engagée à offrir un accès minimal à son marché sous la forme d'un contingent tarifaire de 3 322 animaux de l'espèce chevaline. En 2010, le Conseil fédéral a décidé unilatéralement d'augmenter de 500 têtes ce contingent tarifaire afin de mieux répondre aux conditions du marché (hausse de la demande), une augmentation approuvée par les représentants de la branche (négociants et éleveurs). Il serait possible en principe de ramener unilatéralement ce contingent au niveau des engagements OMC. Par contre, réduire encore le contingent pour le faire passer à un niveau inférieur signifierait revenir sur les engagements, ce qui entraînerait de nouvelles négociations avec les partenaires commerciaux concernés.

4 Évaluation des mesures

4.1 Élevage : ordonnance sur l'élevage

4.1.1 Contributions pour la préservation de la race des Franches-Montagnes

L'efficacité des contributions fédérales visant à conserver la population actuelle de chevaux des Franches-Montagnes est évaluée en ce moment par les services fédéraux. Ceux-ci étudient également la question de savoir si une redistribution des aides pourrait contribuer à accroître la population des chevaux des Franches-Montagnes, et par conséquent la diversité génétique de la race. À cet égard, la réussite d'une telle redistribution dépend beaucoup de l'effet des programmes actuels de promotion des ventes de Franchs-Montagnards. Si ces chevaux ne trouvent pas de débouchés malgré toutes les mesures prises, il faut supposer que la redistribution des contributions n'aboutirait pas à une augmentation du nombre des poulains élevés, étant donné qu'il n'y a aucune commune mesure entre les contributions fédérales et les coûts de l'élevage. Aujourd'hui, l'élevage du cheval des Franches-Montagnes n'est pas rentable, même si les éleveurs peuvent parfois vendre un animal en rentrant dans leurs frais. L'élevage d'un cheval, de la naissance au test sur le terrain, coûte entre 9 000 et 10 000

⁸ RS 0.632.20, Annexe 1A.2

francs, alors que le prix de vente d'un Franc-Montagnard se situe entre 6 000 et 8 000 francs. Les exceptions mises à part, ces chiffres correspondent à la réalité.

À cela s'ajoute que les contributions fédérales à l'élevage ont pour but d'améliorer les bases de la production et sont d'abord destinées aux élevages agricoles, pour augmenter la création de valeur par l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses. Il est donc essentiel que ces contributions reviennent surtout aux éleveurs et non aux particuliers qui achètent un cheval et l'amènent aux tests sur le terrain à l'âge de trois ans.

4.1.2 Extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues

Pour le moment, la FSFM a officiellement étendu ses activités à l'Allemagne. L'extension à d'autres pays d'Europe permettrait à un plus grand nombre d'éleveurs européens d'inscrire officiellement leurs chevaux au registre généalogique de la FSFM ; il en résulterait une augmentation du nombre des naissances et de la population des chevaux des Franches-Montagnes, ce qui aurait du même coup des effets bénéfiques sur la variabilité génétique de la race et par conséquent sur la taille effective de sa population.

De nombreuses autres organisations d'élevage ont étendu leurs activités à d'autres pays, parmi lesquels la Suisse. Aujourd'hui, seize organisations d'élevage européennes, pour la plupart allemandes, sont actives en Suisse.

Apparemment, il importe que la race, au lieu d'être définie uniquement par le lieu dont elle est issue, puisse se diffuser hors des frontières de son pays d'origine, à condition naturellement que les buts d'élevage et les caractéristiques de la race, tels qu'ils sont inscrits par la FSFM dans le registre généalogique d'origine, soient respectés.

4.2 OFAG-Agroscope (HNS) : définir une stratégie de préservation du cheval des Franches-Montagnes

Compte tenu de la *Stratégie pour la préservation du cheval franches-montagnes* (2015) et de la stratégie marketing du Franches-Montagnes (fin 2017), il est prévu d'étudier une modification progressive de la gamme des services fournis par le HNS aux professionnels du Franches-Montagnes pour préserver l'archétype de la race. Les moyens nécessaires au financement d'éventuelles prestations supplémentaires devraient être prélevés sur les ressources existantes, moyennant une redéfinition des priorités.

Il s'agit d'améliorer la notoriété et l'attrait du Franches-Montagnes afin d'accroître la valeur des chevaux de trois ans sur le marché.

4.3 Protection douanière : contingentement tarifaire OMC

Ramener le contingent tarifaire au niveau notifié (comme indiqué au chap. 3.3) aurait des incidences sur le commerce des chevaux en Suisse, dans toutes les races et toutes les catégories de prix : par rapport à la situation actuelle, cela reviendrait à créer artificiellement une pénurie qui provoquerait différents effets au plan économique. La hausse des prix qui en résulterait dans le pays aurait certes des incidences favorables sur les prix à la production, mais cela se paierait par une rente dans le commerce des chevaux et surtout par une réduction du choix des races pour l'acheteur (c'est-à-dire par une offre moins variée). Une telle mesure ne serait pas favorable à une structure de marché concurrentielle. Réduire le contingent tarifaire pour le faire passer au-dessous du niveau notifié donnerait lieu à des compensations supplémentaires aux partenaires commerciaux de la Suisse, dans le cadre d'une procédure de « déconsolidation » prévue par l'OMC.

En outre, il ne faut pas supposer que ramener le contingent tarifaire au niveau des engagements OMC conduirait à une augmentation des ventes de chevaux francs-montagnards. La plupart des acheteurs de chevaux se font une idée très précise de leur animal, que ce soit du point de vue de la discipline équestre envisagée, par préférence pour une race en particulier ou une robe spéciale, ou simplement en raison d'un lien particulier avec l'animal. Le rôle du prix est difficile à estimer. L'analyse du prix des chevaux importés en 2016 montre qu'en très grande partie (71 %), les chevaux d'importation ont été achetés soit au-dessous, soit au-dessus du prix d'un cheval des Franches-Montagnes (cf. Illustration 2

Analyse du prix des chevaux importés en 2016), si bien que, sur un plan purement théorique, seuls 29 % des chevaux importés feraient une concurrence directe au Franches-Montagnes. En définitive, compte tenu du facteur affectif, qui entre pour beaucoup dans l'achat d'un cheval, ces données ne permettent en aucun cas d'établir une relation théorique entre la réduction du contingent tarifaire et la possibilité d'accroître les ventes de Francs-Montagnards en Suisse.

5 Résultats, conclusions et propositions de mesures pour promouvoir le cheval des Franches-Montagnes

5.1 Élevage : ordonnance sur l'élevage

5.1.1 Contributions pour la préservation de la race des Franches-Montagnes

La sélection animale reste dans le champ d'intervention de la politique agricole 22+, car elle présente une grande importance pour l'agriculture suisse. L'OFAG est en train de concevoir, d'ici à la fin de l'année 2017, une stratégie de sélection animale à l'horizon 2030 avec les principaux acteurs de ce secteur. À cette occasion, le Conseil fédéral décidera si les contributions à la préservation de la race des Franches-Montagnes doivent être maintenues et, si oui, sous quelle forme.

5.1.2 Extension du périmètre d'activité des organisations d'élevage reconnues

L'extension du périmètre d'activité de la FSFM à d'autres pays d'Europe et la création de registres généalogiques affiliés à celui de la FSFM dans ces pays pourrait contribuer d'une façon significative à augmenter les naissances et la population, ce qui améliorerait la variabilité génétique de la population des Franches-Montagnes. En ratifiant la convention sur la diversité biologique, la Suisse s'est engagée à promouvoir l'usage durable des ressources génétiques. À cet égard, l'OFAG est prêt à apporter une assistance technique à la FSFM, mais il revient à cette dernière de prendre l'initiative.

5.2 OFAG-Agroscope (HNS) : définir une stratégie de préservation du cheval des Franches-Montagnes

Le développement de la politique agricole après 2021 devrait comprendre l'étude approfondie d'un certain nombre de mesures prometteuses avec les acteurs de la branche. Les collaborateurs d'Agroscope (HNS) se tiennent toujours à la disposition de la FSFM pour la conseiller et l'aider à résoudre les problèmes de sélection animale. Aux yeux du Conseil fédéral, la sélection et l'élevage du cheval des Franches-Montagnes doivent aussi passer par une numérisation accrue des activités. Par exemple, il existe déjà un logiciel (le « poulain virtuel ») qui aide les éleveurs à choisir les étalons reproducteurs de manière éviter la consanguinité chez les chevaux des Franches-Montagnes, mais aussi à observer l'évolution de population de la race sous l'angle de la valeur d'élevage et de la consanguinité.

5.3 Protection douanière : contingentement tarifaire OMC

Compte tenu des répercussions économiques négatives mentionnées ci-dessus, l'idée de ramener unilatéralement le contingent tarifaire des chevaux au niveau OMC, de même que celle de

« déconsolider » les engagements OMC sont abandonnées. La mesure serait inefficace et se traduirait pas des coûts économiques sans créer de nouveaux débouchés pour le cheval des Franches-Montagnes.

6 Annexe

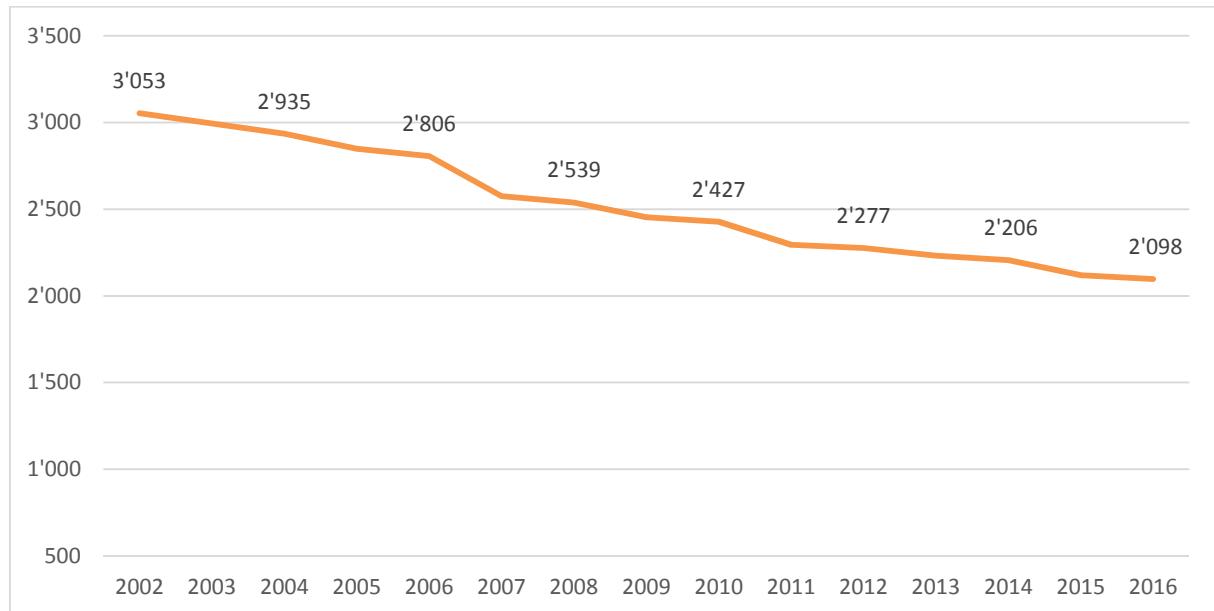


Illustration 1 Évolution du nombre des naissances de Francs-Montagnards de 2002 à 2016 (source : FSFM, 2017)

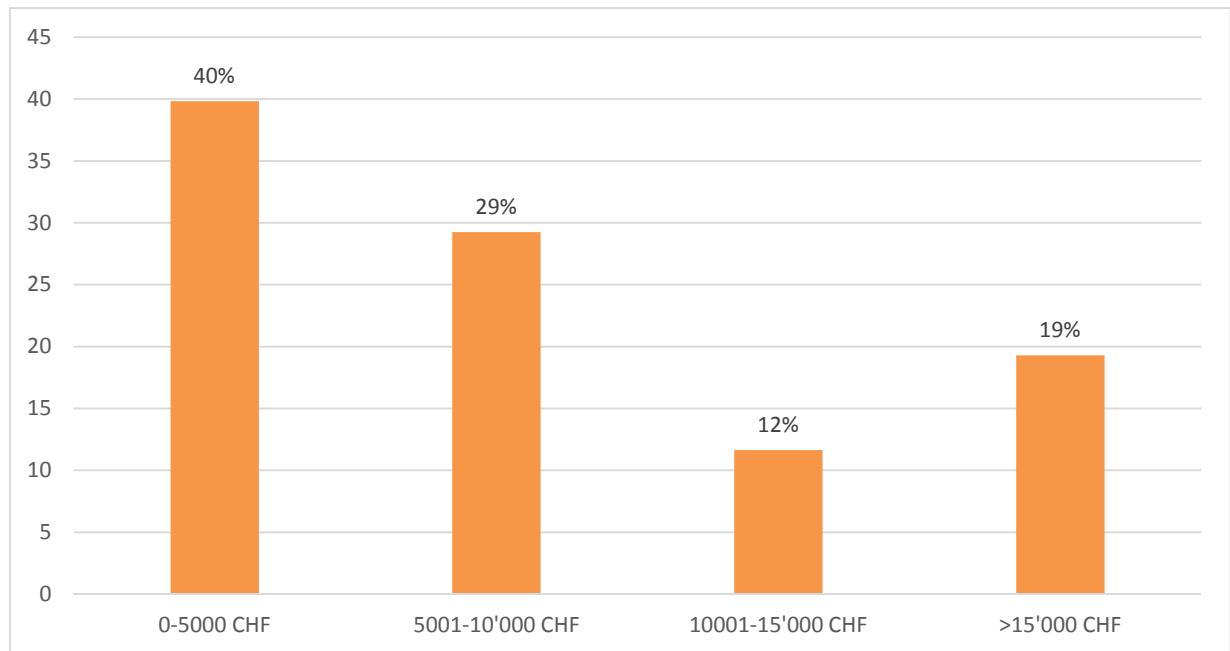


Illustration 2 Analyse du prix des chevaux importés en 2016

L'analyse se base sur les données concernant les importations et tirées de l'application KIC (transfert d'une partie des données que l'Administration fédérale des douanes obtient par la déclaration e-dec). Ces données portent sur un total de 3 992 animaux (auxquels ont été appliqués tant le taux du contingent que le taux hors contingent) d'une valeur totale de 57 776 400 francs (valeur jusqu'à la frontière). Comme dans la statistique du commerce extérieur, l'application KIC n'enregistre pas la valeur de chaque

animal, mais seulement celle d'un lot de marchandises. Autrement dit, la valeur des chevaux importés en lots (pour lesquels plusieurs animaux ont fait l'objet d'une seule déclaration en douane) n'est pas connue. C'est pourquoi il n'entre dans l'analyse que les 2 724 équidés (soit 68,2 % de tous les animaux) importés individuellement et dont la valeur propre est inscrite dans la déclaration en douane. Ces chevaux importés individuellement représentent ensemble une valeur de 47 millions de francs, soit 81,3 % de celle de tous les chevaux importés. Pour que ces données soient plus en adéquation avec les chevaux suisses des Franches-Montagnes, elles ont été filtrées de manière à exclure les ânes, les mulets, les bardots et les autres équidés correspondant aux numéros tarifaires 0101.3011, 0101.3019, 0101.3095, 0101.3096, 0101.9093 et 0101.9099. La comparaison portait finalement sur les chevaux reproducteurs et les chevaux de sport des numéros tarifaires 0101.2110 (importés dans les limites du contingent tarifaire, TC), 0101.2190 (TC), 0101.2995, 0101.2996 et 0101.2997 (THC). Une brève analyse des importations faites sous le régime des droits au THC fait apparaître un élément : l'extrême variabilité des valeurs jusqu'à la frontière suisse, qui s'étendent de 1 000 francs à plus de 1,5 million de francs par animal. C'est la raison pour laquelle les données de ces importations ont été filtrées à nouveau en vue de la comparaison définitive (soit 126 animaux d'une valeur totale de 9,83 millions de francs). En outre, le filtrage a effacé sept importations au régime THC concernant des animaux exempts de droits de douane (par exemple des poulains suisses élevés à l'étranger puis réimportés). En fin de compte ce ne sont plus que 2 561 chevaux reproducteurs ou chevaux de sport (64 % de l'ensemble des importations) qui sont considérés, importés sous les numéros 0101.2991 et 0101.2110 du tarif douanier. Tous ces animaux ont été importés et dédouanés individuellement ; ils représentent au total une somme de 37 095 300 francs (soit 64 % de toutes les importations). Les huit prix les plus bas n'excédaient pas 300 francs, alors que les quatre plus élevés se situaient à 500 000 francs ou plus. (Source : KIC / e-dec 2017)