

Message

concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002)

Partie I: Nouvelle loi sur l'agriculture

Partie II: Nouvel article céréalier constitutionnel de durée limitée

Partie III: Droit foncier rural et bail à ferme agricole: assouplissement des dispositions relatives à la politique structurelle

Partie IV: Modification de la loi sur les épizooties en ce qui concerne l'identification des animaux et l'enregistrement des troupeaux d'animaux de rente

du 26 juin 1996

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation les projets suivants:

- loi sur l'agriculture (Partie I);
- article céréalier constitutionnel de durée limitée (Partie II);
- assouplissement des dispositions de la législation sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole concernant la politique structurelle (Partie III);
- modification de la loi sur les épizooties en ce qui concerne l'identification des animaux et l'enregistrement des troupeaux d'animaux de rente (Partie IV).

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|--------------|--|
| 1988 | P | 88.724 | Contribution de la famille aux paysans de montagne abandonnant l'exploitation
(N 16.12.88, Bühler) |
| 1991 | P | 91.3117 | Transformation d'immeubles agricoles. Subventions
(N 4.10.91, Schnider) |
| 1992 | P | ad 92.010 -1 | Révision du train des subventions agricoles
(N 17.6.92, Commission CER-N) |
| 1992 | P | ad 92.011 | Mesures sociales dans le rapport sur l'agriculture
(E 18.3.92, Commission CER-E; N 18.6.92) |
| 1992 | P | 91.3304 | Rétribution équitable comparable dans l'agriculture. Evaluation du travail féminin
(N 19.6.92, Wanner) |
| 1992 | P | 91.3331 | Charges d'intérêts dans l'agriculture
(N 20.3.92, Kühne) |
| 1992 | P | 92.3044 | Paiements directs à l'agriculture. Uniformisation des revenus et fortunes limites
(N 14.12.92, Baumann) |
| 1993 | P | 91.3204 | Utilisation du lait commercial. Révision de l'ordonnance
(N 29.4.93, Schwab) |
| 1993 | P | 92.3177 | Décentralisation de la politique agricole
(N 7.6.93, Camponovo) |
| 1993 | P | 92.3097 | Législation agricole. Etudes d'impact
(N 18.6.93, Baumann) |
| 1993 | P | 92.3588 | Compte laitier
(N 29.9.93, Bäumlín) |

1993	M	93.3141	Production agricole. Abrogation des dispositions portant sur les secteurs situés en aval (E 21.9.93, groupe PRD; N 29.9.93)
1993	M	93.3155	Production agricole. Abrogation des dispositions portant sur les secteurs situés en aval (E 21.9.93, Beerli; N 29.9.93)
1993	P	93.3348	Aides à l'investissement pour les bâtiments agricoles (N 29.9.93, Schnider)
1994	M	93.3325	Modification de la loi sur l'agriculture (N 22.9.93, Philipona; E 31.5.94)
1994	P	93.3448	Politique agricole conforme aux accords du GATT (N 19.9.94, Wanner)
1994	P	94.3318	Financement des mesures conformes au GATT (N 19.9.94, CER-N 92.070)
1995	P	95.3111	Pour une politique agricole cohérente (N 23.6.95, Schmied Walter)
1995	P	95.3148	Subventions fédérales à des organisations agricoles semi-étatiques. Conversion aux paiements directs (E 22.6.95, Schüle)
1995	M	94.3244	Loi sur l'agriculture. Modification de l'article 31a, 3 ^e alinéa (N 7.10.94, Jäggi Paul; E 23.3.95)
1995	P	94.3581	Marchés du lait et du fromage. Libéralisation (E 23.3.95, Weber Monika)
1995	P	95.3032	Ordonnance du 26 avril 1993 sur la terminologie agricole. Modification relative aux pâturages communautaires (N 23.6.95, Hari)
1995	P	95.3165	Pour une économie agricole orientée par le marché (N 23.6.95, Berger)

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1995 | P | 95.3231 | Nouvelle réglementation du marché laitier. Formule de transition
(N 6.10.95, Wyss) |
| 1995 | P | 95.3277 | Stratégie offensive du marché du lait
(N 6.10.95, Kühne) |
| 1995 | P | 94.3257 | Nouvelle organisation du marché laitier. Mesures de sécurité
(N 6.12.95, Wyss) |
| 1995 | P | 94.3281 | Abandon du système de soutien des prix au profit des paiements directs
(N 6.12.95, Groupe AdI/PEP) |
| 1995 | P | 95.3132 | Paiements directs uniquement pour la production écologique
(N 6.12.95, Baumann Ruedi) |
| 1995 | P | 95.3149 | Utilisation du lait commercial. Suppression des mesures d'orientation
(N 6.12.95, Baumann Stephanie) |
| 1996 | P | 95.3350 | Organisation du marché du fromage
(N 5.10.95, Commission CER-N 94.442; E 4.3.96) |
| 1996 | P | 95.3376 | Compensation de la prime pour les juments d'élevage
(N 20.3.96, Hari) |
| 1996 | P | 95.3607 | Limitation et clarification des paiements directs
(N 22.3.96, Baumann Ruedi) |

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

26 juin 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé - Politique agricole 2002

«Politique agricole 2002», c'est ainsi que s'appelle la deuxième étape de la réforme de la politique agricole; elle a pour objectif d'améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire tout entier. Si elle entre en vigueur en 1998, les périodes transitoires se termineront fin 2002, et les nouvelles organisations de marché déploieront tous leurs effets dès 2003.

Le Septième rapport sur l'agriculture¹ approuvé par le Conseil fédéral le 27 janvier 1992 posait les jalons d'une réorientation de la politique agricole reflétant les profonds changements survenus dans le pays et à l'étranger. La politique menée depuis la Seconde guerre mondiale, qui consistait à garantir le revenu par les prix des produits et à remplacer les importations de denrées alimentaires par une production suisse croissante, avait atteint ses limites. En outre, on s'attendait que l'évolution internationale, notamment le Cycle d'Uruguay du GATT et l'intégration européenne, entraînent une intensification de la concurrence. La stratégie élaborée face à ces défis se compose de trois éléments:

- séparer davantage la politique des prix de celle des revenus;
- accorder aux agriculteurs des incitations financières en vue d'objectifs écologiques;
- assouplir l'intervention de l'Etat sur le marché de sorte à améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire tout entier.

Le renouveau sera tel que l'on peut parler d'une réforme de la politique agricole prise dans son ensemble. Les objectifs et les stratégies ainsi que les perspectives sont considérés plus en détail aux chiffres 11 et 13 de la partie I.

Le Conseil fédéral a initié la première étape de la réforme en approuvant, le 27 janvier 1992, le message concernant la modification de la loi sur l'agriculture (LAgr), 1^{ère} partie: Politique agricole avec des paiements directs compensatoires, et le Septième rapport sur l'agriculture. Le 9 octobre 1992 le Parlement a adopté les articles 31a et 31b LAgr, base

¹ FF 1992 II 140 (cf. aussi liste des abréviations)

légale des paiements directs qui ne sont pas liés au produit. De 1993 à 1996, le Conseil fédéral a résolument poursuivi sa stratégie de séparation entre la politique des prix et celle des revenus dans le cadre des décisions relatives au revenu paysan: d'une part, il a réduit le soutien des prix et les paiements directs liés au produit; d'autre part, il a augmenté les nouveaux paiements directs qui n'ont pas d'incidence sur la production. Les contributions prévues pour les prestations écologiques particulières en vertu de l'article 31b LAgr atteignent en 1996 près de la moitié de ces versements. Cette stratégie incitative a fait qu'en 1996 les agriculteurs exploitent quelque 60 pour cent de la surface agricole utile selon les règles de la production intégrée ou de l'agriculture biologique.

Le 9 juin 1996, le peuple et les cantons ont accepté le nouvel article agricole 31^{octies} de la constitution fédérale (cst.), qui définit les tâches de l'agriculture et les mesures principales de politique agricole. Il a été élaboré au cours de la réforme agricole et il en constitue le fondement constitutionnel. La nouvelle loi sur l'agriculture découle de cet article et le concrétise.

Le présent message a pour objet la deuxième étape de la réforme agricole, dont le noyau est une revitalisation économique visant à améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire pris dans son ensemble. En outre, il expose la suite logique de la démarche destinée à assurer la durabilité de l'agriculture.

En dépit des mesures de protection douanière consolidées dans l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, la Suisse ne peut plus maintenir des prix élevés par rapport à l'étranger. Sans un effort supplémentaire sur les marchés, l'agriculture et l'industrie de transformation risquent de perdre des parts de marché et donc des emplois. L'objectif est de conserver les débouchés et de tirer la valeur ajoutée maximale de la vente des produits. La valeur ajoutée doit être obtenue grâce à une allocation plus efficiente des facteurs de production, qui permettra aussi de contenir les paiements directs dans des limites raisonnables. Cela s'impose en raison de la situation financière de la Confédération, dans l'intérêt des contribuables et en vue de l'acceptation des paiements directs par la population non agricole et par les agriculteurs. La stratégie destinée à améliorer la compétitivité consiste à réduire l'intervention régulatrice de l'Etat sur le marché. Tous les acteurs concer-

nés, des producteurs aux détaillants, devraient être directement intéressés à ce que les produits se vendent bien. A l'heure actuelle, la Confédération assume trop souvent cette responsabilité en garantissant les prix et l'écoulement: de nombreuses organisations de marché sont réglementées jusqu'au dernier détail. Des aides à l'investissement favorisant l'esprit d'entreprise devraient contribuer à réduire les coûts. Enfin, les prestations écologiques exigées par le nouvel article constitutionnel, qui donnent droit à une rémunération équitable, devraient à moyen terme devenir la condition des paiements directs généraux.

Le nouvel article constitutionnel soumet la rémunération équitable des prestations fournies à la preuve qu'il est satisfait à des exigences de caractère écologique. Cette preuve sera, à moyen terme, une condition du versement des paiements directs généraux.

La réforme concerne la plupart des actes législatifs agricoles touchant à la politique économique. Ceux-ci doivent être regroupés dans une nouvelle loi sur l'agriculture (partie I). Le nouvel article 23^{bis} cst. de durée limitée est nécessaire à la libéralisation du marché du blé panifiable (partie II). Afin de faciliter l'évolution des structures, nous devons de plus assouplir les dispositions concernant la politique structurelle de la loi sur le droit foncier rural et de la loi sur le bail à ferme agricole (partie III). La modification de la loi sur les épizooties a pour objectif l'introduction rapide d'un système d'identification et d'enregistrement permettant d'identifier les animaux d'une manière simple et de saisir intégralement la circulation des animaux (partie IV).

Ces dispositions constitueront la base juridique nécessaire à la réforme de la politique agricole annoncée dans le Septième rapport sur l'agriculture. Elles seront mises en oeuvre par étapes, acceptables au plan social, notamment par le biais des décisions que le Conseil fédéral prendra chaque année au sujet du revenu paysan. Les moyens financiers destinés à promouvoir l'agriculture seront à l'avenir fixés par voie d'arrêtés fédéraux simples pour quatre ans au maximum, afin que les intéressés soient à même de tabler sur des données stables à moyen terme. Le Conseil fédéral devrait approuver en 1998 un premier message concernant les fonds pour les années 2000 à 2003 (cf. partie I, ch. 13).

Afin de réaliser plusieurs mesures urgentes, le Conseil fédéral a approuvé le 27 juin 1995 le Message concernant le paquet agricole 95 à l'intention des Chambres fédérales. Il contient notamment des propositions en vue d'une harmonisation des dispositions relatives à la désignation des produits agricoles, aux matières auxiliaires, à la protection des végétaux et au commerce des vins avec le droit européen (FF 1995 IV 621).

Dans le message du 22 mai 1996 concernant la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral propose également des mesures propres à promouvoir l'évolution des structures agricoles. D'une part, la loi prévoit une nouvelle définition de la conformité des bâtiments et des installations en zone agricole, mieux adaptée aux exigences actuelles; d'autre part, il est prévu de faciliter à certaines conditions rigoureuses la réaffectation des constructions qui, en raison des changements structurels, ne sont plus utilisées à des fins agricoles.

Le Conseil fédéral propose aussi des modifications devant favoriser l'ajustement structurel de l'agriculture dans le message du 28 février 1996 sur la nouvelle orientation de la politique régionale. La révision totale de la loi sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne a pour objectif d'améliorer l'efficacité des mesures se fondant sur cette loi, qui contribueront ainsi à sauvegarder et à créer des emplois dans la région de montagne. L'arrêté fédéral de durée limitée instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural, dit REGIO PLUS, vise à apporter un soutien à des projets novateurs destinés à l'équipement et permettant de mettre à profit les possibilités de produire de la valeur ajoutée supplémentaire en milieu rural, à l'intérieur et à l'extérieur de la région de montagne.

Le projet Politique agricole 2002 s'intègre parfaitement dans le programme de revitalisation de la Confédération, notamment en ce qui concerne la concurrence sur le marché intérieur. La réduction de l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole ne pourra entraîner qu'une libéralisation partielle des branches situées en amont et en aval: il convient avant tout de stimuler la concurrence sur les marchés concernés. La nouvelle loi sur les cartels, la loi sur le marché intérieur et la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce devraient y contribuer.

La réforme de la politique agricole doit aussi être adaptée aux relations économiques que la Suisse entretient avec l'Union européenne. Dans le cas d'une évolution autonome, la réforme est nécessaire pour que notre agriculture puisse se maintenir comme secteur productif de l'économie. Actuellement, les négociations bilatérales sont au premier plan; la partie agricole porte sur une amélioration mutuelle de l'accès au marché de différents produits. La Politique agricole 2002 crée les conditions qui permettront à l'agriculture de saisir de nouvelles chances et de faire face à la concurrence accrue. Enfin, la nouvelle base juridique se prête à la préparation d'un rapprochement, voire d'une éventuelle adhésion à l'Union européenne.

Message

Partie I: Nouvelle loi sur l'agriculture

Condensé

La partie générale (1) présente tout d'abord la réforme annoncée dans le Septième rapport sur l'agriculture, ses objectifs et stratégies, ainsi que l'état de la mise en oeuvre (ch. 11). Ces données représentent la base du nouvel article constitutionnel qui, à son tour, fonde la proposition d'une nouvelle loi sur l'agriculture. Enfin, nous esquissons brièvement les antécédents de la réorientation et considérons les résultats de la consultation (ch. 12). Les milieux consultés approuvent presque à l'unanimité la finalité de la deuxième étape de la réforme et estiment que la nouvelle base juridique est absolument nécessaire. Ils demandent toutefois de nombreuses modifications ponctuelles.

Au chapitre suivant, nous indiquons comment la politique agricole évoluera ces prochaines années en vertu de la nouvelle base juridique et nous précisons les prix des produits et les paiements directs jusqu'en 1999 (ch. 13). Nous y annonçons également un message sur les moyens financiers qui seront destinés aux domaines principaux de la politique agricole de 2000 à 2003. En outre, nous abordons des points particuliers comme la politique structurelle, la réduction des coûts et l'amélioration de la compétitivité dans les branches situées en amont et en aval, les aspects régionaux et la régionalisation de la politique agricole, ainsi que l'évolution du contexte international.

La partie spéciale (2) commente la nouvelle loi sur l'agriculture. La structure correspond à celle de la nouvelle loi, modifiée par rapport au projet mis en consultation. Elle est conforme à la conception des mesures se fondant sur le nouvel article constitutionnel:

- *assurer la production nécessaire à l'accomplissement des tâches incombant à l'agriculture (art. 31^{octies}, 1^{er} al. cst., lien entre l'utilisation et l'entretien), de sorte à maximiser le bénéfice sur le marché (titre 2);*
- *rémunérer les prestations d'intérêt public par des paiements directs (titre 3), y compris la mesure d'accompagnement social (titre 4);*

- *seconder les agriculteurs dans les efforts qu'ils déploient pour fournir les prestations «production» et «entretien» d'une manière rationnelle et peu coûteuse (titres 5 à 7).*

Par rapport au droit en vigueur, nous proposons, dans les différents domaines spéciaux, les modifications suivantes.

Titre 1 Principes généraux

La politique des revenus aura pour objectif principal de permettre aux agriculteurs dont l'exploitation satisfait aux critères de durabilité et de performance économique d'atteindre un revenu comparable à celui des personnes occupées dans les autres branches de l'économie. Les fonds destinés aux mesures principales devraient être fixés par la voie de l'arrêté fédéral simple pour des périodes de quatre ans au plus.

Titre 2 Production et écoulement

Les conditions-cadre de l'écoulement des produits sont conçues de manière que l'agriculture puisse maximiser ses recettes commerciales. Les prix et l'écoulement ne seront plus garantis. En revanche, l'Etat entend continuer à promouvoir l'écoulement des produits agricoles. La nouvelle loi offrira le cadre juridique permettant de mettre sur pied des organisations interprofessionnelles. Les dispositions relatives à la protection douanière adoptées au titre de la transposition des accords du GATT, sont formulées d'une manière plus compréhensible et elles ont été adaptées ponctuellement. Le changement le plus radical concerne l'organisation du marché laitier. Certes, il est prévu de continuer à soutenir le prix du lait moyennant un système de mesures transparent et conforme aux exigences du marché, mais la garantie de l'écoulement et du prix de base unique du lait est supprimée. Le prix à la production du lait, de même que les marges des commerçants et des transformateurs seront fonction des ventes des produits laitiers et d'un subventionnement différencié. Quant au marché de la viande, la densité normative est déjà faible, à l'exception de la protection à la frontière. Les contingents tarifaires seront à l'avenir répartis selon un régime simplifié. La Confédération ne prendra plus en charge le blé panifiable; au terme de la période transitoire, les céréales panifiables et fourragères seront regroupées dans un seul marché. Enfin, les réglementations relatives aux betteraves sucrières, aux oléagineux, aux pommes de terre et aux fruits seront davantage axées sur la concurrence et plus transparentes.

Titre 3 Paiements directs

Les cinq catégories de paiements directs - soutien du revenu, compensation des désavantages comparatifs, mesures écologiques, orientation de la production et politique sociale - restent en vigueur. Il faudra néanmoins présenter, pour les principaux types de paiements, la preuve que les prestations écologiques sont fournies comme l'exige l'article 31^{octies}, 3^e alinéa, lettre a, cst.

Titre 4 Mesure d'accompagnement social

Le projet prévoit de renforcer l'aide destinée à surmonter et à prévenir les difficultés financières qui ne sont pas imputables aux agriculteurs, afin d'améliorer la sécurité sociale des familles paysannes dans cette période de mutations.

Titre 5 Améliorations structurelles

La Confédération devrait continuer à accorder des contributions pour les constructions rurales et les mesures de génie rural et à consentir des crédits d'investissements sans intérêt afin d'améliorer les structures et de réduire les coûts. La procédure sera simplifiée en ce qui concerne les contributions. Il est prévu d'abandonner le principe du financement des coûts résiduels pour ce qui est des mesures individuelles, de sorte à promouvoir des constructions peu coûteuses. Les contributions et les crédits seront fixés à forfait (p. ex. par place de gros bétail, par mètre cube de fosse à purin).

Titre 6 Recherche, formation professionnelle, promotion de la sélection animale et végétale

En contribuant à l'acquisition et à la transmission de connaissances, la Confédération seconde les agriculteurs dans les efforts déployés en vue d'une production rationnelle et durable. Les modifications proposées ne concernent que la sélection animale: l'abrogation de nombreuses dispositions légales dans ce domaine a pour objectif de stimuler la concurrence.

Titre 7 Protection des végétaux et matières auxiliaires

Les dispositions relatives à ces deux domaines ont pour but d'éviter les dommages que pourraient causer des organismes nuisibles ou la mise en circulation de matières auxiliaires impropres. Le Parlement a adopté le 21 juin 1996 la présente version de ces dispositions dans le cadre du Paquet agricole 95.

Titre 8 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

Les dispositions pertinentes des différents actes législatifs sont au besoin harmonisées et intégrées dans la loi sur l'agriculture.

Titre 9 Dispositions finales

Les dispositions transitoires figurant sous ce titre servent à échelonner l'entrée en vigueur des nouvelles réglementations en fonction de l'évolution du secteur agricole, des changements se produisant sur les marchés et des ressources financières de la Confédération.

1 Partie générale

Dans le Septième rapport sur l'agriculture de 1992 fondant la réorientation de la politique agricole, le Conseil fédéral a présenté une analyse circonstanciée de la situation de l'agriculture suisse et de la politique agricole poursuivie auparavant. Il y a également esquissé les éléments d'une réforme acceptable pour l'agriculture.

La deuxième étape de la réforme a pour but de libéraliser le secteur agro-alimentaire tout entier afin d'améliorer la compétitivité. Les innovations principales sont inscrites dans la proposition relative à la nouvelle loi sur l'agriculture, qui intègre l'ancienne loi ainsi que treize autres actes législatifs.

Dans la partie générale, nous exposons l'état actuel de la réforme (11), les résultats de la consultation (12) et quelques considérations importantes concernant les perspectives de la politique agricole (13).

11 Réforme de la politique agricole

Le message présente les contraintes (111), les objectifs (112) et les stratégies (113) de la réforme. Il s'ensuit les propositions relatives aux modifications de fond formulées dans le projet de loi par rapport aux réglementations en vigueur.

Ce sont des raisons externes et internes qui ont donné l'impulsion à la réforme de la politique agricole, annoncée dans la troisième partie du Septième rapport sur l'agriculture.

Raisons internes

Les prix à la production et à la consommation sont en Suisse nettement plus élevés que dans les pays environnants. Notre secteur agro-alimentaire perd depuis plusieurs années des parts de marché, car les consommateurs achètent de plus en plus souvent chez nos voisins. En même temps, les dépenses de la Confédération pour le placement des produits ont fortement augmenté, avant tout dans les années quatre-vingt. L'économie laitière est particulièrement touchée. Les efforts visant à assurer le revenu paysan au moyen de prix à la production élevés et à rémunérer ainsi les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général se soldent par une grande densité normative dans de nombreuses branches agro-alimentaires. Coupés du marché, les différents acteurs ne sont souvent pas à même de relever les nouveaux défis.

L'attitude de la population vis-à-vis de l'agriculture a également changé. La sécurité alimentaire joue un rôle moins important que naguère. Un nombre croissant de consommateurs s'intéressent à la provenance, aux méthodes de production et à la qualité des produits. La population souhaite par ailleurs que les paysans accordent davantage d'attention à l'environnement. Les prestations telles que la sauvegarde des bases naturelles de la vie ou l'entretien des paysages ruraux sont aujourd'hui revalorisées.

Raisons externes

La Suisse s'est engagée à réorganiser et à réduire en partie sa protection à la frontière dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture. Cette obligation, ainsi que la progression de l'intégration européenne, font que l'agriculture et les secteurs situés en amont et en aval se trouvent plus exposés à la concurrence internationale.

La réforme agricole a pour but d'assurer une place à l'agriculture dans notre société où prédominent l'industrie et les services.

Cependant, l'agriculture devra continuer à accomplir ses tâches moyennant une production durable et conforme aux exigences du marché. La sécurité alimentaire sera à moyen et à long terme l'un des principaux défis de l'humanité. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que la production agricole devra augmenter de 75 pour cent jusqu'à l'an 2030 pour que l'approvisionnement de la population mondiale en denrées alimentaires se maintienne à son niveau actuel². Ce défi ne pourra être relevé sans une solidarité mondiale. C'est pourquoi nous avons l'obligation de multiplier les efforts visant à renforcer le secteur agricole dans le tiers monde et à maintenir une agriculture productive en Suisse.

La tâche de sauvegarder l'agriculture comme secteur productif de l'économie correspond à une profonde aspiration de la grande majorité des paysans. Ceux-ci ne veulent pas dépendre exclusivement des paiements directs de la Confédération, mais maintenir la production et la vente de denrées alimentaires comme moyens d'existence principaux.

Il est possible de sauvegarder une agriculture productive et de fournir les ressources nécessaires à cet effet aux conditions suivantes:

1. l'exploitation agricole doit mieux respecter l'environnement que jusqu'à présent;
2. l'agriculture doit fournir ses prestations d'une manière économique.

Par conséquent, la réforme de la politique agricole met l'accent sur la durabilité (112.1) et sur l'amélioration de la compétitivité (112.2).

112.1 Durabilité

Durabilité de l'agriculture

Le nouvel article 31^{octies}, 1^{er} alinéa, cst. prévoit que l'agriculture doit remplir son mandat par une production à la fois *durable* et orientée vers le marché. En

² Plan d'action du sommet pour l'alimentation mondiale, Rome 1996

l'occurrence, la notion de production durable se réfère avant tout à la protection de l'environnement, c'est-à-dire à la préservation des ressources naturelles limitées. Conformément au rapport du CIRio (Comité interdépartemental de Rio)³, il en résulte concrètement les tâches suivantes:

- les ressources renouvelables, comme les champs, les pâturages et les forêts, ou les systèmes hydrologiques souterrains, sont à utiliser de manière à préserver leurs facultés de régénération à long terme;
- les émissions de polluants dégradables doivent être maintenues en deçà de la capacité d'absorption des écosystèmes;
- les polluants non dégradables ne peuvent être émis dans l'environnement que dans la mesure où leur accumulation ne conduit pas à une concentration de polluants dangereuse pour l'homme, la flore ou la faune;
- la biodiversité doit être sauvegardée;
- les ressources non renouvelables, par exemple les énergies fossiles, ne doivent pas être épuisées.

Agenda 21

En juin 1992, Rio de Janeiro a accueilli la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), dont le résultat principal a été l'Agenda 21, vaste programme d'action conçu pour le 21^e siècle⁴. Il reflète un consensus auquel son parvenus 179 Etats. La conception du développement durable constitue le noyau de ce programme.

Le 1^{er} mars 1993, le Conseil fédéral a institué le CIRio, chargé d'élaborer des propositions concernant la transposition de ces engagements internationaux (notamment l'Agenda 21) dans la politique nationale. Le rapport du CIRio du 28 février 1996 formule trois éléments clés d'un développement durable⁵, c'est-à-dire la protection de l'environnement, l'efficacité économique et la sécurité sociale.

Ces trois objectifs sont en équilibre dynamique: aucun d'entre eux ne peut être atteint si les deux autres sont négligés. Dans le domaine agricole, cela signifie qu'il convient de corriger une évolution inacceptable au plan écologique. Les

³ CIRio, Rapport Le développement durable en Suisse, Berne, février 1996, pp. 5 et 6

⁴ Un programme d'action, Centre pour notre avenir à Tous, Genève, 1993

⁵ CIRio, *op. cit.*

adaptations qui en découlent ne sauraient toutefois mettre en danger la situation économique et sociale de la population paysanne concernée:

Récapitulation

L'agriculture joue un rôle capital dans le développement durable en ce qui concerne le facteur clé «environnement». L'objectif est de maintenir dans une large mesure la surface agricole utile moyennant une exploitation durable. Il s'agit là de conserver la fertilité du sol et de réduire au minimum l'impact sur l'environnement, de sorte que les atteintes ne dépassent pas la capacité de régénération naturelle. L'agriculture se voit donc dans l'obligation d'exploiter les bases naturelles de l'existence de telle manière qu'elles soient sauvegardées à long terme. L'ensemble des mesures doit néanmoins être acceptable des points de vue économique et social.

112.2 Compétitivité

Les adaptations s'imposent tout aussi bien en raison de l'évolution internationale qu'en raison de la situation dans le pays.

OMC

La Suisse a adhéré le 1^{er} juillet 1995 à la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) et elle doit donc respecter les engagements contractés dans l'Accord sur l'agriculture. Les modifications nécessaires concernent avant tout le secteur agricole. Les conséquences ont été présentées dans le message relatif au GATT⁶.

Europe

Indépendamment de l'évolution de nos relations politiques avec l'UE, la situation régnant en Europe a des répercussions non négligeables sur notre agriculture et sur l'ensemble du secteur agro-alimentaire. Deux tiers de nos importations proviennent de l'Union, qui accueille à son tour presque trois quarts de nos exportations. Près d'un tiers des citoyens suisses vivent à une distance ne dépassant pas 30 km de la frontière d'un pays membre.

Il n'est donc pas étonnant que les prix pratiqués dans l'Union ont une incidence croissante sur ceux observés en Suisse. Or, les prix à la production dans les

⁶ Message 2 GATT; p. 177 à 180

pays de l'UE représentent aujourd'hui de 30 à 60 pour cent des prix suisses. Il en va de même pour les prix à la consommation, car les marges du commerce et de la transformation sont aussi plus élevées dans notre pays. Les exportations se heurtent à des difficultés d'autant plus grandes et les consommateurs sont d'autant plus incités à acheter à l'étranger que l'écart se creuse entre la Suisse et l'UE.

Mais les conditions propres à notre pays, caractérisé par une forte densité de la population et par un niveau de vie élevé, offrent aussi des avantages à notre agriculture. La Commission «Economie rurale», instituée par le Département fédéral de l'économie publique (DFEP), estime que même si les frontières s'ouvrent, la proximité du marché devrait permettre de maintenir une différence de prix de 5 à 10 pour cent comparé à l'UE; pour les spécialités, un marketing bien ciblé pourrait même contribuer à atteindre des prix de 20 à 25 pour cent supérieurs⁷ à ceux de l'Union. En outre, le monde au-delà de nos frontières n'est pas seulement habité par des concurrents en puissance de nos paysans: 10 millions de consommateurs vivent dans un rayon de 150 km autour de notre pays. C'est un débouché potentiel non négligeable pour nos spécialités.

Achat de denrées alimentaires à l'étranger

Les consommateurs réalisent de mieux en mieux la différence de prix entre la Suisse et ses voisins. D'après des estimations non officielles, les achats de denrées alimentaires à l'étranger ont fortement augmenté ces dernières années.

Limites des paiements directs

Le montant des paiements directs ne saurait augmenter sans limites: d'une part, il doit être accepté par la société et par les contribuables alors que les moyens financiers des pouvoirs publics sont restreints; d'autre part, il doit être accepté dans le monde agricole comme rémunération des prestations d'intérêt public, ce qui impose également des limites aux sommes versées par exploitation.

Devoir d'efficience

La protection et le soutien dont bénéficie notre agriculture se traduisent par les prix et les impôts élevés grevant le budget des consommateurs et des contribuables. Les fonds servant à les financer sont en règle générale le fruit d'activités exercées dans des conditions de concurrence; la moitié de ces revenus sont réalisés à l'étranger. L'industrie d'exportation doit couvrir ses

⁷ Rapport de la Commission d'experts «Economie rurale», annexe 1, p. I; cf. ch. 121 du présent rapport

frais de production en Suisse tout en écoulant les biens et les services aux prix pratiqués sur les marchés étrangers. C'est pourquoi la population non agricole peut exiger que l'allocation du travail et du capital soit aussi efficiente dans l'agriculture et dans les secteurs situés en amont et en aval que dans l'industrie d'exportation. Vu les mesures de protection et de soutien actuelles, liées à de nombreuses restrictions, un potentiel d'économies considérable existe dans ce domaine.

113 **Mise en oeuvre de la réforme: stratégies**

La réorientation se fonde sur le double mandat de l'agriculture inscrit à l'article 31^{octies}, 1^{er} alinéa, cst., à savoir la production durable et conforme aux exigences du marché permettant d'entretenir le paysage et de maintenir les bases de l'existence, au service de la collectivité. Le programme destiné à atteindre cet objectif prévoit de séparer la politique des prix de celle des revenus, avec les conséquences suivantes: autant que possible formation des prix sur le marché permettant de maximiser le produit des ventes et, autant que nécessaire, rémunération des prestations d'intérêt public par les paiements directs non liés au produit.

Stratégie incitative en vue d'un développement durable

La stratégie prévue dans le Septième rapport sur l'agriculture dans le domaine de l'écologie reste pour l'essentiel la même:

1. recherche, formation et vulgarisation: les agriculteurs doivent autant que faire se peut adopter une pratique compatible avec l'environnement par conviction;
2. incitations financières et autres: le respect de l'environnement doit aussi présenter un intérêt économique;
3. prescriptions et charges dans les domaines les plus divers, si elles s'imposent à titre complémentaire.

Les nouveaux paiements directs prévus aux articles 31a et 31b LAgr permettent de déplacer l'accent des mesures coercitives sur les incitations économiques. Ce changement fondamental a été annoncé dans le Septième rapport sur l'agriculture (ch. 351.4). Les charges écologiques liées à divers paiements directs font partie intégrante de cette conception au même titre que les paie-

ments directs spéciaux destinés à rétribuer les prestations écologiques particulières. Grâce à une politique de développement conséquente, les paiements directs spéciaux sont devenus un élément important du revenu et ils entraînent une rapide diffusion des méthodes d'exploitation respectueuses de l'environnement. La protection de la désignation des denrées issues de modes de production spéciaux permettra à l'avenir aux consommateurs de promouvoir par leurs choix des formes d'exploitation respectueuses de l'environnement et des animaux. Le marché jouera donc aussi un rôle incitatif. Les paiements directs rémunéreront au besoin en lieu et place des prix les prestations d'intérêt général telles que le maintien des bases naturelles de l'existence et l'entretien du paysage rural.

La politique incitative *n'entraîne pas de frais supplémentaires* par rapport à la stratégie coercitive. Les paiements directs seraient globalement tout aussi élevés si l'on cherchait à atteindre les objectifs écologiques par des injonctions et interdictions. Les agriculteurs devraient alors également obtenir un revenu équitable pour être à même d'assurer une exploitation durable aux plans écologique et économique, c'est-à-dire de couvrir les frais résultant des prescriptions supplémentaires. Les contributions ne peuvent être versées que si les agriculteurs observent les contraintes écologiques; autrement, elles sont refusées. Cette solution a les mêmes effets que le principe du pollueur-payeur, sauf que les procédures pénales compliquées sont évitées. Cette démarche permettant de procéder par étapes et d'abrèger les périodes transitoires offre des avantages considérables dans la mise en oeuvre. Elle déclenche, dans le monde agricole et dans le domaine de la vulgarisation, ainsi que dans les secteurs situés en amont et en aval, des processus d'apprentissage concernant les systèmes écologiques.

Réduction de l'interventionnisme visant à améliorer la compétitivité

La stratégie destinée à améliorer la compétitivité consiste à réduire l'intervention régulatrice de l'Etat sur le marché. Producteurs, transformateurs et commerçants doivent avoir intérêt à fournir de bonnes prestations sur le marché. A l'heure actuelle, la Confédération assume encore trop souvent cette responsabilité en garantissant les prix et l'écoulement. Les forces du marché devraient à l'avenir orienter la production des denrées alimentaires et des matières premières. Des aides à l'investissement favorisant davantage l'esprit d'entreprise promettent de réduire les coûts. Il sera crucial de mettre à profit les avantages comparatifs de la production agricole suisse afin d'améliorer la compétitivité et d'augmenter la valeur ajoutée. C'est à cette condition que notre agriculture sera en mesure de faire face à la concurrence accrue.

Une agriculture compétitive et durable

Aujourd'hui, les modes de production prédominant dans le monde ne sont pas tous conformes au principe de la durabilité, car les conditions-cadre actuelles donnent de faux signaux aux producteurs. Il en est ainsi lorsque ceux-ci sont quittes de couvrir une partie des coûts - notamment les atteintes à l'environnement -, qui peuvent être externalisés. Les denrées produites de cette manière sont alors meilleur marché que celles issues d'une production durable. Cela fausse la signification des prix, provoque des distorsions sur le marché et, à long terme, entraîne une allocation erronée des facteurs de production. Dans le contexte d'aujourd'hui, une contradiction existe donc effectivement entre la durabilité et la compétitivité.

Il serait possible de les concilier à condition d'intégrer tous les coûts externes, notamment la consommation d'énergie, dans le prix final des produits⁸: les modes d'exploitation ménageant les ressources deviendraient alors automatiquement plus rentables pour l'ensemble de l'économie nationale comme pour l'agriculture. En même temps, les frais de transport augmenteraient et les produits locaux de saison seraient plus compétitifs. Une démarche coordonnée au plan mondial semble nécessaire à une solution globale de ce problème en raison de l'internationalisation croissante des marchés. Vu les difficultés qu'elle présente, les résultats ne pourront être obtenus qu'à long terme.

Il est indispensable de trouver rapidement des solutions permettant de concilier compétitivité et durabilité. Notre pays doit donc emprunter une voie originale afin d'y parvenir sans que les produits renchérissent. Notre stratégie consiste à compenser directement les frais supplémentaires occasionnés par les modes d'exploitation écologiques. Nous la rendons opérationnelle de la manière suivante: séparation de la politique des prix de celle des revenus, formation des prix des produits sur le marché, rétribution des prestations axées sur la durabilité par des paiements directs non liés au produit. Cette stratégie favorise une agriculture paysanne répondant aux attentes de nombreux citoyens, qui aimeraient voir mieux concorder la pratique avec leurs attentes.

⁸ Von Weizsäcker Ernst U., «Ökologische Steuerreform» in *Umwelt*, avril 1988; von Weizsäcker Ernst U., Jesinghaus Jochen, Mauch Samuel P., Iten Rolf, *Ökologische Steuerreform, Europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz*, Coire/Zurich 1992

114.1 Première étape de la réforme

Diverses mesures proposées dans le Septième rapport sur l'agriculture ont été partiellement ou totalement concrétisées depuis 1992 dans la première étape de la réforme.

Nouveaux paiements directs

Le Conseil fédéral a lancé la première étape de la réforme dans le message du 27 janvier 1992 concernant la modification de la loi sur l'agriculture, 1^{re} partie: Politique agricole avec des paiements directs compensatoires⁹, et dans le Septième rapport sur l'agriculture paru à la même date. Le 9 octobre 1992, le Parlement a adopté les articles 31a et 31b LAgr, base légale des paiements directs qui n'ont pas d'incidence sur la production. Le passage du régime reposant sur les prix et l'écoulement garantis au système des paiements directs a été donc pourvu d'un fondement. Le Conseil fédéral s'est résolument employé à mettre en oeuvre le nouveau système par les décisions portant sur le revenu paysan prises depuis 1993.

Les paiements directs ont été constamment augmentés, alors que les prix fixés par voie administrative ont été abaissés et les paiements directs liés au produit réduits ou supprimés. De 1993 à 1996, il a été décidé de consacrer au total 1085 millions francs aux nouveaux paiements directs prévus aux articles 31a et 31b LAgr, tandis que la réduction du soutien administratif lié au produit se chiffre à 837 millions de francs (réduction des prix administrés et diminution, voire suppression des paiements directs liés à la production).

En 1995, la Confédération a pour la première fois augmenté seulement les contributions écologiques visées à l'article 31b LAgr pour compenser la baisse des prix et la hausse des coûts. Le Conseil fédéral a en principe poursuivi cette politique en prenant le 24 janvier 1996 les décisions relatives aux requêtes paysannes de 1995. Cependant, il a fallu augmenter temporairement les paiements directs complémentaires au sens de l'article 31a LAgr à titre de mesure de soutien transitoire, en raison de la situation tendue du revenu paysan. Au cours des prochaines années, les contributions écologiques seront la seule rubrique du budget qui progressera d'une manière significative; les autres paiements directs non liés au produit stagneront et la plupart des autres

⁹ FF 1992 II 1

positions du budget diminueront. Les chiffres portant sur la participation aux programmes écologiques font ressortir que les paysans ont compris le message. En 1996, les agriculteurs exploitent déjà 60 pour cent de la surface agricole utile selon les règles de la production intégrée et de la culture biologique, méthodes particulièrement respectueuses de l'environnement. L'objectif d'exploiter pratiquement toute la surface agricole utile de cette manière sera probablement atteint dans quelques années.

Remaniement des mesures de protection à la frontière

La consolidation de ces mesures dans le droit international fait partie intégrante de la première étape de la réforme.

Suite à l'adhésion de la Suisse à l'OMC et dans les limites prévues par l'accord agricole de cette organisation, l'ensemble des restrictions à l'importation a été transformé en droits de douane et en contingents tarifaires. Ceux-ci sont conformes aux accords internationaux et garantissent une protection douanière adéquate. Le tourisme alimentaire est cependant inévitable au vu de la mobilité élevée.

114.2 Deuxième étape de la réforme

Selon la volonté du Conseil fédéral et du Parlement, la première étape de la réforme a consisté à aménager un filet de sécurité permettant aux agriculteurs de faire face à l'intensification progressive de la concurrence. C'est la fonction des paiements directs. La régénération de l'économie de marché prévue dans la deuxième étape a pour objectif de créer les conditions propres à améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire tout entier.

Les éléments principaux de cette régénération sont les suivants:

- La réorganisation du marché laitier apporte en principe une suppression de l'obligation de livrer et de prendre en charge et remplace le prix de base garanti par un prix-cible. De plus, elle améliore la transparence des mesures visant à soutenir les prix, notamment la réduction du prix du lait transformé en fromage. La déréglementation du marché laitier est l'élément clé de la réforme agricole.
- Les contingents à l'importation d'animaux de boucherie et de viande devront être systématiquement répartis selon des critères économiques, en règle générale d'après le nombre d'abattages.

- Au terme de la période transitoire, il est prévu: de supprimer l'obligation de prendre en charge les céréales panifiables faite à la Confédération; de réduire l'intervention de l'Etat sur les marchés du sucre, des oléagineux, des pommes de terre et des fruits; de simplifier les dispositions relatives à la viticulture et à l'économie vinicole.
- S'agissant de la qualité, de la promotion des ventes et de l'allègement du marché, on exige l'entraide des milieux concernés. La Confédération n'édicterait de prescriptions que si les efforts de l'interprofession ne portent pas de fruits. De même, le soutien financier de la promotion des ventes et de l'allègement du marché sera subordonné à une contribution de sa part.
- Le soutien de la Confédération à la promotion des ventes (communication dans le cadre du marketing) est repensé de sorte que les produits agricoles suisses s'affirment mieux sur les marchés intérieur et international; certains produits agricoles seront distingués par des désignations spéciales.
- Dans le domaine des crédits d'investissements, il est prévu de remplacer le financement des frais résiduels par le système du forfait, d'aider les jeunes agriculteurs à démarrer et de simplifier les procédures en matière d'améliorations structurelles.
- Une réduction de l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'élevage s'impose.

En vertu du nouvel article constitutionnel, les requérants de paiements directs devront prouver, après une période transitoire, qu'ils fournissent les prestations écologiques requises.

Si l'entrée en vigueur de la deuxième étape de la réforme peut commencer en 1998, les périodes transitoires échoiront à la fin de l'an 2002; les nouvelles organisations de marché déploieront donc tous leurs effets dès l'an 2003.

114.3 Nouvelle loi sur l'agriculture

Le droit agraire actuel, produit de l'évolution historique, englobe une multitude d'actes législatifs adoptés au niveau de la loi formelle, qui réglementent les différents domaines avec une densité inégale. L'ensemble du secteur présente donc des disparités et ne se distingue pas par sa transparence. Les mesures servent en grande partie à orienter le marché ainsi qu'à garantir les prix et

l'écoulement. Elles ne correspondent pas à l'orientation de la réforme et sont pour la plupart superflues. Enfin, les dispositions d'exécution pèchent par une certaine discordance.

Loi unique

La deuxième étape de la réforme agricole concerne la majorité des actes législatifs concernant l'agriculture. Des adaptations substantielles s'imposent même dans la LAgr, ce qui exige une révision complète. Cela nécessite un réexamen de l'ensemble du droit agraire et offre une chance de regrouper autant que possible les dispositions de caractère économique dans la nouvelle loi sur l'agriculture. Bien entendu, les nouveautés de fond sont prioritaires, mais le regroupement de dispositions dans une seule loi, qui rend transparent tout le système, représente une innovation formelle importante.

Intégration d'actes législatifs

La nouvelle loi sur l'agriculture intègre les dispositions encore nécessaires des actes énumérés ci-dessous, qui peuvent dès lors être abrogés:

- loi sur l'alcool, en partie (pommes de terre et fruits; RS 680);
- arrêté fédéral allouant une subvention aux cantons de Schwyz et de Glaris pour la construction de la route du Prigel entre Hinterthal et Vorauen (RS 723.2);
- arrêté fédéral allouant une subvention au canton de Saint-Gall pour l'amélioration de la plaine du Rhin (RS 723.3);
- loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (RS 910.2);
- arrêté fédéral concernant l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments (RS 913.2);
- loi fédérale sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (LCI; RS 914.1);
- arrêté sur le sucre (RS 916.114.1);
- arrêté sur la viticulture (RS 916.140.1);
- loi sur la vente des bestiaux (RS 916.301);
- loi fédérale instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines (RS 916.313);

- arrêté sur le statut du lait (RS 916.350);
- arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988; RS 916.350.1);
- réglementation du marché du fromage (RS 916.356);
- loi fédérale sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs (RS 942.30).

Ne seront pas intégrées les lois suivantes:

- loi sur le blé (RS 916.111.0). Dans le domaine des céréales, la réorganisation exige l'adoption d'un nouvel article constitutionnel de durée limitée. Il n'est pas nécessaire d'inclure cet acte législatif dans la loi sur l'agriculture. Au terme de la période transitoire, il pourra être supprimé, car suite à la fusion de l'organisation de marché du blé panifiable et de celle des céréales fourragères, les dispositions économiques de la loi sur l'agriculture seront suffisantes comme conditions-cadre pour le marché céréalier;
- loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (*Schoggigesetz*; RS 632.111.72). Cette loi se fonde sur l'article agricole de la constitution fédérale. Du point de vue de la systématique du droit, elle fait partie des tarifs douaniers et son exécution appartient de ce fait au Département fédéral des finances et non pas au DFEP;
- loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1). Cette loi se fonde également sur l'article agricole de la constitution. La mesure procède toutefois de la politique sociale et non de la politique économique. Elle n'est donc pas mise en oeuvre par le DFEP, mais par l'Office fédéral des assurances sociales, qui fait partie du Département fédéral de l'intérieur;
- loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) et loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2). Ces actes législatifs se fondent également sur l'article agricole de la constitution, mais ils concernent une matière spéciale qui n'est pas réglementée par des dispositions économiques. Ils établissent en premier lieu des conditions-cadre et des règles applicables aux relations entre particuliers relevant du droit privé.

Les actes législatifs intégrés dans la loi sur l'agriculture comptent au total plus de 400 articles, tandis que le projet présenté dans la partie spéciale ne se compose plus que de 186 articles.

Le 12 mars 1995 le peuple et les cantons ont rejeté à peu de voix près le contre-projet à l'initiative «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» de l'Union suisse des paysans¹⁰, qui avait été retirée: 50,8 pour cent des votants et 16 des 26 cantons ont refusé ce contre-projet.

Le Parlement a élaboré un nouveau contre-projet à l'initiative «Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature»¹¹ compte tenu des critiques formulées lors du débat qui avait précédé la votation du 12 mars 1995. L'initiative a alors été retirée. Le nouvel article 31^{octies} cst. a été accepté lors de la votation populaire du 9 juin 1996 par une majorité de 77,6 pour cent des votants et par les 26 cantons.

L'article 31^{octies} cst. contient des dispositions contraignantes fixant la fonction et les tâches de l'agriculture, appelée à apporter une contribution substantielle à la sécurité alimentaire, au maintien des bases naturelles de l'existence, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire. Les paysans devraient s'acquitter de ce mandat par une production compatible avec les exigences du marché et de l'environnement.

A l'avenir, l'agriculture continuera à avoir besoin d'un soutien de l'Etat pour qu'elle puisse remplir sa fonction. Les conditions de production naturelles sont difficiles dans notre pays montagneux et collinaire, et les coûts sont élevés en comparaison avec la plupart des autres pays. Le nouvel article constitutionnel définit non seulement les tâches, mais aussi les mesures de soutien principales bénéficiant à l'agriculture. Celle-ci devrait comme avant tirer la majeure partie de son revenu de la vente des produits. Les paiements directs conçus pour compléter le revenu sont dorénavant inscrits dans la constitution. Ils rémunèrent, à la place des prix, les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture.

Le nouvel article constitutionnel 31^{octies} remplace l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, qui mentionnait l'agriculture parmi les domaines pour lesquels la Confédération peut édicter des prescriptions, en dérogeant, s'il y a lieu, à la

¹⁰ Cf. message du 19 août concernant les initiatives populaires «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» et «Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature» (Initiative des paysans et des consommateurs); FF 1992 VI 284

¹¹ ACF concernant les résultats de la votation

liberté de l'industrie et du commerce. En revanche, l'article 31^{octies} contient des dispositions très complètes servant de base aux mesures destinées à promouvoir et à sauvegarder l'agriculture. Il a été élaboré dans le courant de la réforme et il en représente le fondement constitutionnel. Le projet de loi sur l'agriculture s'inspire de ces dispositions et les concrétise (ch. 611).

Une autre initiative intitulée «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques», déposée le 17 juin 1994 par l'Association suisse des petits et moyens paysans (VKMB), est encore en suspens. Le Conseil fédéral recommande de la rejeter dans le message du 17 juin 1996, car il existe maintenant une nouvelle base constitutionnelle largement approuvée.

12 Travaux préliminaires et interventions parlementaires

121 Commissions d'experts et groupes de travail

Diverses instances ont effectué des travaux préliminaires de grande envergure afin de concrétiser les réformes proposées dans la troisième partie du Septième rapport sur l'agriculture.

Le DFEP a institué à cet effet le 4 décembre 1992 trois commissions d'experts «Economie rurale», «Production animale» et «Production végétale». Une partie essentielle de la deuxième étape de la réforme agricole se fonde sur leurs propositions.

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a rendu publics¹² les rapports de ces commissions le 15 septembre 1994.

¹² Réorientation de la politique agricole suisse dans les domaines appréciation des revenus, mesures d'accompagnement et mesures à caractère social, valeur de rendement, rapport de la Commission d'experts «Economie rurale» instituée par le DFEP et présidée par Bernard Lehmann, professeur d'économie rurale à l'EPF de Zurich; Berne, septembre 1994 (version française: février 1995)

Rapport final de la Commission d'experts «Production animale» présidée par Ivo Wegmann, qui était alors directeur de la Fédération suisse des producteurs de bétail; Berne, le 25 août 1994

Plan directeur production végétale, rapport de la commission d'experts sur la réorientation de la production végétale, présidée par Hans Hofer, qui remplissait alors la fonction de secrétaire de l'Union des fédérations coopératives de la Suisse; Berne, août 1994

L'OFAG avait de plus chargé un groupe de travail d'élaborer la nouvelle organisation du marché laitier. Il a publié son rapport¹³ en mars 1994 et ses conclusions ont servi de base des auditions avec les représentants des milieux concernés.

En outre, l'OFAG a chargé un groupe de travail spécial de proposer une réorientation des aides à l'investissement; celui-ci a publié son rapport en décembre 1994¹⁴.

Les intéressés, notamment les organisations paysannes, ont été représentées dans tous les groupes de travail et commissions. Elles ont donc été tenues au courant des travaux préliminaires; plus encore, elles y ont contribué dans une mesure déterminante.

122 Consultation

Par décision du 25 octobre 1995, le Conseil fédéral a habilité le DFEP à ouvrir la consultation portant sur le projet de loi sur l'agriculture et sur la modification de l'article céréalier 23^{bis} cst. La consultation s'est terminée le 15 février 1996; 219 avis sont parvenus au département.

122.1 Résultats

Dans le résumé ci-dessous, les participants à la consultation ne sont nommés que si leur position se distingue des autres ou qu'ils se prononcent sur des dispositions très controversées.

¹³ Vers une réorganisation du marché laitier, rapport de l'OFAG, Berne, mars 1994 (version française: avril 1994)

¹⁴ Investitionshilfen im Landwirtschaftlichen Hochbau (en substance: Aide aux investissements dans le domaine des constructions rurales; il n'existe pas de version française), rapport du groupe de travail institué par l'OFAG et présidé par Peter Reinhard, sous-directeur de la Centrale de vulgarisation agricole de Lindau; Lindau, décembre 1994

122.11 Avis concernant les principes de la réforme

L'objectif de la deuxième étape de la réforme agricole (Politique agricole 2002) - amélioration de la compétitivité du secteur agro-alimentaire tout entier - rencontre un accueil favorable, de même que la stratégie principale, présupposant une régénération de l'économie de marché. La majorité des participants reconnaît également que la deuxième étape de la réforme est urgente. Tous saluent le regroupement de différents actes législatifs dans une loi sur l'agriculture unique et donc, la cohérence du projet. Aucune organisation n'est d'avis que la réforme est superflue et que les propositions doivent être rejetées dans l'ensemble.

De nombreux cantons se rallient aux paysans, qui demandent une formulation plus contraignante concernant le revenu, le financement et le filet de sécurité social. Les cantons BE, LU, GL, SO, SG, TG et VS exigent un assouplissement des dispositions de la LDFR et de la LBFA concernant la politique structurelle (cf. partie III du message). La plupart des cantons appuient la proposition de l'USP, qui souhaite que la loi prévoie une plus forte régionalisation de la politique agricole. Les cantons NW, SG et GR estiment néanmoins que la politique agricole devrait avant tout incomber à la Confédération.

Le PDC et l'UDC apportent leur soutien aux propositions paysannes concernant le revenu, le financement et le filet de sécurité social. Quant au droit foncier et au bail à ferme agricole, les avis du PRD, du PDC, de l'UDC et du PLS vont dans la même direction que ceux de l'USP. Le PS et le PES exigent davantage d'écologie et une réduction de l'intervention de l'Etat sur les marchés.

Les organisations paysannes acceptent la réforme dans ses grandes lignes, mais elles subordonnent leur approbation à tout une série de conditions. Elles souhaitent que la Confédération garantisse aux agriculteurs, dans la phase transitoire et dans la nouvelle organisation, plus de sécurité que ne le prévoit la conception proposée. Elles exigent notamment un système de comparaison des revenus plus contraignant, une meilleure garantie de financement et un programme sociostructurel destiné à atténuer l'impact de la réforme agricole. L'USP, l'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL), l'Inner-schweizer Bauernbund (Association des paysans de la Suisse centrale), la Fruit-Union suisse, la Fédération SEG de l'aviculture suisse et la Société des encaveurs suisses demandent un assouplissement des dispositions de la LBFA et de la LDFR relatives à la politique structurelle. Avec le soutien d'autres organisations agricoles, l'USP propose d'inscrire dans la loi une déclaration d'intention concernant la régionalisation de la politique agricole. La VKMB préconise une écologisation encore plus poussée et la réduction de

l'intervention de l'Etat sur les marchés. En outre, les petites et moyennes entreprises paysannes ne devraient pas être discriminées dans le système de mesures de l'Etat. L'ASOAB veut que les mesures de politique agricole soient limitées aux exploitations pratiquant la production intégrée et la culture biologique et que l'on s'efforce d'établir la vérité des coûts dans l'agriculture.

Plusieurs associations économiques proposent de réduire le nombre de dispositions de diverses lois concernant l'agriculture qui font augmenter les frais. Coop, le Vorort, l'Union suisse des arts et métiers, le Centre patronal, les Syndicats patronaux, la Commission des cartels et l'Association pour la défense de la propriété rurale demandent un assouplissement des dispositions de la LBFA et de la LDFR relatives à la politique structurelle. La LSPN et le WWF exigent que l'ensemble des paiements directs destinés à orienter la production et à soutenir le revenu soit subordonné à des charges écologiques et que la Confédération adopte une base légale permettant de promouvoir des programmes régionaux de protection des espèces et de réduction des nitrates et des phosphates. Le Konsumentinnenforum souhaite une libéralisation encore plus poussée (p. ex. la Confédération ne devrait plus promouvoir les ventes, prendre des mesures d'allègement des marchés ni fixer de prix indicatifs); la Fondation pour la protection des consommateurs demande que les mesures de la Confédération soient encore mieux ciblées sur les exploitations particulièrement écologiques. Seule l'USS souhaite renvoyer le projet au Conseil fédéral, estimant la réforme insuffisante.

122.12 Avis concernant la loi sur l'agriculture

Dispositions générales

Les participants approuvent largement le mandat de prestations et l'idée d'axer les mesures sur les exploitations compétitives et respectueuses de l'environnement et des animaux.

De nombreux cantons appuient la revendication paysanne concernant une formulation plus contraignante des dispositions relatives au revenu (BE, LU, UR, OW, FR, BS, BL, TG, AR, AI, VD, VS, JU), au financement (BE, SO, BS, AG, AI, VD, VS, NE, TI) et à la sécurité sociale (LU, VD).

Le PDC et l'UDC se rallient à cette position.

Les organisations paysannes exigent une formule cohérente et contraignante en ce qui concerne le revenu paysan, un financement garanti et un programme sociostructurel.

Le Vorort, Migros et Coop notamment saluent le projet de système d'appréciation des revenus et l'idée de prendre en considération la situation financière de la Confédération.

Recherche et formation professionnelle

La grande majorité des participants reconnaissent que la recherche agronomique est nécessaire dans sa forme actuelle. La restructuration lancée dans ce domaine rencontre un accueil favorable. Certains indiquent que la recherche a besoin de flexibilité pour répondre rapidement aux questions urgentes.

La plupart des cantons reconnaissent également la nécessité de la recherche agronomique.

Les principaux partis politiques se rallient à cette position, de même que la majorité des organisations intéressées qui se sont prononcées sur ce sujet. L'ASOAB adopte une position plus critique et souhaite que la recherche tienne davantage compte de la qualité des denrées alimentaires.

La formation professionnelle agricole est généralement considérée comme un domaine important. Une grande partie des milieux consultés souhaitent que la Confédération continue à accorder une aide financière à la formation professionnelle et que cette aide soit mieux définie dans la loi.

Améliorations structurelles et aide aux exploitations

Les milieux consultés saluent les modifications proposées dans le secteur des améliorations structurelles et de l'aide aux exploitations, notamment le remplacement du financement des frais résiduels par des taux forfaitaires pour les crédits d'investissements relatifs aux bâtiments ruraux.

Divers cantons aimeraient que les fermiers puissent à certaines conditions bénéficier du soutien destiné aux mesures de construction. Nombre d'entre eux souhaitent en l'occurrence que les fermiers disposant d'un bail de longue durée aient accès aux crédits d'investissements non seulement pour des travaux d'entretien et des réparations majeures, mais aussi pour des constructions et transformations assez importantes. Les cantons TG et NE préconisent une interprétation plus ouverte de l'aide au démarrage destinée aux jeunes agriculteurs.

Le PRD, le PDC et l'UDC veulent que la possibilité d'obtenir des contributions pour les améliorations foncières et pour les constructions rurales soit étendue aux fermiers disposant d'un bail de longue durée.

Les revendications de nombreuses organisations paysannes vont dans la même direction que celles formulées par les cantons et les partis; elles exigent notamment une conception beaucoup plus généreuse de l'aide aux exploitations et souhaitent que les contributions octroyées pour les bâtiments ruraux soient étendues au-delà de la région de montagne et de la région des collines.

Dispositions économiques

L'ensemble des participants à la consultation approuve l'objectif des dispositions proposées, qui doivent promouvoir une forte valeur ajoutée.

Les cantons se rallient aux organisations paysannes, qui proposent de mettre en place un cadre légal pour les organisations interprofessionnelles. Ils approuvent tous, à l'exception de SH, l'article relatif à la promotion des ventes. Les cantons BE, VD et VS soulignent qu'il convient en outre d'apporter un soutien aux efforts déployés en la matière à l'échelle régionale. Les cantons NW et ZG se félicitent de ce que les nouvelles dispositions permettent aux producteurs d'obtenir des contingents tarifaires, contrairement à la réglementation actuelle.

L'article concernant la promotion des ventes reçoit le soutien du PDC et de l'UDC. Pour ce qui est des organisations interprofessionnelles, les suggestions de l'UDC concordent avec celles des cantons. Le PS est d'avis que la promotion des ventes à l'étranger ne devrait plus incomber à la Confédération après la réforme.

La majeure partie des organisations paysannes considèrent qu'il est raisonnable d'adopter les dispositions portant sur la qualité, sur la promotion des ventes et sur l'observation des prix. Elles préconisent un cadre légal permettant d'apporter un soutien aux organisations interprofessionnelles, fondement de l'entraide exigée par la Confédération.

L'article relatif à la promotion des ventes est approuvé par l'USAM et accepté par le Vorort; par contre, il est rejeté par les organisations de consommateurs, Coop et Nestlé. Migros conçoit avant tout une promotion des ventes à l'étranger. Commerçants, transformateurs, grands distributeurs et associations économiques désapprouvent l'idée d'étendre aux producteurs la possibilité d'obtenir des contingents tarifaires.

Production végétale

La plupart des milieux consultés saluent les nouvelles organisations de marché proposées (mandat de prestations confié aux sucreries, contributions à la surface pour les oléagineux).

Les cantons demandent de biffer la disposition subordonnant les contributions pour la production de matières premières renouvelables à l'aménagement de surfaces de compensation écologique.

L'UDC se rallie à cette revendication. Par contre, le PES aimerait que les mandats de prestations soient assortis de charges écologiques dans le secteur de la production végétale tout entier.

Les organisations paysannes appuient la position des cantons, alors que la VKMB approuve la proposition du PES.

Les associations économiques (UCISG, OFIDA, FIAL et Vorort) souhaitent que la Confédération confie un mandat de prestations aux huileries. L'OFIDA et la FIAL demandent une limitation de la quantité de sucre produite dans le pays afin que l'on puisse en importer un volume suffisant à l'alimentation du fonds de garantie et au maintien du trafic de perfectionnement.

Production animale

Les participants reconnaissent la nécessité d'un élevage bénéficiant du soutien de l'Etat.

Tous les cantons se prononcent pour un élevage bénéficiant du soutien de l'Etat et pouvant de ce fait rester à long terme indépendant de l'étranger. Certains d'entre eux exigent que l'appréciation de la conformation et les programmes d'élevage soient expressément mentionnés dans la loi. Presque tous les cantons veulent qu'un service d'insémination reste disponible à un prix unitaire sur l'ensemble du territoire. La majorité des cantons saluent l'appréciation de la qualité de la viande selon des critères objectifs et l'idée de mettre en place un fonds «Viande» séparé du compte d'Etat.

L'UDC et le PES demandent que l'autorisation requise pour l'insémination artificielle soit étendue aux transferts d'embryons et au commerce des ovules et des embryons. Le PS exige qu'un service d'insémination reste disponible à un prix unitaire sur l'ensemble du territoire. Le PDC et le PES approuvent explicitement la limitation des effectifs.

L'appréciation de la qualité de la viande selon des critères objectifs rencontre un accueil favorable de la part de l'USP, de l'UPS et d'autres organisations paysannes. L'USP, certaines associations cantonales et les fédérations d'élevage exigent que l'appréciation de la conformation et les programmes d'élevage soient encouragés. La plupart des organisations paysannes, y compris la VKMB, saluent l'idée de mettre en place un fonds «Viande» séparé du compte d'Etat.

Les grands distributeurs, le Vorort, les marchands de bétail et de viande, les bouchers et les commerçants privés rejettent l'appréciation de la qualité de la viande selon des critères objectifs. Quant à l'importation, plusieurs organisations représentant la transformation et le commerce de bétail et de viande s'opposent à la disposition selon laquelle les abattages constitueraient le seul critère définissant la prestation fournie en faveur de la production suisse.

Economie laitière

Presque tous les participants approuvent la conception de la nouvelle organisation du marché laitier. Cependant, la plupart d'entre eux exigent le renforcement du filet de sécurité.

De nombreux cantons appuient la revendication principale des paysans: il convient de mieux définir le prix indicatif et sa fonction et, avant tout, de renforcer le caractère contraignant des mesures visant à le soutenir. Certains cantons exigent même qu'un prix minimum soit garanti (BE, LU, SO, BL, SG, AG, TG, AR, AI). Les cantons BE, FR, GR, VD, VS, GE et JU approuvent l'introduction d'un contingent spécial (contingent B) pour le lait destiné à la fabrication de produits laitiers d'exportation, principe auquel s'opposent les cantons SZ, NW et ZG. La possibilité de transférer les contingents rencontre généralement un accueil favorable. Presque tous les cantons proposent toutefois de prévoir la charge écologique seulement dans le cas des transferts effectués indépendamment de la surface. Les cantons GL et AR souhaitent que l'article concernant les adaptations de contingents soit complété par une disposition interdisant les transferts de contingents de la montagne en plaine.

Le PDC et l'UDC apportent leur soutien aux revendications relatives à une meilleure définition du prix indicatif et de sa fonction et demandent un compte laitier indépendant. Le PDC, l'UDC, le PLS et le PES exigent de plus qu'un prix minimum soit garanti. Le PS et le PES rejettent expressément le contingent spécial et les transferts de contingents non liés à des cessions de terres.

De nombreuses organisations paysannes souhaitent avant tout une meilleure définition de la fonction du prix indicatif et un prix minimum garanti. Les organisations agricoles et laitières demandent qu'un compte laitier indépendant soit maintenu. L'USP, l'UCPL et d'autres organisations paysannes se félicitent de l'introduction d'un contingent spécial; d'autres organisations agricoles ou laitières désapprouvent par contre cette idée. La VKMB rejette expressément les transferts de contingents non liés à des cessions de terres.

Migros appuie le système de prix-cibles; quant à Coop, elle salue l'introduction d'un contingent spécial.

Paiements directs

Les paiements directs sont incontestés comme élément central permettant de séparer davantage la politique des prix de celle des revenus et de rémunérer les prestations d'intérêt général.

Quelques cantons exigent une meilleure distinction entre la politique environnementale et celle des revenus.

Le PS et le PES demandent que l'ensemble des paiements directs soit subordonné à des conditions écologiques minimales. Selon le PDC, il convient de prendre en considération l'intensité du travail. L'UDC déplore qu'une seule mesure vise deux objectifs (environnement et revenu).

Les organisations paysannes recommandent une meilleure séparation entre la politique environnementale et celle des revenus. Selon la VKMB, même les paiements directs complémentaires devraient être versés à condition que l'agriculteur applique les règles de la production intégrée ou une méthode culturale équivalente.

En relation avec le nouvel article constitutionnel, plusieurs organisations non agricoles demandent que les paiements directs soient subordonnés à des exigences minimales d'ordre écologique (le Vorort, certains représentants de l'industrie alimentaire, Coop, les organisations de consommateurs et les milieux de la protection de l'environnement et des animaux). Coop aimerait voir intégrées dans les paiements directs écologiques non seulement les contributions d'estivage, mais encore celles aux frais des détenteurs de bétail et celles pour les terrains en pente.

Voies de droit, mesures administratives, dispositions pénales

Plusieurs voix se lèvent pour mettre en question les dispositions pénales spéciales. Le PDC propose que les voies de droit soient réexaminées en vue de trois objectifs: coordination, simplification, accélération de la procédure.

Dispositions finales

D'après le PDC, il convient de déléguer dans la mesure du possible des tâches d'exécution et de contrôle aux cantons ou aux organisations interprofessionnelles au nom de la subsidiarité et de la nouvelle répartition des tâches.

➤ *Modification de l'article céréalier 23^{bis} cst.*

Le commentaire des différents avis est présenté dans la partie II du message.

122.2 Conclusions

Comme nous l'avons indiqué sous le chiffre 122.11, les milieux consultés approuvent quasi unanimement la direction générale de la deuxième étape de la réforme agricole. L'idée d'intégrer dans la loi sur l'agriculture 13 actes législatifs agricoles relatifs à la politique économique rencontre également un accueil favorable. En raison du nouvel article constitutionnel et des résultats de la consultation, toute une série de points du présent projet de loi s'écartent de l'avant-projet quant à la forme et quant au fond.

122.3 Mise à jour de l'avant-projet

122.31 Changements apportés dans les divers domaines

Dispositions générales

A présent, les dispositions générales de la loi sont conformes à l'article 31^{onzième} cst. La mention de la multifonctionnalité, qui figurait encore à l'article définissant le but de la loi dans l'avant-projet a été supprimée, car elle est désormais inscrite dans l'article constitutionnel. La disposition relative à la politique de la Confédération en matière de revenu a été modifiée. Elle prescrivait que les mesures de la Confédération devaient être conçues de sorte que les exploitants d'entreprises performantes puissent obtenir un revenu équitable. Conformément à la nouvelle version, les mesures prises par la Confédération ont pour but

d'assurer aux exploitations performantes un revenu comparable à celui que réalise la population active dans les autres secteurs économiques. Si les revenus tombent nettement au-dessous de ce niveau, la Confédération prend des mesures temporaires afin d'améliorer la situation.

Recherche et formation professionnelle

Ces dispositions n'ont pas subi de modifications quant au fond.

Améliorations structurelles

Les fermiers pourront dorénavant obtenir des crédits d'investissements pour la construction, la transformation ou la rénovation de maisons d'habitation et de bâtiments d'exploitation, à condition qu'ils jouissent d'un droit de superficie à long terme. L'aide initiale aux jeunes agriculteurs ne se limite plus à l'achat du cheptel mort ou vif. Comme le prévoyait déjà le projet mis en consultation, les crédits d'investissements ne doivent plus servir à soutenir l'achat d'immeubles. Pour des raisons de principe, la Confédération n'accordera par ailleurs pas de contributions pour l'entretien périodique d'accès aux fermes.

Aide aux exploitations paysannes

L'aide aux exploitations paysannes est régie dans un chapitre à part. L'évolution des conditions-cadre économiques est désormais considérée comme cause de difficultés financières non imputables à l'exploitant.

Dispositions économiques

La promotion de la qualité et des ventes ainsi que l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché doivent en principe être assurées par l'entraide. Si l'interprofession reconnue par la Confédération ne réussit pas à faire valoir ses décisions adoptées selon une procédure répondant à des exigences minimales, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité d'édicter des prescriptions par voie d'ordonnance.

Production végétale

Le projet prévoit la base légale nécessaire à l'octroi de contributions pour la production et la transformation des oléagineux. Dans le chapitre sur l'économie viti-vinicole, la réglementation relative à la qualité et à la désignation des produits ne porte que sur les points non réglementés dans les dispositions économiques générales.

Production animale

La loi prévoit que le nombre d'abattages servira en règle générale de référence pour la répartition des contingents tarifaires. Le fonds de réserve «viande» sera alimenté non seulement par les taxes perçues sur les importations de viande, mais aussi par les recettes provenant de la vente aux enchères des contingents.

Economie laitière

La nouvelle organisation du marché et le rôle du prix indicatif sont maintenus. Il n'est pas prévu de prix minimum garanti, car cela serait contraire à la nouvelle politique. Afin de faciliter la transition, la Confédération doit pouvoir soutenir l'acquisition du capital destiné à financer le stockage de fromages (sortes de l'Union) et engager suffisamment de fonds pour éviter que le prix du lait ne baisse trop pendant cette période. Le projet de loi interdit aux agriculteurs de transférer des contingents laitiers de la montagne en plaine, s'ils ne cèdent pas de surfaces.

Paiements directs

En vertu du nouvel article constitutionnel, la preuve que les exigences écologiques sont satisfaites a été retenue comme condition de base pour l'octroi des paiements directs. Elle sera requise après une période transitoire de cinq ans. La loi ne fixe pas le nombre d'unités de gros bétail donnant droit à des contributions aux frais des détenteurs de bétail ni les modes de production permettant d'obtenir des contributions écologiques. En outre, le projet ne prévoit plus de comparaison avec l'agriculture traditionnelle, étant donné qu'elle sera caduque dans quelques années. Par contre, il faudra tenir compte, lors du calcul des contributions, des recettes supplémentaires pouvant être tirées de la vente des produits écologiques. Les contributions aux détenteurs de vaches ne commercialisant pas de lait et les nouvelles contributions pour d'autres animaux consommant des fourrages grossiers, ont été regroupées dans un seul article, par souci de simplification.

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales; dispositions finales

Ces dispositions n'ont pas subi de modifications sensibles quant au fond.

122.32 **Structure de la loi**

Le projet de loi sur l'agriculture mis en consultation était structuré conformément à la conception initiale des mesures de la Confédération destinées à l'encouragement de l'agriculture. Celles prévues dans les domaines de la recherche, de la formation professionnelle et des améliorations structurelles avaient donc été placées au début; elles précédaient les dispositions sur la garantie de prix et d'écoulement et sur les paiements directs. L'adoption du nouvel article constitutionnel 31^{octies} a changé radicalement la situation. Conformément au 1^{er} alinéa de cet article, l'agriculture doit remplir ses multiples tâches en pratiquant une production durable et adaptée aux exigences du marché. C'est la raison pour laquelle les dispositions concernant «la production et l'écoulement» se trouvent au début du projet actuel, suivies de celles traitant des paiements directs et de la mesure d'accompagnement social. Les mesures relatives à l'amélioration des bases de production dans divers domaines (améliorations structurelles, recherche, formation professionnelle et encouragement de la sélection animale et végétale) ainsi que les dispositions régissant les matières auxiliaires de l'agriculture et la protection des végétaux sont regroupées à la fin de la loi.

123 **Interventions parlementaires**

1988 P 88.724 Contribution de la famille aux paysans de montagne abandonnant l'exploitation
(N 16.12.88, Bühler)

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier l'opportunité de créer une base légale permettant d'allouer une contribution de famille aux agriculteurs qui cèdent leur exploitation.

La question a été examinée. Au vu de l'augmentation des paiements directs depuis 1992, cette mesure ne paraît pas s'imposer.

1991 P 91.3117 Transformation d'immeubles agricoles. Subventions
(N 4.10.91, Schnider)

L'auteur propose d'accorder des aides financières pour de petites transformations.

Dans le cadre de la nouvelle politique agricole 2002, les aides aux investissements seront redéfinies (octroi de crédits forfaitaires, ch. 251.1).

1992 P ad 92.010 Révision du train des subventions agricoles
(N 17.6.92, Commission CER-N)

Le Conseil fédéral est chargé de revoir le train de subventions lors de la réorientation de la politique agricole et de grouper les critères de référence pour l'octroi de contributions des points de vue matériel et administratif.

La politique agricole 2002 tient compte de cette requête (ch. 114.2 Deuxième étape de la réforme; paiements directs, ch. 231.3 Nouvelle conception du système).

1992 P ad 92.011 Mesures sociales dans le rapport sur l'agriculture
(E 18.3.92, Commission CER-E; N 18.6.92)

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner de façon plus précise les mesures sociales mentionnées dans le Septième rapport sur l'agriculture et, s'il y a lieu, de préparer les mesures législatives nécessaires dans les meilleurs délais.

Le présent projet de loi sur l'agriculture répond à la demande des auteurs (Titre 4: Mesure d'accompagnement social, ch. 24).

1992 P 91.3304 Rétribution équitable comparable dans l'agriculture.
Evaluation du travail féminin)
(N 19.6.92, Wanner)

Le Conseil fédéral est chargé de modifier la législation sur la rétribution équitable comparable dans l'agriculture de sorte que le travail des femmes soit mis sur un pied d'égalité avec celui des hommes.

Selon la nouvelle réglementation relative à l'appréciation des revenus, on ne distinguera dorénavant plus le travail des hommes et celui des femmes (art. 5 et ch. 212.5).

1992 P 91.3331 Charges d'intérêts dans l'agriculture
(N 20.3.92, Kühne)

L'auteur du postulat demande que soit édictée une loi sur les bonifications d'intérêts.

L'aide initiale aux jeunes agriculteurs, prévue dans le projet, aura un effet semblable (art. 103).

1992 P 92.3044 Paiements directs à l'agriculture. Uniformisation des revenus et fortunes limites
(N 14.12.92, Baumann)

Ce postulat exige que soit établie une base légale permettant d'harmoniser les dispositions sur les paiements directs en ce qui concerne la limite de revenu et de fortune.

Le projet de loi répond à cette demande (ch. 231.2).

1993 P 91.3204 Utilisation du lait commercial. Révision de l'ordonnance
(N 29.4.93, Schwab)

L'auteur du postulat demande au Conseil fédéral de modifier l'ordonnance sur l'utilisation du lait commercial de manière à adapter l'offre aux désirs des consommateurs sur le marché suisse et à réduire les tensions qui affectent la production d'emmental. Il exige aussi d'améliorer l'étude des marchés d'exportation afin de promouvoir les ventes de fromage suisse.

Dans la nouvelle organisation du marché laitier (ch. 223.1), les forces du marché pourront déployer leurs effets aux échelons de la production, de la transformation et du commerce. Au lieu des interdictions, des contraintes ou des recommandations, ce sont les prix qui définiront la mise en valeur optimale du lait. Quant à la promotion des ventes, elle bénéficiera encore du soutien de la Confédération, qui veillera en outre à une meilleure coordination (art. 11).

1993 P 92.3177 Décentralisation de la politique agricole
(N 7.6.93, Camponovo)

L'auteur du postulat demande au Conseil fédéral d'examiner la possibilité de diversifier davantage la politique agricole en l'intégrant mieux à la vie économique, sociale et politique des régions, d'accélérer la révision des normes qui régissent l'activité agricole ainsi que l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'entraide.

La question d'une décentralisation de la politique agricole a été examinée lors de l'élaboration du message (ch. 134.3). Les articles 8 et 9 (ch. 222.21)

constituent la base légale permettant de prendre des mesures d'entraide par l'intermédiaire de l'interprofession.

1993 P 92.3097 Législation agricole. Etudes d'impact
(N 18.6.93, Baumann)

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier l'impact de la législation agricole sur l'environnement afin de créer un système de paiements directs aussi simple et transparent que possible.

Le projet de loi satisfait à cette exigence, dans la mesure où il subordonne l'octroi des paiements directs à la preuve que les prestations écologiques requises sont fournies (art. 67) et prévoit une augmentation des fonds affectés à ces paiements (ch. 131.2 et 231).

1993 P 92.3588 Compte laitier
(N 29.9.93, Bäumlín)

L'auteur du postulat demande que le compte laitier présente les coûts réels et les subventions accordées pour les divers produits et qu'il indique le montant des subventions pour le fromage vendu en Suisse et pour le fromage exporté. Le compte laitier devrait par ailleurs renseigner sur les transferts de revenu dont bénéficient les producteurs de lait et sur les marges de chacune des organisations de commercialisation.

La nouvelle réglementation du marché laitier ne prévoit ni prix ni marges garantis. Les dépenses de la Confédération pour la commercialisation de produits laitiers devraient diminuer de moitié. Le projet propose un système transparent de suppléments et d'aides destinés à soutenir le prix du lait (ch. 223.1). Le compte laitier spécial sera supprimé.

1993 M 93.3141 Production agricole. Abrogation des dispositions portant sur les secteurs situés en aval
(E 21.9.93, groupe PRD; N 29.9.93)

et

1993 M 93.3155 Production agricole. Abrogation des dispositions portant sur les secteurs situés en aval
(E 21.9.93, Beerli; N 29.9.93)

Ces deux motions chargent le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour que les agriculteurs puissent se conformer aux lois du marché. A cet

effet, il devrait supprimer systématiquement les réglementations et les subventions dans le secteur de la transformation et libéraliser le marché du fromage de sorte à redonner aux fabricants et aux vendeurs de fromage leur indépendance sur le marché.

La réorganisation du marché laitier et du marché du fromage créera les conditions-cadre nécessaires afin que la production, la transformation et le commerce soient régis par les forces du marché. Ce seront désormais les prix et non plus les interdictions, les prescriptions et les recommandations qui définiront la mise en valeur optimale du lait (ch. 223.1).

1993 P 93.3348 Aides à l'investissement pour les bâtiments agricoles
(N 29.9.93, Schnider)

L'auteur du postulat propose que les cantons élaborent des directives concernant l'aide financière à l'amélioration des infrastructures agricoles et que ces directives soient soumises à l'approbation de la Confédération.

Les nouvelles dispositions relatives aux améliorations structurelles satisfont à cette demande de transparence en ce qui concerne les directives (ch. 251, contributions forfaitaires, art. 93 et 103).

1994 M 93.3325 Modification de la loi sur l'agriculture
(N 22.9.93, Philipona; E 31.5.1994)

Cette motion demande que la possibilité d'accorder des dérogations aux effectifs maximums soit étendue aux exploitations gardant des porcs, à condition qu'elles utilisent des sous-produits issus de la transformation du lait, des déchets de boucherie ou d'autres entreprises du secteur agro-alimentaire. Jusqu'à présent, cette possibilité n'existait que pour les engraisseurs de porcs.

Conformément au projet de loi, des dérogations aux effectifs maximums peuvent être accordées à tous les types d'exploitations pratiquant la garde de porcs (art. 44, 3^e al., let. b et ch. 224.21).

1994 P 93.3448 Politique agricole conforme aux accords du GATT
(N 19.9.94, Wanner)

Dans ce postulat, le Conseil fédéral est chargé de maintenir et de développer toutes les lois et mesures de politique agricole qui sont conformes à l'OMC, de les exclure des réductions budgétaires effectuées pour des raisons d'économie

et d'introduire dans la législation nationale sur les denrées alimentaires les dispositions prévues par l'OMC concernant les mesures phytosanitaires.

Le message 2 GATT relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords de l'OMC (Cycle d'Uruguay) du 19 septembre 1994¹⁵ fournissait déjà une réponse à cette intervention qui n'avait alors pas encore été traitée par les Chambres fédérales. Depuis, les paiements directs, mesure conforme à l'OMC, ont été développés. Le projet de loi sur l'agriculture établit la base légale de toutes les mesures de politique agricole importantes qui n'ont pas été supprimées pour des raisons propres à notre pays.

1994 P 94.3318 Financement des mesures conformes au GATT
(N 19.9.94, CER-N 92.070)

Le Conseil fédéral est invité à ancrer, dans les dispositions destinées à adapter la législation suisse aux accords du GATT, le principe de la conversion du soutien à l'agriculture en mesures conformes au GATT.

Lorsque les modifications ont été apportées au droit fédéral en vue de la ratification des accords de l'OMC, le 16 décembre 1994, une disposition transitoire concernant la conversion du système de soutien a été inscrite dans la LAgr. Cette disposition a été reprise telle quelle dans l'article 185, 5^e alinéa, de la nouvelle loi.

1995 P 95.3111 Pour une politique agricole cohérente
(N 23.6.95, Schmied Walter)

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales dans les plus brefs délais les modifications législatives nécessaires à garantir que le vin et les autres produits agricoles importés répondent aux exigences imposées pour les produits d'origine suisse en matière de labels et de qualité.

Dans le cadre du Paquet agricole 95, des dispositions relatives à la désignation de produits fabriqués selon des procédés particuliers ou se distinguant par leur provenance ont été inscrites dans la LAgr. Ces dispositions sont destinées à protéger les produits suisses de haute qualité. Elles sont reprises dans le présent projet (ch. 222.22 et art. 13 à 15).

¹⁵ FF 1994 IV 995

1995 P 95.3148 Subventions fédérales à des organisations agricoles semi-étatiques. Conversion aux paiements directs (E 22.6.95, Schüle)

L'auteur demande que la Confédération se retire des organisations semi-étatiques et qu'elle accorde un soutien supplémentaire direct aux exploitations agricoles.

Selon les nouvelles réglementations de marché, la Confédération ne subventionnera dorénavant plus les organisations semi-étatiques des secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture. Elle soutiendra les exploitations agricoles au moyen de paiements directs et ne garantira plus les prix ni l'écoulement des produits (ch. 114.2).

1995 M 94.3244 Loi sur l'agriculture. Modification de l'article 31a, 3^e alinéa (N 7.10.94, Jäggi Paul; E 23.3.1995)

La motion exige une uniformisation de la limite de revenu pour tous les types de paiements directs.

Le projet de loi satisfait à cette exigence (ch. 231.2).

1995 P 94.3581 Marchés du lait et du fromage. Libéralisation (E 23.3.95, Weber Monika)

L'auteur du postulat charge le Conseil fédéral de libéraliser de façon radicale le marché suisse du fromage au cours des cinq prochaines années.

Les propositions concernant la réorganisation du marché laitier portent, entre autres, sur la suppression de la réglementation du marché du fromage et de l'Union suisse du commerce de fromage (ch. 223.1).

1995 P 95.3032 Ordonnance du 26 avril 1993 sur la terminologie agricole. Modification relative aux pâturages communaux (N 23.6.95, Hari)

L'ordonnance sur la terminologie agricole devrait être modifiée de manière à être plus proche de la réalité.

Cette demande a été examinée. Le système des paiements directs ayant été remanié, l'intervention est caduque.

1995 P 95.3165 Pour une économie agricole orientée par le marché
(N 23.6.95, Berger)

L'auteur souhaite que deux précisions soient apportées à l'article 31b LAgr:

- a. adopter une seule définition de base des prestations écologiques;
- b. exiger que l'orientation de la production et la promotion des ventes soient assurées uniquement par le marché.

La première proposition ne peut être acceptée, car les divers programmes servent à atteindre différents objectifs. Quant à la proposition b, elle sera réalisée dans le cadre de la réforme des organisations de marché.

1995 P 95.3231 Nouvelle réglementation du marché laitier. Formule
de transition
(N 6.10.95, Wyss William)

Ce postulat charge le Conseil fédéral d'élaborer une formule globale de transition avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation du marché laitier et de veiller à ce que ces mesures soient subordonnées aux objectifs supérieurs de l'agriculture suisse.

Il existe un programme de transition (ch. 223.15). Il se fonde sur l'article 185 de la nouvelle loi. L'évolution de la politique agricole dans son ensemble est décrite au chiffre 13.

1995 P 95.3277 Stratégie offensive du marché du lait
(N 6.10.95, Kühne)

Le Conseil fédéral est chargé d'adopter une stratégie offensive dans le secteur laitier, conformément aux nouvelles obligations relatives à la libéralisation dans ce domaine qui résultent des accords du GATT, afin d'améliorer rapidement et durablement la compétitivité des produits laitiers sur le marché.

Ces exigences correspondent aux objectifs de la nouvelle organisation du marché laitier (ch. 223.1).

1995 P 94.3257 Nouvelle organisation du marché laitier. Mesures de sécurité
(N 6.12.95, Wyss William)

Le Conseil fédéral est chargé de prendre les mesures suivantes:

- a. l'organisation du marché laitier doit assurer de manière optimale les prix et les revenus des producteurs;
- b. le maintien du volume de production de lait, sans lequel les objectifs de la politique agricole ne sauraient être réalisés, doit être mis au nombre des mesures prioritaires.

Comme jusqu'à présent, les producteurs doivent pouvoir tirer de la vente du lait une part aussi élevée que possible de leur revenu. Ils devront à cet effet exploiter les débouchés suisses et étrangers (ch. 223.1).

1995 P 94.3281 Abandon du système de soutien des prix au profit des paiements directs
(N 6.12.95, Groupe AdI/PEP)

Le Groupe AdI/PEP charge le Conseil fédéral de soumettre aux Chambres un projet d'arrêté fédéral sur l'abandon des garanties de prix et des garanties d'écoulement des produits agricoles au profit des paiements directs.

L'article 6 du projet de loi répond largement à cette exigence.

1995 P 95.3132 Paiements directs uniquement pour la production écologique
(N 6.12.95, Baumann Ruedi)

L'auteur du postulat demande qu'à partir de l'an 2000, les paiements directs ne soient plus versés qu'aux exploitants d'entreprises écologiques et que seules des prestations écologiques particulières donnent droit à des paiements directs supplémentaires.

Une preuve que les prestations écologiques requises sont fournies étant dorénavant exigée (art. 67), la demande est largement satisfaite.

1995 P 95.3149 Utilisation du lait commercial. Suppression des mesures d'orientation
(N 6.12.95, Baumann Stephanie)

Le Conseil fédéral est chargé de supprimer les mesures d'orientation relatives à la mise en valeur du lait et donc de suspendre le plan lait-beurre-fromage. L'auteur du postulat demande en particulier la suppression de la BUTYRA, de l'Union suisse du commerce de fromage, du prix de base fixe du lait, du régime de la livraison obligatoire et de l'obligation de prise en charge du lait et du fromage ainsi que des garanties de prix et d'écoulement pour le beurre. Enfin, il propose la privatisation du Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL).

Les propositions concernant la réorganisation du marché laitier (ch. 223) répondent à ces exigences, à une exception près: le SICL a déjà été réorganisé; certaines tâches pourront désormais être confiées au secteur privé. La mise en oeuvre de la directive de l'UE relative aux mesures sanitaires dans le secteur laitier exige que le SICL effectue régulièrement des contrôles efficaces dans les établissements de production et de transformation de lait. Comme l'UE ne reconnaît que les contrôles effectués par l'Etat, une privatisation complète du SICL ne peut être envisagée.

1996 P 95.3350 Organisation du marché du fromage
(N 5.10.95, Commission CER-N 94.442;
E 4.3.96)

Par cette motion, le Conseil fédéral est chargé de mettre en oeuvre dans les meilleurs délais les recommandations de la Commission des cartels figurant dans son rapport 4/1994. En résumé, ces recommandations visent une libéralisation du marché du lait et du fromage: suppression des prix et des marges fixés par l'Etat (y compris le prix de base du lait), rapprochement du niveau du prix du lait de celui pratiqué dans l'UE, dissolution de l'Union suisse du commerce de fromage sous sa forme actuelle et suppression des obligations de livraison et de prise en charge. Les motionnaires proposent d'octroyer des paiements afin de compenser le manque à gagner et de rétribuer les prestations fournies dans l'intérêt général.

La nouvelle réglementation du marché laitier permet de réaliser la majeure partie des recommandations de la Commission des cartels (ch. 223).

1996 P 95.3376 Compensation de la prime pour les juments d'élevage
(N 20.3.96, [Hari]-Wyss William)

L'auteur demande au Conseil fédéral d'étudier la possibilité d'allouer, pour les poulinières d'élevage n'ayant plus droit aux primes de garde, depuis 1995, des primes de compensation d'un montant égal aux primes de garde qui sont versées pour les chevaux aptes au service.

Dans le présent message, il est proposé de verser une contribution pour toutes les catégories d'animaux consommant des fourrages grossiers (ch. 232.22). Les exploitations paysannes pratiquant la garde de chevaux pourraient également en bénéficier.

1996 P 95.3607 Agriculture. Limitation et clarification des paiements directs
(N 22.3.96, Baumann Ruedi)

Le Conseil fédéral est prié de simplifier le système des paiements directs, de fixer une limite supérieure par exploitation, de définir des limites uniformes de revenu et de fortune et de rendre ce système transparent pour le public.

Le système des paiements directs présentés au titre 3 du projet de loi tient compte des exigences formulées dans ce postulat. Depuis le début de la réforme, quatre types de paiements directs ont été supprimés (contributions aux détenteurs d'animaux, contributions à l'élimination du bétail, contributions compensatoires et contributions pour animaux de renouvellement). Les fonds qui leur étaient destinés servent aujourd'hui à financer les mesures visées aux articles 31a et 31b LAgr.

13 Evolution de la politique agricole

La loi sur l'agriculture, qui se fonde sur le nouvel article constitutionnel, formera la base légale permettant de développer la politique agricole. Elle institue essentiellement l'octroi de contributions fédérales à l'agriculture et pose des jalons pour la conception des mesures. L'effet des divers instruments dépendra ensuite des fonds qui leur seront affectés. Ainsi, l'évolution de l'agriculture sera-t-elle influencée à long terme par le rapport entre les paiements directs et les aides aux investissements.

Par conséquent, la loi ne détermine pas irrévocablement l'avenir de la politique agricole et de l'agriculture, même si le message donne une interprétation des articles. Les chiffres des budgets, des plans financiers et d'autres textes relatifs à l'allocation de fonds, notamment les arrêtés fédéraux prévus à l'article 6, jouent un rôle tout aussi important. Nous y reviendrons au chiffre 131.

Les dispositions légales ne révèlent pas directement la politique structurelle sous-jacente: nous l'abordons donc au chiffre 132. Il en va de même pour la prise en compte des secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture (ch. 133) et du rapport entre la politique agricole et la politique régionale (ch. 134). Enfin, nous plaçons aussi le projet dans le contexte de l'évolution future au plan international (ch. 135).

131 Politique des revenus

Aujourd'hui, le revenu agricole et, partant, la situation économique des familles paysannes, sont largement tributaires contributions de la Confédération à l'agriculture. Il importe donc que l'évolution des paiements directs et des mesures destinées à soutenir les prix soit prévisible, tant pour les agriculteurs que pour les entreprises situées en amont et en aval. C'est pourquoi, nous proposons que les montants affectés aux principales rubriques de dépenses soient fixés par arrêté fédéral simple pour une durée maximale de quatre ans (art. 6).

Des adaptations à court terme seront encore nécessaires tant que la conversion du soutien lié à la production au système des paiements directs sera en cours. On ne prévoit dès lors d'introduire des enveloppes financières pour les principales rubriques de dépenses qu'à partir des années 2000 à 2003. Un message à cette fin devrait être présenté au Parlement en 1998. Jusqu'en 1999, la politique des revenus devrait donc être déterminée comme aujourd'hui principalement par les décisions budgétaires du Parlement et les arrêtés fédéraux concernant le budget annuel. Nous exposons ci-après les perspectives à court et à moyen terme, dans la mesure où elles sont prévisibles à l'heure actuelle.

131.1 Evolution des prix et paiements directs jusqu'en 1999

Depuis 1993, la conversion du soutien lié à la production en paiements directs a progressé plus rapidement qu'on ne le pensait lorsque la réforme avait été lancée. Le message concernant les paiements directs¹⁶ se fondait sur l'hypothèse que les prix à la production ne pourraient plus augmenter. Depuis lors, l'indice des prix des produits agricoles a même baissé de presque 10 pour cent. La réduction des dépenses destinées à la garantie des prix et de l'écoulement des produits, décidée par les Chambres fédérales lors de l'adoption du budget 1993, a provoqué une première baisse de certains prix administrés, dont celui du lait. Conformément aux objectifs budgétaires, les prix ont encore diminué par la suite. Ces restrictions et la situation difficile sur les marchés d'exportation de fromage ont rendu une deuxième réduction du prix du lait indispensable cette année. Les prix de la viande ont eux aussi de fortes répercussions sur le revenu paysan. Après avoir chuté depuis la fin des années quatre-vingt jusqu'en 1992, ils n'ont jamais vraiment repris ensuite et se sont de nouveau effondrés au second semestre de 1995. Les espoirs de hausse ont été durablement anéantis en 1996 par les événements liés à la «maladie de la vache folle» (ESB). Dans l'ensemble, les prix à la production se sont déjà bien rapprochés du niveau permettant de maintenir les parts de marché.

Selon les fonds prévus pour les paiements directs dans le plan financier de la législature, une réduction supplémentaire des prix administrés peut être envisagée au cours des trois prochaines années. Il conviendra notamment d'abaisser une nouvelle fois le prix du lait avant l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation du marché, pour éviter que des difficultés insurmontables surgissent d'emblée en raison de l'écart de prix par rapport à l'UE. Compte tenu de l'augmentation prévue des paiements directs, cette baisse sera possible en 1998. Une adaptation complémentaire s'impose aussi en ce qui concerne les oléagineux, car ce marché fait également l'objet d'une réorganisation (cf. tableau 1).

¹⁶ Message du 27 janvier 1992 concernant la modification de la loi sur l'agriculture, 1^{re} partie «Politique agricole avec des paiements directs compensatoires» (FF 1992 II 1, ch. 224.1)

Evolution probable des prix administrés et des paiements directs pour 1997 à 1999

Tableau 1

		Modifications par unité					Modifications pour le secteur		
		Etat 1996	1997	1998	1999	Etat 1999	1997	1998	1999
							en mio. de fr.		
Lait	fr./q	87		- 8 ¹⁾		77	- 50	- 130	- 100
Oléagineux	fr./q	165	- 20			145	- 10		
Blé panifiable	fr./q	94 ²⁾	- 5	- 5		84	- 20	- 20	
Céréales fourragères	fr./q	57 ³⁾	- 5	- 5		47 ³⁾			
Contributions aux détenteurs de vaches	fr./vache	1200		- 200		1000		- 2	- 7
Réduction totale							- 80	- 152	- 107
Aide transitoire 31a	fr./exploitation	1500	- 500	- 500	- 500	0	- 30	- 30	- 30
Contributions écologiques 31b							+ 121	+ 122	+ 120
Autres paiements directs							23	+ 51	+ 41
Augmentation totale PD							+ 114	+ 143	+ 131

1) En outre, la retenue est supprimé (env. 2 ct./kg en moyenne sur la quantité totale de lait)

2) Déduction faite de l. retenue selon la récolte

131.2 Message sur l'allocation de fonds pour les années 2000 à 2003

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral traitait les requêtes paysannes en début d'année. En règle générale, d'importants crédits supplémentaires devaient alors être demandés. Ce n'est donc que dans le courant de l'année, à très court terme, que les milieux concernés obtenaient des informations sur des éléments essentiels des conditions-cadre économiques.

Il est prévu que dorénavant, les propositions relatives à l'allocation de fonds soient soumises au Parlement dans un message spécial. La politique agricole gagnerait ainsi en prévisibilité et en continuité. Le premier de ces messages portera sur les fonds destinés à la politique agricole dans les années 2000 à 2003. Il offrira l'occasion de faire un bilan intermédiaire. On pourra ainsi ajuster le rythme de la réforme à la capacité des agriculteurs à s'adapter et aux ressources de la Confédération, dans la mesure où la situation sur les marchés le permettra. L'arrêté fédéral sur les fonds destinés à la politique agricole posera un jalon supplémentaire sur la voie tracée par le Septième rapport sur l'agriculture et la Politique agricole 2002. Sans vouloir anticiper sur les décisions à prendre, nous esquissons ci-après les tendances générales de l'évolution.

Phase finale de l'augmentation des paiements directs

Durant la période couverte par le message susmentionné, l'augmentation des paiements directs aura probablement atteint ses limites. D'une part, on escompte que les prix à la production auront alors atteint un niveau permettant de conserver les parts de marché; d'autre part, la somme globale des paiements directs, mais aussi les montants octroyés par exploitation, par hectare ou par unité de gros bétail seront tels que la population non agricole et les agriculteurs eux-mêmes n'en accepteront plus guère l'augmentation.

Il est donc prévu de développer ensuite le système des aides aux investissements. Le remplacement du principe du financement des coûts résiduels par un financement de base, proposé dans le présent message, nécessitera des fonds supplémentaires. Ceux-ci serviront à alléger la charge d'intérêts des agriculteurs et à faciliter la mise en place de structures permettant de produire à un moindre coût.

Preuve que les prestations écologiques requises sont fournies

Les agriculteurs étant de plus en plus nombreux à participer aux programmes écologiques visés à l'article 31b de la loi sur l'agriculture, la production intégrée deviendra la norme de l'exploitation durable. En 1996, 60 pour cent de

la surface agricole sont déjà exploités selon les règles de la production intégrée ou de la culture biologique. Les pouvoirs publics et l'Union suisse des paysans estiment que dans un proche avenir, la surface agricole utile tout entière sera exploitée selon ces règles. Après une période de transition, il sera donc possible d'exiger pour tous les types de paiements directs que les agriculteurs fournissent les prestations écologiques requises conformément à l'article 67. Par conséquent, nous pourrions proposer, lors de la présentation du message relatif à l'allocation de fonds, que les paiements directs complémentaires et les contributions versées pour la production intégrée soient regroupés. Une étape importante vers l'écologisation de l'agriculture suisse aura alors été franchie. Les programmes écologiques, tels que la culture biologique et la détention d'animaux de rente en plein air viendront ensuite s'ajouter à titre complémentaire aux exigences écologiques de base.

Recherche et planification

L'adoption d'une enveloppe financière pour les principales mesures de la politique agricole (art. 6) ne doit pas empêcher le Conseil fédéral de réagir rapidement en cas d'urgence (art. 5, 2^e al.). Le but est toutefois de limiter les corrections au strict minimum, pour que les milieux concernés puissent se baser sur les conditions-cadre définies dans l'arrêté fédéral. Les décisions relatives aux enveloppes financières doivent se fonder sur des pronostics aussi fiables que possible concernant l'évolution des prix et des coûts. Cela demande une recherche approfondie. L'étude de l'EPF sur les conséquences financières, à laquelle se réfère le chiffre 31, permet d'estimer sommairement les dépenses de la Confédération, qui devront encore être chiffrées exactement. Il conviendra d'évaluer les incidences non seulement sur les secteurs concernés, mais aussi sur les régions et les exploitations individuelles. Ces travaux exigeront du temps et de l'argent. C'est une des raisons pour lesquelles un plan définitif concernant l'allocation de fonds ne pourra être présenté qu'en 1998 dans le cadre du message annoncé. Il faudra en outre faire preuve de souplesse pendant la phase de conversion.

Solution transitoire

Au cas où la nouvelle loi sur l'agriculture ne pourrait pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1998, il faudrait présenter aux Chambres un message spécial, fondé sur la base juridique actuelle et portant sur les crédits d'investissements, les contributions aux frais des détenteurs de bétail et les contributions à l'exploitation agricole du sol, de sorte à assurer les fonds indispensables au financement de ces mesures.

De nombreux débats sur la politique agricole concernent la politique structurelle et la question de savoir combien d'agriculteurs la Suisse comptera encore en 2002. Comme l'absence de programme structurel est souvent critiquée, nous nous exprimons ci-après sur l'exploitation paysanne de type familial (ch. 132.1), sur la portée probable de l'évolution structurelle (ch. 132.2).

132.1 L'exploitation paysanne de type familial

Modèle

Les exploitations paysannes correspondent à l'image traditionnelle de l'agriculture suisse. Elles sont la composante principale du secteur agricole sur le continent européen et représentent la forme d'exploitation agricole du sol la plus compétitive dans certains pays d'outre-mer importants. Les notions de «performance» et «de type paysan» ne sont nullement contradictoires.

Pour ce qui est de la Suisse, le Sixième rapport sur l'agriculture¹⁷ décrit l'exploitation paysanne de type familial. Celle-ci est caractérisée notamment par des éléments tels que l'exploitation du sol, la prédominance de la main-d'oeuvre familiale, le lien entre la propriété, la possession et l'exploitation et l'unité géographique du lieu de travail et du foyer.

132.11 Mesures ciblées sur l'exploitation paysanne

Le nouvel article constitutionnel prescrit un encouragement particulier des exploitations paysannes. Ce n'est qu'à cette condition qu'une dérogation à la liberté de l'industrie et du commerce est admise (art. 31^{octies}, 2^e al. cst.). Il est donc nécessaire de distinguer entre les exploitations paysannes et les autres.

Cette distinction est la seule envisageable pour la mise en oeuvre des mesures de politique agricole. Vu la variété des types d'exploitations, une définition à proprement parler n'entre pas en ligne de compte.

¹⁷ Sixième rapport sur l'agriculture, p. 265, FF 1984 III 469

Les mesures de politique agricole présentent plusieurs entraves qui rendent la création d'entreprises non paysannes peu attractive, voire impossible.

Exigences relatives à l'exploitation du sol:

- calcul de la plupart des paiements directs en fonction de la surface;
- base fourragère de l'exploitation, pour l'octroi de paiements directs se référant aux animaux et d'aides aux investissements;
- limitation du contingent laitier par hectare;
- limitation du nombre d'unités de gros bétail-fumure par hectare dans la loi sur la protection des eaux;
- bilan de fumure équilibré comptant au nombre des prestations écologiques requises.

Exclusion des exploitations non paysannes:

Les exploitations gérées par les pouvoirs publics ainsi que celles qui occupent une main-d'oeuvre nombreuse ne reçoivent pas de paiements directs complémentaires.

Exclusion des entreprises agricoles exploitées à titre de loisirs:

- une limite inférieure est fixée concernant la taille de l'exploitation pour le versement de la plupart des paiements directs (en règle générale 3 ha);
- en principe, pour obtenir des aides à l'investissement, l'exploitant doit tirer son revenu principal de l'agriculture;
- une exploitation ne peut être reprise conformément aux dispositions du droit foncier rural que si elle occupe au moins la moitié de la main-d'oeuvre d'une famille paysanne.

Limite supérieure de la taille de l'exploitation:

- des effectifs maximums sont fixés pour la production de viande et d'oeufs.
- le législateur sur le bail à ferme agricole prévoit un droit de former opposition contre l'affermage complémentaire d'une entreprise agricole, si les immeubles que le fermier exploite déjà offrent à une famille paysanne des moyens d'existence particulièrement bons (revenu paritaire pour 2,5 à 3 unités de main-d'oeuvre);

- l'autorisation d'acheter des terres supplémentaires est refusée si l'acheteur est déjà propriétaire d'une exploitation offrant des moyens d'existence particulièrement bons.

Encouragement de l'accession à la propriété:

- principe du propriétaire exploitant, prévu dans le droit foncier rural.

Les limites mentionnées ci-dessus font obstacle au développement de structures non paysannes. Toutefois, elles comportent le danger de bloquer l'évolution nécessaire à l'amélioration de la compétitivité. Les exploitations dont la croissance a atteint la limite imposée par le droit foncier (revenu paritaire pour 2,5 à 3 unités de main-d'oeuvre) sont très rares à l'heure actuelle.

132.12 Le rôle de la paysanne

En règle générale, les membres d'une famille paysanne travaillent plus ou moins intensément dans l'exploitation, selon leurs possibilités. Dans la présente loi, les exploitantes et les exploitants sont mis sur un pied d'égalité. On peut partir du principe qu'ils gèrent l'entreprise ensemble. Conformément à la tradition, la paysanne joue son rôle en élevant les enfants, en tenant le ménage, en s'occupant du jardin, ou encore, en vendant des produits à la ferme (oeufs, pain, fruits et légumes). Il existe aujourd'hui une variété de rôles ne correspondant pas à cette image traditionnelle.

La loi traite de la production agricole et de la promotion des ventes et concerne donc l'agricultrice travaillant dans l'exploitation. Par contre, la politique agricole n'influe pas directement sur le ménage et l'autosuffisance. Or, la situation économique d'une exploitation n'a pas seulement des incidences sur la production agricole à proprement parler, mais aussi sur le ménage et la famille. Celle-ci participe pleinement au succès ou à l'échec de l'exploitation, indépendamment de la répartition des compétences et des responsabilités. Par conséquent, les agricultrices et les agriculteurs subissent les changements actuels dans la même mesure.

Les agricultrices fourniront une contribution substantielle à la réussite de la deuxième étape de la réforme agricole. La gestion plus souple des exploitations offre aussi la possibilité de redistribuer les tâches, de redéfinir les rôles (p.ex. revenu accessoire d'un des partenaires) et de répartir le travail de manière plus flexible. Pour qu'elle puisse accomplir de nouvelles tâches, l'agricultrice doit

toutefois être déchargée dans les autres domaines (enfants, ménage, autosuffisance). Il incombera à chaque famille de trouver la meilleure solution, en évitant de surcharger la paysanne dans la mesure du possible. Chaque exploitation devra ainsi revoir ses structures.

A quelques exceptions près, la présente loi ne contient que des dispositions à caractère économique et relevant de la politique structurelle. Il n'est pas possible d'y intégrer des aspects sociaux, concernant notamment les agricultrices. Ceux-ci font partie de la politique sociale générale de la Confédération. Un certain nombre de revendications devront être discutées en rapport avec la future organisation des assurances sociales (p. ex. assurance-maternité). Une révision est en cours dans ce domaine, indépendamment de la réforme agricole; la dixième révision de l'AVS représente un pas vers l'amélioration du statut de la femme.

Comme dans d'autres secteurs de l'économie, les agricultrices et agriculteurs sont du reste libres d'épuiser les possibilités offertes par la loi pour l'organisation de l'exploitation afin de mieux tenir compte des intérêts sociaux (p.ex. en établissant des rapports de travail formels avec les conséquences que cela suppose en matière d'assurances sociales).

132.2 Evolution structurelle

La structure d'âge des chefs d'exploitation, la situation relative à la succession et le nombre d'apprentis et d'élèves des écoles d'agriculture font qu'on peut s'attendre à un recul du nombre d'exploitations agricoles d'environ 2 pour cent par an jusqu'en 2002¹⁸. L'évolution ne dépend pas uniquement du contexte économique de l'activité agricole, mais aussi, dans une large mesure, des possibilités offertes aux agriculteurs sur le marché du travail. Les emplois non agricoles accessibles seront un des critères selon lesquels ils décideront éventuellement de gérer l'exploitation agricole à titre accessoire ou de l'abandonner et de céder les terres aux voisins.

Les agriculteurs souhaitent en général appliquer des techniques modernes, dont les capacités doivent toutefois être utilisées intégralement pour en couvrir le coût. Vu le progrès technique, le niveau de l'emploi dans l'agriculture continuera par conséquent de diminuer. Aujourd'hui, la plupart des exploitations

¹⁸ Gerber Walter, *Altersstruktur und Strukturwandel in der Landwirtschaft*, Berne, 1994

suisses ont une surface inférieure à celle qu'une famille paysanne est en mesure d'exploiter par des moyens modernes, même selon des modes de production durables. Les exploitations-témoins comptables de 20 à 50 ha couvrent par exemple nettement mieux leurs frais que celles de 10 à 20 ha. Il importe donc d'entraver le moins possible l'évolution structurelle, non seulement pour des raisons économiques, mais aussi pour sauvegarder les perspectives des agriculteurs. Les multiples exigences liées aux mesures de politique agricole garantiront que l'agriculture garde son caractère paysan¹⁹ (ch. 132.1).

Par ailleurs, l'allocation de deniers publics accélérant le changement des structures n'est pas indiquée. Elle aggraverait la situation sur le marché de l'emploi et occasionnerait des frais secondaires. La mesure destinée à atténuer les incidences de l'évolution structurelle a donc un caractère purement social et elle est conçue en conséquence. Cependant, le but est de parvenir à une adaptation acceptable au plan social, avant tout au moyen des paiements directs.

Comme nous l'avons affirmé en conclusion des considérations développées dans le Septième rapport sur l'agriculture (ch. 343), l'Etat ne peut pas décréter l'ajustement structurel comme il le ferait dans une économie planifiée. Les mesures de politique agricole n'ont pas pour objectif de maintenir un certain nombre d'exploitations, mais de permettre à l'agriculture d'accomplir les tâches qui lui incombent.

Politique des revenus et évolution structurelle

La protection et le soutien dont bénéficie notre agriculture grèvent le budget des consommateurs et des contribuables. C'est pourquoi, la population non agricole exige que l'allocation du travail et du capital soit aussi efficiente dans l'agriculture que dans d'autres secteurs (ch. 112.2).

Comme nous l'avons déjà annoncé dans le Septième rapport sur l'agriculture, les autorités qui mettent en oeuvre les mesures de politique agricole devront dorénavant prendre pour référence les exploitations gérées d'une manière rationnelle dont la taille correspond aux possibilités techniques actuelles et évolue en fonction de celles-ci (ch. 343, conclusion du 7^e rapport).

Ce principe sera appliqué notamment dans la politique des revenus (art. 5). Toutefois, cela ne signifie pas que les petites unités doivent forcément disparaître.

¹⁹ FAT, Dépouillement centralisé des données comptables, Rapport principal sur les exploitations-témoins, tableaux 1A à 4D, années différentes

Il existe aujourd'hui de nombreuses possibilités d'adapter les heures de travail aux besoins personnels et de choisir le mode de vie qui convient. Etant donné le niveau de vie élevé que nous connaissons en Suisse, un revenu complet permet non seulement de couvrir les besoins élémentaires, mais aussi de consommer une quantité non négligeable d'autres biens et services. Grâce à la prospérité croissante, il est devenu plus facile de renoncer à la consommation en faveur d'un mode de vie dont les avantages non matériels priment sur les pertes financières.

Comme dans les autres secteurs économiques, le travail et le capital sont engagés à des degrés très variés dans l'agriculture. Un agriculteur peut ainsi parfaitement continuer à gérer son entreprise, même s'il n'est pas en mesure de l'agrandir en fonction du progrès technique et des exigences économiques et qu'il n'atteint pas un revenu comparable. Certains prennent un emploi non agricole afin que dans l'exploitation, le travail soit mieux utilisé, alors que d'autres n'en ont pas la possibilité ou refusent cette solution.

Les chefs d'exploitation et leurs familles doivent comprendre que le maintien de l'exploitation et la manière de la gérer - avec ou sans revenu provenant d'une activité annexe - dépend de leur libre choix. La gestion peu rationnelle de l'entreprise n'est pas une raison d'obtenir une aide spéciale de l'Etat ou de prétendre à un revenu comparable²⁰.

Entreprises exploitées à titre principal ou accessoire

Certes, les agriculteurs n'auront guère de possibilités d'étendre la surface d'exploitation, mais notre pays très peuplé, dont la population dispose d'un pouvoir d'achat élevé, leur offre des options que les régions rurales de nos voisins ne connaissent pas.

La famille paysanne choisira une solution adaptée à sa situation. Le nombre d'agriculteurs qui trouveront une source de revenu non agricole dépendra du marché de l'emploi. L'exploitation extensive leur permettra de diminuer leur charge de travail, le manque à gagner étant supportable grâce aux paiements directs. D'autres mettront à profit le temps épargné par la rationalisation pour fournir des services liés à leurs produits, afin d'augmenter leur valeur ajoutée.

Cependant, l'agriculture a besoin d'un certain nombre de professionnels pour assurer la production. Ceux-là pratiquent une exploitation durable et efficace à plein temps, en appliquant les nouvelles connaissances et saisissent leurs

²⁰ Septième rapport sur l'agriculture, ch. 343, Evolution des structures; FF 1992 II 140 ss

chances sur les marchés. Une agriculture comptant uniquement des entreprises exploitées à titre accessoire risquerait de perdre son professionnalisme. C'est pourquoi, nous proposons de limiter les aides aux investissements aux entreprises exploitées à titre principal (art. 86, 1^{er} al., let. a). En revanche, les paiements directs serviront à rétribuer des prestations, même si elles sont fournies par des entreprises exploitées à titre accessoire.

Conclusion

L'agriculture a pour tâche principale d'exploiter durablement les surfaces agricoles. Elle resterait en mesure de l'accomplir, notamment en plaine, même si le nombre d'exploitations diminuait considérablement. Il est vrai que dans ce cas, elle contribuerait moins à l'occupation décentralisée du territoire. Le nombre et la taille optimums des exploitations n'existent pas. On peut imaginer une agriculture paysanne, aux structures très variées, capable de remplir ses tâches: elle devrait toutefois conserver un certain nombre d'entreprises gérées à titre professionnel.

Une des caractéristiques de la Suisse et de son agriculture est la diversité dans un espace restreint. On ne saurait dès lors déterminer la taille et la structure d'une exploitation-modèle ni orienter l'évolution en conséquence. Il importe d'entraver le moins possible les changements structurels dans les limites de l'exploitation paysanne.

La comparaison des revenus ne se fondera que sur les exploitations dans lesquelles l'allocation du travail et du capital est optimale. L'exigence d'efficacité se heurte quelque peu à l'occupation décentralisée du territoire, laquelle ne saurait être assurée uniquement par l'agriculture.

Le Septième rapport sur l'agriculture mentionnait déjà des défis relevant d'exigences contradictoires (ch. 312.5 du 7^e rapport). Entre temps, une dimension supplémentaire est venue s'ajouter à ce problème. *Plus que toute autre couche de la population, la classe paysanne sert d'écran de projection aux valeurs et traditions qui se délitent petit à petit dans le processus de modernisation. A mesure que le déficit écologique se creuse dans le mode de vie et les conditions de travail imposés par la société moderne, un nombre croissant de personnes souhaitent un retour à la nature dans le secteur agricole²¹. Le désir d'un monde pur qui ne serait pas contraint de s'adapter s'oppose cependant aux exigences liées à l'efficacité et au marché. L'agriculture ne pourra dès lors jamais correspondre à une image idyllique.*

21 Cf. Moser Peter, *Der Stand der Bauern*, Frauenfeld 1994, p. 11 et 402

Des exploitations paysannes répondant au principe de la durabilité peuvent se rapprocher de cet idéal, même si l'allocation du travail et du capital est efficiente.

133 Diminution des coûts

Améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire dans son ensemble et notamment celle de l'agriculture est un des objectifs principaux de la deuxième étape de la réforme. Il s'agit de maintenir les volumes de production et les débouchés sur les marchés suisse et européen. Par conséquent, les coûts doivent diminuer, non seulement dans le secteur primaire (ch. 133.1), mais aussi dans les branches situées en amont et en aval (ch. 133.2).

133.1 Diminution des coûts dans l'agriculture

Les familles paysannes gèrent leur exploitation selon les principes de l'économie d'entreprise. C'est dans leur propre intérêt que les entrepreneurs réduisent les frais. L'Etat ne doit jouer qu'un rôle subsidiaire, en fixant des conditions-cadre appropriées. Les efforts d'économie sont une tâche à long terme tout aussi bien pour les familles paysannes que pour l'Etat, lorsqu'il définit les conditions-cadre. Plus que jamais, les pouvoirs publics devront s'efforcer de réduire les coûts de production en adoptant des dispositions au niveau de la loi ou par voie d'ordonnance. Ces efforts ne se limitent pas à la deuxième étape de la réforme agricole. Celle-ci comprend des mesures de revitalisation dans plusieurs domaines, qui devraient également permettre de réduire les coûts. Il est notamment prévu:

- d'accorder une aide initiale aux jeunes agriculteurs (art. 103, 1^{er} al., let. a) afin de diminuer leur endettement lors de la reprise d'une exploitation;
- d'octroyer des crédits d'investissements à forfait (art. 103, 3^e al.) pour encourager les constructions peu coûteuses et l'entraide;
- de continuer à réduire progressivement les prix-seuils des denrées fourragères, ce qui conduira à une baisse substantielle des coûts, notamment d'élevage des porcs et de la volaille;

- d'adapter les prescriptions relatives à la protection des végétaux et aux matières auxiliaires de l'agriculture à celles qui ont été présentées dans le cadre du Paquet agricole 95. Les nouvelles prescriptions eurocompatibles sont contenues dans les articles 146 à 162.

Les agriculteurs devraient ainsi être à même de faire baisser leurs frais de production. S'agissant de l'agriculture prise dans son ensemble, une réduction notable des coûts pourra être obtenue avant tout par l'adaptation des structures. Nous proposons donc une révision du droit foncier rural et du droit sur le bail à ferme agricole, qui a d'ailleurs été demandée lors de la consultation (partie III du message). En assouplissant l'interdiction du partage en nature, on entend faciliter une évolution utile des structures vers de plus grandes unités capables de produire à moindre coût. Il faut tout particulièrement veiller à ce que les objectifs en matière d'économie ne soient pas compromis. Les économies globales que l'on peut escompter sont chiffrées dans le chapitre consacré aux conséquences financières (ch. 31).

133.2 Compétitivité en amont et en aval de l'agriculture

Les mesures spécifiques à l'agriculture, jointes au *programme de régénération de l'économie de marché* devraient entraîner une baisse des coûts dans le secteur primaire. Un des principaux objectifs de ce programme - la création d'un marché intérieur suisse eurocompatible fonctionnant dans des conditions de concurrence - revêt une importance particulière pour notre agriculture. Ce domaine est régi par la loi sur les cartels²² qui a fait l'objet d'une révision totale, par la loi sur le marché intérieur²³ et par la loi sur les entraves techniques au commerce²⁴.

La nouvelle *législation sur les cartels* vise à respecter les principes d'une concurrence efficace. Les accords horizontaux portant sur les quantités, les prix et les régions sont illicites. La décartellisation de l'économie qui devrait s'ensuire pourrait notamment conduire, dans le secteur primaire, à une diminution du coût des moyens d'exploitation (p. ex. achat d'un tracteur). Un

²² Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart; RS 251; RO 1996 546), partiellement en vigueur depuis le 1^{er} février 1996

²³ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02; RO 1996 1738)

²⁴ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51; RO 1996 1725)

autre aspect du nouveau droit jouera également un certain rôle: la définition plus précise de l'abus de la position dominante d'une entreprise sur le marché (cf. art. 7 de la loi sur les cartels concernant les pratiques illicites d'entreprises ayant une position dominante). Nous partons du principe que ces prescriptions auront un certain effet préventif et que les entreprises dominant un marché, en ce qui concerne l'offre ou la demande, les respecteront spontanément. Par ailleurs, les prescriptions étant claires, les autorités responsables pourront intervenir plus rapidement en cas d'abus. La nouvelle loi régleme également le contrôle préventif de regroupements d'entreprises. Elle permet ainsi d'empêcher des concentrations, indésirables du point de vue économique, du côté de l'offre et notamment de celui de la demande. On s'attend à ce que le nouveau droit cartellaire renforce la concurrence et apporte par conséquent des avantages à l'agriculture comme aux autres secteurs économiques.

La loi fédérale sur le marché intérieur est régie par le principe de la non-discrimination des offreurs établis dans d'autres cantons ou dans d'autres communes. Ce principe garantit à toute personne domiciliée en Suisse et à toute entreprise y ayant son siège les mêmes droits concernant l'accès au marché et l'exercice d'une activité lucrative protégée par la liberté de l'industrie et du commerce. L'admission est régie par les prescriptions en vigueur à l'endroit où l'offreur est établi. La non-discrimination des offreurs renforcera probablement la concurrence et aura des effets sur le secteur agro-alimentaire. Les cantons et les communes n'auront ainsi plus la possibilité d'appliquer des réglementations restrictives concernant l'accès aux marchés hebdomadaires, aux marchés de bétail et à d'autres manifestations publiques servant à l'exercice d'une activité lucrative.

La loi fédérale sur les entraves techniques au commerce est une loi-cadre, selon laquelle les dispositions techniques édictées par la Suisse doivent être compatibles avec celles qui sont appliquées par nos principaux partenaires commerciaux. La simplification des procédures et l'adaptation aux prescriptions de l'UE permettront de diminuer les coûts dans l'agriculture et dans les secteurs situés en amont et en aval. S'agissant de la protection des végétaux et des matières auxiliaires de l'agriculture, les prescriptions ont été adaptées à celles de l'UE dans le cadre du Paquet agricole 95. En outre, il est prévu de réviser la loi fédérale sur la circulation routière (LCR, RS 741.01) et d'autoriser le Conseil fédéral à renoncer à soumettre à une procédure de réception les types de véhicules approuvés par les Etats qui appliquent des prescriptions d'équipement et d'examen équivalentes à celles de la Suisse. Le Conseil fédéral veillera dans la mesure du possible à l'harmonisation de ces prescriptions. A l'avenir, il concevra les prescriptions en appliquant les principes établis dans la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce.

Par contre, en ce qui concerne la réduction des marges du commerce et de la transformation - comme les prix à la production, généralement plus élevés en Suisse - les moyens d'action de l'Etat sont faibles. C'est là que la concurrence renforcée à la suite de la réduction des interventions étatiques dans les domaines fortement réglementés jusqu'à présent, tels que celui du lait et des produits laitiers, jouera pleinement son rôle. Le tourisme alimentaire concurrence aussi les entreprises de transformation et de commerce. Toute diminution supplémentaire de la protection douanière, par exemple dans le cadre des négociations bilatérales, augmentera la pression. Le marché suisse étant encore protégé, il est néanmoins possible que la baisse des prix à la production ne soit pas répercutée, mais qu'elle serve à améliorer les marges. Il importe de mieux informer le public (art. 24). Les producteurs pourront en outre intervenir par l'intermédiaire des organisations interprofessionnelles (art. 8).

134 Politique agricole et régions

La politique agricole influe fortement sur l'économie et le paysage, notamment dans les régions rurales; elle tient compte des conditions naturelles et structurales. En outre, les mesures prises en faveur de l'agriculture de montagne gardent toute leur importance (ch. 134.1). Par ailleurs, la politique agricole est un pilier de la politique régionale suisse et doit donc concorder avec celle-ci (ch. 134.2). La question de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit donc être reconsidérée (ch. 134.3).

134.1 Mesures en faveur de l'agriculture de montagne

L'agriculture apporte une contribution importante à la viabilité des régions de montagne. Le travail des paysans de montagne représente un élément précieux pour le tourisme et leurs achats sont une source de revenu appréciable pour l'artisanat local. On pourrait difficilement maintenir l'occupation décentralisée du territoire dans les mêmes proportions sans l'agriculture de montagne. Pour toutes ces raisons, la Confédération prend depuis longtemps des mesures en faveur de l'agriculture dans la région de montagne et dans la région des collines. Dans le domaine du marché, elle concentre ses efforts sur la production animale. En outre, elle prend en considération la difficulté des conditions de production en octroyant des paiements directs bien adaptés à la situation de la région de montagne et de la région des collines (contributions aux frais des détenteurs de bétail et contributions pour des terrains en pente; ch. 232.23 et

232.24). Sur les quelque 1,9 milliard de francs versés en 1995 au titre de paiements directs, près des deux tiers, soit environ 1,2 milliard, ont été attribués à ces régions (cf. tableau 9.1 annexé).

La Confédération se propose de continuer à tenir compte de la difficulté des conditions de production et de vie dans la région de montagne et dans la région des collines. (ch. 212.4 et art. 4 du projet de nouvelle loi sur l'agriculture). Une certaine différenciation des mesures relatives au marché est nécessaire pour sauvegarder une agriculture productive dans ces régions. Les mesures suivantes doivent notamment y contribuer:

- le maintien du contingentement laitier assure le potentiel de production laitière dans la région de montagne et dans la région des collines, d'où proviennent environ 50 pour cent du lait suisse;
- les producteurs de lait établis en dehors de la région de montagne se voient attribuer, pour une durée limitée, un contingent supplémentaire pour les animaux qu'ils achètent dans cette région (art. 31). On incite de la sorte les paysans de plaine à acheter du bétail d'élevage et de rente provenant de la région de montagne;
- les contingents ne peuvent pas être transférés, indépendamment de la surface, de la région de montagne en plaine (art. 29, 3^e al., let. b);
- les contributions à l'exportation pour le bétail d'élevage et de rente doivent être maintenues dans les limites des engagements pris à l'OMC (art. 23);
- au besoin, la Confédération peut participer aux frais des mesures d'une durée limitée destinées à alléger le marché (art. 12);
- la nouvelle loi permettra de protéger la dénomination «produits de la montagne» (art. 13 et 14). Ces produits pourront mieux s'affirmer sur le marché;
- les contributions destinées à promouvoir, dans la région de montagne, la construction de bâtiments communautaires servant au traitement et au stockage des produits (art. 91 et 92).

La séparation plus nette de la politique des prix de celle des revenus a des effets favorables pour les régions de montagne et des collines. Elle permet d'atténuer dans une certaine mesure les désavantages comparatifs résultant de conditions naturelles difficiles. Les contributions aux frais des détenteurs de bétail et celles pour des terrains en pente doivent également assurer une compensation spécifique. En outre, il est prévu d'adopter une base légale permettant de

promouvoir davantage l'exploitation des herbages. En plus des contributions pour la garde de vaches (art. 69, 2^e al., let. a), la Confédération pourra soutenir de manière spécifique la garde d'autres animaux de rente consommant des fourrages grossiers. Ces mesures devraient avoir des conséquences particulièrement favorables dans la région de montagne et dans la région des collines, où les surfaces sont utilisées avant tout comme prairies.

134.2 Politique régionale coordonnée

La politique agricole est aussi une politique régionale. Néanmoins, la population paysanne à elle seule n'est généralement plus à même de garantir la viabilité des régions rurales. L'évolution technique et la rationalisation touchent également l'agriculture de montagne, qui occupe ainsi de moins en moins de personnes.

La Confédération a amorcé, au début des années septante, une politique régionale afin de soutenir également les secteurs non agricoles dans les régions économiquement faibles. Le pilier de cette politique est la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1). Elle prévoit des aides ciblées aux investissements pour les équipements destinés à l'infrastructure, qui devraient rendre ces zones plus intéressantes en vue de l'implantation d'exploitations industrielles et artisanales ainsi que d'entreprises de services, et devrait encourager des ménages privés à s'y établir. Les dispositions de la LIM sont complétées par des mesures telles que l'octroi de cautions et de contributions au service de l'intérêt, en faveur des petites et moyennes entreprises de montagne.

Au cours des vingt dernières années, des changements ponctuels sont intervenus en ce qui concerne les instruments de la politique régionale. L'évolution des systèmes économiques internationaux ainsi que les innovations et les réformes en Suisse ont des incidences géographiques, estimées préjudiciables pour les régions économiquement faibles. Dans le programme de la législature 1991-1995, le Conseil fédéral a annoncé un réexamen général des instruments de la politique régionale. Il a approuvé, le 28 février 1996, un message sur la nouvelle orientation de la politique régionale²⁵. Celui-ci contient des stratégies concernant la future politique régionale et des propositions en vue d'une meilleure coordination des tâches de la Confédération en matière d'aménagement du territoire. Il présente aussi un projet de révision de la LIM et un projet

²⁵ Message du Conseil fédéral du 28 février 1996 sur la nouvelle orientation de la politique régionale (96.021)

d'arrêté fédéral, limité dans le temps, instituant une aide à l'évolution structurale en milieu rural et intitulé REGIO PLUS.

La future politique régionale a pour but d'améliorer la compétitivité des diverses régions de notre pays, de favoriser leur développement durable et de contribuer au maintien de la qualité de l'habitat dans les régions périphériques. Les mesures directes d'encouragement telles que l'aide accordée en vertu de la LIM ou de REGIO PLUS seront prises selon de nouveaux critères. On accordera davantage d'importance à l'efficacité et à l'incitation qu'aux mesures de compensation fondées sur l'évolution passée.

- L'aide allouée selon la LIM servira avant tout à promouvoir les infrastructures importantes pour le développement d'une région. Elle se distinguera ainsi de la péréquation financière. L'application de cette politique, axée sur des régions peu étendues, relèvera plus que par le passé des cantons.

134.3 Régionalisation de la politique agricole

La constitution de notre pays confère en premier lieu à la Confédération la compétence en matière de politique agricole. Cependant, des voix se sont récemment fait entendre pour demander que la Confédération verse aux cantons une partie des fonds, destinés par exemple à l'aide aux investissements ou aux paiements directs, selon un barème à déterminer (enveloppe), afin qu'ils aient la possibilité de les octroyer d'après leurs propres principes.

Cette requête a été soutenue par certains intervenants lors de la consultation. Les partisans de ce système affirment que les besoins en prestations d'intérêt général et donc les mesures de politique agricole à envisager sont différents dans les zones périurbaines ou rurales, dans les localités de la région de montagne équipées pour le tourisme et dans les vallées plus reculées. En outre, ils font valoir que l'attente de la population non agricole vis-à-vis de l'agriculture varie selon les régions: la différence apparaît avant tout entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Ils rappellent à cet égard que l'article constitutionnel rejeté le 12 mars 1995 a été accepté dans les cantons francophones. Lors de la votation du 9 juin 1996, le nouvel article constitutionnel a également été accepté par les cantons alémaniques. Conformément à cette base constitutionnelle, la politique agricole relève en premier lieu de la Confédération.

Groupe de travail de l'office

En 1995, l'OFAG a chargé un groupe de travail composé de représentants des organisations paysannes et des administrations cantonales d'étudier des solutions permettant de donner davantage de latitude aux régions. Le groupe est arrivé à la conclusion que seuls les cantons entrent en ligne de compte comme unités administratives en matière de régionalisation et qu'il fallait revoir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans les domaines de la formation professionnelle, des aides aux investissements et des contributions écologiques. Cet examen a donné les résultats suivants:

- En ce qui concerne la formation professionnelle, le système de l'enveloppe pourrait entraîner un désengagement des cantons, si bien que finalement, les fonds disponibles diminueraient. Il n'est pas nécessaire de modifier le texte de la loi pour autoriser la Confédération à déterminer sa part aux coûts des postes d'enseignants et de vulgarisateurs selon des taux fixes. Cependant, un projet portant sur la réorganisation de la péréquation financière proposera la cantonalisation intégrale de la formation professionnelle, formation agricole comprise.
- La solution proposée pour les aides aux investissements répond à une requête des cantons, qui souhaitent une simplification de la procédure, dans la mesure où, en général, la Confédération ne réexaminera pas les projets quant au fond. Par contre, le principe du versement à forfait restreint la marge de manoeuvre des cantons dans l'octroi des aides. Le groupe de travail a approuvé ce principe à l'unanimité. S'il s'est montré réservé en ce qui concerne la fixation, par les cantons, des forfaits relatifs aux crédits d'investissements et aux contributions, considérant l'égalité de traitement garantie par la Confédération comme prioritaire, il n'a pas rejeté l'octroi de contributions cantonales supplémentaires.
- S'agissant des contributions écologiques, les cantons ont la possibilité de déroger aux exigences minimales imposées pour la production intégrée, après avoir consulté l'OFAG et uniquement si les conditions météorologiques mettent les cultures en grand danger.

Le groupe de travail s'est également prononcé en faveur de l'égalité de traitement en ce qui concerne les contributions écologiques. Il n'est pas favorable à ce que la Confédération finance des programmes organisés par les cantons dans des régions qui posent des problèmes. Les programmes spéciaux, par exemple destinés à réduire une charge en nitrates excessive dans un périmètre restreint, seront régionaux et seront financés localement avec l'aide du canton. Il ne faut

pas non plus que ce genre de problèmes conduisent à l'application d'exigences plus strictes dans tout le pays.

Projet de péréquation financière

A l'heure actuelle, les rapports entre la Confédération et les cantons sont compliqués dans de nombreux domaines. Le Conseil fédéral a donc décidé de les modifier fondamentalement. En juin 1994, il a chargé le Département fédéral des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances d'élaborer les grandes lignes d'une réorganisation. Le 11 mars 1996, il a ouvert la consultation sur le projet de réforme de la péréquation financière, qui vise deux objectifs principaux: le désenchevêtrement des tâches et des compétences de la Confédération et des cantons ainsi que le renforcement de l'autofinancement des cantons et, partant, l'extension de leur marge de manoeuvre. La Confédération et les cantons pourront ainsi réattribuer les tâches de sorte qu'elles soient accomplies à l'échelon approprié. Le but est de revaloriser le principe de subsidiarité et de renforcer le fédéralisme.

Dans son rapport, la direction du projet fait les *propositions* suivantes: huit des cinquante tâches remplies actuellement en commun par les cantons et la Confédération devraient à l'avenir être uniquement du ressort de cette dernière. C'est le cas de l'agriculture, notamment des mesures liées aux marchés et des paiements directs. Les améliorations foncières et les constructions rurales resteraient une tâche commune; il conviendra toutefois de mieux définir les compétences. Quant à la formation professionnelle, y compris agricole, elle incomberait aux cantons.

La restructuration devrait se faire en trois étapes: 1. inscription de la péréquation financière dans la constitution; 2. mise en oeuvre de la péréquation par la voie d'une loi fédérale; 3. désenchevêtrement des compétences (modification de la loi sur les subventions et des autres lois concernées). La première étape devrait être réalisée en l'an 2000.

Conclusion: nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

En vertu du nouvel article constitutionnel, la politique agricole continuera à relever en premier lieu de la Confédération. Le projet de péréquation financière établit le principe selon lequel la compétence de décider et la responsabilité du financement devraient appartenir à la même autorité; par conséquent, le système de l'enveloppe n'est pas envisageable. La répartition des tâches devrait dès lors se fonder sur le principe des prestations de base:

1. La Confédération veille à maintenir une agriculture exploitant durablement le sol et assume les coûts de cette politique. Elle garantit ainsi que les mêmes prestations fondamentales d'intérêt public sont fournies de manière égale sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, elle verse des contributions supplémentaires aux exploitations contraintes de produire dans des conditions difficiles (échelonnement selon la zone de handicap, art. 4 du projet de loi).

Toutes les régions ont droit aux prestations de base garanties par la Confédération. Qu'elles soient périurbaines, touristiques ou purement rurales, elles peuvent exiger que la surface soit exploitée et que la nappe phréatique et les eaux de surface soient préservées. Il en résulte partout les mêmes impératifs concernant la limitation de l'effectif de bétail et la compensation écologique.

2. Un cofinancement par la Confédération et les cantons peut être utile, dans les cas où l'appréciation joue un rôle pour juger de la nécessité d'une mesure. C'est notamment le cas des contributions octroyées à fonds perdu pour les améliorations structurelles. La Confédération doit néanmoins fixer les exigences minimales et les conditions-cadre. Certains cantons ou régions pourraient autrement engager les aides aux investissements de telle sorte que l'évolution des structures aille à l'encontre de l'objectif consistant à améliorer l'efficacité de l'agriculture; il en résulterait une augmentation des dépenses de la Confédération pour le soutien des revenus.
3. Les cantons et les régions souhaitant imposer des exigences plus strictes à l'agriculture peuvent élaborer des programmes à cette fin et les financer par leurs propres moyens. Plusieurs cantons ont par exemple décidé avant la Confédération de verser des contributions spéciales pour les arbres fruitiers haute-tige ainsi que des contributions pour la reconversion à la culture biologique, limitées dans le temps. Des mesures financées au niveau cantonal ou régional, destinées à compléter la politique agricole de la Confédération, peuvent notamment être prises dans les domaines suivants:
 - marketing régional pour les produits agricoles (soutien subsidiaire de la Confédération en vertu de l'art. 11);
 - mesures servant à alléger le marché, en faveur de produits revêtant une importance régionale particulière, tels que le bétail d'élevage (soutien subsidiaire de la Confédération en vertu de l'art. 12);

- programmes écologiques destinés à résoudre des problèmes locaux dans le domaine de l'environnement;
- programmes incitant à des prestations écologiques supplémentaires, par exemple compensation écologique dans des régions particulièrement vulnérables ou mesures visant à sauvegarder localement des paysages typiques;
- octroi d'aides aux investissements destinées à répondre à des besoins structurels régionaux ou à réaliser des constructions ne portant pas atteinte au paysage.

Dans les deux derniers cas, on pourra recourir aux instruments et aux fonds destinés à la protection de la nature et du paysage.

135 Aspects internationaux

Comme cela a été le cas au cours des années passées, notre politique agricole doit et devra tenir compte des développements susceptibles d'intervenir sur le plan international. On peut, en effet, s'attendre à un renforcement et à une accélération du phénomène de globalisation des économies, à une accentuation des pressions exercées par les pays agro-exportateurs et visant à libéraliser le commerce international des produits agricoles ainsi qu'à la poursuite du processus d'intégration européenne avec l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Est. Ces développements sont toutefois tributaires d'un certain nombre d'impondérables politiques et économiques et il est difficile, à l'heure actuelle, de dessiner de manière claire et précise le contour de l'évolution future sur le plan international. Tous les secteurs de l'économie sont exposés à ces incertitudes. La politique agricole doit établir des conditions-cadre fiables pour nos agriculteurs, tout en permettant une adaptation aux développements internationaux. C'est un des objectifs du projet de réforme soumis par le Conseil fédéral. La base légale proposée permet, en effet, aussi bien de poursuivre notre politique agricole d'une manière largement autonome que de nous adapter avec moins de difficultés aux défis internationaux de demain.

135.1 Organisation mondiale du commerce

La Suisse, membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis le 1^{er} juillet 1995, procède, conformément aux dispositions de l'accord agricole, à la mise en oeuvre des engagements de réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation ainsi que de la protection à la frontière prévue par l'accord et à laquelle elle a souscrit. Cette mise en oeuvre s'effectue en six étapes annuelles au cours d'une période de transition qui prendra fin en l'an 2000. Cependant, il s'agit d'ores et déjà de préparer la poursuite du processus de réforme envisagée dans l'accord agricole de l'OMC, dont les négociations doivent commencer en l'an 2000. A cet égard, tout porte à croire que les pays agro-exportateurs vont redoubler d'efforts et accentuer leurs pressions afin de poursuivre et d'intensifier le processus de libéralisation entamé par le Cycle d'Uruguay. Pour relever ce défi, notre pays doit se préparer et cela non pas de manière isolée, mais en concertation étroite avec d'autres pays, notamment européens, qui partagent notre conception de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Le Conseil fédéral, tout en prenant en considération les intérêts de l'ensemble de l'économie, entend défendre, dans le cadre de l'OMC, les principes et les objectifs de notre nouvelle politique agricole en mettant tout particulièrement en évidence de manière adéquate et raisonnable, des considérations autres que commerciales. Il convient de rappeler que la Suisse avait joué un rôle actif dans la constitution du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC. Notre pays devra s'engager de manière déterminée en faveur de la recherche de solutions intégrant les aspects écologiques et sociaux d'une agriculture durable. Pour le Conseil fédéral, la Suisse devra, en étroite concertation avec d'autres membres de l'OMC, faire contrepoids aux efforts des pays qui veulent instaurer un libre-échange total dans le commerce des produits agricoles sans prendre en juste considération les aspects autres que commerciaux. Il ne s'agit pas d'introduire, sous le couvert de l'écologie, des mesures protectionnistes, ni d'opposer commerce à environnement, mais au contraire de les mettre en harmonie. Dans cette optique, la Suisse s'engagera pour que soient mis en oeuvre, au niveau multilatéral, certains principes de base largement reconnus dont le plus important est celui de l'internalisation des coûts externes. En vertu de ce principe, les coûts environnementaux occasionnés notamment par l'utilisation des moyens de production et de transports, doivent être intégrés dans le prix des produits. La Suisse devra exercer son influence de manière que l'Organisation mondiale du commerce s'attelle à cette tâche et établisse des règles concrètes et applicables.

L'évolution du processus d'intégration européenne et son rythme sont actuellement empreints d'incertitudes. L'Union européenne entend, dans le cadre de la conférence intergouvernementale, établir les bases de la réforme institutionnelle qui lui permettra de relever les défis de l'avenir. A l'horizon se profilent les futures négociations d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. L'adhésion de ces pays, qui, du moins pour certains d'entre eux, disposent d'une importante population agricole et d'un potentiel de production considérable, représente sans aucun doute un défi de taille pour l'UE; elle est susceptible de provoquer des modifications de la politique agricole commune, notamment dans le domaine des prix. Quelle que soit l'évolution de ses relations politiques avec l'Union, la Suisse ne sera bien évidemment pas épargnée par de tels développements. Les prix pratiqués au sein de l'Union exercent une influence croissante sur les prix suisses.

L'évolution du processus de rapprochement de notre pays et de l'Union européenne est également grevée d'incertitudes. Dans le rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, du 29 novembre 1993²⁶, le Conseil fédéral avait indiqué que l'adhésion de notre pays à la Communauté constituait l'objectif stratégique de sa politique d'intégration. Il serait cependant nécessaire, en fonction du moment d'une éventuelle adhésion et de son contexte, de procéder à de nouvelles adaptations importantes de la politique agricole. Aussi, l'option d'une adhésion à l'EEE reste une éventualité réaliste. Dans ce rapport, le Conseil fédéral s'était cependant clairement prononcé, compte tenu du contexte politique interne, en faveur d'une approche bilatérale, dans un premier temps et pour la conclusion d'accords sectoriels destinés à approfondir les relations entre l'UE et la Suisse. Les négociations bilatérales entamées à fin 1994 visent, dans le domaine agricole, à une amélioration de l'accès au marché sur une base réciproque et à la suppression, autant que faire se peut, des entraves techniques au commerce agricole. La Suisse défend l'approche de la libéralisation progressive et différenciée selon les secteurs. Notre pays a besoin d'un meilleur accès aux marchés agricoles communautaires et aspire à ce que les négociations en cours aboutissent à un résultat équilibré. Les solutions envisagées à l'heure actuelle par les deux parties sont conformes à l'approche définie par le Conseil fédéral. Par ailleurs, l'ouverture réciproque des marchés doit être compatible avec notre réforme.

26 FF 1994 I 150

La nouvelle base légale présentée dans ce message est adaptée à toute option que la Suisse pourrait prendre en matière d'intégration européenne. Elle offre des conditions optimales à notre agriculture, si la Suisse devait rester en dehors de l'Union européenne, tout en jetant les bases d'une intégration plus poussée.

135.3 Etats-Unis

Principal exportateur de produits agricoles, les Etats-Unis exercent une grande influence sur les marchés mondiaux. La «Farm Bill 1996», publiée au printemps, prévoit un remaniement fondamental de la politique agricole qui ne manquera pas d'influer sur les marchés mondiaux. La réforme va fondamentalement dans le même sens que celles qui sont en cours en Europe. L'élément-clé est la séparation du soutien financier accordé à l'agriculture et de la production. En considération du déficit budgétaire des Etats-Unis, un abaissement annuel du plafond fixé pour les nouveaux paiements directs est proposé. Il en va de même des subventions à l'exportation, qui seront bien inférieures à la limite imposée par l'accord agricole de l'OMC.

2 Partie spéciale

20 Introduction

201 Maintien de l'agriculture

La nouvelle loi sur l'agriculture se fonde sur le nouvel article agricole 31^{octies} de la constitution (cst.)²⁷. Elle a pour objectif principal de le concrétiser en vue de la mise en oeuvre. D'autres lois offrent à cet égard un appui subsidiaire, notamment la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11), la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2), la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés («Schoggigesetz»; RS 632.11.72) et la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (RS 836.1), traitées sous le chiffre 114.3 du présent message.

²⁷ Cf. commentaire détaillé du préambule, ch. 61, Constitutionnalité

Tout comme l'ancienne base constitutionnelle (art. 31^{bis}, 3^e al., let. b, cst.), le nouvel article 31^{octies} suppose que l'agriculture paysanne ne pourrait pas exister en Suisse si elle était privée de protection et de soutien. Il charge donc la Confédération de prendre des mesures afin que l'agriculture soit maintenue et qu'elle soit à même d'accomplir ses tâches. Son existence est en danger en raison des caractéristiques spécifiques à ce secteur de l'économie et des particularités suisses²⁸.

Agriculture, secteur particulier de l'économie

L'offre et la demande présentent sur les marchés agricoles des caractéristiques qui apparaissent également dans les autres secteurs de l'économie, mais moins marquées.

Les marchés agricoles sont très instables à court terme. Les variations de rendement liées aux conditions météorologiques entraînent une réaction uniforme de l'offre tout entière et une réaction des prix en sens contraire. Les prix des produits agricoles, souvent périssables, dont la demande est peu élastique par rapport aux prix, s'effondrent donc facilement.

Les denrées agricoles font de plus partie des biens de consommation courante, dont l'achat n'augmente guère en fonction de la croissance du revenu (faible élasticité de la demande par rapport au revenu, loi d'Engel). Comme les ventes n'augmentent pas, l'accroissement de la productivité se solde ainsi par une réduction de l'allocation du travail et du capital et, en l'absence de contre-mesures, par une diminution proportionnelle de la surface cultivée.

Autre particularité: la production agricole et, plus encore, les prestations d'intérêt public doivent être fournies en fonction du lieu de production. Il convient de maintenir l'agriculture notamment dans la région de montagne, où le climat et la topographie sont plutôt défavorables.

L'Etat se voit donc dans l'obligation de prendre des dispositions visant à stabiliser la situation et à soutenir le revenu afin de sauvegarder l'agriculture. Peu nombreux sont les pays aux conditions de production exceptionnellement favorables, qui produisent dans une large mesure pour le marché mondial, où l'Etat n'apporte pas un soutien substantiel à l'agriculture.

²⁸ Cf. Horber Rudolf: «Das Agrarrecht», in Schürmann, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Berne 1994, p. 165 s.

L'agriculture en Suisse

Les prix des produits agricoles pratiqués sur le marché mondial se forment en fonction des frais de production enregistrés dans les régions de notre planète où les conditions d'exploitation sont les plus favorables. En Nouvelle-Zélande, les agriculteurs n'ont ainsi pratiquement pas besoin de bâtiments pour la production laitière. Des structures très rationnelles et une grande surface caractérisent les exploitations dans certains des pays appartenant au groupe de CAIRNS²⁹. Les salaires sont moins élevés qu'en Suisse dans presque tous les pays du monde. Les frais de transport n'offrent qu'une faible protection de distance à la plupart des produits. Les prix du pétrole sont bas et n'intègrent ni la pénurie à long terme ni le coût des atteintes à l'environnement résultant de la combustion. En outre, les denrées offertes sur le marché mondial sont fréquemment des produits excédentaires soldés. Sans protection ni soutien, seule une petite surface serait exploitée par l'agriculture dans des conditions de libre concurrence et d'ouverture intégrale des frontières. Certes, la population pourrait s'approvisionner dans des conditions normales, mais les prestations supplémentaires d'intérêt public disparaîtraient:

- la Suisse serait plus dépendante de l'étranger pour des denrées alimentaires importantes;
- une grande partie des terres agricoles seraient abandonnées à la forêt et ne seraient plus disponibles comme base de production de denrées alimentaires ni comme habitat de nombreuses espèces végétales et animales sauvages;
- le paysage ouvert se rétrécirait et son image traditionnelle serait bouleversée;
- dans de nombreuses régions, l'agriculture ne contribuerait plus à l'occupation décentralisée du territoire ni à la culture locale.

202 Aspects formels

Structure de la loi

La structure de la loi proposée dans le projet mis en consultation correspondait dans les grandes lignes à la conception des mesures présentée notamment dans

²⁹ Pays appartenant au groupe de CAIRNS: Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay

différents rapports sur l'agriculture (Septième rapport sur l'agriculture, ch. 212: amélioration des bases de production; mesures garantissant les prix et l'écoulement à la frontière et dans le pays; suppléments directs de revenu)³⁰. La situation a fondamentalement changé avec l'adoption du nouvel article constitutionnel 31^{octies}. Les tâches de l'agriculture et la manière de les accomplir se trouvent dorénavant inscrites dans notre loi fondamentale. La structure de la loi sur l'agriculture se réfère donc à cette nouvelle base constitutionnelle. Les trois groupes de mesures existants sont toutefois maintenus:

1. *Conditions-cadre favorables à la production et à l'écoulement des produits*, permettant de maintenir une production durable et bien adaptée aux exigences du marché. L'agriculture pourra ainsi dans une large mesure accomplir les tâches qui lui incombent en vertu de l'article 31^{octies}, 1^{er} alinéa, lettres a à c, cst. (titre 2).
2. *Paiements directs* rétribuant les prestations d'intérêt public visées à l'article 31^{octies}, 1^{er} alinéa, cst., pour autant que le produit des ventes ne suffise pas à cet effet (titre 3); la mesure d'accompagnement social (titre 4) fait partie de cette catégorie.
3. *Amélioration des bases de production* visant à soutenir l'agriculture dans les efforts qu'elle déploie pour fournir les prestations de production et d'intérêt général d'une manière durable et rationnelle: aides à l'investissement (titre 5); recherche, formation professionnelle, sélections végétale et animale (titre 6); dispositions destinées à prévenir les dommages que peuvent causer les organismes nuisibles et les matières auxiliaires impropres (titre 7).

Le premier titre fixe les principes régissant la mise en oeuvre des mesures. Les dispositions concernant les voies de droit et les mesures administratives, ainsi que les dispositions pénales figurent dans le titre 8; le titre 9 contient les dispositions finales.

Nouveau libellé

Le projet mis en consultation reprenait pour une part des dispositions de divers actes législatifs antérieurs. Comme les participants à la consultation ont critiqué la formulation peu cohérente, le projet a été retravaillé. Seuls les articles relatifs à la formation professionnelle et à la vulgarisation, qui se réfèrent à la loi sur la

³⁰ FF 1992 II 140, ch. 212

formation professionnelle (RS 412.10) et qui sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1994, ont connu peu de modifications. Quant aux dispositions provenant du Paquet agricole 95³¹ et concernant la désignation des produits, les matières auxiliaires de l'agriculture et la protection des végétaux, et le commerce des vins, le projet reprend les dispositions adoptées par le Parlement le 21 juin 1996.

Loi-cadre

La réforme de la politique agricole réduit fortement l'intervention de l'Etat sur les marchés. Cependant, le projet de loi sur l'agriculture reflète, lui aussi, la difficulté de saisir des phénomènes économiques dans des formules juridiques. L'évolution exige que l'on réagisse rapidement. Les mesures doivent donc être conçues de manière à garantir la flexibilité nécessaire. Les dispositions économiques et la plupart des autres prescriptions relatives au soutien accordé à l'agriculture doivent laisser au gouvernement une marge de manoeuvre suffisante. C'est pourquoi le projet a les caractéristiques d'une loi-cadre fixant les grandes lignes de l'action du gouvernement et de l'administration. Il a souvent été nécessaire de choisir des formulations potestatives et de prévoir la délégation de compétences au Conseil fédéral ou à des services subordonnés. Le Parlement aura néanmoins la possibilité d'exercer une influence décisive sur la politique agricole, car il a la compétence d'approuver le budget et l'allocation des fonds en vertu de l'article 6.

Structure du message

La partie spéciale du message correspond aux neuf titres de la nouvelle loi sur l'agriculture. Les commentaires des articles sont généralement précédés d'une présentation du contexte (condensé, conception).

21 Titre premier: Principes généraux

211 Condensé

Le premier titre du projet fixe les principes généraux applicables à la mise en oeuvre de l'ensemble des mesures. L'article 1^{er} définit le but de la loi: il reprend le mandat constitutionnel chargeant la Confédération de promouvoir l'agriculture afin que celle-ci soit à même de remplir ses multiples tâches

³¹ Message du 27 juin 1995 concernant le paquet agricole 95, FF 1995 IV 621

(art. 31^{octies}, 1^{er} et 3^e al. cst.). L'article 2 concerne les instruments mis à la disposition de la Confédération à cet effet et l'article 3 fixe le champ d'application sous la forme d'une définition légale de l'agriculture. D'après l'article 4, il convient de prendre tout particulièrement en considération les conditions de production difficiles, notamment dans la région de montagne et dans la région des collines. L'article 5 fixe les principes régissant la politique des revenus et l'article 6 les principes du financement.

212 **Commentaire du texte de loi**

212.1 **Article 1^{er}: But**

Accomplissement des tâches

Conformément au mandat constitutionnel, la Confédération doit promouvoir l'agriculture afin que celle-ci accomplisse ses multiples tâches (art. 31^{octies}, 3^e al., cst.). Il s'agit là des tâches visées à l'article 31^{octies}, 1^{er} alinéa, cst. (cf. commentaire figurant sous le ch. 61); l'agriculture est chargée d'apporter une contribution essentielle à leur accomplissement:

a. Sécurité alimentaire

Elle est assurée par la production de denrées alimentaires et de matières premières et notamment par le maintien de la capacité de production, en particulier dans le domaine de la culture des champs. Or, la production exige l'existence de débouchés et, partant, la sauvegarde des parts de marché. Par ailleurs, la protection particulière des surfaces d'assolement, prévue dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (RS 700.1) sert également à garantir la sécurité alimentaire.

b. Conservation des bases naturelles de l'existence

En exploitant le sol, les agriculteurs conservent les terres cultivables comme potentiel de production de denrées alimentaires. Le paysage rural ouvert offre des habitats aux plantes et aux animaux sauvages qui ne vivent pas dans la forêt. Les surfaces exploitées de manière extensive sont indispensables à une flore et à une faune riches en espèces. Les terres en friche ne peuvent en général leur servir d'habitat que temporairement, car sous nos latitudes, elles sont normalement envahies par la forêt.

Le paysage créé par l'agriculture marque l'image traditionnelle de la Suisse dans le Jura, sur le Plateau et dans les Alpes.

c. Occupation décentralisée du territoire

Au-delà du maintien d'un paysage ouvert, l'occupation décentralisée du territoire requiert une structure paysanne. Il ne suffit pas d'offrir des emplois dans les régions rurales, encore faut-il que les paysans et leurs familles y vivent.

Conformément à cette conception, il convient de prévoir des mesures pour les domaines suivants:

1. maintien de la production (titre 2: Production et écoulement);
2. exploitation du sol, garantie par la production et notamment par des paiements directs versés à la surface (titre 3);
3. structure paysanne, garantie par des limitations et des charges rattachées à toute une série de mesures (ch. 132.11).

Production durable et adaptée aux exigences du marché

Les paiements directs sont subordonnés à des charges écologiques, en particulier à la preuve que les prestations écologiques sont fournies (art. 67). Ces charges ont pour objectif d'assurer une production durable. Afin que celle-ci soit adaptée aux exigences du marché, la Confédération ne doit, dans la mesure du possible, employer que des instruments conformes au marché en créant des conditions générales propices à la production et à l'écoulement (ch. 114.2).

Devoir d'efficience

La Confédération doit veiller à ce que l'agriculture fournisse la prestation de production et les prestations d'intérêt général d'une manière efficiente, afin que les paiements directs nécessaires restent peu élevés (ch. 112.2). Il en résulte deux conséquences:

- l'intérêt public commande que l'agriculture tire des recettes élevées de la vente des produits (mesures mentionnées au titre 2);
- l'intérêt public commande également que les prestations concernant le marché et celles d'intérêt général soient fournies à des coûts raisonnables (mesures traitées aux titres 5, 6 et 7).

212.2 Article 2: Mesures de la Confédération

La panoplie de la politique agricole se compose de six groupes de mesures correspondant aux lettres a à f du 1^{er} alinéa, qui à leur tour se reflètent dans les titres 2 à 7 de la loi portant dispositions de fond. Voici le classement des mesures résultant de la conception présentée au chiffre 202:

1. mesures destinées à maintenir la production et à maximiser le produit des ventes (let. a);
2. rétribution des prestations d'intérêt public (let. b), mesure d'accompagnement social (let. c);
3. amélioration des bases de production notamment en vue d'une diminution des coûts (let. d à f).

L'aperçu fait ressortir que le soutien financier prédomine, en ce qui concerne le nombre et l'importance des mesures. La nouvelle loi sur l'agriculture procède en premier lieu d'une administration de prestation. Elle ne contient que peu de dispositions qui touchent directement les particuliers.

Entraide requise

Le 2^e alinéa impose aux intéressés l'entraide qui peut être exigée de leur part, conformément au principe de subsidiarité régissant l'administration. L'article 31^{octies}, 2^e alinéa, cst., subordonne expressément le soutien des exploitations paysannes à l'entraide. L'ampleur de l'entraide variera en fonction des mesures. Son rôle est d'autant plus important que la marge d'appréciation est grande dans le jugement à porter sur la mesure:

- Pour ce qui est des domaines de la qualité, de la promotion des ventes et de l'adaptation de l'offre au marché, les organisations interprofessionnelles doivent prendre des mesures d'entraide avant que la Confédération n'édicte des réglementations subsidiaires.

Les bénéficiaires doivent apporter une contribution financière substantielle destinée à promouvoir les ventes et à alléger les marchés, avant de profiter du soutien financier de l'Etat.

- Le soutien de l'Etat ne couvrira qu'une partie du coût total dans le cas des aides à l'investissement.
- L'aide aux exploitations ne peut être accordée qu'aux familles paysannes qui ne sont pas responsables de leurs difficultés financières.

Conditions générales favorables à l'écoulement des produits	Rétribution des prestations d'intérêt public, mesure d'accompagnement social	Amélioration des bases de production, réduction des coûts
Soutien financier		
Promotion des ventes dans le pays et à l'étranger (marketing, RP)	Paiements directs généraux	Aides à l'investissement pour les améliorations structurelles
Mesures visant à alléger les marchés (p.ex. stockage)	- paiements directs complémentaires - contributions pour des animaux consommant des fourrages grossiers	- contributions à fonds perdu - crédits d'investissements
Soutien des exportations (p.ex. animaux de rente et d'élevage)	- contributions aux détenteurs de bétail - contributions pour des terrains en pente	Stations de recherches
Soutien du prix du lait - suppl. pour le lait transformé en fromage - réduction du prix du beurre	- contributions pour des terrains en pente Paiements directs pour prestations écologiques particulières - contributions écologiques - contributions d'estivage	Contributions pour la formation professionnelle et pour la vulgarisation
Contributions pour la production et pour la transformation: - sucre - oléagineux - pommes de terres - fruits - matières premières renouvelables	Aide aux exploitations paysannes	Promotion de la sélection végétale et animale
Dispositions et services de la Confédération		
Réglementations subsidiaires dans les domaines: qualité, promotion des ventes, adaptation de la production et de l'offre au marché (interprofession)	Charges correspondant à la finalité des différents paiements	Conditions minimales fixées pour la formation professionnelle
Désignation des produits spéciaux		Exigences posées aux organisations d'insémination
Droits de douane et contingents tarifaires		Dispositions sur la mise en circulation de plantes vivantes et de matières auxiliaires
Observation des prix favorisant la transparence du marché		
Contingentement laitier		
Appréciation de la qualité selon des critères objectifs dans les abattoirs		
Contrôle du commerce des vins		

L'entraide joue un rôle capital dans la politique des revenus. Les agriculteurs ne peuvent s'attendre à un revenu comparable selon l'article 5 qu'en cas d'allocation efficiente du travail et du capital.

212.3 Article 3: Champ d'application

Le droit en vigueur ne contient pas de définition légale de l'agriculture. Les participants à la consultation ont critiqué cette lacune, que nous proposons donc de combler. La révision de la base constitutionnelle offre au Parlement l'occasion de réinterpréter la notion d'agriculture, conformément aux exigences du monde moderne.

Modèle se fondant sur les produits

En principe, l'agriculture est définie comme une activité économique, qui se distingue des autres secteurs par ses produits. Les produits agricoles sont des denrées alimentaires et des matières premières provenant de végétaux et d'animaux. La production de matière organique passant par la photosynthèse à la lumière du jour est le processus fondamental, qui régit aussi la garde d'animaux, les aliments pour animaux d'origine végétale.

La vente des produits provenant de l'exploitation fait partie des libertés fondamentales de l'agriculteur et leur transformation dans l'exploitation est indissociable de l'agriculture. Il en va de même pour les procédés exigeant beaucoup de ressources comme le pressurage du vin, la fabrication de produits laitiers et l'abattage des animaux. La garde de chevaux de sport peut en principe être considérée comme une activité agricole, à condition que la base fourragère de l'exploitation serve à l'affouragement (mise en valeur de produits de la ferme, à savoir d'aliments pour chevaux). La distinction des formes d'exploitation artisanales, telles que la garde de chevaux en pension avec achat de fourrages, prévue dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, demeure réservée.

L'agriculture comme secteur de l'économie et comme objet des mesures de politique agricole doit être considérée indépendamment de la structure agricole, déterminée par le nombre et la taille des exploitations³². La promotion ciblée des exploitations paysannes repose sur des mesures touchant directement les

³² Mader Luzius; «La notion d'agriculture en droit suisse: un faux problème», Feuilles sur le droit agraire 1987 (p. 132 s.)

entreprises agricoles, comme les paiements directs ou les aides à l'investissement destinées aux améliorations structurelles. Des critères appropriés permettent d'exclure les exploitations non paysannes de diverses mesures (ch. 132.1), mais ce n'est pas possible dans le cas des mesures liées au produit procédant de la protection douanière ou de l'allègement des marchés.

Entretien des ressources, une activité agricole

La plupart des surfaces de compensation écologique ont un rendement qui, même s'il est faible aux plans quantitatif et qualitatif, n'en reste pas moins utilisable. C'est particulièrement vrai pour les prairies maigres, la majeure partie des surfaces à litière, les haies et les bosquets champêtres (bois de feu). Les terrains qui à long terme n'ont aucun rendement ne sont en principe plus considérés comme surface agricole utile. L'entretien de ces surfaces peut cependant être assimilé à l'activité agricole.

Intégration de la pêche

En vertu de l'article 38, 1^{er} alinéa, du contrat de la CE, sont considérés comme produits agricoles les produits du sol, de l'élevage et de la pêche. Si l'on se fonde sur la définition du terme «agriculture» dans la constitution, la pêche ne fait pas partie des activités agricoles. Certaines mesures prévues dans la loi sur l'agriculture seront néanmoins applicables à ce secteur. La pêche professionnelle pratiquée sur les lacs est tout particulièrement confrontée à une très forte concurrence internationale. Parmi les 200 à 300 exploitations qui restent, nombreuses sont celles qui devront réaliser des investissements considérables pour adapter leurs locaux de transformation et de vente aux nouvelles prescriptions de la législation sur les denrées alimentaires. Sans soutien, l'existence de la branche est menacée.

Dans les limites des accords de l'OMC, il est prévu de soutenir les pêcheurs et les éleveurs de poissons professionnels de la manière suivante:

1. Mesures concernant la promotion de la qualité et des ventes et désignation des produits, traitées au chapitre 1 du titre 2 de la loi, notamment soutien financier de la promotion des ventes en vertu de l'article 11.
2. Crédits d'investissements pour l'aménagement des locaux de transformation et de vente, d'après le chapitre 3 du titre 5.

Les dispositions relatives aux matières auxiliaires de l'agriculture, contenues dans le chapitre 2 du titre 7, sont à respecter en ce qui concerne les aliments utilisés dans la pisciculture.

Il n'est par contre pas prévu de verser des paiements directs aux pêcheurs. Leur formation professionnelle sera comme jusqu'à présent régie par la loi sur la formation professionnelle (RS 412.10) et relèvera donc de la compétence de l'OFIAMT. Par conséquent, seuls le chapitre premier du titre 2, le titre 5 et le chapitre 2 du titre 7 de la loi sur l'agriculture s'appliquent à la pêche.

L'administration des importations de poissons et de produits à base de poissons n'est pas prévue et ne serait pas possible. Les droits de douane encore applicables ont été notifiés à l'OMC; ils ne peuvent pas être relevés.

Horticulture

Dans la législation sur le droit foncier rural et dans la loi sur l'aménagement du territoire, l'horticulture productrice est mentionnée avec l'agriculture, mais comme une branche économique séparée (art. 16 LAT et art. 7, 2^e al., LDFR). Quant au contingentement des fleurs coupées, il reposait déjà sur l'article 23 LAgr.

Le projet de loi prévoit les mesures suivantes:

1. Promotion de la qualité et des ventes selon le chapitre 1 du titre 2 et désignation des produits. L'intégration de l'horticulture productrice à l'agriculture présente notamment des avantages lorsqu'il s'agit de réaliser des projets d'ensemble tels que des expositions à l'étranger.
2. Contingent tarifaire de fleurs coupées (art. 13 OILFF³³). Par contre, il n'est pas prévu d'administrer davantage les importations de produits horticoles. Les droits de douane encore applicables étant notifiés à l'OMC et ne pouvant pas être augmentés, la protection douanière ne saurait être étendue.
3. Recherche et sélection dans le domaine des fleurs ornementales, notamment à la station fédérale de recherches de Wädenswil. La formation professionnelle sera comme jusqu'à présent régie par la loi sur la formation professionnelle (RS 412.10) et relèvera donc de la compétence de l'OFIAMT.
4. Dispositions relatives à la protection des végétaux et aux matières auxiliaires de l'agriculture.

³³ Ordonnance du 17 mai 1995 sur l'importation de légumes, de fruits et de fleurs coupées (OILFF; RS 916.121.10; RO 1995 2017)

Le champ d'application de la loi se limite au chapitre premier du titre 2 ainsi qu'aux titres 6 et 7.

Autres branches de l'économie

Même si elle ne le mentionne pas expressément, comme le droit en vigueur (art. 1^{er} LAgr), la nouvelle loi s'applique aussi aux autres branches de l'économie pour autant que celles-ci soient touchées par ses dispositions. La référence à ces secteurs, situés notamment en aval de l'agriculture, perd toutefois en importance avec la réduction de l'intervention de l'Etat sur les marchés.

212.4 Article 4: Conditions de production et de vie difficiles

Mesures différenciées selon les zones

Lors de l'exécution de la loi, il y aura lieu comme jusqu'à présent de prendre en considération la difficulté des conditions de production et de vie, notamment dans la région de montagne et dans la région des collines. L'agriculture revêt une importance toute particulière pour le paysage et le tourisme dans ces régions; or, elle ne pourrait guère exister sans soutien ciblé. Les conditions de production difficiles sont aujourd'hui compensées avant tout par des paiements directs spéciaux. Diverses mesures de politique agricole vont au-delà de la région de montagne. Outre les zones de montagne et la zone préalpine des collines, d'autres zones ont ainsi été délimitées (p. ex. zones intermédiaires). Le classement en zones sert aussi lors de l'application d'autres mesures (allocations familiales dans l'agriculture, RS 836.1; tarifs indigènes, etc.).

Démarcation des zones

La surface agricole est subdivisée en zones en vue d'une mise en oeuvre différenciée des mesures. Elle comprend la surface agricole utile (au sens étroit du terme) et la région d'estivage. La délimitation des zones et leur subdivision se fondent sur le cadastre de la production (2^e al.), qui détermine, sur la carte et dans des registres d'exploitations, le classement en zones de la surface agricole utile. La région d'estivage est documentée sur des cartes. La tenue du cadastre, relevant jusqu'à présent de la compétence de la Confédération et comprenant aujourd'hui uniquement la délimitation et la subdivision de la surface agricole utile en zones selon les difficultés de production, sera dorénavant confiée à l'OFAG. De même, la compétence de délimiter la région d'estivage passera des cantons à l'OFAG. Un seul service administratif étant dorénavant responsable de ces deux tâches, la procédure s'en trouvera uniformisée et simplifiée. Ceci

est particulièrement important, car la surface agricole utile et la région d'estivage ont une limite commune, et la délimitation peut influencer fortement sur le montant des paiements directs.

Le Conseil fédéral définit les critères de délimitation de la surface agricole utile et de la région d'estivage. Il définit en outre les critères applicables à la subdivision en zones de la surface agricole utile (3^e al.). S'agissant de la délimitation de la région de montagne et de son classement en zones, on prend actuellement en considération non seulement les conditions naturelles et les possibilités d'utilisation des terres (p. ex. conditions climatiques et topographie), mais aussi les éléments qui déterminent les conditions de vie (p. ex. trafic et transports publics).

212.5 Article 5: Revenu

L'agriculture se voit attribuer, à l'article 31^{octies}, 1^{er} alinéa, cst., des tâches qui vont au-delà de la simple production de denrées alimentaires. En versant des paiements directs, la Confédération veille à ce que les prestations fournies soient équitablement rétribuées (art. 31^{octies}, 3^e al., let. a, cst.). Si le revenu n'est pas suffisant, on peut s'attendre que l'agriculture ne s'acquitte plus des tâches d'intérêt public exigées par la société ou que ces prestations soient insuffisantes. Il importe donc d'assurer un revenu comparable afin d'atteindre les objectifs de politique agricole.

L'article 5 fixe l'objectif selon lequel les exploitations répondant aux critères de la durabilité et de la performance économique atteignent un revenu comparable. La comparaison des revenus est prévue comme instrument de contrôle destiné à garantir que le revenu agricole reste relié à l'évolution générale des revenus. En raison de la faible mobilité des facteurs de production, les exploitations agricoles tendent à subsister très longtemps même si l'on observe déjà des pertes de capital. Les exploitations performantes doivent néanmoins atteindre un revenu leur permettant d'effectuer les investissements nécessaires au maintien du capital et au développement afin qu'elles puissent fournir les prestations requises. Ce n'est qu'à cette condition que la politique agricole sera aussi durable sur le plan économique.

La comparaison des revenus donne indirectement des indications permettant de juger si et dans quelle mesure l'accomplissement des tâches est en danger. Elle permet aux pouvoirs publics de réagir avant que l'agriculture ne cesse visiblement de fournir ses prestations et que les structures nécessaires à cet effet ne

soient irrémédiablement perdues. La méthode sectorielle de calcul du revenu continuera d'être utilisée comme instrument de contrôle supplémentaire.

1^{er} alinéa Comparaison des revenus

Calcul sectoriel des revenus

Cette méthode de calcul repose sur la participation de toute l'agriculture au produit intérieur brut³⁴. L'évolution du revenu global du secteur permet de tirer, du moins à court terme, certaines conclusions relatives à l'évolution du revenu réalisé par les exploitations. Elle est moins influencée par les décisions des agriculteurs prises en matière de structures que par la comparaison des revenus par exploitation.

Comparaison des revenus par exploitation

Selon le 1^{er} alinéa, les exploitations performantes devraient réaliser un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques. Pour le vérifier, on comparera le produit du travail moyen réalisé dans les exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique avec le revenu du travail moyen de la population non agricole.

La comparaison des revenus fondée sur l'article 29 de la loi en vigueur a perdu toute relation avec la réalité. Depuis des années, il n'est plus possible de combler l'écart entre le revenu agricole et les revenus non agricoles par l'adaptation annuelle des mesures de la politique agricole.

A l'avenir, les interventions de l'Etat qui sont encore prévues auront pour objectif non pas la couverture des frais de production, mais la réalisation de recettes optimales sur le marché (art. 7). La comparaison des revenus servira en premier lieu à déterminer les besoins en paiements directs. Ceux-ci seront évalués selon l'évolution de la situation à long terme. Les paiements directs doivent fournir aux agriculteurs des recettes de base, sur lesquelles ils peuvent fonder leur activité d'entrepreneur. Les corrections effectuées à court terme affaiblissent la stratégie consistant à faire dépendre directement le revenu agricole des prestations fournies sur le marché et visant à inciter les agriculteurs à obtenir de bonnes recettes (ch. 113). C'est pourquoi la formulation du 2^e alinéa est restrictive; cette disposition ne devrait s'appliquer qu'exceptionnellement.

³⁴ Union suisse des paysans, Comptes économiques de l'agriculture de la Suisse pour les années 1987-1994, Brugg, 1995

En l'occurrence, il ne s'agit pas de comparer en termes absolus les niveaux de vie, car les avantages et les inconvénients de l'activité agricole et de la vie à la campagne et ceux des autres branches ne peuvent être quantifiés ni appréciés objectivement. C'est une des raisons pour lesquelles il n'est pas nécessaire que les deux revenus se situent toujours au même niveau. Les pouvoirs publics doivent plutôt veiller à ce que les tendances ne divergent pas à moyen terme.

Exploitation durable

Les résultats du dépouillement centralisé des données comptables effectué par la Station fédérale de recherches en économie et technologie rurales (FAT) servent à mesurer le revenu agricole. Seules les entreprises pratiquant une exploitation durable et remplissant les exigences en matière de technique comptable sont prises en considération dans la statistique: elles reçoivent des paiements directs généraux et prouvent qu'elles fournissent les prestations écologiques requises à l'article 67.

Performance économique

Un revenu comparable présuppose une deuxième condition: les prestations doivent être fournies d'une manière efficiente. D'après le Septième rapport sur l'agriculture, la mise en oeuvre des mesures de politique agricole devra dorénavant s'appuyer sur les exploitations gérées de façon rationnelle, dont la taille correspond aux possibilités techniques actuelles et se développe en fonction de celles-ci³⁵. Les moyens techniques modernes permettent à la famille paysanne d'accomplir une bonne performance s'agissant aussi bien des quantités produites que de la culture des surfaces ou de l'effectif de bétail. Si l'on voulait prendre des exploitations très rationalisées, telles qu'elles existent à l'étranger, comme étalon de performance, on devrait comparer les revenus sur la base de calculs-types. On devrait alors se référer à des présuppositions frôlant l'arbitraire mais, surtout, on négligerait les structures suisses. C'est pourquoi il est prévu de recourir comme avant aux résultats comptables pour apprécier la situation en matière de revenus. Cependant, seules les exploitations qui utilisent efficacement le travail et le capital, soit celles qui obtiennent de bons résultats comptables, seront prises en considération dans la comparaison.

Il est tout à fait possible de bien utiliser les capacités en travail et en capital, même dans les petites exploitations. Si l'agriculteur tire un revenu accessoire d'une activité non agricole, l'exploitation peut néanmoins être prise en considération pour la comparaison des revenus. Seulement, on ne tiendra compte que

³⁵ FF 1992 II 140, ch. 343, conclusion

du revenu agricole par rapport aux facteurs travail et capital investis dans l'agriculture.

Revenu de référence

Le nouveau relevé de l'office fédéral de la statistique concernant la structure des salaires fournit les données relatives au revenu extra-agricole servant de référence dans la comparaison, à savoir le revenu moyen du travail réalisé par l'ensemble des personnes actives dans les autres secteurs de l'économie. Il n'est donc plus nécessaire d'appliquer les coefficients de pondération qui rendaient le calcul compliqué. La nouvelle valeur de référence est compréhensible pour tout un chacun. La statistique des salaires regroupe les revenus dans différentes classes de qualification, qui vont des activités simples aux tâches de cadre. Or, toutes ces catégories se retrouvent dans la gestion d'une exploitation agricole. C'est pourquoi les revenus moyens réalisés par la population non agricole sont un bon terme de comparaison.

Revenu comparable

Les exploitations qui utilisent efficacement le travail et le capital devraient réaliser un revenu comparable. Elles prouvent que les conditions générales créées par l'Etat et les mesures de soutien se répercutant sur le revenu suffisent pour que les agriculteurs puissent suivre l'évolution des autres groupes sociaux en matière de revenu. De nombreuses exploitations moins performantes, utilisant moins bien les facteurs de production, continueront cependant d'exister (ch. 132.2) tout en réalisant un revenu proportionnellement moins élevé. La rémunération équitable des prestations prévue à l'article 31^{octies}, 3^e alinéa, lettre a, cst. est garantie lorsque les conditions-cadre permettent aux exploitations performantes d'atteindre le revenu comparable.

Les résultats des exploitations-témoins prouvent qu'en 1994, une part considérable des exploitations ont atteint ce revenu. Certes, le revenu a de nouveau baissé en 1995 à la suite de la chute des prix de la viande, mais on peut tout de même s'attendre à ce qu'une part des exploitations atteignent un revenu comparable. Le plan financier et l'évaluation des conséquences financières de la réforme, présentés au chiffre 3 du présent message, se fondent sur la supposition que dans les années à venir, cette part ne diminuera pas. Tant qu'elle restera importante, on pourra admettre que les conditions-cadre répondent aux exigences fixées au 1^{er} alinéa.

Appréciation régionale

Il est prévu d'apprécier les revenus à l'échelle régionale: les paysans comparent leur revenu avant tout à celui de la population environnante. Une comparaison régionale pourra se rapporter aux zones fixées dans le cadastre de la production, plusieurs zones étant regroupées dans une région. Elle implique toutefois un dépouillement des relevés concernant la structure des salaires selon les régions.

Planification à moyen terme

La comparaison des revenus inscrite au 1^{er} alinéa est étroitement liée au cadre financier prévu à l'article 6, qui sert à la planification des mesures de politique agricole à moyen terme. La dotation des mesures principales de la Confédération ne sera plus décidée d'année en année, mais pour quatre ans au plus. D'une part, cette solution augmente la prévisibilité et la sécurité pour les agriculteurs; d'autre part, l'enveloppe budgétaire sera ainsi fixée pour un certain temps et la marge de manoeuvre pour le réglage fin s'en trouve limitée. La comparaison est un bon moyen de planifier les fonds nécessaires à moyen terme.

2^e alinéa Mesures temporaires

L'article 6 prévoit que la plupart des moyens financiers seront fixés pour quatre ans au maximum. Il faut néanmoins garder la possibilité de réagir vite à des situations imprévisibles. Le 2^e alinéa permet précisément de le faire dans des circonstances exceptionnelles si, par exemple, le marché s'effondre en raison d'une épizootie ou d'autres événements. Les mesures doivent être limitées dans le temps; le cas échéant, elles pourront être financées par des crédits supplémentaires:

Par souci de souplesse, les mesures urgentes visant à soutenir le revenu devraient être exclues de l'enveloppe financière prévue à l'article 6. Il s'agit notamment des mesures destinées à alléger les marchés.

3^e alinéa Autres branches de l'économie et situation financière de la Confédération

Dans la comparaison des revenus, il convient de prendre en considération les autres branches de l'économie et la situation économique de la population non paysanne, ainsi que la situation financière de la Confédération. Cette exigence - tout comme celle concernant l'entraide, prévue à l'article 2, 2^e alinéa - présuppose que l'agriculture fournisse ses prestations d'une manière efficiente. Or, la comparaison à elle seule ne suffit pas pour établir avec certitude si la productivité des exploitations évolue correctement. Il convient donc d'effectuer des

contrôles qui se fondent sur les données portant sur l'ensemble du secteur. Le compte global de l'agriculture³⁶ mentionné dans le commentaire du 1^{er} alinéa sert de base à cet effet. Cet instrument supplémentaire permet de comparer l'évolution de l'économie prise dans son ensemble et celle de l'agriculture. Il facilite notamment la prise en compte du développement de la productivité dans l'appréciation des revenus.

212.6 Article 6: Enveloppe financière

Suite au déplacement des fonds du soutien lié au produit vers les paiements directs, les dépenses de la Confédération destinées aux exploitations ont gagné en importance. En fixant le cadre financier pour quatre ans au maximum dans les principaux domaines d'activité, les pouvoirs publics offrent aux agriculteurs des conditions générales plus stables, ce qui satisfait à un impératif d'ordre institutionnel. En outre, cette manière de procéder répond à un postulat déposé au Conseil national, qui préconise une planification des dépenses de la Confédération sur une période de dix ans³⁷.

C'est pour cette raison et en considération de la portée financière des dépenses pour l'agriculture que nous proposons d'utiliser davantage l'instrument de l'enveloppe financière. Celui-ci a déjà fait ses preuves en ce qui concerne les contributions aux frais des détenteurs de bétail dans la région de montagne et les contributions à l'exploitation agricole du sol. Par enveloppe financière, on entend un plafond des crédits de paiements prévus pour des tâches déterminées, fixé par l'Assemblée fédérale pour plusieurs années. Les crédits de paiements eux-mêmes sont approuvés annuellement dans le cadre du budget.

Une enveloppe financière est prévue pour les principaux groupes de tâches de la Confédération:

- soutien de la promotion des ventes (art. 11: promotion des ventes);
- mise en valeur du lait (art. 36: supplément pour le lait transformé en fromage, art. 37: promotion des ventes dans le pays, art. 38: aides à l'exportation);

³⁶ Union suisse des paysans; Comptes économiques de l'agriculture de la Suisse, Brugg, annuels

³⁷ Postulat 94.3281, Groupe AdI/PEP, Abandon du système de soutien des prix au profit des paiements directs

- compte sucrier (art. 52);
- autres mesures en production végétale (art. 53: oléagineux, art. 54: pommes de terre, art. 55: fruits, art. 56: matières premières renouvelables, art. 57: autres cultures);
- paiements directs (art. 68: paiements directs complémentaires, art. 69: contributions pour les animaux consommant des fourrages grossiers, art. 70: contributions aux frais des détenteurs de bétail, art. 71: contributions pour des terrains en pente, art. 72: contributions écologiques, art. 73: contributions d'estivage);
- améliorations structurelles (art. 90 et 102: contributions et crédits d'investissements);
- promotion de la sélection végétale et animale (art. 138: sélection végétale, art. 140: sélection animale).

D'après le compte d'Etat 1995, plus de 80 pour cent des dépenses seraient ainsi gérées au moyen d'enveloppes financières.

Afin que la Confédération soit à même de réagir à court terme comme prévu à l'article 5, 2^e alinéa, les fonds seront fixés dans le cadre du budget ordinaire pour les mesures suivantes: allègement des marchés (art. 12), soutien des exportations (art. 23), aide aux exploitations paysannes (art. 75).

La Confédération peut fixer les moyens financiers pour plusieurs années à condition que les marchés se soient stabilisés dans la nouvelle organisation. Des turbulences ne sont pas exclues au début de la phase transitoire et il ne faut pas réduire la marge de manoeuvre du Conseil fédéral. C'est pourquoi la solution de l'enveloppe financière ne sera appliquée qu'à partir de la période 2000 à 2003: le message est prévu pour 1998 (ch. 131.2).

22 Titre 2: Production et écoulement

221 Principe

221.1 Structure

Ce titre résume les conditions-cadre établies par la Confédération pour la production et l'écoulement des produits agricoles. Le premier chapitre contient les dispositions de caractère économique qui concernent l'agriculture en général et qui ne sont pas spécifiques aux produits. Nous aimerions éviter la multiplication de dispositions spécifiques.

Les réglementations spécifiques aux produits sont cependant nécessaires lorsque les dispositions économiques générales ne suffisent pas pour atteindre les objectifs. Ainsi, les betteraves sucrières et les oléagineux ne seraient guère cultivés sans soutien ciblé, le prix à l'importation étant trop bas en raison du faible droit de douane. Selon leur importance économique, les dispositions spécifiques sont présentées dans l'ordre suivant: économie laitière (chap. 2), production animale (chap. 3), production végétale (chap. 4), viticulture (chap. 5).

221.2 Commentaire de l'article 7

Les dispositions du titre 2 constituent la base permettant à l'agriculture suisse de maximiser les recettes (quantité et prix) provenant de la vente des produits sur les marchés intérieur et extérieur. L'intérêt public commande que la majeure partie du revenu provienne de la production en dépit d'une plus grande ouverture des frontières et d'une concurrence renforcée: il convient de limiter le montant des paiements directs.

L'article 7 fixe les grands axes de toutes les mesures de la Confédération visées au titre 2. Il s'agit d'atteindre une forte valeur ajoutée à la faveur d'un produit des ventes élevé, alors que les titres 4 à 6 traitent des mesures contribuant à réduire les coûts.

Le principe fixé à l'article 7 vise non seulement un prix élevé, mais encore un équilibre optimal entre la quantité et le prix. En effet, il faut prendre en considération les perspectives à long terme et s'efforcer, par exemple, de maintenir la quantité produite dans le domaine du lait. L'approvisionnement du pays impose

en outre que l'on garde une culture des champs variée et que l'on dispose de surfaces d'assolement suffisantes. La sauvegarde de ces surfaces, exigée dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (art. 16 à 20; RS 701.1), contribue également à atteindre l'objectif.

222 Dispositions économiques d'ordre général

222.1 Condensé

Afin de contribuer à maximiser les recettes provenant de la vente pour l'ensemble des produits, la Confédération édicte des dispositions dans les domaines suivants: qualité (art. 9 et 10); promotion des ventes (art. 9 et 11); allègement du marché (art. 9 et 12); désignation des produits (art. 13 à 15); importation (art. 16 à 22); exportation (art. 23); observation des prix (art. 24).

Le Parlement a traité les articles concernant les importations et les exportations dans le cadre de la transposition des accords du GATT en 1994. Ces dispositions ont été reformulées et, dans certains cas, adaptées.

222.2 Commentaire du texte de loi

222.21 Section 1: Qualité, promotion des ventes, allègement du marché

Le principe de subsidiarité énoncé à l'article 31^{octies} cst. revêt une importance toute particulière en ce qui concerne la qualité, la promotion des ventes et l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché. Ce sont avant tout les intéressés eux-mêmes qui doivent multiplier les efforts dans ces domaines (art. 8). La Confédération n'interviendra pas s'ils ne prennent pas de mesures d'entraide de leur propre chef. Elle peut leur apporter un soutien de deux manières. Premièrement, elle peut adopter des dispositions contraignantes par voie d'ordonnance sans que des moyens financiers soient engagés (art. 9). Il faut cependant que diverses conditions restrictives soient remplies: avant tout, les intéressées doivent avoir pris les dispositions nécessaires au sein d'interprofessions. Le principe selon lequel la réglementation de l'Etat a un caractère subsidiaire s'inspire de la loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs (RS 944.0) et de la loi sur la protection de l'environnement (art. 41a, RS 814.01). Deuxièmement, la Confédération peut apporter à titre

subsidaire un soutien financier aux mesures destinées à promouvoir les ventes et à alléger le marché (art. 11 et 12). Les conditions de ce soutien diffèrent de celles de l'adoption des dispositions par voie d'ordonnance: notamment l'existence d'une organisation interprofessionnelle n'est pas requise.

Article 8 Entraide

1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa énumère les trois domaines dans lesquels la Confédération n'édicté normalement pas de dispositions. Si les producteurs considèrent que des règles s'imposent, ils doivent les adopter eux-mêmes ou, le cas échéant, dans le cadre de l'interprofession.

Premièrement, c'est la qualité des produits qui devrait être réglementée par les intéressés dans le cadre de l'entraide. Certes, la Confédération pose des exigences minimales dans la législation relative aux denrées alimentaires (p. ex. règles sanitaires), mais si les milieux concernés veulent appliquer des normes plus sévères ou, par exemple, introduire un système permettant d'assurer la qualité, ils doivent faire le nécessaire par leurs propres moyens. Ils ne prendront que des mesures qu'ils seront à même de faire valoir sur le marché, contribuant ainsi à améliorer la valeur ajoutée. La Confédération n'adoptera des dispositions relatives à la qualité allant au-delà de la législation sur les denrées alimentaires que dans des cas exceptionnels clairement définis (art. 9 et 10).

La promotion des ventes est le deuxième domaine incombant pour l'essentiel aux intéressés. Elle comprend des mesures de communication comme la publicité, la promotion au sens strict et les relations publiques. Enfin, le troisième champ d'activités concerne l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché. La Confédération réduira son engagement sur les marchés après la réforme agricole; la prise en charge et la livraison obligatoires seront supprimées à moyen terme. Les producteurs joueront un rôle plus actif: sauf exception, ils devront à l'avenir convenir des quantités, des prix et de la qualité avec les transformateurs et les commerçants. L'interprofession est un forum idéal à cette fin. Les trois échelons de la filière doivent en premier lieu s'employer ensemble à optimiser le fonctionnement du marché et finalement, à répondre au mieux aux attentes des consommateurs.

2^e alinéa

Une interprofession est une organisation privée qui regroupe les producteurs et les transformateurs d'un produit. Les commerçants peuvent également être représentés s'ils le souhaitent et si les autres échelons ne s'y opposent pas.

Les différents milieux professionnels peuvent être composés de plusieurs groupements. Cette structure est destinée à garantir la représentation des divers intérêts. Une interprofession est le plus souvent organisée autour d'un produit, par exemple la viande de porc, les pommes de terre ou une sorte de fromage. Dans certains cas, des produits différents ont des caractéristiques voisines et l'interprofession s'occupe d'un groupe de produits, comme dans le secteur des légumes. Par ailleurs, elle peut avoir pour objectif d'organiser la production et l'écoulement de produits issus d'un mode de production déterminé, comme la culture biologique.

Lorsque la production et la transformation du produit ont lieu sur l'ensemble du territoire national, l'interprofession est nationale (p. ex. céréales panifiables). Elle est par contre régionale si la production ne couvre pas tout le territoire suisse et la transformation est limitée à une région (p. ex. fromage d'Appenzell).

Article 9 Dispositions de durée limitée

Si toute une série de conditions sont réunies, le Conseil fédéral peut apporter son soutien aux mesures d'entraide par la voie d'une ordonnance de durée limitée. Ces conditions sont très restrictives, car les intéressés sont en principe appelés à gérer eux-mêmes la qualité, la promotion des ventes et l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché. Deux conditions principales doivent notamment être remplies pour que le Conseil fédéral puisse édicter une ordonnance:

- les intéressés ont pris les mesures nécessaires au sein d'une interprofession;
- l'efficacité d'une mesure est compromise, car une partie de la branche lui refuse son appui ou s'y oppose;

A titre d'exemple, le Conseil fédéral pourrait édicter une ordonnance instituant un système destiné à assurer la qualité de la viande si une interprofession existe dans le domaine de la viande et que ses efforts visant à instituer un tel système d'une manière autonome ont échoué: une partie des partenaires ne participe pas au système et le secteur de la viande ne parvient pas à regagner la confiance des consommateurs suisses.

Quant à l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché, il serait par exemple pensable que les producteurs de fruits s'engagent à destiner une partie de la récolte à la transformation industrielle ou à échelonner la mise sur le marché en cas de récolte abondante. Une ordonnance serait édictée si un

certain nombre de producteurs ne respectaient pas cet engagement, de sorte que cette mesure n'atteindrait pas son objectif, qui consiste à stabiliser les prix.

Lettres a à c

La Confédération ne reconnaîtra les mesures d'entraide prises par l'interprofession dans les trois domaines précités que si les conditions suivantes sont réunies:

- L'interprofession doit être représentative. Chaque échelon de la filière (production, transformation et, le cas échéant, commerce) est équitablement représenté. Ainsi, 75 pour cent des transformateurs qui représentent 50 pour cent du volume transformé font partie de l'interprofession. L'échelon des producteurs peut à son tour regrouper plusieurs organisations qui réunissent 75 pour cent des producteurs et représentent 50 pour cent de la production.
- Afin d'éviter les conflits d'intérêts, l'interprofession ne peut exercer elle-même d'activités dans la production, la transformation et le commerce.
- Les décisions doivent être prises par une grande majorité des intéressés, soit par exemple une majorité de deux tiers. Bien entendu, une majorité dépassant à peine le 50 pour cent est insuffisante. D'autres conditions pourraient aussi être exigées, par exemple une majorité à chaque échelon de l'interprofession.

Ces conditions sont valables pour l'ensemble des secteurs. L'interprofession pourrait difficilement être la même dans le secteur du vin que dans celui de la viande de porc. Les principes de base sont identiques, mais les dispositions particulières doivent pouvoir varier d'un produit à l'autre.

La formulation de l'article ne permet pas d'astreindre les producteurs à contribuer au financement des mesures prises dans les trois domaines considérés. Les taxes obligatoires doivent se fonder sur des dispositions figurant dans une loi; la délégation au Conseil fédéral n'est pas possible.

Article 10 Dispositions relatives à la qualité des produits

A l'avenir, notre agriculture devra davantage faire face à la concurrence internationale, ce qui rend absolument nécessaire une très bonne qualité des produits. La marchandise destinée à l'exportation devra en particulier satisfaire à des conditions plus sévères que les exigences prévues par la loi sur les denrées alimentaires. En vertu de l'article 10, le Conseil fédéral est compétent

pour adopter des dispositions en matière de qualité, applicables avant tout à la production (assurance de la qualité). Il peut le faire sans que les intéressés se soient regroupés dans une interprofession et sans qu'ils aient pris de mesures adéquates. Une réglementation relative à l'assurance et au contrôle de la qualité est ou peut se révéler nécessaire avant tout dans les domaines où la part des exportations est considérable.

Dans le secteur laitier, une disposition portant sur l'assurance de la qualité est proposée à l'article 41; elle est indispensable pour transposer les dispositions sanitaires de l'UE (directive 92/46 CEE) dans notre pays. C'est la seule manière de garantir que la Suisse puisse continuer d'exporter des fromages vers l'Union. Mais il y a lieu d'étendre à titre préventif son champ d'application à d'autres domaines, car l'UE pourrait par exemple prévoir des réglementations analogues dans les secteurs de la viande ou de la production végétale. Par souci de souplesse, nous proposons donc de formuler cette disposition d'une manière globale et de l'intégrer dans la section 1 des dispositions économiques générales.

Article 11 Promotion des ventes

Objectif

La Confédération apporte déjà son soutien à la promotion des ventes de produits importants (mesures de communication: publicité, promotion, relations publiques). Ce soutien fait partie des objectifs visés à l'article 7. En outre, il est nécessaire d'aider l'agriculture suisse dans ce domaine pour des raisons tenant à l'égalité de traitement: chez nos voisins, l'Etat favorise la promotion des ventes par un soutien financier direct (p. ex. par l'intermédiaire de la SOPEXA en France) ou, du moins, il fixe des conditions-cadre propices à l'entraide (p. ex. contributions obligatoires des producteurs, en Allemagne et en Autriche, destinées à financer leurs organisations de marketing, CMA et AMA).

L'article 11 ne vise pas à garantir des fonds supplémentaires, mais à asseoir ce soutien sur une base légale uniforme tout en permettant d'en remanier la conception.

Les produits agricoles en général et ceux du pays en particulier sont soumis à une concurrence accrue en raison du développement de produits de substitution et de l'ouverture des frontières. Le remède principal réside dans l'amélioration de la compétitivité, qui passe par l'assouplissement des marchés; en outre, il convient de rendre plus efficiente l'allocation des deniers publics destinés à la promotion des ventes.

Directives communes

Afin d'améliorer l'efficacité aux plans national et international, la Confédération n'apportera plus son soutien qu'à des efforts de promotion coordonnés: les bénéficiaires potentiels de fonds fédéraux devront adopter des directives communes portant sur la promotion des ventes de produits agricoles suisses. Les mesures à proprement parler devraient être mises en oeuvre d'une manière largement décentralisée. Seuls ceux qui appliqueront les directives communes pourront dorénavant bénéficier de contributions fédérales. Celles-ci ont pour objectif d'éviter que des messages contradictoires concernant l'agriculture suisse et les produits agricoles soient diffusés dans le public, mais elles ne sauraient limiter l'imagination et la créativité des intéressés.

La Confédération peut encourager les efforts des organisations nationales et régionales représentant des producteurs de tous les groupes de produits, des transformateurs, des commerçants et des collectivités pratiquant la promotion des ventes de spécialités régionales. De cette manière, le soutien ne se limite pas aux interprofessions.

Promotion des ventes sur le plan régional

La Confédération devrait également avoir la possibilité d'apporter son soutien aux organisations qui ont pour tâche de promouvoir les ventes des spécialités régionales. Elle fournira ainsi une contribution essentielle au développement d'une politique régionale coordonnée (ch. 134.2). Il convient à cet égard de trouver des synergies avec le programme REGIO PLUS³⁸ dans la mesure où c'est possible et souhaitable. REGIO PLUS a pour objectif d'aider la population vivant en milieu rural à surmonter les difficultés liées à l'évolution structurelle. Une étroite collaboration des services fédéraux compétents est prévue à cet effet.

Financement et répartition des fonds

La Confédération fixera tous les quatre ans une enveloppe financière pour les mesures de soutien destinées à la promotion des ventes (art. 6). Le Conseil fédéral fixe les critères de répartition des fonds par voie d'ordonnance. En principe, le montant consacré à chaque groupe de produits sera fonction de la part de ce groupe à la production finale de l'agriculture suisse; il sera échelonné selon le potentiel que les différents groupes représentent sur les marchés intérieur et extérieur. En ce qui concerne chaque catégorie, les organisations devraient bénéficier d'une aide proportionnelle à leur apport financier. Une

³⁸ Cf. message du 28 février 1996 sur la nouvelle politique régionale

partie des fonds disponibles sera réservée au financement de programmes de promotion régionaux.

En vue d'une allocation efficiente, les deniers publics ne serviront à financer les campagnes qu'à titre subsidiaire. Ainsi, ils ne seront consacrés qu'aux domaines où il existe un potentiel et où les professionnels et les commerçants sont prêts à investir eux-mêmes.

Soutien de la promotion des ventes dans le pays et à l'étranger

Outre les efforts visant à promouvoir les ventes à l'étranger, la Confédération devrait comme jusqu'ici être à même de soutenir les mesures prises sur le marché intérieur. La protection douanière étant réduite, il faudra se disputer davantage la faveur des consommateurs; les différentes organisations de marketing étrangères renforceront probablement leurs activités en Suisse. Les considérations liées à l'efficience plaident également en faveur de l'idée d'investir une partie des ressources en Suisse: on peut s'attendre que les travaux de prospection soient moins importants et que les messages passent plus rapidement dans ce cas de figure. Enfin, cette solution paraît raisonnable compte tenu de la stratégie axée sur le développement durable.

Délégation des tâches, activités communes

La Confédération devrait ultérieurement déléguer certaines tâches (examen préliminaire de demandes, procédure administrative d'octroi des contributions fédérales).

Si les professionnels prennent ensemble les mesures de promotion des ventes afin d'être plus efficaces, la Confédération devrait avoir la possibilité d'y apporter son soutien tout comme elle le fait pour les campagnes liées au produit menées par les différentes organisations. Voici quelques exemples de mesures dont la mise en oeuvre commune semble raisonnable:

- information du public, visant à éviter les doubles emplois et les messages contradictoires;
- promotion des ventes à proprement parler, par exemple création de plates-formes communes pour la présentation de produits dans le pays et à l'étranger (foires);

- publicité générale pour l'agriculture suisse. Favorisant une bonne image de l'agriculture suisse, elle n'est pas liée aux produits. Elle sert de base à une communication efficace et ciblée (publicité, promotion des ventes, relations publiques);
- prospection du marché (destinée à éviter les chevauchements).

La Confédération devrait soutenir ces activités selon l'intérêt économique général. La question est de savoir dans quelle mesure elles profitent à des bénéficiaires précis. Cela veut dire, par exemple, que la publicité de base pour l'agriculture suisse, dont l'utilité ne se laisse que difficilement attribuer aux différents bénéficiaires, recevra une part plus importante des fonds que la prospection du marché, qui peut être en majeure partie exécutée sur mandat et dont les frais devraient être en principe couverts sans aide extérieure.

Article 12 Allègement du marché

Cet article sert de base aux mesures de la Confédération visant à alléger le marché en cas de difficultés d'écoulement: les effondrements de prix qui pourraient avoir des répercussions disproportionnées sur la situation du revenu dans l'agriculture sont contraires à l'intérêt public.

L'écoulement difficile ne peut être invoqué qu'en cas d'excédents saisonniers ou résultant des conditions naturelles. Les mesures visant à alléger le marché ne porteront pas sur les excédents structurels et leur durée sera donc en règle générale inférieure à une année.

La Confédération ne financera les interventions de ce type que si les cantons ou organisations intéressés ont pris les mesures d'entraide que l'on peut exiger de leur part.

Les mesures d'urgence destinées à alléger le marché s'imposent précisément dans une organisation libérale. Les marchés agricoles sont inélastiques, de sorte que même un faible excédent de l'offre peut avoir des conséquences néfastes sur les prix et les revenus. Une offre excédentaire peut résulter de variations saisonnières (p. ex. veaux), de fluctuations de la récolte (p. ex. fruits et pommes de terre) ou d'une pénurie de fourrages (p. ex. animaux d'élevage et de rente). Les mesures temporaires visant à alléger le marché sont un moyen efficace d'atténuer l'impact de ces phénomènes.

222.22 Section 2: Désignation

Articles 13 à 15

Le message du 27 juin 1995 concernant le Paquet agricole 95 (art. 18a à 18c LAgr) commente ces trois articles. Les dispositions arrêtées par le Parlement le 21 juin 1996 ont été intégrées dans le projet de loi.

222.23 Section 3: Importation

- La ratification de l'accord agricole de l'OMC et les valeurs fixées dans le tarif général³⁹, imposent une limite supérieure à la marge de manoeuvre dont disposent les autorités pour fixer les droits de douane. Le taux maximal du droit de douane est notifié au plan international et subordonné à la liste d'engagements LIX-Suisse-Liechtenstein.

Les adaptations du droit agraire fédéral à l'accord agricole de l'OMC arrêtées le 16 décembre 1994 portent en premier lieu sur la tarification: les anciennes mesures de protection à la frontière ont été transformées en droits de douane. En conséquence, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que les suppléments de droits de douane et de prix ont été supprimés. Les importations ne sont depuis lors gérées qu'au moyen des droits de douane différenciés prévus à l'intérieur et à l'extérieur de contingents tarifaires.

Tout Etat membre est en principe libre de définir la procédure et la manière dont le droit national détermine les droits de douane dans les limites des taux prescrits au plan international. Mais afin de remplir les exigences de l'OMC en matière de transparence et de prévisibilité, il doit respecter les dispositions de l'accord de l'OMC sur les licences, qui prescrit par exemple un délai de 21 jours pour la modification des droits de douane. Les articles 16 à 22 transposent ces règles internationales dans le droit suisse.

Les dispositions concernant l'importation s'appliquent aux différents produits agricoles et réglementent concrètement la perception des droits de douane ainsi que les conditions et les charges dont est assortie, le cas échéant, l'importation à l'intérieur du contingent tarifaire.

³⁹ Annexe 1 de la loi sur le tarif des douanes

Pour l'essentiel, les articles 16 à 22 du projet correspondent, quant au fond, aux articles 23 à 23b, 23d et 24a de la loi sur l'agriculture en vigueur (version adoptée par le Parlement le 16 décembre 1994 dans le cadre de l'adaptation de la législation aux accords du GATT/OMC⁴⁰). Un commentaire circonstancié de ces dispositions figure dans le message 2 GATT⁴¹. L'assouplissement des restrictions concernant le droit d'importer des producteurs et de leurs organismes de mise en valeur représente un changement important par rapport au droit en vigueur (art. 19). En outre, l'affectation spéciale de recettes douanières est supprimée dans une large mesure. Les contingents tarifaires sont une autre innovation (art. 4, 3^e al., LTaD par rapport à l'art. 18): jusqu'à présent, ils n'étaient mentionnés qu'au niveau de l'ordonnance.

L'affectation spéciale des recettes douanières est largement supprimée

La question de l'affectation spéciale des recettes douanières dans le secteur agricole a été discutée lors du débat portant sur les modifications de la loi sur l'agriculture imposées par l'accord agricole de l'OMC. Conformément à l'impératif selon lequel seules les adaptations absolument nécessaires ont été apportées au droit suisse, le système n'a pas été changé. La réglementation a été reconduite dans son principe. Suite à la tarification, l'affectation spéciale prévue à l'article 23c de la loi sur l'agriculture en vigueur concerne les parts de droits de douane et non plus les suppléments de droits de douane et de prix ou les taxes à l'importation, qui ont été tarifés.

Le système en place manque de simplicité et de transparence. A plusieurs reprises, son réexamen a été demandé par les commissions parlementaires et par les Chambres. La proposition ci-dessous a été élaborée compte tenu de cette volonté d'améliorer la transparence.

Seules subsistent trois affectations spéciales se fondant sur une autre base légale. Il convient de les maintenir, car elles offrent des avantages pour le fonctionnement des organisations de marché concernées. En règle générale, elles n'entraînent pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération; ainsi, on peut par exemple éviter qu'un compte «Viande» spécial soit institué dans le compte d'Etat selon le modèle du compte laitier actuel. Voici les trois fonds prévus:

⁴⁰ FF 1994 IV 1093

⁴¹ Message du 19 septembre 1994 relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du GATT/OMC (Message 2 GATT; FF 1994 V 995)

- fonds de réserve de la viande (art. 48);
- fonds de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs (art. 50);
- fonds phytosanitaire (art. 154);

Il est prévu de supprimer l'ensemble des affectations spéciales, hormis ces trois exceptions. En tout état de cause, les moyens financiers passant par la caisse de la Confédération ne peuvent pas être destinés directement à cette fin. De même que ceux de toute autre rubrique, ils doivent être budgétisés et sont par conséquent soumis aux mécanismes habituels tels que les réductions. L'affectation directe des ressources n'existe alors que sur le papier et complique inutilement le système. L'affectation spéciale sera supprimée dans les domaines suivants:

- denrées fourragères, articles 19, 19a à 19f, 20e et 21 LAgr;
- graisses et huiles végétales, articles 23c et 26 LAgr, articles 26 et 30 de l'arrêté sur le statut du lait;
- beurre, articles 23c et 26 LAgr, articles 26 et 29 de l'arrêté sur le statut du lait;
- autres produits laitiers, articles 23c et 26 LAgr, articles 26 et 30 de l'arrêté sur le statut du lait;
- fromage, articles 23c et 26 LAgr, article 13 de l'arrêté sur l'économie laitière;
- vin, articles 23c et 46 LAgr, article 16 du statut du vin;
- sucre, article 10 de l'arrêté sur le sucre;
- légumes congelés, article 23c LAgr;
- semencès, article 23c LAgr.

Les contributions au fonds de compensation prévues dans la loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAP; RS 531) ne sont pas directement concernées par le droit agraire et elle ne sont donc pas modifiées⁴².

Comme les affectations spéciales qui restent se fondent sur une autre base légale, l'article 23c LAgr n'a plus de champ d'application et n'est donc pas repris dans la nouvelle loi sur l'agriculture.

⁴² Cf. message 2 GATT, ch. 2; FF 1994 IV 1043

Article 16 Droits de douane à l'importation, taux des droits de douane

L'article 16 pose le principe régissant l'importation. Il fixe la ligne directrice en ce qui concerne l'ampleur des mesures de protection douanière bénéficiant aux produits agricoles.

L'article 16 est étroitement lié à la loi sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10) et notamment à son article 1^{er}, qui institue l'obligation générale de dédouaner les marchandises importées.

Annexé à la loi sur le tarif des douanes, le tarif général en fait partie intégrante. Il fixe les taux de droits de douane maximums applicables à l'importation. En principe, c'est l'Assemblée fédérale qui fixe les droits de douane, également pour les produits agricoles. Le tarif général n'énumère pas forcément les droits de douane perçus effectivement à la frontière. Le Conseil fédéral est compétent pour modifier les taux qui y figurent, généralement pour les réduire, mais aussi pour les augmenter à certaines conditions. S'agissant des produits agricoles, cette compétence lui est conférée en vertu de l'article 10 de la loi sur le tarif des douanes (ou, dans certains cas, au DFEP). L'ordonnance sur les droits de douane en matière agricole (ODDAg; RS 916.011) fixe les modifications par rapport au tarif général.

Les droits de douane perçus finalement à la frontière (les droits de douane dits *d'usage*) sont énumérés dans les documents suivants:

- tarif général (annexe 1 à la LTaD). Ce sont les droits de douane fixés par l'Assemblée fédérale qui n'ont pas été modifiés par le Conseil fédéral ou par l'autorité compétente et qui sont applicables tels quels;
- ordonnance sur les droits de douane en matière agricole. Ce sont les taux fixés par le Conseil fédéral (ou par l'autorité compétente).

Se fondant sur la structure du tarif général, l'Administration fédérale des douanes a récapitulé les droits de douane grevant chaque produit dans le *tarif d'usage*, instrument de travail à l'intention des usagers.

1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa de l'article 16 énumère les critères selon lesquels, dans le cadre imposé par le droit international, la charge douanière grevant les produits agricoles doit être fixée. Ces dispositions concernent à la fois les taux fixés dans le tarif général (Assemblée fédérale) et les droits de douane effectifs.

Les droits de douane devraient permettre à la Confédération de gérer les importations de produits agricoles et de créer les conditions-cadre visées à l'article 7.

Débouchés

En fixant les droits de douane, les autorités compétentes doivent veiller à ce que les débouchés pour les produits suisses similaires ne soient pas compromis. D'après la réglementation en vigueur (art. 23 LAgr), le Conseil fédéral doit éviter que «les importations compromettent le placement de produits agricoles ...». La Confédération ne peut plus garantir l'écoulement de produits agricoles à proprement parler si elle veut réduire son engagement. Cependant, il convient de protéger les produits du pays contre les importations de produits moins chers.

Produits suisses similaires

Il est prévu de garder le principe de la similarité des produits: en fixant le droit de douane qui sera perçu sur les produits importés, les autorités compétentes ne prennent en considération que le prix d'un produit suisse similaire. Ce principe concerne aussi les produits substituables: le prix des pommes suisses ne peut pas être utilisé dans le calcul du droit de douane grevant les poires.

La similarité se réfère au produit lui-même mais non à ses caractéristiques. En principe, les produits mentionnés dans le même numéro du tarif douanier et, le cas échéant, dans le même échantillon statistique, sont considérés comme similaires, indépendamment du mode de production. Les quantités de contingent tarifaire sont autorisées pour toutes les méthodes de production dans le cadre d'un numéro du tarif douanier. La qualité et le mode de production de la marchandise importée sont donc déterminés par la demande.

A supposer qu'elle soit praticable, une réglementation séparée des importations selon le mode de production entraînerait une administration beaucoup trop lourde et compliquée. D'une part, une telle réglementation exigerait une masse d'informations supplémentaires; d'autre part, le mode de production des produits devrait être contrôlé à la frontière⁴³. En outre, les marchés des produits similaires issus de modes de production différents sont inextricablement liés, de sorte que les produits biologiques importés à bas prix concurrenceraient tout aussi bien les denrées biologiques que les produits traditionnels du pays.

⁴³ Cf. message du Conseil fédéral du 17 juin 1996 concernant l'initiative populaire «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques»

Lorsque l'offre intérieure suffit à couvrir les besoins, aucune quantité de contingent tarifaire n'est mise à disposition dans le domaine des fruits et légumes, mais les produits biologiques et autres denrées de qualité spéciale peuvent être importés à un taux hors contingent (THC⁴⁴) réduit. Au cas où l'importation au THC réduit ne couvrirait pas les besoins particuliers à des conditions conformes au marché, il est possible de répartir à titre exceptionnel des quantités de contingent tarifaire sur demande.

Il faudra revenir sur cette notion de similarité des produits, au cas où le Parlement accepterait la motion von Felten, qui exige de grever les produits de droits de douane différenciés selon qu'ils proviennent de la production traditionnelle ou de la production écologique⁴⁵.

Situation de l'approvisionnement dans le pays

La Confédération doit prendre en considération la situation de l'approvisionnement dans le pays et donc la tendance de l'offre et de la demande observée sur le marché intérieur à court terme. Si l'offre de produits suisses ne suffit pas à couvrir la demande en raison du caractère saisonnier d'un produit, le Conseil fédéral (ou l'autorité compétente qui lui est subordonnée) doit autoriser l'importation de certaines quantités dans le cadre du contingent tarifaire ou réduire les droits de douane afin d'assurer le plein approvisionnement. Notons qu'il ne s'agit pas là de l'approvisionnement du pays au sens de l'article 7, 2^e alinéa, qui concerne la sécurité alimentaire à long terme.

2^e alinéa

En vertu du 2^e alinéa, le Conseil fédéral est compétent pour réduire, dans le cadre du tarif général, les droits de douane grevant les produits agricoles. Afin de définir les prélèvements douaniers, il peut non seulement modifier les taux dans le cadre du tarif général des douanes, mais aussi fixer des prix-seuils pour des produits ou groupes de produits déterminés (art. 17).

⁴⁴ Le commentaire des articles 18 et 19 se réfère aussi à la notion de THC.

⁴⁵ La motion von Felten du 20 décembre 1995 (95.3608) a la teneur suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de la réglementation des contingents tarifaires, de faire la distinction entre les produits provenant de l'agriculture traditionnelle et les produits écologiques (ordonnance générale sur l'agriculture). L'importation de produits écologiques doit être frappée d'un droit de douane minimum, qui ne doit pas dépasser le taux du contingent. Cette réglementation doit être appliquée, que les produits soient importés dans le cadre du contingent ou non. Il est choquant que, par exemple les produits suisses hors-sol, même pendant la haute saison des légumes de plein champ, bénéficient de la même protection douanière que les produits provenant de la culture du sol.»

Par décision du 14 février 1996, le Conseil fédéral demande de rejeter la motion.

En fixant les taux ou les prix-seuils, il doit observer les principes régissant la fixation des droits de douane par l'Assemblée fédérale: le 1^{er} alinéa s'applique tout aussi bien au tarif général qu'aux droits de douane effectifs (tarif d'usage).

C'est la loi sur le tarif des douanes qui régit au premier chef la procédure et les compétences concernant la fixation de droits de douane. Par conséquent, le 2^e alinéa se limite à faire référence à la législation douanière.

Article 17 Prix-seuils

Le prix-seuil correspond au prix auquel un produit agricole devrait être importé après dédouanement. Il a pour objectif d'assurer l'écoulement des denrées suisses. Le prélèvement douanier variable - susceptible d'être rapidement adapté aux nouvelles conditions - sert à amortir les fluctuations du prix pratiqué sur le marché mondial.

Le Conseil fédéral a la possibilité de fixer des prix-seuils depuis la modification du 14 décembre 1994 de la loi sur l'agriculture imposée par les accords de l'OMC (art. 23a LAgr). Jusqu'à ce moment-là, ce système n'était connu que dans le domaine des importations des matières fourragères; il reste institué au niveau de la loi (art. 19, al. 1^{er} et 1^{quater}, LAgr). Depuis l'entrée en vigueur de l'article 23a LAgr le 1^{er} juillet 1995, le Conseil fédéral n'y a pas soumis de nouveaux produits agricoles; la nouvelle base légale n'a donc pas encore trouvé d'application directe.

L'article 17 regroupe les articles 19 et 23a de la loi sur l'agriculture en vigueur relatifs aux prix-seuils: ils ont été retravaillés sur le plan formel et quant au fond.

Fixation du prix-seuil par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral possède la compétence exclusive de décider pour quels produits et à quel niveau un prix-seuil doit être fixé. En effet, il s'agit là d'un prix de caractère politique, déterminant le niveau de protection et, partant, le prix pratiqué sur le marché intérieur.

Produit versus groupe de produits

Si le prix-seuil est fixé pour un produit, il correspond à la valeur d'importation de la marchandise d'une ligne du tarif douanier. Par contre, s'il est fixé pour un groupe de produits, il sert de référence au calcul de la valeur indicative d'importation pour chaque ligne.

Produits faisant l'objet d'un prix-seuil: droit de douane

Le droit de douane qui grève un produit faisant l'objet d'un prix-seuil équivaut à la différence entre celui-ci et le prix franco frontière, non dédouané, compte tenu d'un certain écart. L'OFAG fixe alors le droit de douane, et l'ordonnance sur les droits de douane en matière agricole est modifiée en conséquence.

Le prix-seuil s'applique à tous les produits d'une même ligne du tarif. Le système ne se limite donc pas à chaque importation ou à chaque produit importé. Ainsi, le prix-seuil est seulement un moyen de fixer les droits de douane dans les domaines où les prix pratiqués sur le marché mondial sont soumis à de fortes fluctuations (cf. fig. 1).

Si la différence entre le prix franco frontière et le prix-seuil dépasse le taux de douane fixé dans le tarif général, seul ce dernier peut être perçu.

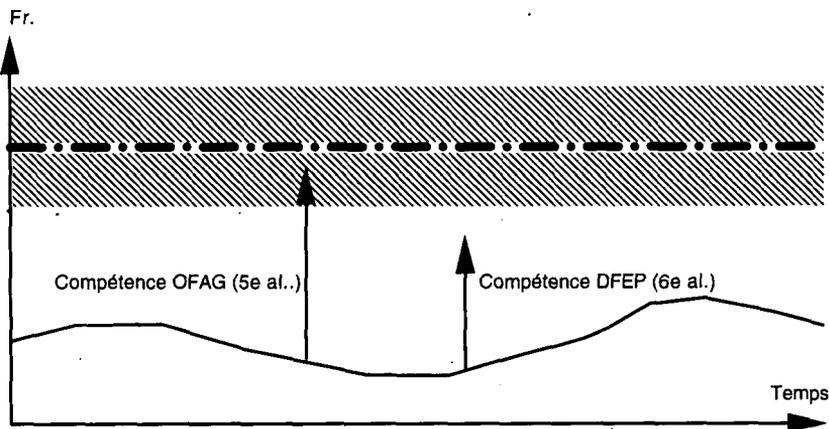
Calcul et adaptation des droits de douane

Le droit de douane devrait en principe être réexaminé et adapté sans cesse vu les fluctuations permanentes du prix franco frontière. Mais ce n'est pas opportun pour toute une série de raisons. D'une part, les modifications fréquentes des droits de douane rendent la situation difficilement prévisible pour les importateurs; d'autre part, les autorités douanières auraient de la peine à réagir aussi souvent et rapidement en raison de la lourdeur administrative. De plus, des modifications trop fréquentes iraient à l'encontre des obligations contractées dans le cadre de l'OMC.

En revanche, la pratique actuelle a fait ses preuves: la situation sur le marché mondial est observée en permanence et les droits de douane sont adaptés en règle générale tous les trois mois. Il est dérogé à cette règle en cas de changements importants.

Le système actuel sera donc maintenu: le droit de douane ne sera en principe adapté que si le prix à l'importation c'est-à-dire si la somme du prix franco frontière non dédouané et du taux appliqué sort de la fourchette prévue à cet effet (p. ex., pour les matières fourragères, cet écart ne peut dépasser 3 fr./100 kg par rapport au prix-seuil ou à la valeur indicative d'importation).

Si le DFEP fixe une valeur indicative d'importation pour chaque produit qui appartient à un groupe faisant l'objet d'un prix-seuil déterminé par le Conseil fédéral, la différence entre la valeur indicative et le prix franco frontière, non dédouané, doit également se situer dans la fourchette. Sinon l'OFAG doit adapter les droits de douane.



 Prix pratiqué sur le marché mondial (prix franco frontière, non dédouané); 2e al.
 Prix-seuil
 Compétence: Conseil fédéral; 1er al.

 Fourchette dans laquelle les droits de douane ne doivent pas être adaptés; 4e al.; fixation par le DFEP
 Adaptation des droits de douane relevant de la compétence de l'OFAG; 5e al.
 p. ex. +/- 3 fr./100 kg

 Droit de douane

Lors de l'adaptation, l'OFAG peut, dans l'expectative d'une augmentation des prix mondiaux, fixer le taux en dessous de la différence réelle entre le prix franco frontière et le prix-seuil et vice versa, mais le nouveau prix à l'importation doit rester dans la fourchette.

Réduction des droits de douane

Si un droit de douane, pour des raisons liées à la politique agricole, doit être fixé à un niveau inférieur à la fourchette, la compétence est conférée au DFEP. En effet, c'est une décision politique dont la portée dépasse un simple calcul des droits de douane. Si les taux sont par la suite ramenés dans la fourchette, l'OFAG assumera de nouveau la compétence en la matière.

Le département et l'office sont tenus de respecter les dispositions de l'article 16, 1^{er} alinéa en fixant les droits de douane.

Prix franco frontière, non dédouané

Le prix franco frontière, non dédouané représente la valeur de la marchandise importée avant le dédouanement. Il comprend le prix d'achat du produit ainsi que les frais de transport et d'assurance enregistrés jusqu'à la frontière suisse. L'autorité compétente le calcule d'après les notifications de bourses de marchandises officielles et de l'UE ainsi que, dans le cas des denrées fourragères, selon les informations données par les commerçants, les sociétés coopératives et les fabricants d'aliments composés pour animaux.

Article 18 Contingents tarifaires

Par contingent tarifaire, on entend une certaine quantité d'un produit agricole qui peut être importée à un taux déterminé⁴⁶. Les importations sont possibles tout aussi bien à l'intérieur du contingent tarifaire que hors contingent. Cependant, les produits importés dans le cadre du contingent sont grevés d'un droit de douane réduit. Il est donc intéressant d'obtenir une part de contingent.

Types de contingents

Les contingents tarifaires concrétisent une *obligation contractée dans le cadre de l'OMC*: il s'agit de permettre l'accès au marché d'une certaine quantité d'un produit agricole à un taux préférentiel convenu, soit dans les mêmes conditions que durant une période de référence (le plus souvent 1986 à 1988). Normalement, les contingents tarifaires sont prévus dans les domaines où les importations avaient été gérées au moyen de restrictions quantitatives avant l'adhésion de la Suisse à l'OMC. Seule la *possibilité* d'accéder au marché aux conditions de la période de référence doit être garantie: que les importateurs en fassent usage ne fait pas l'objet de l'obligation. Si le prix pratiqué sur le marché intérieur est inférieur au prix à l'importation dans le cadre du contingent tarifaire, cette possibilité ne sera guère saisie.

La Suisse a notifié 28 contingents (liste de concessions LIX-Suisse-Liechtenstein, partie I, section 1 - B) dans les domaines suivants: animaux vivants, bétail de boucherie et viande, lait et produits laitiers, oeufs et produits à base d'oeufs, fleurs coupées, pommes de terre et produits de pommes de terre,

⁴⁶ Concernant l'article 18 et la définition des contingents tarifaires, cf. message 2 GATT, commentaire de l'article 23b LAg, ch. 421.133.

légumes et produits à base de légumes, fruits et jus de fruits, vin⁴⁷, blé dur, céréales panifiables.

La quantité, l'échelonnement dans le temps et le taux (TC) des contingents tarifaires conformes à l'OMC et permettant d'importer aux conditions préférentielles sont fixés dans le tarif général (annexe 2 de la loi sur le tarif des douanes). Ces contingents représentent une quantité minimale et correspondent au volume importé durant la période de référence; ils peuvent être augmentés mais non réduits. En cas d'échelonnement dans le temps, deux dates délimitent la période minimale où l'on peut importer à l'intérieur du contingent tarifaire; cette période peut donc être prolongée, mais non abrégée.

Le Conseil fédéral peut modifier les contingents tarifaires et leur échelonnement dans le temps dans les limites prévues par l'Assemblée fédérale (tarif général). En pratique, il est habilité à augmenter le volume de contingents tarifaires et à prolonger la phase d'importations.

En vertu de l'article 4, 3^e alinéa, lettre c, de la loi sur le tarif des douanes, le Conseil fédéral se voit conférer la compétence d'ouvrir des contingents tarifaires supplémentaires indépendamment de ceux qui sont notifiés dans le cadre du droit international. Un droit de douane sera ainsi fixé par avance pour une quantité déterminée. En règle générale, le taux sera supérieur au TC, mais inférieur au THC pour les produits qui font l'objet d'un contingent tarifaire notifié. Quant aux autres produits, le droit de douane sera en principe inférieur au taux d'usage «normal».

Le Conseil fédéral a déjà utilisé de sa compétence pour ouvrir des contingents supplémentaires (art. 29 OAgr; RS 916.01; RO 1995 II 1843). Toutefois, il est indiqué d'adopter une base légale formelle (cf. commentaire de l'art. 184, 3^e al. LAgr: modification de la loi sur le tarif des douanes, ch. 291 du présent message).

Sous réserve de clauses spéciales, les dispositions relatives aux contingents tarifaires s'appliquent de la même manière aux contingents notifiés et aux contingents supplémentaires, notamment en ce qui concerne les critères servant à fixer la quantité et le droit de douane ou le prix-seuil (art. 16, 1^{er} al.).

⁴⁷ Les deux contingents de vins blancs ont été regroupés le 1^{er} janvier 1996 et la liste LIX-Suisse-Liechtenstein ne compte plus que 27 contingents tarifaires notifiés à l'OMC. Cependant, l'OMC n'a pas encore confirmé cette modification.

L'attribution des contingents supplémentaires peut aussi être assortie de conditions et de charges.

Quant à la modification des contingents tarifaires (notifiés) et la fixation des contingents tarifaires supplémentaires, la procédure est la même que pour la modification des droits de douane. Les «contingents d'usage» sont fixés dans l'ordonnance sur les droits de douane en matière agricole (RS 916.011). Mais contrairement aux droits de douane modifiés par le Conseil fédéral (ou un département), le contingent tarifaire adapté ne figure pas dans le tarif d'usage. Celui-ci mentionne les taux d'usage, mais non les «contingents d'usage».

Cependant, pour certains produits agricoles, il n'est pas toujours opportun que le Conseil fédéral fixe le contingent tarifaire et son échelonnement dans le temps. Citons à titre d'exemple les produits saisonniers dont l'importation avait fait l'objet du système des trois phases jusqu'au 30 juin 1995 (fruits et légumes frais). Les autorités doivent pouvoir modifier les contingents tarifaires fréquemment et à court terme. C'est pourquoi le 4^e alinéa offre au Conseil fédéral la possibilité de déléguer dans ces cas la compétence au DFEP ou à un service qui lui est subordonné (p. ex. OFAG ou OFAEE).

Article 19 Répartition des contingents tarifaires

La Confédération est en principe libre de déterminer les modalités et les critères de répartition pour autant que cela ne restreigne pas l'accès au marché prévu par le droit international. Plusieurs critères de répartition ont cours en Suisse, notamment la prestation en faveur de la production suisse, la procédure du fur et à mesure ou les enchères (cf. le commentaire ci-dessous), mais ces méthodes ne font pas toutes l'unanimité. Les discussions concernant les critères admissibles et ceux qui ne le sont pas se déroulent actuellement au sein de l'OMC. La prestation en faveur de la production suisse et les enchères suscitent des critiques. En tout état de cause, il convient de garantir la concurrence: personne ne peut être exclu a priori de la répartition des contingents tarifaires si les conditions requises sont remplies.

Il appartiendra au Conseil fédéral de fixer les critères de répartition adéquats et conformes aux règles de l'OMC pour chaque produit et pour chaque organisation de marché. Le projet de loi donne quelques indications d'ordre général à ce sujet.

1^{er} alinéa

Le droit en vigueur prévoit explicitement que les contingents tarifaires doivent être répartis dans des conditions de concurrence et subordonnés à une presta-

tion économique (par analogie à l'art. 23b, 5^e al., première phrase, L'Agr). Dans la pratique, nous avons été néanmoins confrontés à la question de savoir ce que recouvre cette notion. La disposition considérée a été formulée lors du débat parlementaire portant sur le projet du Conseil fédéral du 19 septembre 1994. La proposition du Conseil fédéral avait la teneur suivante: «L'attribution des contingents tarifaires peut être subordonnée, dans une proportion équitable aux importations, à des prestations en faveur de la production indigène, notamment à l'obligation de prendre en charge des produits indigènes de même genre ...» (cf. message 2 GATT; FF 1994 IV 1073 ss). Le législateur a voulu par là éviter la perpétuation des «importateurs de salon» et des rentes contingentaires dont ceux-ci profitent⁴⁸.

Compte tenu du débat parlementaire et des difficultés d'ordre pratique, nous renonçons à reprendre le terme «prestation économique».

2^e et 3^e alinéas

Le 2^e alinéa énumère les critères concernant la répartition des contingents tarifaires. Il appartiendra au Conseil fédéral (ou au DFEP, cf. 5^e al.) d'appliquer les critères appropriés à chaque organisation de marché. La liste n'est pas exhaustive: le Conseil fédéral peut donc choisir d'autres critères adéquats et autorisés, ou les combiner. Comme jusqu'à présent, la répartition à proprement parler se fera à l'échelon des offices.

Prestation en faveur de la production suisse (2^e al., let. a, 3^e al.)

L'attribution d'une part de contingent tarifaire peut et doit être subordonnée comme jusqu'à présent à une prestation en faveur de la production suisse. L'importateur doit ainsi fournir une prestation qui, du moins si elle est prise au sens large, sert à promouvoir l'écoulement des produits du pays. La prestation en faveur de la production du pays peut être conçue soit comme une condition⁴⁹, soit comme une charge⁵⁰. L'article 19, 3^e alinéa, mentionne à titre d'exemple la prise en charge obligatoire prévue déjà dans la version de la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951⁵¹ et reprise en 1994⁵². Il appartiendra au Conseil fédéral de veiller à ce que le même produit ne soit pas pris en compte plusieurs fois à

48 Cf. Bulletin officiel N 1994 IV 2219

49 Condition préalable à l'attribution d'une part de contingent tarifaire

50 La part de contingent tarifaire est attribuée pour autant que l'importateur fournisse ultérieurement la prestation requise.

51 Article 23, 1^{er} alinéa, lettre c, L'Agr 1951

52 Article 23b, 5^e alinéa, L'Agr 1994

divers niveaux de la commercialisation, à titre de prestation indigène, contre la volonté du législateur.

Quantité demandée (2^e al., let. b)

Si les parts de contingents tarifaires sont attribués en fonction de la quantité demandée, les requêtes sont prises en considération au prorata du volume souhaité. Si par exemple la quantité demandée totale équivaut au double du contingent tarifaire prévu, chaque requérant recevra la moitié de ce qu'il a sollicité. Au cas où la demande serait inférieure à l'offre, le volume qui reste pourrait être à nouveau mis en adjudication ou réparti selon une autre procédure, notamment en vertu du 2^e alinéa, lettres c et d. Tout un chacun peut en principe importer: la concurrence exigée au 1^{er} alinéa est donc garantie.

Procédure du fur et à mesure (2^e al., let. c et d)

Dans le cas de la procédure dite du fur et à mesure, les intéressés peuvent importer librement à l'intérieur du contingent tarifaire jusqu'à ce que celui-ci soit épuisé («premier arrivé, premier servi»). Selon le régime, le contingent est épuisé soit dans l'ordre de délivrance des permis d'importation soit dans celui des importations effectuées. On n'attribue donc pas de contingents tarifaires à proprement parler. En principe, tout un chacun a la possibilité d'importer, de sorte que les conditions de concurrence visées au 1^{er} alinéa sont garanties.

Enchères (2^e al., let. e)

Dans le cas des enchères, la Confédération met au concours les contingents tarifaires ou les parts de contingents pour les répartir ensuite en fonction des offres. Les enchères étant accessibles à tous les intéressés, la concurrence requise au 1^{er} alinéa est également garantie, même si l'adjudication coûte quelque chose.

Importations effectuées antérieurement (2^e al., let. f)

Dans ce cas de figure, les parts de contingents tarifaires sont en règle générale réparties en fonction de la part d'importations effectuées par les intéressés durant l'année civile précédente (et celle d'avant) au volume importé total d'un produit donné. Cette procédure est actuellement appliquée avant tout aux groupes de produits que l'on peut importer librement durant une partie de l'année à un taux négligeable dans le cadre du contingent tarifaire (fruits et légumes frais) ou hors contingent (fleurs coupées). Le critère des importations effectuées antérieurement permet donc de tenir compte de la part de marché dont bénéficie chaque importateur durant cette période. Le plus souvent, d'autres

facteurs sont également pris en considération, comme la prestation en faveur de la production suisse prévue au 2^e alinéa, lettre a. Les contingents sont alors attribués, d'une part, en fonction des importations effectuées antérieurement et, d'autre part, selon la prestation fournie en faveur de la production suisse.

4^e alinéa

Droit d'importer des producteurs

En vertu de l'article 23b, 5^e alinéa, troisième phrase, de la loi sur l'agriculture en vigueur, les producteurs et leurs organismes de mise en valeur n'ont en principe pas droit aux contingents tarifaires s'ils sont protégés par des conditions liées à l'attribution de ces contingents. Il a été question de supprimer cette restriction lors des discussions portant sur l'adaptation du droit suisse imposée par la ratification des accords du GATT/OMC, mais cette idée a été finalement abandonnée conformément au principe selon lequel seules les modifications strictement nécessaires devaient être adoptées. Cependant, il a été affirmé que le système de répartition des contingents tarifaires devait être réexaminé lors de la révision des organisations de marché⁵³.

A priori, tout un chacun doit avoir accès au contingent tarifaire. Cette règle implique logiquement que les producteurs ne devraient plus être exclus du droit d'importer.

Les documents concernant la ratification des accords du GATT/OMC mis en consultation présentent plusieurs arguments à l'appui de cette thèse⁵⁴. Premièrement, l'exclusion des producteurs a occasionné dans la pratique des difficultés de délimitation, notamment en ce qui concerne les organismes de mise en valeur. Les producteurs et ces organismes ont tenté de contourner la disposition considérée en fondant des entreprises nouvelles, à première vue indépendantes. Si les producteurs n'avaient pas accès aux produits importés en plus de la production du pays, les importateurs avaient la possibilité de produire en Suisse, ce qui conduisait à une inégalité de traitement.

Deuxièmement, cette restriction n'a plus du tout la même portée pratique que naguère. Elle ne s'applique plus qu'aux produits faisant l'objet d'un contingent tarifaire. Par ailleurs, elle ne joue aucun rôle lorsqu'un contingent tarifaire

⁵³ Message 2 GATT, ch. 421.133.6

⁵⁴ DFEP; Le Cycle d'Uruguay du GATT, documents mis en consultation; Berne 1994, ch. 5315

existe, mais ne doit pas être réparti, comme dans le cas de la procédure du fur et à mesure.

L'article 23b, 5^e alinéa, troisième phrase n'est donc pas repris dans le projet de loi. Il convient néanmoins de restreindre dans une certaine mesure l'accès aux contingents tarifaires des producteurs et de leurs organisations de mise en valeur, notamment lorsque ceux-ci sont protégés par une obligation de prise en charge incombant aux importateurs. Pour cette raison, le présent projet attribue au Conseil fédéral la compétence d'exclure, soit au préalable, soit dans des cas concrets, certains importateurs ou certaines catégories d'entre eux.

5^e alinéa

A l'instar des possibilités de délégation prévues dans le domaine de l'importation, le Conseil fédéral peut déléguer au DFEP la tâche de fixer les droits de douane et de choisir les critères de répartition.

6^e alinéa

Publication de l'attribution des parts de contingents tarifaires

Par souci de transparence, la répartition des parts de contingents fait l'objet d'une publication. Le Conseil fédéral est habilité à réglementer en détail les modalités de cette publication. L'article 32, 1^{er} alinéa de l'ordonnance générale sur l'agriculture (OAgr, RS 916.01; RO 1995 II 1843) prévoit que les données concernant la répartition doivent être publiées dans le cadre du rapport relatif aux mesures douanières. Le rapport portant sur le second semestre de 1995 sera remis au Parlement pendant la session d'été 1996⁵⁵.

Article 20 Prestation de compensation, taxe de compensation

Les dispositions de cet article constituent la base légale permettant d'exiger une taxe ou une prestation de compensation lorsqu'un importateur n'est pas en mesure de fournir la prestation en faveur de la production suisse liée à l'attribution d'une part de contingent tarifaire en vertu de l'article 19, 2^e alinéa, lettre a. Il appartiendra comme jusqu'à présent au Conseil fédéral de déterminer, par voie d'ordonnance, à quelles conditions, pour quels produits ou dans quelles organisations de marché une telle taxe ou prestation de compensation peut être introduite.

⁵⁵ Rapport du Conseil fédéral du 13 février 1996 concernant les mesures tarifaires prises pendant le second semestre 1995; ce rapport présente le régime des importations entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995 (adhésion de la Suisse à l'OMC).

La taxe ou la prestation de compensation doit dissuader les importateurs de se libérer de la prestation en faveur de la production suisse. C'est pourquoi le 2^e alinéa ne fait qu'indiquer au Conseil fédéral que la prestation ou taxe de remplacement doit annuler les avantages que cette libération pourrait procurer à l'importateur; il ne fixe ni montants ni prestations.

Article 21 Permis d'importation, mesures de protection

Les dispositions de cet article reprennent celles de l'article 23, 3^e et 4^e alinéas, de l'actuelle loi sur l'agriculture.

1^{er} alinéa

L'importation de produits agricoles peut être soumise à un régime de permis aux fins d'un suivi statistique. Cette mesure garantit que les données nécessaires à l'invocation de la clause de sauvegarde prévue au 3^e alinéa seront au besoin disponibles.

Le permis est aussi indiqué pour d'autres raisons. Il permet notamment:

- de contrôler la répartition et l'utilisation des contingents tarifaires;
- de gérer les prélèvements autres que les droits de douane visés par la législation douanière (prélèvements grevant les importations de bétail de boucherie et de viande, art. 43, 2^e al.; contributions au fonds de compensation de la volaille; art. 26, 1^{er} al., let. a à c, OAgr).

L'importation au taux hors contingent doit être autorisée sans conditions.

2^e alinéa

Vu la fonction du permis obligatoire, on ne peut en principe le refuser. La délivrance d'un permis ne peut être suspendue qu'à titre de mesure provisionnelle et dans des cas qui ne concernent pas l'invocation des clauses de sauvegarde prévues dans les accords internationaux (cf. commentaire du 4^e al.). Cependant, elle peut être utilisée à l'encontre des non-membres de l'OMC ou comme mesure de rétorsion⁵⁶.

3^e alinéa

Comme l'application d'une clause de sauvegarde ne consiste qu'à augmenter le droit de douane, les dispositions pertinentes sont inscrites dans la législation

⁵⁶ Cf. explications circonstanciées données dans le message 2 GATT, ch. 421.131.3

douanière; la loi sur l'agriculture se limite à y faire référence. La mention dans la loi sur l'agriculture se justifie par le rôle capital que les clauses de sauvegarde jouent dans la politique agricole en tant que moyen d'action sur les importations au cas où le marché serait gravement perturbé.

Le 3^e alinéa se réfère en premier lieu à la clause de sauvegarde spéciale visée à l'article 5 de l'accord agricole de l'OMC⁵⁷. Celle-là autorise les parties contractantes à augmenter les droits de douane de sorte à renchérir les importations lorsque les prix à l'importation baissent fortement (clause liée aux prix) ou que la quantité importée connaît une augmentation disproportionnée (clause quantitative). En cas d'invocation de la clause de sauvegarde spéciale, les droits de douane dépassent les maxima fixés dans le droit international.

Les conditions nécessaires à l'invocation de la clause de sauvegarde spéciale n'ont encore jamais été réunies depuis l'adhésion de la Suisse à l'OMC le 1^{er} juillet 1995.

4^e alinéa

Le 4^e alinéa limite la compétence du DFEP de refuser le permis d'importation, prévue au 2^e alinéa. Cette disposition s'applique lorsque les mesures s'imposent pour des raisons ne concernant pas la politique agricole et relevant d'autres lois et compétences.

Article 22 Contributions volontaires

Les dispositions du présent article (art. 23d LAgr) sont identiques à la réglementation relative aux contributions alimentant le fonds de garantie destiné à financer les réserves obligatoires (art. 10a LAP, version du 16 décembre 1994; FF 1994 V 1103).

1^{er} alinéa

Il est nécessaire d'adopter des dispositions concernant les contributions volontaires, car la tarification négociée dans le cadre du Cycle d'Uruguay du GATT porte non seulement sur les taxes à l'importation de droit public, mais aussi sur celles relevant du droit privé. Pour l'instant, il ne s'agit en pratique que de taxes qui frappent les importations de volaille et alimentent le fonds de compensation de la volaille. Ces taxes de droit privé n'ont pas été converties en droits de douane au sens de la législation douanière (droit public), pas plus que

⁵⁷ Message du 19 septembre 1994 relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) (Message 1 GATT; FF 1994 1; plus précisément, annexe II. 1A.3.)

les contributions au fonds de garantie, procédant de l'approvisionnement du pays.

La tarification impose néanmoins une réduction de toutes les mesures frappant les importations, qu'elles relèvent du droit public ou du droit privé ou que leur nature soit mixte. Par conséquent, il y a lieu de garantir une diminution généralisée des prélèvements maximums qui grèvent les produits importés. Le 1^{er} alinéa constitue donc la base légale permettant de plafonner les contributions volontaires si les obligations internationales l'exigent.

Par analogie aux dispositions applicables à la fixation des droits de douane, des prix-seuils et des contingents tarifaires, le Conseil fédéral peut déléguer sa compétence au DFEP.

2^e alinéa

Les droits de douane visés par la législation douanière et les contributions volontaires doivent en principe être réduits dans la même proportion. Si c'est justifié, on pourra cependant déroger à ce principe; il faudra examiner cette possibilité au cas par cas.

222.24 Section 4: Exportation

Article 23

Les subventions à l'exportation de produits agricoles favorisent une valeur ajoutée élevée de la production (art. 7). Le cas échéant, elles peuvent contribuer à alléger les marchés intérieurs (art. 12) lorsque ceux-ci sont surchargés en raison des fluctuations de rendement saisonnières causées par les conditions météorologiques. On ne peut y recourir que si elles ont été notifiées dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein, dans les secteurs où de telles subventions avaient déjà été versées avant l'adoption de l'accord agricole de l'OMC, soit avant tout: bétail d'élevage et de rente, jus de fruits concentrés, produits relevant de la loi sur le régime d'importation et d'exportation des produits agricoles transformés («*Schoggigesetz*»; RS 632.111.72). Le montant total des contributions et les quantités exportées ne doivent cependant pas dépasser le niveau imposé par les engagements pris dans le cadre de l'OMC.

Il est prévu de maintenir les subventions à l'exportation du bétail d'élevage et de rente dans les limites autorisées par l'accord agricole de l'OMC. Ces exportations sont un créneau traditionnel et elles contribuent à alléger le

marché. La mesure a une portée limitée car elle est avant tout destinée aux animaux d'élevage et de rente provenant de la région de montagne et de la région d'élevage contiguë. Les subventions à l'exportation de produits laitiers reposeront sur l'article 38.

En plus des contributions prévues à l'article 23, le droit en vigueur connaît d'autres subventions à l'exportation. La loi précitée sur le régime d'importation et d'exportation des produits agricoles transformés prévoit des subsides destinés à atténuer le handicap dont souffrent nos exportations quant au prix des matières premières et que font augmenter les mesures de politique agricole; ces contributions doivent «permettre ainsi à l'industrie alimentaire suisse d'acquérir à des conditions concurrentielles les principales matières agricoles de base incorporées dans les produits d'exportation»⁵⁸. Sans favoriser directement l'agriculture, elles rendent les produits agricoles intéressants pour les entreprises de transformation et entraînent indirectement des effets bénéfiques pour notre secteur primaire.

Une autre mesure visant à compenser le handicap de notre industrie alimentaire est la possibilité d'autoriser des allègements pour les matières premières importées dans le trafic de perfectionnement, comme le prévoit l'article 17 de la loi sur les douanes (LD; RS 631.0). Contrairement aux mesures prévues dans la loi sur le régime d'importation et d'exportation de produits agricoles transformés, l'agriculture ne bénéficie pas directement de cette disposition.

222.25 Section 5: Observation des prix

Article 24

A l'avenir, l'Etat ne devrait plus intervenir directement sur les prix et les marges des produits agricoles et des produits provenant de leur transformation. La protection à la frontière, se composant des droits de douane et, le cas échéant, les aides accordées dans le pays pour des produits tels que le beurre ou le lait transformé en fromage, auront cependant une incidence sur le niveau des prix.

La transparence est indispensable au fonctionnement d'un marché libre. L'information concernant les prix à tous les échelons, de la production à la

⁵⁸ Message du Conseil fédéral de juillet 1974 à l'appui d'un projet de loi fédérale sur le régime d'importation et d'exportation de produits agricoles transformés, FF 1974 II 272

consommation en passant par la transformation et le commerce, joue donc un rôle décisif. L'intérêt public commande d'ailleurs que les réductions des prix à la production bénéficient aux consommateurs. Un service indépendant devrait informer périodiquement le public de l'évolution des prix et des marges du commerce et de la transformation. L'observation des prix a pour objectif d'améliorer la transparence du marché. En outre, elle est un outil de contrôle moderne, facilitant l'évaluation de l'évolution du marché. Celle-ci permet une rétroaction sur les instruments mis en oeuvre et une réorientation dans la direction souhaitée. Ces informations devraient de plus servir au calcul des aides versées, par exemple pour le beurre, et à l'estimation des fonds fédéraux destinés à rémunérer divers mandats.

L'article 24 ne reconduit pas intégralement les activités du Contrôle fédéral des prix. Celui-ci a eu pour tâches principales de contrôler et de fixer les prix et les marges dans le secteur agricole, activités qui seront supprimées suite à la réforme. C'est pourquoi la loi sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs (RS 942.30) peut être abrogée. L'OFAG se chargera dorénavant du secteur des oeufs (art. 50). L'article commenté formera la nouvelle base légale pour le service chargé de l'observation des prix.

Il n'est toutefois pas indiqué de confier ces tâches à la Surveillance des prix ou à la Commission de la concurrence, car elles ne sont pas conformes à leur mandat. Le service chargé de l'observation des prix n'est pas habilité à intervenir; son activité ne concerne que les produits agricoles, et cela indépendamment des accords en matière de concurrence. Une information continue semble mieux à même de promouvoir un véritable comportement concurrentiel que des mesures de ce type. En outre, un service indépendant peut contribuer à faire accepter la nouvelle politique agricole dans les milieux intéressés durant les premières années de la mise en oeuvre.

1^{er} alinéa

Les prix des produits agricoles transformés et non transformés ainsi que des matières auxiliaires de l'agriculture peuvent être soumis à observation. Le Conseil fédéral établira les groupes de marchandises. Les services (p.ex. débit de vins dans les restaurants) et les produits destinés à l'exportation en seront exclus.

2^e alinéa

Les tâches liées à l'observation des prix et à l'information du public dans ce domaine devraient être confiées à un service spécial étranger à la mise en

oeuvre de la loi sur l'agriculture. Ses fonctions principales consisteront à observer l'évolution des prix et des marges, à élaborer la documentation servant à l'information du public et à donner des renseignements sur les prix des produits agricoles et sur leur formation. Le service spécial relèvera les prix seulement dans les domaines où l'on ne dispose pas de suffisamment de données, collectées à l'occasion de la mise en oeuvre d'autres mesures ou provenant d'autres statistiques (cf. art. 181 et commentaire y relatif).

223 Economie laitière

Produit principal

Le lait joue un rôle capital dans la politique agricole suisse: la production laitière représente un tiers environ de la production finale de l'agriculture. Près de 75 pour cent de la surface agricole utile servent à la production de fourrages grossiers. Or, la production laitière est un bon moyen de mettre en valeur ces fourrages. Pour une majorité des familles paysannes, le lait est une source de revenu régulier. Enfin, la production laitière entraîne des effets bénéfiques sur l'emploi bien au-delà du secteur primaire.

Exportations excédentaires

La différence de prix par rapport à l'étranger est plus faible dans le secteur de la production laitière que dans celui de la culture des champs (avantages comparatifs). Une utilisation complète des débouchés dans le pays et à l'étranger présente donc un intérêt économique. En d'autres termes, les deniers publics investis dans ce secteur de l'agriculture et dans les domaines situés en aval ont des conséquences favorables sur le revenu. Grâce aux exportations, l'économie laitière permet d'exploiter une grande partie de la surface; cela explique et justifie un taux d'auto-provisionnement atteignant près de 110 pour cent. Le lait peut être réduit à ses composantes et conservé. A peu près la moitié du lait commercialisé est transformé en fromage dans quelque 1'200 fromageries artisanales. A son tour, la moitié de ces fromages va à l'étranger. Nos fromages renommés représentent une spécialité précieuse à l'exportation. Le secteur laitier doit toutefois déployer des efforts soutenus en matière d'innovation et de qualité afin de maintenir l'excellente qualité et le caractère spécial de ses produits.

Pléthore normative

L'économie laitière jouant un rôle central dans la politique des revenus, l'Etat y a toujours accordé une attention particulière. Il ne s'est pas contenté, comme pour d'autres produits, de prendre des mesures efficaces de protection douanière pour promouvoir sur le marché intérieur les ventes à un prix couvrant les frais, mais il a aussi accordé un soutien considérable aux exportations. En outre, il a exercé une influence déterminante sur la mise en valeur du lait (plan beurre-fromage), car la garantie des prix à la production a nécessité une orientation de la production et de la transformation. Le compte laitier s'est longtemps taillé la part du lion dans les dépenses de la Confédération pour l'agriculture. En 1994/95, la mise en valeur du lait a coûté 1,24 milliard de francs. Une pléthore normative caractérise le secteur de l'économie laitière: trois lois spéciales (réglementation du marché du fromage, arrêté sur l'économie laitière 1988, arrêté sur le statut du lait) et 70 ordonnances ou instructions comptent pour 400 pages de dispositions d'exécution. L'esprit d'entreprise ne peut pas se développer suffisamment dans ce carcan législatif. Une réforme est donc urgente.

223.1 Conception

Un des objectifs prioritaires de la nouvelle organisation du marché est de maintenir la production de lait au niveau le plus élevé possible en Suisse. Le transfert des responsabilités de la Confédération aux milieux intéressés constitue un autre principe de la nouvelle organisation au plan de la production, de la mise en valeur et de l'écoulement. Entre autres innovations, les prix et les marges ne seront à l'avenir plus fixés ni garantis par l'Etat. L'objectif de la nouvelle loi reste néanmoins de stabiliser les prix et donc, le produit des ventes, au niveau le plus élevé possible pour des raisons tenant à la politique des revenus.

223.11 Conditions-cadre de l'économie nationale

Nul autre produit suisse ne se prête aussi bien à l'exportation que le lait. Quelque 30 pour cent de la production sont exportés, avant tout sous forme de fromage, alors que les importations de lait et de produits laitiers, avant tout de fromage et de beurre, couvrent environ 20 pour cent de la consommation

intérieure. La réglementation du commerce extérieur est donc déterminante pour l'organisation du marché laitier.

Importations

Un droit de douane élevé sert à protéger le marché du lait frais. Les importations en provenance de la zone franche de Genève (60'000 l par jour) restent l'exception. Comme le lait frais ne présente pas de différences notables selon son origine, les consommateurs n'ont pas besoin de disposer d'une riche palette de produits.

Le fromage a depuis toujours été importé en assez grande quantité, le consommateur bénéficiant ainsi d'une offre très variée. Avant la mise en oeuvre de l'accord agricole de l'OMC, des suppléments de prix ou de droits de douane grevaient quelque 70 pour cent des importations. Des restrictions quantitatives à l'importation s'appliquaient uniquement à quelques spécialités (regroupées sous la désignation du contingent de fontal), et ce uniquement dans les limites du taux préférentiel. Le régime des importations sera reconduit dans ses grandes lignes. Il n'est ainsi pas prévu d'instituer un contingent tarifaire partiel spécial pour le fromage, hormis le fontal. Les importations de fromage seront frappées des droits de douane autorisés par l'accord agricole de l'OMC. Les taux maximums résultant de la tarification, qui doivent être réduits de 15 pour cent pendant la phase transitoire, sont plutôt faibles. Une concurrence serrée subsistera donc entre les fromages suisses et étrangers.

La protection douanière du beurre ainsi que des huiles et des graisses comestibles est assez faible par rapport au prix de la matière grasse du lait suisse. Pour éviter que le marché intérieur ne soit inondé de beurre bon marché, la Confédération doit, comme jusqu'à présent, avoir la possibilité de déterminer le volume d'importation. Le beurre ne peut être importé que si la production suisse ne suffit pas à couvrir la demande. En outre, il ne saurait être détaché du marché global des matières grasses, car il est en étroite concurrence avec la margarine, fabriquée surtout avec des huiles et graisses végétales importées.

Subventions à l'exportation

L'accord agricole de l'OMC impose une réduction budgétaire de 36 pour cent des subventions à l'exportation. En vertu de cette obligation, la Suisse ne pourra plus consacrer, au terme de la période transitoire, que 284 millions de francs aux contributions à l'exportation de produits laitiers. Les subventions à l'exportation sont aujourd'hui destinées au fromage à 98 pour cent. L'accord agricole de l'OMC stipule en outre que la quantité subventionnée à l'exportation

doit diminuer de 21 pour cent. Cela signifie qu'au moins 10'000 t de fromage devront être exportées sans subvention.

Quant aux produits agricoles transformés («*Schoggigesetz*»), les réductions portent uniquement sur le budget, et non sur les quantités.

L'UE applique des droits de douane assez élevés pour protéger son marché laitier. Elle accorde néanmoins à notre pays des conditions préférentielles pour l'exportation de huit fromages suisses, sur lesquels elle ne prélève que 15 à 20 centimes par kg. Ce sont l'emmental, le gruyère, le sbrinz, l'appenzell, le fromage fribourgeois, la tête de moine, le vacherin Mont-d'Or et le fromage aux herbes glaronais (*Schabziger*). Les conditions sont moins favorables dans le cas du tilsit: l'UE prélève 1 fr. 60 par kg. Les droits de douane atteignent 5 fr. 50 au maximum pour les autres sortes.

Récapitulation

La contribution du secteur laitier au revenu paysan reste substantielle. On ne pourra la maintenir qu'en garantissant une bonne protection à la frontière au lait frais et aux produits laitiers. En outre, il y a lieu de prévoir des instruments supplémentaires visant à sauvegarder les débouchés pour le beurre et le fromage, soumis à une très forte concurrence.

La transformation du lait en fromage permet d'obtenir une valeur ajoutée plus élevée que la production de beurre et doit dès lors être spécialement encouragée. Le soutien apporté à la fabrication de beurre et de poudre de lait écrémé coûte plus cher que celui destiné au fromage, avant tout lorsque ces produits ne peuvent être écoulés en Suisse, mais doivent être exportés sous forme de produits transformés. L'idée d'accorder la priorité à la fabrication de fromage garde donc toute sa pertinence. Les exportations de fromage vers l'UE, marché principal, se limitent aux sortes bénéficiant de conditions préférentielles, sous réserve de l'issue de nouvelles négociations bilatérales.

Les droits de douane perçus sur les huiles et les graisses végétales comestibles restent une valeur de référence capitale. Le soutien des pouvoirs publics et les réglementations sont d'autant plus nécessaires à l'écoulement du beurre et la culture d'oléagineux que les prix à l'importation baissent (cf. commentaire de l'art. 53).

223.12 Exigences auxquelles doit répondre le système

Objectifs

L'objectif primordial est d'écouler le plus de lait au meilleur prix en Suisse comme à l'étranger. Pour y parvenir, l'économie laitière doit devenir plus compétitive. Etant donné que nos fromages jouissent à l'étranger d'une bonne réputation et bénéficient de bonnes conditions d'accès, du moins en ce qui concerne les sortes principales, les mesures doivent se concentrer sur la fabrication de fromage, afin de maximiser la quantité de lait mise en valeur de cette manière.

Instruments relevant de l'économie de marché

Dans le nouveau système, il faut créer les conditions-cadre qui laissent les forces du marché mieux agir à tous les échelons, de la production au commerce en passant par la transformation. Ce sera la meilleure garantie de voir le lait collecté et transformé à peu de frais et vendu avec une plus-value maximale. Les entreprises de transformation (laiteries et fromageries) seront certes exposées à une concurrence croissante, mais elles auront également des chances nouvelles. Les fournisseurs compétitifs seront mieux à même d'améliorer leurs prestations en tirant le meilleur profit de leur plus grande liberté d'action.

Protection douanière suffisante

Sans protection douanière, le marché suisse serait submergé par les produits importés bon marché et les prix tendraient à tomber au niveau du marché mondial, soit 20 à 25 centimes par kg de lait. Les dispositions de l'accord agricole de l'OMC autorisent le maintien d'une protection adéquate à la frontière. Les services concernés doivent comme jusqu'à présent suivre et apprécier au jour le jour l'évolution des importations. Il n'est bien entendu pas question d'empêcher les importations, mais de maintenir les possibilités d'importer dans les limites actuelles et de garantir aux consommateurs une offre aussi variée que par le passé. Producteurs et transformateurs devront relever les défis et mettre en place des structures compétitives.

Soutien destiné aux paysans; libéralisation des marges

Le soutien de l'Etat devra se concentrer dans la mesure du possible à l'échelon de la production. Il agira ainsi le plus efficacement sur le revenu. Les utilisateurs de lait (laiteries, fromageries) et le commerce devraient couvrir leurs frais au moyen des marges réalisées sur le marché. Il sera donc superflu que les pouvoirs publics calculent et fixent ces dernières.

Limitation quantitative

Toute limitation quantitative est un corps étranger dans une réglementation de marché presque entièrement libéralisée. Les paiements directs destinés à garantir le revenu ont, quant à eux, des limites. Aussi une politique permettant aux paysans de tirer une grande partie de leur revenu de l'économie laitière garde-t-elle tout son attrait. Il n'est donc pas possible de s'en remettre entièrement aux forces du marché quant à l'équilibre entre l'offre et la demande, c'est-à-dire quant à la formation du prix: le contingentement laitier devrait donc être maintenu.

223.13 Système

Les dispositions économiques générales du titre 2 ne suffisent pas à elles seules pour atteindre les objectifs de la politique laitière. D'autres mesures sont nécessaires. Les pouvoirs publics doivent ainsi veiller à ce que l'économie laitière puisse exporter sans subventions du fromage vers l'UE même si le prix du lait reste équitable. C'est la seule façon de maintenir le potentiel d'exportation au niveau actuel, compte tenu de l'obligation de réduire la quantité subventionnée, qui incombe à la Suisse dans le cadre de l'OMC. Par ailleurs, il faut que ce secteur reste concurrentiel dans le cas d'une éventuelle ouverture du marché européen. Pour que les agriculteurs puissent réaliser le prix du lait visé, il est nécessaire de prévoir une aide suffisante pour le beurre et d'autres produits laitiers. Les instruments permettant d'atteindre ces objectifs sont décrits ci-après.

Supplément versé sur le lait transformé en fromage

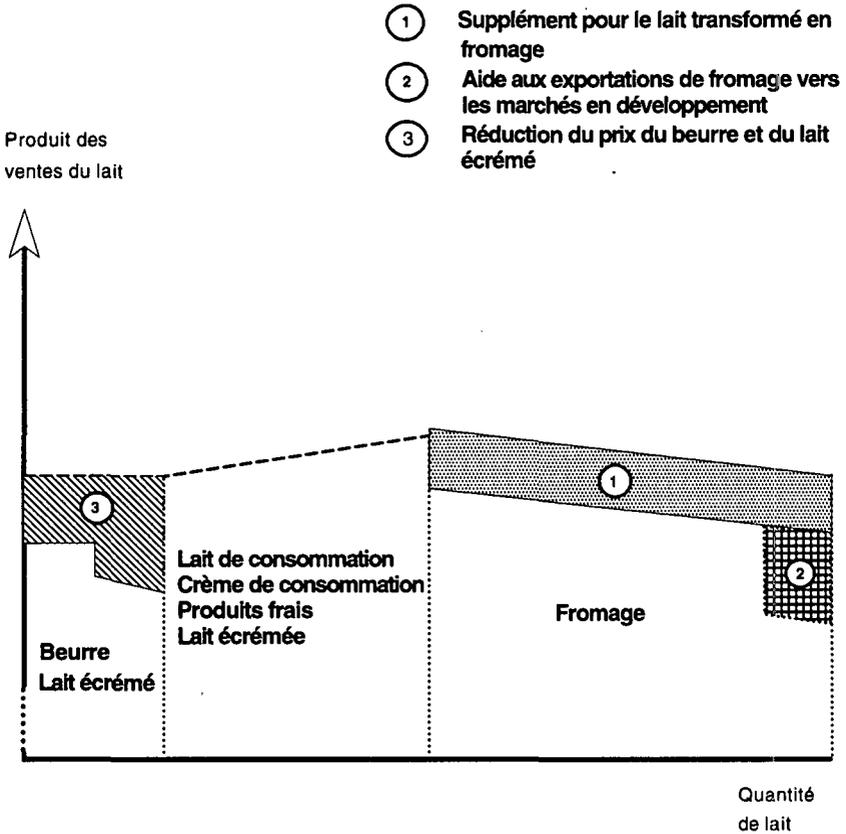
- Le supplément versé sur le lait transformé en fromage abaisse le prix de la matière première. Par conséquent, les entreprises transformant du lait ont la possibilité de produire du fromage à des prix concurrentiels. Le supplément est versé tout au long de l'année pour l'ensemble du lait transformé en fromage.

Aides

- L'aide à l'exportation vers les marchés en développement a pour objectif principal l'écoulement suffisant du fromage. Elle offre la possibilité de trouver de nouveaux débouchés. La qualité du produit et des prestations apportées sur le marché entraîneront une certaine différenciation du prix du lait.

Nouvelle politique laitière: produit des ventes du lait obtenu par le producteur

Figure 2



- Une contribution par équivalent de lait sera versée à titre d'encouragement de l'exportation de produits laitiers autres que le fromage.
- La contribution destinée à réduire le prix du beurre est nécessaire en raison de la faible protection douanière prévue pour les huiles et les graisses comestibles. Il faut également abaisser le prix du lait écrémé destiné à certains types de mise en valeur.

Il n'est pas prévu de verser des contributions destinées à réduire les prix ni d'accorder un supplément pour la matière première s'agissant des produits à base de lait frais (lait de consommation, crème de consommation, produits laitiers frais). Le prix réalisable par le producteur se formera en fonction des conditions de marché liées à la mise en valeur du beurre et du fromage. Les mesures doivent donc être conçues de manière que le prix du lait tende à être plus élevé dans le cas du fromage que dans celui du beurre. Les forces du marché feront osciller le prix dans une fourchette relativement étroite.

La *figure 2* visualise l'action des instruments prévus dans la nouvelle réglementation du marché laitier. Il présente les mises en valeur du lait par rapport au volume produit, ainsi que le prix du lait qui pourra vraisemblablement être réalisé par l'intermédiaire de la transformation soit en fromage, soit en beurre et lait écrémé.

223.14 Changements fondamentaux

Le passage au nouveau système entraînera des changements fondamentaux tant pour les producteurs que pour les utilisateurs de lait.

Les prix et l'écoulement garantis ainsi que l'obligation faite aux producteurs de livrer le lait au centre collecteur d'attache seront supprimés, de même que l'affectation des sociétés de laiterie à la zone d'interdiction de l'ensilage par la Confédération. Ce changement de système permet aux producteurs de choisir le mode d'affouragement et l'acheteur de lait.

Les utilisateurs de lait ne sont plus obligés de prendre en charge le lait de leur région d'approvisionnement. Ils seront également libres de choisir la mise en valeur du lait et l'acheteur de leurs produits. En contrepartie, ils seront obligés de renoncer aux garanties de prix et de prise en charge des produits. Les transformateurs et les commerçants doivent couvrir leurs coûts par les marges réalisées sur le marché. Comme nous l'avons indiqué au chiffre 223.12, les mesures de l'Etat ne sauraient entraîner des répercussions défavorables sur le marché. La concurrence doit pouvoir jouer sans entraves: il convient de promouvoir l'esprit d'initiative et le dynamisme, nécessaires sur un marché libre.

Conséquences pour les régions périphériques

Les coûts de la collecte et de la transformation locale du lait sont plus élevés dans les régions désavantagées par la topographie et les conditions de transport qu'aux endroits propices à la production et à la transformation (dégressivité de la taille des exploitations).

Les pouvoirs publics tiennent compte des désavantages comparatifs susmentionnés et prennent déjà des mesures. Ainsi, les paiements directs destinés à les compenser (art. 70 et 71) sont depuis toujours versés en raison notamment des frais élevés de collecte et de transport de lait.

Point central: fabrication de spécialités locales

La transformation sur place est le meilleur moyen d'assurer la production dans les régions reculées. L'Etat apportera donc son soutien à des projets visant à rationaliser la mise en valeur du lait dans les régions périphériques à faibles structures (art. 104; ch. 252.3). En outre, la fabrication sur place de spécialités peut être encouragée par des contributions à la promotion des ventes (art. 11). La valeur ajoutée générée par la transformation reste ainsi dans la région de fabrication.

Garantir les prix et l'écoulement ou subventionner le collectage de lait dans ces régions serait inadéquat et risquerait de perturber le système.

Dans les régions à faible production laitière sans possibilité de fabriquer des spécialités, la question sera de savoir si la production de lait destiné à la commercialisation est indiquée ou s'il ne faut pas envisager d'autres branches de production qui bénéficieront à l'avenir d'un soutien accru de la part des pouvoirs publics (contributions pour des animaux de rente consommant des fourrages grossiers; art. 69).

223.15 Transition

Déréglementation: une seule étape

La réorganisation du marché laitier a pour objectif prioritaire d'améliorer des prestations de vente et de maintenir les parts de marché. Il convient donc de libéraliser l'actuel régime des marges fixes, c'est-à-dire de supprimer les prix de prise en charge et de cession imposés. Le marché gagnera ainsi en efficience. La suppression des marges fixes rend superflus le prix de base garanti du lait et

l'obligation de livrer ainsi que la prise en charge du beurre et du fromage. Si le prix de base du lait n'est plus garanti, il n'est plus possible de maintenir l'obligation de livrer le lait au centre collecteur d'attache. Les réglementations principales de l'actuel système seront dès lors abrogées au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture. Le changement de système doit se faire en une étape.

Prix et produit brut escomptés pour le lait

Les instruments énumérés sous le chiffre 223.13 (supplément versé sur le lait transformé en fromage, contributions) permettront certes de continuer à soutenir le prix du lait, mais celui-ci dépendra bien davantage des prestations fournies sur le marché et de la situation sur les marchés intérieur et extérieur, en particulier celui de l'UE. Dans le nouveau régime, il est prévu de fixer le prix-cible à 77 centimes le kg pour commencer (cf. tableau 1, ch. 131.1). Les recettes brutes de l'agriculture provenant du lait devraient ainsi atteindre environ 2,3 milliards de francs.

Pour les producteurs de lait, il importe d'éviter un effondrement du prix lors de la transition. Les deux baisses du prix de base du lait décidées dans le régime actuel ont permis de le rapprocher du niveau initial visé dans la nouvelle réglementation du marché laitier. Si les fonds sont suffisants, les mesures de soutien pourront être modulées de telle sorte que le prix-cible soit atteint. Pour abaisser les coûts résultant de la mise en valeur du lait au niveau voulu, on réduira progressivement les moyens financiers durant la phase transitoire. Le prix du lait sera essentiellement fonction de la productivité et de la performance de vente réalisée par la branche.

Dispositions transitoires souples

Les dispositions transitoires (art. 185, 2^e à 4^e al.) offrent au Conseil fédéral la marge de manoeuvre nécessaire pour résoudre les problèmes qu'on peut attendre lors du passage de l'ancienne à la nouvelle organisation du marché. Durant la période transitoire, il est prévu d'accorder un soutien particulier à la production de fromage. D'une part, la Confédération devrait promouvoir l'acquisition du capital destiné à financer le stockage, jusques et y compris l'affinage, des fromages à pâte dure et à pâte mi-dure (art. 185, 2^e al., let. c); d'autre part, elle devrait continuer à verser le supplément pour le lait produit sans ensilage et transformé en sortes de fromage déterminées. Au terme de cette période, l'accroissement des recettes réalisées sur le marché devrait compenser les coûts supplémentaires occasionnés par le mode d'affouragement. La suppression de cette mesure n'entraîne pas de réduction des fonds destinés au soutien du marché laitier, mais elle permet de simplifier le train de mesures. Les

moyens financiers suffisants sont garantis durant la phase transitoire afin que le prix du lait ne baisse pas trop (art. 185, 3^e al.).

223.16 Répercussions financières

Pour faciliter le passage au nouveau système, les pouvoirs publics fourniront au début les mêmes moyens financiers qu'auparavant. Une diminution n'est prévue que pendant la période de transition. L'ensemble de la branche devra s'atteler à améliorer sa compétitivité afin que la réduction ne conduise pas à une baisse linéaire du prix du lait.

Soutien des prix: transformation progressive

La période de transition signifiera avant tout la réduction graduelle des aides et subventions. D'un montant initial d'environ 800 millions de francs, les pouvoirs publics devront diminuer les aides d'environ 300 millions de francs en cinq ans afin d'atteindre l'objectif, en l'occurrence une somme de l'ordre de 500 millions de francs. Il est impératif que les producteurs et les utilisateurs soient suffisamment préparés au moment du passage au nouveau système. Pour garantir une préparation optimale de la branche, on discute déjà des solutions envisageables et des prescriptions d'exécution afférentes, qui pourront être appliquées dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Baisse des prix à la consommation

La réduction du prix de la matière première permettra aux utilisateurs d'offrir du lait et des produits laitiers meilleur marché. Le consommateur profitera de la baisse des prix surtout à l'achat de lait et de produits laitiers frais. Le prix des fromages baissera également. Pour le beurre, le consommateur bénéficie déjà d'un prix fortement réduit, qui sera donc maintenu à peu près au niveau actuel.

223.2 Commentaire du texte de loi

223.21 Section 1: Principes

Article 25 **Champ d'application**

Pour des raisons d'ordre administratif, le champ d'application de la loi est limité au lait de vache.

Cependant, certaines mesures doivent pouvoir être étendues au lait de chèvre et au lait de brebis. Il est notamment prévu d'accorder un supplément pour ces laits s'ils sont transformés en fromage. Sans cette contribution, la compétitivité des fromages de chèvre et de brebis destinés avant tout au marché intérieur serait compromise. En outre, le soutien que l'Etat accorde à l'assurance et au contrôle de la qualité doit offrir des chances égales dans ce domaine.

Article 26 Prix-cible

Le Conseil fédéral pourra fixer un prix-cible dans le cadre du train de mesures prévu. Le prix-cible vaudra pour une teneur en matière grasse et en protéines déterminée (2^e al., let. b), qui ne doit pas forcément correspondre à la moyenne suisse. Il est donc indiqué d'adopter une formulation souple dans la loi.

Le Conseil fédéral fixe le prix-cible d'après une appréciation de la situation sur le marché et les ressources financières disponibles destinées au soutien du prix du lait. Contrairement à la situation actuelle, le prix ne déterminera plus le montant des dépenses, mais il se formera à court et à moyen terme en fonction des possibilités du marché et des moyens financiers de la Confédération. Le Conseil fédéral engage les fonds de manière que le prix-cible soit atteint en moyenne si la mise en valeur du lait est adéquate.

Le Conseil fédéral déterminera périodiquement le prix-cible compte tenu des prix et de l'offre observés sur le marché. Il se donne ainsi un moyen de poursuivre trois objectifs:

- offrir aux producteurs et aux transformateurs un repère leur permettant d'évaluer leurs chances sur le marché;
- garantir que les dépenses publiques se maintiennent dans les limites du supportable;
- coordonner à tout moment les mesures.

Le prix-cible devrait servir de référence aux producteurs et aux transformateurs dans les négociations portant sur l'achat et la livraison du lait. Il suffira de le fixer une fois par an. Conformément à la nouvelle organisation du marché, le prix-cible représente le prix moyen du lait qui devrait être atteint si le lait est mis en valeur de manière appropriée. On entend par là une bonne prestation fournie sur le marché, spécialement une qualité excellente et une commercialisation optimale.

Enveloppe financière

D'après la nouvelle politique, les fonds destinés aux mesures prévues dans le chapitre commenté seront mis à disposition sous forme d'une enveloppe financière conformément à l'article 6. Le montant budgétisé pour une certaine période sera par la suite réparti entre le supplément pour le lait transformé en fromage (art. 36), les aides (art. 37 et 38), les contributions aux frais des services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (art. 42) et la rétribution des tâches de droit public (art. 43).

223.22 Section 2: Orientation de la production

Article 27 Contingentement laitier

Force est de constater que la production continue d'exercer une forte pression. Par ailleurs, la production laitière gardera tout son intérêt, car on prévoit dans ce domaine des mesures destinées à soutenir les prix. Si l'on supprimait le contingentement laitier et abandonnait la production au libre jeu de l'offre et de la demande, cela entraînerait sans aucun doute un effondrement des prix qui, à son tour, aurait des conséquences structurelles et sociales indésirables. Le mandat de la multifonctionnalité de l'agriculture serait mis en péril. C'est pourquoi il est nécessaire de limiter la production et, partant, de maintenir le contingentement laitier tant que la production laitière doit remplir une fonction dans le domaine de la politique des revenus.

Prise en considération de la composition du lait (contingent corrigé en fonction de la teneur en matière grasse)

Le 2^e alinéa pose la base légale permettant de tenir compte de la composition du lait au moment de la fixation des contingents et, de ce fait, de limiter la production de matière grasse. L'augmentation constante de la teneur en matière grasse du lait aggrave les problèmes liés à sa mise en valeur. C'est pourquoi il convient de donner au Conseil fédéral la possibilité de limiter tant la quantité de lait que celle de matière grasse. Une première proposition allant dans ce sens a été formulée dans le projet de révision de l'arrêté sur l'économie laitière 1988. Mesure incontestée en soi, elle est restée lettre morte suite au rejet de la révision le 12 mars 1995. Quand bien même les contingents ne doivent pas être adaptés sur la base de la composition du lait selon les estimations actuelles, il est impératif de créer la base légale adéquate pour les raisons précitées.

Contingents à la surface

Le 3^e alinéa reconduit la réglementation actuelle: le Conseil fédéral peut limiter la quantité maximale admissible par hectare et la différencier selon les zones du cadastre. S'il autorise les producteurs à transférer les contingents indépendamment des surfaces (art. 29), il devrait être à même, le cas échéant, de fixer les maximums à un niveau réduit. Par contre, une augmentation des maxima par hectare n'est pas concevable. Les agriculteurs continueront donc en majeure partie à produire du lait sur la base fourragère de l'exploitation; ils ne pourront pas le faire sans exploiter de surfaces. La production laitière restera ainsi conforme aux principes écologiques.

Article 28 Adaptation de la quantité globale

L'article 28 permet d'adapter l'ensemble des contingents. Même si l'objectif est de maintenir la quantité au niveau le plus élevé possible, le Conseil fédéral doit pouvoir adapter chaque année les contingents si nécessaire. Les majorations ou réductions générales frappent chacun des quelque 48'000 producteurs d'une manière indifférenciée; elles présentent certes l'avantage d'être simples à exécuter, mais elles ne sont pas toujours satisfaisantes. C'est pourquoi il faut prévoir d'autres possibilités d'adaptation aux articles 29 et 30.

La loi prévoit que les contingents peuvent être réduits sans indemnisation.

Article 29 Adaptation de contingents

Cet article permet d'adapter les contingents individuels. A la différence de celles mentionnées à l'article 28, ces adaptations n'ont une incidence sur le contingent global que si l'on prélève une part sur les contingents transférés ou si les contingents liés à une surface bâtie ou qui n'est plus affectée à l'économie laitière sont retirés de la circulation. Il n'est plus prévu d'accorder des augmentations de contingent par voie de décision administrative fondée sur requête. En cas de cession de surfaces, le cédant pourra en revanche, comme jusqu'à présent, transférer une part de contingent au preneur.

Transferts de contingents par achat ou location

Les contingents ne peuvent plus être majorés qu'en cas d'augmentation de la surface déterminante. Toutes les autres possibilités d'adaptation ont dû être supprimées en raison de la situation tendue au plan quantitatif. Le système du contingentement est donc devenu très rigide et il est urgent de l'assouplir en ce qui concerne les adaptations de contingent. Les producteurs seront ainsi en mesure de mettre à profit le progrès technique accompagnant l'évolution structurelle. L'achat et la location de contingents sont le seul moyen approprié

d'aménager la marge de manoeuvre nécessaire aux producteurs. Ce type de transfert permettra en outre de simplifier fortement la réglementation compliquée relative aux modifications de surfaces. L'achat et la location se fonderont pour l'essentiel sur des contrats conclus entre producteurs, à l'instar du système régissant les modifications de surfaces. Le contingent étant un droit de produire accordé par la Confédération, toute adaptation devra en dernier lieu être entérinée par une décision formelle, même si les producteurs sont parvenus à un accord.

Le Conseil fédéral fixera les exigences relatives aux transferts de contingents (2^e al.). Certaines conditions-cadre concerneront tous les transferts, qu'ils accompagnent une cession de terres ou non. Le Conseil fédéral devra déterminer dans les deux cas dans quelle mesure des contingents gelés peuvent être transférés et s'il y a lieu de prélever une partie de la quantité transmise. La situation en matière de quantité déterminera ces conditions. D'autres conditions ne seront prévues que pour l'achat et la location de contingents. Le 3^e alinéa fixe directement deux d'entre elles, mais il est possible d'en prévoir d'autres: seules les personnes exerçant effectivement une activité agricole pourraient par exemple être autorisées à acheter, vendre, céder ou prendre en location des contingents.

Article 30 Contingents spéciaux

L'article 30 concrétise l'idée d'une augmentation spécifique, appelée «contingent B». Ce lait ne peut être utilisé que pour les produits agricoles transformés destinés à l'exportation. C'est pourquoi la nécessité d'introduire un contingent B dépend avant tout de l'évolution des exportations. Il est prévu de recourir d'abord à toutes les autres possibilités. On n'envisagera l'attribution de contingents B qu'au cas où celles-ci se révéleraient insuffisantes. Mais sans cette possibilité, l'industrie alimentaire serait obligée de se procurer davantage de matière première bon marché à l'étranger par le biais du trafic de perfectionnement, ce qui limiterait les débouchés de lait suisse.

En principe, le Confédération ne souhaite pas trop se lier dans ce domaine. Le Conseil fédéral se bornera donc à fixer la quantité à répartir durant une certaine période en confiant l'exécution à une organisation privée, par exemple l'Union centrale des producteurs suisses de lait. Celle-ci procédera vraisemblablement à une adjudication et conclura les contrats avec les intéressés.

Les producteurs seront libres de décider s'ils veulent produire davantage et à quel prix. La Confédération n'interviendra pas dans la formation du prix du lait, qui sera convenu par contrat entre les producteurs et les entreprises indus-

rielles de transformation, ou, à leur place, une organisation privée. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la contribution incombant au producteur en vertu du 3^e alinéa. Afin de bénéficier du contingent spécial, le producteur devra ainsi verser une taxe à la centrale si l'opération est indirecte ou encaisser un prix réduit en cas de livraison directe à une entreprise de l'industrie alimentaire.

Les producteurs seront libres de décider s'ils veulent produire davantage et à quel prix. La Confédération n'interviendra pas dans la formation du prix du lait, qui sera convenu par contrat entre les producteurs et les entreprises industrielles de transformation, ou, à leur place, une organisation privée. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la contribution incombant au producteur en vertu du 3^e alinéa. Afin de bénéficier du contingent spécial, le producteur devra ainsi verser une taxe à la centrale si l'opération est indirecte ou encaisser un prix réduit en cas de livraison directe à une entreprise de l'industrie alimentaire.

Afin d'assurer une nette séparation entre les contingents spéciaux et les contingents ordinaires au sens de l'article 27, nous proposons d'accorder les premiers seulement pour une durée limitée, comme les contingents supplémentaires visés à l'article 31. Si les parties au contrat souhaitent prolonger les livraisons, les contrats et les contingents devront être renouvelés, par exemple chaque année. Enfin, l'écoulement de ces quantités ne fera pas partie du domaine de protection prévu dans la loi sur l'agriculture: il ne sera pas couvert par les mesures destinées à soutenir le marché prévues dans la section 4 ni ne fera l'objet du prix-cible.

L'industrie alimentaire doit veiller à ce que l'ensemble de la matière première provenant du contingent spécial soit exporté. Si cette condition n'est pas remplie, les entreprises concernées devront acquitter une taxe (4^e al.). Le service désigné à cet effet est responsable de la mise en oeuvre de la mesure; il est donc habilité à percevoir cette taxe. Comme la quantité non exportée encombre en fin de compte le marché intérieur, le montant sera fixé en fonction de la taxe pour dépassement de contingent (art. 33). Ce taux est justifié vu le coût marginal de la mise en oeuvre. Cependant, l'objectif consiste à exporter la quantité mentionnée; il est donc concevable d'introduire un système de compensation permanente.

Article 31 Contingents supplémentaires

Cet article reconduit une mesure éprouvée qui joue un rôle capital dans l'écoulement du bétail provenant de la région de montagne. Une quantité d'environ 25'000 t (0,8 % du contingent total) est nécessaire pour quelque 17'000 animaux vendus en plaine à la faveur de cette disposition.

Article 32 Quantité maximale par hectare

L'article 32 garantit que même la production du lait faisant l'objet des contingents temporaires est acceptable du point de vue écologique. Le contingent accordé à une exploitation - y compris contingents spécial et supplémentaire - ne doit pas dépasser la quantité maximale par hectare.

Article 33 Taxe pour dépassement de contingent

Il est nécessaire de maintenir la taxe pour dépassement de contingent et le taux actuel de 85 pour cent du prix du lait. Comme il n'y aura plus de prix fixe, il faudra calculer le maximum exigible en fonction du prix-cible (1^{er} al.).

La location de contingents permettra au producteur de réagir avec souplesse aux surlivraisons ou aux sous-livraisons prévisibles. De ce fait, le contingent de la coopérative perd dans une large mesure son sens et son effet régulateur. Il vaut mieux prévoir dorénavant une compensation échelonnée sur plusieurs périodes laitières pour un seul producteur, au lieu de l'autoriser dans le cadre de la coopérative pour une seule période. Jusqu'à une certaine limite, les «excédents» et les «déficits» d'un producteur pourront donc être reportés sur l'année laitière suivante (2^e al., let. a).

Malgré tout, il ne faut pas renoncer à la possibilité de recourir au système actuel du décompte coopératif: le 2^e alinéa, lettre b permet de revenir à cette solution. La formule prévue à la lettre a est cependant prioritaire.

223.23 Section 3: Contrats de livraison et vente directe

Article 34 Durée de validité minimale des contrats de livraison

L'obligation de livrer et de prendre en charge du lait est supprimée. A l'avenir, les producteurs seront libres de choisir leurs partenaires commerciaux et de déterminer par contrat les conditions de livraison ou de prise en charge, telles que le prix, la qualité, la durée, etc. Comme les autorités confient cette responsabilité aux intéressés, elles doivent également leur donner la liberté d'entreprendre le nécessaire. Producteurs et utilisateurs ne sauraient cependant être privés de toute protection en cas de difficultés temporaires. C'est pourquoi la Confédération devrait notamment imposer une durée minimale de validité du contrat; une année paraît raisonnable.

Les partenaires qui ne s'acquittent pas de leurs obligations pourraient bien entendu en répondre dans le cadre du droit privé, mais l'expérience nous enseigne que cela peut prendre du temps. Ce n'est par conséquent pas la solution dans le cas du lait, denrée périssable produite au jour le jour. Au titre de la liberté contractuelle (art. 19 CO), les parties ont la possibilité de stipuler dans le contrat les dispositions nécessaires pour éviter les difficultés. Cette solution est propre à résoudre le problème par la voie bilatérale. Afin d'assurer l'application générale du droit et d'éviter les problèmes d'interprétation, la Confédération pourrait apporter son soutien aux intéressés en inscrivant par exemple directement dans la loi le principe selon lequel les parties peuvent dénoncer le contrat avec effet immédiat dans certaines circonstances. C'est l'une des raisons pour lesquelles il convient d'habiliter à titre préventif le Conseil fédéral à réglementer, au besoin, aussi d'autres aspects du contrat de livraison.

Article 35 Vente directe

La vente directe a été assouplie dans un premier temps par la modification de l'arrêté sur le statut du lait du 18 mars 1994. Le présent projet franchit une nouvelle étape en permettant à chaque producteur de faire de la vente directe, à la seule condition d'indiquer au préalable qu'il veut écouler du lait de cette manière. Cette obligation doit avant tout permettre d'enregistrer, dans le cadre du contingentement laitier, l'ensemble des producteurs faisant de la vente directe. Les fédérations laitières qui s'occupent déjà de tâches de droit public en matière d'économie laitière, par exemple de l'exécution du contingentement laitier, sont les mieux désignées comme instance d'enregistrement.

223.24 Section 4: Soutien du marché

Rôle prioritaire du fromage

La fabrication du fromage continuera d'occuper une place prioritaire dans la nouvelle organisation du marché. Si le fromage se vend bien, les transformateurs demanderont suffisamment de lait et la concurrence qu'ils se livreront permettra de rentabiliser davantage la transformation. Il ne sera plus nécessaire d'édicter des prescriptions ni d'user de mesures de contrainte. Le lait coulera automatiquement dans le secteur de la transformation offrant la plus grande valeur ajoutée.

Le supplément versé pour le lait transformé en fromage représente la clef de voûte de la nouvelle organisation du marché laitier. Côté producteur, il agit

comme élément de soutien du prix du marché et constitue à ce titre une pièce maîtresse du filet de sécurité mis en place. Dans le secteur du fromage, le supplément devrait réduire le prix de la matière première à un niveau permettant d'exporter le fromage vers l'UE sans subventions. En outre, le supplément pour le lait transformé en fromage remplacera dans une large mesure les réductions de prix ciblées pratiquées jusqu'à présent dans le pays. Le même soutien de l'Etat bénéficiera désormais en principe à l'ensemble du lait transformé en fromage. Grâce au nouveau système, nous éliminerons finalement la formule lourde de conséquences selon laquelle l'Etat accorde un soutien d'autant plus élevé que la mise en valeur est mauvaise. Le supplément accordé offrira la possibilité d'effectuer en principe l'ensemble des exportations de fromage vers l'UE sans subventions. Cela permettra de maintenir le niveau actuel des exportations en dépit des dispositions restrictives de l'accord agricole de l'OMC.

Dans le nouveau système, fromagers et commerçants devront se passer des marges garanties: le fromage sera fabriqué et commercialisé conformément aux règles de l'économie de marché. La Confédération n'orientera plus la production et la transformation ni n'interviendra dans la commercialisation. Elle se bornera à mettre en place les conditions générales propices tout en laissant aux entrepreneurs la liberté d'action dans ces limites.

Légères différences de prix

Bien que le beurre et le lait écrémé ne soient pas prioritaires en ce qui concerne la mise en valeur, un grand écart de prix ne subsistera pas longtemps entre le lait transformé en fromage et celui utilisé pour fabriquer du beurre. Dans un régime de libre concurrence, les forces du marché déplaceront constamment la production vers la denrée plus rentable. Si les prix du beurre et du lait écrémé sont bas, les utilisateurs chercheront un meilleur segment de production, par exemple celui du fromage: davantage de lait sera transformé en fromage, dont le prix fléchira par suite de l'extension de la production. Par contrecoup, l'offre de beurre et de lait écrémé reculera et le prix de ces produits tendra à la hausse.

Délégation de compétences

Comme nous l'avons expliqué à propos du prix-cible (art. 26), les fonds décidés par le Parlement dans le cadre de l'enveloppe financière sont principalement destinés aux mesures de soutien du marché. Le supplément pour le lait transformé en fromage (art. 36) aura toujours une certaine signification politique et son poids financier restera considérable. Il devrait d'ailleurs être fixé pour une période assez longue. Il est donc indiqué que son montant soit fixé par le Conseil fédéral. Par contre, les aides (art. 37 et 38) sont des instruments

d'orientation de la production et les autorités compétentes devront parfois les adapter à court terme notamment pour éviter de dépasser les fonds disponibles ou pour corriger une évolution indésirable du marché. Il est donc recommandable de laisser à un secteur en aval la possibilité de procéder directement aux adaptations nécessaires.

Article 36 *Supplément versé pour le lait transformé en fromage*

Le supplément est versé pour tout le lait transformé en fromage. Les fromages frais donneront droit au supplément au même titre que les fromages à pâte dure, à pâte mi-dure et à pâte molle. Il en est de même des fromages fabriqués dans les fromageries d'alpage. Le supplément remplacera les aides financières consenties pour l'encouragement de la qualité et de l'écoulement du fromage et d'autres spécialités des alpages et de l'agriculture de montagne.

Le supplément ne sera pas indexé

Près de la moitié du beurre offert sur le marché provient de la fabrication de fromage. Le supplément contribue donc à réduire indirectement le prix du beurre ainsi produit. Cette interdépendance pourrait amener les fromagers à produire uniquement des fromages à teneur en graisse réduite et à vendre le surplus de graisse comme beurre. L'opération est rentable pour autant que le prix réalisé pour le beurre est relativement élevé. Une augmentation de l'offre se traduira néanmoins par une baisse des prix, de sorte que l'écémage du lait en vue de sa transformation en beurre sera de moins en moins attractif. Après un certain temps, on atteindra une situation d'équilibre entre les quantités mises en valeur comme fromage ou comme beurre. Il n'est donc en principe pas nécessaire d'indexer le supplément à la teneur en graisse du fromage.

Versement du supplément

La nouvelle politique voudrait que le supplément soit versé directement au producteur. Des questions d'ordre administratif (nombre élevé de producteurs, multiples mises en valeur du lait, fluctuation de la part du lait transformé en fromage) obligent néanmoins à verser le supplément aux utilisateurs de lait. Le libre jeu de la concurrence obligera ces derniers à céder l'avantage ainsi acquis aux producteurs.

Fixation du supplément

Le 2^e alinéa confère au Conseil fédéral la compétence de fixer le supplément en fonction du prix-cible. Le montant du supplément équivaut logiquement à la différence entre le prix-cible et le prix du lait qui se formerait sur le marché si

l'utilisateur devait écouler le fromage dans le pays et dans l'UE sans aucun soutien de la part de l'Etat. A l'inverse, la somme de ce prix et du supplément est égale au prix réalisable qui, en moyenne, devrait à peu près correspondre au prix-cible.

Impact sur la formation des prix

Le nouveau régime n'aura pas seulement des conséquences pour les débouchés étrangers: le prix du fromage offert dans le pays baissera également, se rapprochant assez vite de celui réalisé dans le commerce extérieur. Il sera fonction du prix à l'exportation des sortes que l'UE admet aux conditions préférentielles et qui ne subissent de ce fait qu'un renchérissement négligeable à la frontière. La diminution du prix de la matière première permettra de réduire l'écart par rapport à l'étranger et, partant, de réduire l'attrait des achats de fromage de l'autre côté de la frontière. La baisse des prix et la diminution de la différence par rapport à nos voisins auront des répercussions favorables sur les ventes de nos produits laitiers.

Article 37 Promotion des ventes dans le pays

En vertu de l'article 37, les autorités désignées peuvent accorder des aides différenciées afin de promouvoir l'écoulement de certains produits dans le pays, concrètement parlant du beurre (ou de la matière grasse du lait) et du lait écrémé.

Beurre

Au total, plus de 25 pour cent de la matière grasse du lait sont mis en valeur comme beurre. La moitié du beurre produit provient de la fabrication du fromage.

A l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture, la BUTYRA sera dissolue. De même, la prise en charge garantie par l'Etat ainsi que les contributions destinées à réduire le prix du beurre seront supprimées. Elles seront remplacées par des aides internes accordées pour la matière grasse du lait vendue comme beurre ou sur celle du beurre utilisé pour la transformation. Pendant la période de transition, un taux inférieur pourrait être appliqué au beurre de choix vendu. Le soutien de base sera réduit graduellement et devra être fixé de façon que la production de beurre ne soit pas plus avantageuse que la fabrication de fromage. Le montant de l'aide octroyée est étroitement lié à l'évolution des prix de la margarine, des huiles et des graisses comestibles.

Il est en outre prévu d'accorder une aide extraordinaire pour la matière grasse du lait destinée à une utilisation particulière, notamment pour la fabrication des glaces ainsi que pour le beurre fondu, pour les fractions de graisse de lait et pour la crème à rôtir.

Lait écrémé

Le lait écrémé est un produit dérivé indissociable de la fabrication de la crème et du beurre. Plus de 100'000 t de lait écrémé sont utilisées chaque année comme fourrages humides (1994: env. 140'000 t), cependant que plus de 40'000 t sont transformées en caséines, en caséinates et en d'autres produits. Il est prévu de continuer à soutenir ces types de mise en valeur. Pour promouvoir l'écoulement de la poudre de lait écrémé, il sera peut-être nécessaire de fixer des normes de composition pour les succédanés du lait. Les aides ne doivent pas rendre trop intéressant au plan économique le lait écrémé, produit à faible valeur ajoutée.

Fromage fondu

La formulation souple permet en outre d'allouer une aide interne pour des produits comme le fromage servant à la production de fromage fondu. Cette solution sera peut-être indispensable si les aides à l'exportation prévues à l'article 38, 1^{er} alinéa (exportations de fromage vers des marchés en développement) doivent être constamment fixées à un niveau nettement plus élevé que les aides destinées à réduire le prix du fromage utilisé comme matière première par les fabricants suisses de fromage fondu.

Fromage à pâte molle

Il pourrait exceptionnellement s'avérer nécessaire d'accorder des aides pour certaines sortes de fromage à pâte molle même après la période transitoire. Il s'agit là surtout de sortes à forte teneur en matière grasse (p. ex. mascarpone): elles ne peuvent être protégées contre les importations de produits concurrentiels que par de très faibles droits de douane.

Article 38 Aides à l'exportation

Fromage

Même si la loi ne le mentionne pas explicitement, la plupart du fromage devra être commercialisé sans aide, spécialement celui exporté vers l'UE. A moyen terme, il ne sera toutefois pas possible d'écouler tout le fromage sur le marché de l'UE, qui offre des prix intéressants. Afin d'atteindre l'objectif quantitatif, il faudra également exporter du fromage vers des marchés où le niveau des prix est inférieur. Les efforts visant à trouver de nouveaux débouchés ou à consoli-

der certains créneaux nécessitent des moyens financiers que les acteurs privés ne sont pas à même de mettre à disposition. Les aides prévues ont pour objectif de soutenir l'écoulement sur des marchés offrant encore un potentiel d'absorption pour le fromage suisse. Nous pensons en premier lieu aux marchés suivants: Europe centrale et orientale, Etats-Unis, Canada, Mexique et Japon. Il y a lieu de les choisir en fonction de leurs perspectives de croissance et de la dégressivité attendue des dépenses. Le 1^{er} alinéa permet d'accorder une aide à l'exportation de fromage vers ces marchés en développement. La mesure a également pour fonction d'assurer un écoulement suffisant s'il se révélait que le marché de l'UE avait une capacité d'absorption insuffisante. La somme des aides à l'exportation est finalement limitée par les moyens financiers disponibles.

Pendant la phase transitoire, il restera néanmoins nécessaire d'octroyer des aides aux produits exportés vers l'UE afin que le prix à la production atteigne le niveau souhaité.

Autres produits laitiers

Le 2^e alinéa constitue la base légale nécessaire au soutien des exportations des produits laitiers autres que le fromage. Tous les produits laitiers qui ont été exportés jusqu'à présent devraient en principe bénéficier de ces aides, qui font partie intégrante du filet de sécurité. En sont exclus les produits donnant droit au supplément versé sur le lait transformé en fromage.

Les subventions à l'exportation actuelles, spécifiques au produit, seront remplacées par une aide générale à l'exportation calculée en fonction de la composition du produit laitier. Les produits auront alors les mêmes chances au plan de la pénétration du marché d'exportation. Ceux permettant d'obtenir la plus grande valeur ajoutée figureront en tête de liste. L'Etat laisse ainsi l'orientation de la mise en valeur du lait aux forces du marché et s'en remet à l'esprit novateur des utilisateurs de lait.

Conformément à l'accord agricole de l'OMC, les aides à l'exportation se limiteront en principe aux produits qui ont été subventionnés durant la période de référence 1986 à 1990.

Article 39 Importation de beurre

L'importation de beurre continuera de remplir une fonction de régulation. Une extension de la production au détriment des importations n'est plus envisageable. Bien au contraire, il faut absolument éviter une surproduction de beurre qui perturberait les ventes de beurre suisse à des prix équitables et induirait une

réduction des contingents laitiers. Les engagements internationaux et l'aide interne réduite allouée par l'Etat obligent à importer au moins 3000 t de beurre par an. S'il est possible d'importer davantage, l'OFAG peut notamment réduire le taux des aides accordées en fonction du gain supplémentaire tiré des importations. Par ce biais, on évite que les fabricants de beurre (en règle générale les centrales du beurre) importent trop de beurre pour des raisons économiques. L'OFAG fixe la quantité annuelle qui peut être importée, répartit ce contingent tarifaire partiel aux importateurs autorisés et surveille l'importation. Les fabricants de fromage fondu, les exportateurs de produits agricoles transformés et les producteurs de beurre peuvent prétendre à une part de contingent douanier.

Les producteurs de beurre se verront attribuer les contingents dans des conditions de concurrence, en fonction du beurre fabriqué à partir de la matière première du pays (prestation en faveur de la production suisse). S'ils mettent en place une centrale d'importation, le Conseil fédéral pourra l'autoriser à importer du beurre. Celui-ci ne peut être admis qu'en grands emballages et il doit en premier lieu être affecté à la transformation industrielle.

Afin de maintenir la compétitivité de la fabrication de fromage fondu, les contributions destinées à réduire le prix du beurre suisse seront remplacées par la possibilité d'utiliser du beurre importé. Cette disposition simplifie la mise en oeuvre et permet une allocation optimale des deniers publics.

Les exportateurs de produits agricoles transformés peuvent effectuer des importations en fonction des quantités de beurre exporté si les moyens disponibles en vertu de la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés («*Schoggigesetz*») ou d'autres mesures (participation des producteurs, contingent spécial) ne suffisent pas à financer les exportations.

223.25 Section 5: Mesures spéciales

Article 40 Obligation de faire rapport

Une obligation générale de faire rapport permet déjà de contrôler l'utilisation du lait commercialisé. Il est indispensable de la reconduire au vu des dispositions de droit public proposées, qui concernent soit l'ensemble de la production (p. ex. orientation de la production), soit des parties de cette production (p. ex. supplément versé pour le lait transformé en fromage). Etant donné la structure

des mesures envisagées, il convient d'enregistrer la quantité au niveau des utilisateurs de lait. Tout changement d'acheteur doit être annoncé au service désigné comme instance de rapport. Par conséquent, un producteur qui commercialise lui-même la totalité ou une partie du lait produit dans son exploitation est lui aussi tenu de faire rapport, car le lait écoulé en vente directe est soumis au contingentement, tout comme le lait livré à un centre collecteur. Lorsqu'un producteur fabrique du fromage dans l'exploitation, il a également droit aux contributions prévues à cet effet. Il en va de même pour les producteurs de lait de chèvre et de lait de brebis, qui bénéficieront à l'avenir de différentes mesures d'encouragement de la production.

Article 41 Assurance de la qualité

La vente des produits laitiers ne sera couronnée de succès sur les marchés intérieur et extérieur que si leur qualité est excellente. L'UE pose comme condition à l'importation le respect des exigences prévues dans la directive 92/46 arrêtant les règles sanitaires pour le lait. La modification de l'arrêté sur le statut du lait du 18 mars 1994 a établi la base légale permettant de transposer ces règles dans le droit national. Les articles 41 et 42 reprennent pratiquement la teneur de ces dispositions importantes pour notre économie laitière. Le Conseil fédéral adopte les prescriptions visant à assurer la qualité du lait et des produits laitiers. Il reprend notamment les exigences fixées dans la directive européenne précitée pour la qualité du lait commercialisé et pour les mesures que doivent prendre les exploitations de transformation (entreprises d'affinage et de préemballage comprises). Seuls les produits provenant des établissements qui satisfont à ces exigences peuvent être exportés dans l'UE. Comme la Suisse aspire à la reconnaissance globale de ses entreprises par l'Union et que les établissements produisant pour le marché intérieur doivent remplir des exigences tout aussi strictes que les entreprises exportatrices, le Conseil fédéral peut soumettre la transformation de lait commercialisé à un régime d'autorisation (attribution d'un numéro d'admission).

Article 42 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière

Pour que la Suisse soit en mesure de fournir les garanties exigées par l'UE, les pouvoirs publics doivent certifier l'assurance de la qualité dans les établissements de production et de transformation de lait. Les services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL) sont chargés d'accomplir cette tâche. Ces organismes sont les seuls à disposer des compétences techniques requises.

Les SICL ont été réorganisés en vue d'une nouvelle conception de l'assurance qualité. Ils sont chargés de tâches suivantes: inspections, analyses (contrôle visant à établir si le lait commercialisé satisfait aux exigences fixées en matière de qualité) et consultation. Ces domaines d'activité sont maintenant distincts; il n'y a plus de confusion entre l'inspection et la consultation. Le service d'inspection doit être accrédité. Le paiement du lait selon la qualité, qui est actuellement du ressort des SICL, sera à l'avenir confié aux utilisateurs de lait et le mandat des SICL se limitera au contrôle de la qualité et à la transmission des résultats aux utilisateurs. Ceux-ci pourront alors indexer le prix à la qualité.

Conformément au 2^e alinéa, les SICL peuvent se voir confier d'autres tâches, consistant en particulier à contrôler la composition du lait et des produits laitiers et à conseiller les producteurs et les utilisateurs de lait de chèvre et de lait de brebis. Ils pourraient également collaborer à la surveillance de l'assurance qualité dans la production de viande.

Les coûts des SICL sont à la charge des producteurs de lait et des utilisateurs (entreprises d'affinage et de préemballage de fromage compris) ou de leurs organisations, ainsi que des cantons et de la Confédération (3^e al.). Le Conseil fédéral fixera les modalités dans les dispositions d'exécution. Les cantons et la Confédération devraient couvrir les frais des inspections, conçues comme tâche de l'Etat. Quant aux analyses du lait, les frais incomberont pour l'essentiel aux utilisateurs, qui ont intérêt à s'assurer une bonne qualité de la matière première. Mais ils seront à même de reporter au moins une partie des frais sur les producteurs livrant du lait de qualité insuffisante. La consultation (avant tout les conseils individuels) sera financée principalement par les bénéficiaires. Outre les organisations laitières, les cantons et la Confédération apporteront néanmoins une certaine contribution au financement de la consultation afin de maintenir un effectif minimum de conseillers compétents et de rémunérer les activités que ceux-ci exercent dans la formation et le perfectionnement des producteurs et des utilisateurs de lait.

Article 43 Rétribution de certaines activités

Les fédérations laitières et l'Union centrale des producteurs suisses de lait accomplissent la plupart des tâches administratives dans le domaine de l'économie laitière, alors que les utilisateurs de lait privés n'en remplissent aucune. Hormis de rares exceptions, la Confédération ne rémunère actuellement pas ces activités des fédérations. Celles-ci doivent couvrir leurs frais soit par les cotisations des membres soit par les recettes provenant de leur activité commerciale.

Dans la nouvelle organisation du marché, la majorité des tâches tiendront au contingentement laitier et à l'inspection. Elles exigent beaucoup de travail et il est impératif qu'elles soient remplies avec précision et fiabilité. Les entreprises, exposées à une concurrence accrue dans le nouveau régime, ne seront plus prêtes à s'acquitter sans contrepartie du mandat confié par la Confédération.

Les fédérations laitières disposent du personnel, du savoir-faire et de l'infrastructure (logiciels compris) nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. Une autre solution serait de transférer ces dernières aux cantons. Vingt-six administrations cantonales devraient alors exercer les activités des treize fédérations laitières; elles ne seraient pas à même de s'en charger sans personnel supplémentaire. La formule actuelle est appropriée, mais il faudra désormais rémunérer les prestations fournies par les fédérations.

224 Viande et oeufs

Majeure partie de la production finale

L'importance de la production animale s'explique par les conditions climatiques et topographiques de la Suisse, qui limitent la culture des champs, ne permettant, dans bien des régions, que l'exploitation des herbages. La production animale sert à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires de qualité, apporte une contribution essentielle à la préservation du patrimoine rural et favorise la décentralisation de l'habitat. Pour le tourisme et l'hôtellerie, ces prestations ont une valeur économique non négligeable.

La production de viande de boeuf et de veau est étroitement liée à la production laitière. Sa part à la production finale de l'agriculture est de 17 pour cent, celle du porc de 16 pour cent, celle des oeufs et de la volaille de 5 pour cent et celle des autres produits animaux de 2 pour cent. En tout, cela fait 40 pour cent. Les animaux consommant des fourrages grossiers jouent un rôle important dans l'utilisation des herbages. Quant aux porcs et à la volaille, ils ont besoin d'aliments riches en énergie; ils jouent un rôle important dans l'utilisation des céréales fourragères du pays.

Tendances de la production et des marchés

S'agissant du gros bétail, des veaux et des porcs, la production suisse couvre plus de 90 pour cent de la consommation. Par contre, la part de viande de volaille, de cheval, de mouton et de chèvre n'atteint pour aucune de ces espèces 50 pour cent. En dix ans, la consommation de viande a diminué de quelque

6 pour cent. Le boeuf et le porc ont été particulièrement touchés. Quant à la volaille et au mouton, ils ont vu leur part augmenter; ils ne représentent toutefois qu'un bon 15 pour cent de la consommation totale de viande. En ce qui concerne les oeufs, la part provenant du pays représente moins de 50 pour cent de la consommation.

Recul des prix

Comparé à d'autres secteurs, le marché de la viande, de la volaille et des oeufs est plutôt libéral, compte tenu de la protection douanière autorisée par les accords de l'OMC: offre et demande déterminent dans une large mesure les prix. La viande, denrée ne pouvant être conservée que peu de temps, est exposée à une forte concurrence. Par ailleurs, la forte concentration de la demande a pour effet de favoriser le pouvoir de certains opérateurs sur le marché. Ce fait, ainsi que les cycles de production typiques (exploitation porcine) et les fluctuations saisonnières de l'offre (veaux et gros bétail à l'engrais) conduisent à d'importantes variations de prix. Ces dernières années, il n'a été que rarement possible de maintenir les cours du marché au-dessus de la limite inférieure des prix indicatifs. A partir de l'été 1995, toutes les catégories de bétail de boucherie - hormis le mouton - ont vu leur prix chuter, ce qui s'explique essentiellement par la saturation du marché. Comme les prix des fourrages ont également diminué, et ce n'est pas terminé, les prix de la viande devraient se stabiliser à un niveau inférieur.

224.1 Conception

Objectifs et stratégies

La production de viande et d'oeufs est toujours appelée à jouer un rôle primordial sur le plan de l'exploitation des sols et de la composition du revenu paysan. A cette fin, il convient avant tout de préserver les parts de marché. Une réduction de l'écart des prix par rapport à l'étranger s'impose si l'on veut contrer le tourisme alimentaire. Une baisse progressive du prix des céréales fourragères rendra la production meilleur marché. Parallèlement, il s'agit d'améliorer la concurrence dans le commerce et la transformation. Aussi la répartition des contingents doit-elle être conçue de manière à ce que la règle de la concurrence soit mieux respectée. En outre, il faudra créer les instruments destinés à prévenir des effondrements de prix et à rendre le marché aussi transparent que possible.

Afin que la production animale sur la base d'aliments concentrés garde sa dimension paysanne, le nombre d'animaux ne saurait dépasser un certain plafond (ch. 224.11). Les réglementations de marchés reposent principalement sur les dispositions économiques générales figurant au premier chapitre du titre 2. Les conditions-cadre concernant le marché du bétail de boucherie sont exposées au chiffre 224.12. Elles sont fixées pour l'essentiel dans l'ordonnance y relative, qui doit faire l'objet d'une révision totale. La volaille et les oeufs nécessitent des dispositions spéciales (ch. 224.13). Les mesures qui ont trait à l'écoulement du bétail (ch. 224.14) sont régies en partie par les dispositions sur le lait (contingents supplémentaires). Pour ce qui est du soutien accordé à la mise en valeur de la laine, nous renvoyons au chiffre 224.15.

224.11 Réorientation des structures

Effectifs maximums

La production de viande et d'oeufs s'est toujours orientée en fonction de la protection douanière et de la situation du marché. Actuellement, l'évolution structurelle est surtout déterminée par les impératifs de la loi sur la protection des eaux, qui prescrit un chargement maximum en bétail par hectare de surface agricole utile, modulé selon la zone. Ainsi, l'objectif qui consistait à lier la production animale au sol a été largement atteint. Il n'est pas nécessaire de fixer des plafonds dans les cas où la loi sur la protection des eaux ne prévoit pas de dérogations, comme pour la détention de bovins.

En vertu de la législation - articles 14 de la loi précitée et 32c de l'ordonnance générale afférente - les aviculteurs et les détenteurs de porcs (qui mettent en valeur des résidus alimentaires) ne possédant pas de terre sont autorisés à produire s'ils ont conclu avec des tiers un contrat portant sur l'achat de leur engrais de ferme. Du point de vue de la politique agricole, il n'est toutefois pas souhaitable que, sur cette base, de grandes exploitations dépourvues de base fourragère voient le jour. Aussi le Conseil fédéral doit-il avoir la possibilité de fixer un nouveau plafond dans ces domaines.

Abrogation de toutes les autres mesures

Les articles 19a à 19f LAgr, qui remontent à 1979, devaient servir d'assise juridique à toute mesure supplémentaire destinée à orienter la production. Il s'agissait avant tout de plafonner les effectifs, de verser des contributions aux détenteurs d'animaux, d'instaurer le régime de l'autorisation pour la construction d'étables, d'encourager la cessation d'exploitations à l'aide de contribu-

tions et de percevoir une taxe en cas de dépassement des plafonds ou des effectifs autorisés. Résultat: le train de mesures précité a permis d'empêcher la mise en place de nouvelles unités de production sans base fourragère et de plafonner les effectifs. Ses effets sur l'orientation de la production ont été par contre insignifiants.

Aujourd'hui, ces dispositions sont jugées trop interventionnistes. Mis à part les prescriptions relatives aux effectifs maximums, elles ont été abrogées au niveau des ordonnances. La loi sur la protection des eaux et l'écologisation de l'agriculture devraient permettre de maintenir le lien entre la production animale et le sol. Etant donné que la nouvelle politique agricole est axée sur les principes de l'économie de marché, les articles 19c à 19g LAgr sont abrogés.

224.12 Bétail de boucherie et viande: nouvelle réglementation

Le cadre fixé par l'Etat devra être tel que l'agriculture soit à même de préserver, autant que faire se peut, ses parts de marché. Elle ne pourra y parvenir qu'à condition d'améliorer fortement la compétitivité à tous les niveaux.

224.121 Situation initiale

Importation

Suite aux accords de l'OMC, entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1995, les contingents d'importation ont été remplacés par des contingents tarifaires (soumis à des droits de douanes). Mais la réglementation compliquée relative à leur attribution n'a pas subi de modification.

Le cercle des ayants droits varie selon l'espèce animale, parfois même selon la catégorie de viande. Quant à la base servant à établir les contingents individuels, elle connaît, elle aussi, de fortes variations. La réglementation des contingents fausse sérieusement la concurrence. De plus, les contingents sont attribués aux groupes économiques d'après un barème fixe, indépendamment de la prestation fournie en faveur de la production suisse; ensuite seulement, on prend en compte ladite prestation permettant de répartir le contingent global du groupe. L'aperçu 2 donne une idée de la complexité de la réglementation. Celle-ci ne saurait plus suffire aux exigences de l'article 19. A l'avenir, elle devra être simple, transparente et respecter la règle de la concurrence.

Réglementation actuelle des importations de bétail de boucherie et de viande

Aperçu 2

Marchandise	Ayants droit	Base de calcul du contingent
Bétail et viande d'étal et à saucisse	bouchers: 50 %	abattages dans le pays; importations imputées aux contingents individuels
Viande de veau d'étal et à saucisse, porcs d'étal et porcs destinés à la fabrication de salami	marchands de bétail de boucherie: 50 %	commerce dans le pays; importations imputées aux contingents individuels
Cuisses et morceaux parés	fabricants de viande séchée: 55 % marchands de bétail de boucherie: 45 %	quantité attestée de salaisons commerce de gros bétail de boucherie; importations correspondantes
Aloyaux	bouchers: 84 %, dont 50,4 % = contingent A 33,6 % = contingent B marchands de bétail de boucherie: 6 % négociants en denrées alimentaires: 10 %	abattages de gros bétail; importations imputées aux contingents individuels; achats nets d'aloiaux commerce dans le pays de gros bétail de boucherie; importations correspondantes importations imputées aux contingents individuels; achats aux abattoirs
<i>Produits carnés et abats comestibles</i>		
- foies	bouchers et marchands de bétail de boucherie	en fonction des contingents de gros bétail
- viande séchée, jambon cru et en boîte, conserves	bouchers et négociants en denrées alimentaires	importations précédentes et abattages dans le pays
- langues, ris, tripes, museaux de boeuf	bouchers marchands de bétail de boucherie négociants en denrées alimentaires	importations précédentes abattages dans le pays
- charcuterie	négociants en charcuterie	importations précédentes

Marchandise	Ayants droit	Base de calcul du contingent
Chevaux de boucherie, viande de cheval	boucheries chevalines et négociants en viande de cheval	pas de contingentement: achats de poulains de boucherie
Moutons, viande de mouton, chèvres, viande de chèvre	maisons qui fournissent une prestation en faveur de la production suisse	pas de contingentement; dégagement du marché
<i>Graisses comestibles</i>		
- suif	négociants en graisses	pas de contingentement
- saindoux	négociants en graisses	pas d'importation

Conformément aux accords précités, il existe maintenant un contingent tarifaire «viande rouge»⁵⁹ de 22'500 t et un contingent tarifaire «viande blanche»⁶⁰ de 48'900 t au début de la période transitoire de six ans et de 54'500 t à la fin de ladite période. S'agissant du porc (viande blanche), l'accès au marché correspond au départ à une importation de 6700 t (viande en conserve et charcuterie comprises); cette quantité est augmentée chaque année de 1120 t, à moins que l'importation de volaille ne connaisse un accroissement similaire. En dehors des contingents tarifaires, les importations de viande sont libres, abstraction faite des droits de douane, non négligeables (taux hors contingent).

Possibilités de production dans le pays

Suite aux accords de l'OMC, le volume de la production suisse ne saurait dépasser certaines limites. Il correspond à peu de choses près à la différence entre la consommation et les quantités importées consolidées. Vu les écarts de prix par rapport à l'étranger, on peut s'attendre que celles-ci soient effectivement importées. De plus, la consommation de viande du pays est concurrencée par le tourisme alimentaire et les importations faites en dehors du contingent. Dans ces conditions, l'essentiel est de parvenir à offrir, au meilleur prix, une viande de qualité irréprochable.

⁵⁹ Viande de boeuf, de veau, de cheval, de mouton et de chèvre produite essentiellement à partir de fourrages

⁶⁰ Viande de porc et de volaille produite essentiellement à partir d'aliments concentrés

La Suisse ne peut pas réduire les importations pour faire face à l'accroissement de la production et à la baisse des prix. Il n'est plus possible d'orienter le volume global, mais seulement de fixer la période où les marchandises sont importées au taux du contingent. C'est pourquoi même les autres interventions sur le marché ne seront efficaces qu'à court terme. Les prix dépendront presque exclusivement de l'offre et de la demande, comme ces dernières années.

224.122 Répartition des contingents

La Commission des cartels relève dans son rapport 1986 que la répartition devrait se fonder, pour toutes les sortes de viande, non sur les contingents historiques, mais sur la prestation fournie en faveur de la production suisse. A ce sujet, voici ce qu'elle dit:

«L'argument selon lequel un tel changement de régime détruirait des structures existantes et condamnerait à la disparition des entreprises de grande tradition n'est pas valable. Il y aura certes des modifications structurelles, mais c'est justement là le but poursuivi. Les entreprises qui fournissent des prestations réelles sauront sans aucun doute s'adapter au nouveau système et seront en mesure de survivre sur le marché.

Les prestations qui doivent être prises en compte pour le calcul des contingents peuvent être notamment les abattages, les achats et en partie le chiffre d'affaires. La Commission des cartels n'ignore pas que différentes autres prestations pourraient éventuellement justifier l'attribution d'un contingent. Il s'agit surtout de diverses prestations liées à l'écoulement. On pourrait mentionner par exemple la transformation, l'apprêtement de la viande, etc. Toutes ces prestations se reflètent finalement dans le chiffre d'affaires. On serait donc tenté d'inclure dans la base de calcul des contingents le volume des ventes aux consommateurs. Des considérations d'ordre pratique s'y opposent toutefois. Il serait sans doute fort difficile de contrôler si toutes les quantités indiquées ont vraiment été vendues aux consommateurs finals. Les fraudes et mises en compte doubles et multiples seraient inévitables. Il ne serait d'ailleurs guère acceptable de limiter l'attribution de contingents aux revendeurs du dernier échelon. Aux autres niveaux commerciaux, des prestations sont également fournies qui sont comparables à celles du commerce de détail et qui justifieraient l'attribution de contingents.

La fixation de critères basés sur les prestations ne vise donc pas uniquement à ne tenir compte que des prestations réelles. Encore ces prestations doivent-elles être quantifiables, faciles à établir et contrôlables. D'autre part, les critères devraient permettre, dans une large mesure, d'éviter les abus⁶¹».

Au vu du rapport précité et des expériences faites par l'administration avec le système actuel (cf. aperçu 2), nous envisageons de simplifier sensiblement la réglementation de l'attribution des parts de contingents tarifaires. Pour le gros bétail, les veaux, les porcs, les chevaux, les moutons et les chèvres, ainsi que pour les spécialités, deux solutions sont concevables quant à l'attribution des contingents:

a. Gros bétail de boucherie, veaux, porcs, chevaux, moutons et chèvres

Les parts de contingents tarifaires sont attribuées en proportion de la prestation fournie en faveur de la production suisse. Le nombre effectif d'abattages d'animaux du pays est le critère servant à établir cette prestation. Selon ce système, les abattoirs obtiennent des parts de contingent. Cela se justifie, car pour accomplir leurs tâches, ils doivent satisfaire à nombre de prescriptions légales; ce sont eux aussi qui font les plus gros investissements. Comme dorénavant toute la viande, qu'elle soit suisse ou étrangère, passera par les abattoirs, le calcul pondéré pourra se faire au premier niveau de la transformation. Quant aux autres opérateurs, ils veilleront à éviter les rentes contingentaires indésirables en exerçant une pression sur les prix. Un tel système présente l'avantage d'être simple sur le plan administratif et facilement contrôlable.

Les parts de contingent tarifaire sont attribuées sur la base des abattages d'animaux du pays faits durant les douze mois précédant l'attribution.

Concernant la viande de mouton et de chèvre, les importations sont en principe libres; la production suisse est attribuée aux importateurs ultérieurement, suivant leurs importations. A l'avenir, on utilisera le même procédé que pour les autres animaux de boucherie: s'il veut avoir droit à un contingent, l'importateur devra d'abord fournir une prestation en faveur de la production suisse.

⁶¹ Le contingentement de l'importation du bétail de boucherie et de la viande; publication de la Commission suisse des cartels: fascicule 2/3, Zurich 1986

b. Spécialités

Les importations de viande en conserve, jambon en boîte, jambon séché à l'air, viande séchée à l'air et charcuterie représentent moins d'un pour cent de la consommation de viande. Comparé aux produits suisses similaires, c'est une quantité insignifiante. Ne pouvant être répartis de manière équitable selon le système de la contrepartie, les contingents seront vendus aux enchères. Les importateurs qui auront misé le plus haut (par écrit) se verront adjudger les quantités correspondantes. C'est la solution qui a été choisie lors de la mise en oeuvre de l'accord agricole de l'OMC.

224.123 Marché: transparence et soutien

L'accord de l'OMC a changé les conditions-cadre du marché de la viande. A l'avenir, on ne pourra plus répondre à un accroissement de la production par une réduction des importations. Pour ce qui est de la mise en valeur des excédents structurels, le fonds de réserve «viande» ne suffit pas. La nouvelle réglementation tient compte de cette situation. Les éléments existants - prix d'achat et mesures d'allègement du marché (dégagement du marché et campagnes de stockage) - sont adaptés. D'autres dispositions légales concernent le transfert de tâches à des organisations privées, la taxation de la qualité et le fonds de réserve.

Transfert de tâches à des organisations privées

Il est judicieux que la Confédération transfère, contre indemnisation, un certain nombre de tâches à une nouvelle organisation professionnelle «viande» (OPV). En feront partie des représentants de tous les opérateurs intervenant sur le marché de la viande. Il lui appartiendra de traiter les questions se rapportant à ce marché, de fixer régulièrement les prix des produits achetés et de faire de propositions au DFEP et au Conseil fédéral portant sur l'échelonnement des contingents tarifaires dans le temps, sur leur mode d'attribution et sur les crédits nécessaires à l'organisation de campagnes de stockage.

Prix de prise en charge

D'une part, les prix de prise en charge sont un instrument lié au dégagement du marché, servant à prévenir un effondrement subit des prix et de l'autre, ils permettent d'informer les partenaires commerciaux. Ils sont fixés compte tenu de la situation du marché. En général, ils correspondent aux prix du marché. A l'avenir, le prix - déterminé pour l'essentiel par l'offre et la demande -

contribuera davantage à orienter la production. S'il y a stabilité, le prix du marché atteindra au plus le prix du marché mondial, auquel s'ajoutera le taux hors contingent appliqué aux importations de viande.

Vu les capacités existantes et le recul de la demande, les prix peuvent aussi se situer plus bas. Tant que les agriculteurs continueront à produire à ce niveau de prix moins élevé sans que leur existence s'en trouve menacée, la situation demeurera inchangée. Il n'existe, en effet, pas de moyen de relever à long terme les prix jusqu'au niveau d'un prix indicatif théorique. C'est pourquoi, il serait vain d'en fixer un.

Les prix de prise en charge doivent être adaptés à la situation dans les plus brefs délais, afin que les quantités à reprendre puissent être «digérées» sur le plan financier. Le volume de viande stockée sera fonction des ressources disponibles. La fixation des prix dépend donc de la situation du marché et des fonds disponibles.

Mesures d'allégement du marché

Par mesures d'allégement, on entend le dégagement du marché et les campagnes de stockage.

On procédera au *dégagement du marché* lorsque l'offre saisonnière, notamment de veaux et de gros bétail, est excédentaire. L'OPV peut alors attribuer aux ayants droit à une part de contingent tarifaire les animaux ou les carcasses au prix de prise en charge. S'il s'agit d'excédents structurels, une telle mesure ne suffira pas à améliorer la situation. Dans ce cas, seul le prix est à même d'orienter la production.

A court terme, cette mesure peut toutefois empêcher un effondrement des prix. Le dégagement précité se fait tant sur les marchés publics que dans les abattoirs. En cas d'excédents saisonniers de courte durée, il appartiendra aux ayants droit à une part de contingent tarifaire de soutenir le marché aux prix de prise en charge.

Quant aux chevaux, aux moutons et aux chèvres, le marché est dégagé en permanence, car la production suisse couvre bien moins de la moitié de la consommation.

L'aperçu 3 donne un vue d'ensemble de la réglementation du marché proposée.

Mesures de protection douanière

Mesures applicables dans le pays

Gros bétail de boucherie (GB), veaux (V), porcs

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">- taux du contingent (TC) et taux hors contingent fixés par la Confédération
- parts de contingents attribuées selon le nombre d'abattages (animaux du pays)
- part des taxes douanières à affectation spéciale versée au fonds de réserve «viande»: 10 % au plus de la valeur du produit suisse similaire | <ul style="list-style-type: none">- prix d'achat (GB + V) fixés par l'OPV, compte tenu de la situation du marché
- marchés surveillés sur lesquels les prix de prise en charge (GB + V) sont fixés selon le barème d'estimation; dégagement du marché par les ayants droit au TC seulement en cas d'excédents saisonniers; si nécessaire, attribution d'animaux et de carcasses en surplus à ces ayants droits par l'OPV.
- stockage, en cas d'excédents momentanés, par les ayants droit au TC, selon les montants dont dispose le fonds de réserve
- pas de mesure d'allègement du marché pour les excédents structurels
- stockage obligatoire décidé par la Confédération ou autres mesures de dégagement du marché en cas de situation exceptionnelle: financement assuré par des fonds publics (non par le fonds de réserve) |
|--|--|

Chevaux, moutons, chèvres

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">- taux du contingent et taux hors contingent fixés par la Confédération
- parts de contingents attribuées selon le nombre d'abattages (animaux du pays); part des taxes douanières à affectation spéciale versée au fonds de réserve «viande»: 10 % au plus de la valeur du produit suisse similaire | <ul style="list-style-type: none">- prix d'achat fixés par l'OPV, compte tenu de la situation du marché
- marchés surveillés sur lesquels les prix de prise en charge sont fixés selon le barème d'estimation; dégagement du marché régulier par les ayants droit au TC; au besoin, attribution d'animaux en surplus à ces ayants droit par l'OPV. |
|---|---|
-

Viande en conserve, jambon en boîte, jambon séché à l'air, viande séchée à l'air, charcuterie, etc.

- taux du contingent et taux hors contingent fixés par la Confédération
 - vente aux enchères des parts de contingent tarifaire par la Confédération
 - part des taxes douanières à affectation spéciale versée au fonds de réserve «viande»: 10 % au plus de la valeur du produit suisse similaire
-

Graisses

Concernant les importations de suif et de saindoux, la pratique libérale adoptée jusqu'ici devrait être maintenue (marchandises sous revers).

Dans les secteurs où l'offre varie selon les saisons, des *campagnes de stockage* pourront toujours être organisées. Elles peuvent être décidées par l'OPV dans le cadre du dégagement du marché aux prix de prise en charge, compte tenu de la situation du marché et des montants dont dispose le fonds de réserve «viande». Lorsque cela s'avérera nécessaire, on pourra accorder des contributions provenant dudit fonds notamment pour couvrir les coûts du stockage. En cas d'imprévus graves (dont les producteurs ne sont pas responsables) - catastrophe naturelle, accident nucléaire, épizootie (p.ex. ESB), etc. -, la Confédération pourra, en vertu de l'article 12, décider un stockage obligatoire ou toute autre mesure permettant de dégager le marché, financés avec de l'argent provenant de la caisse fédérale.

Taxation de la qualité par un service indépendant

La qualité des carcasses a une grande influence sur la formation des prix. Si on veut l'améliorer à long terme, il est nécessaire de taxer les carcasses dans tout le pays selon les mêmes critères et de les payer en conséquence. Ce n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui: une réglementation s'impose donc. Comme le marché va se déplacer de plus en plus vers les abattoirs, les carcasses pourront y être taxées directement. S'ajoutant aux dispositions relatives

à l'abattage et au pesage prévues par la législation sur l'hygiène des viandes, la taxation améliorera sensiblement la transparence du marché.

La taxation est un travail difficile, qui exige connaissances et expérience; aussi ne peut-elle être accomplie que par des personnes ayant reçu une formation spéciale. Comme le producteur et l'acquéreur sont parties prenantes et que ce dernier a plus d'expérience vu l'activité qu'il exerce, le risque existe que les agriculteurs soient désavantagés. De plus, des raisons d'hygiène leur interdisent de pénétrer dans les abattoirs. La nouvelle réglementation tient compte de tous ces éléments.

Fonds de réserve «viande»

Ce fonds de réserve servira de base financière à la mise en oeuvre de la réglementation prévue. Ses ressources seront utilisées pour l'organisation de campagnes de stockage, lorsque l'offre saisonnière est excédentaire. Il sera alimenté par une part des taxes douanières à affectation spéciale, conforme aux accords de l'OMC.

224.13 Oeufs et volaille

Dans une économie de marché, les secteurs oeufs et volaille devraient chacun maintenir leur part de 50 pour cent. Cela donne une certaine autonomie et contribue à la mise en valeur des céréales fourragères produites dans le pays, préservant du même coup des emplois dans les secteurs en aval et en amont.

Oeufs

Le marché des oeufs était scindé en deux parties: l'une dont les prix et l'écoulement étaient garantis (oeufs dits du «système», c'est-à-dire achetés à des aviculteurs protégés⁶²), l'autre qui était commercialisée sur le marché libre (oeufs hors «système»). Principale modification de la nouvelle réglementation (entrée en vigueur: 1^{er} septembre 1996, RS 916.371): dorénavant, il n'y aura plus qu'un marché qui dictera les prix. Afin que soit préservée une aviculture liée au sol, répartie sur tout le territoire, une indemnité modulée compensera en partie les désavantages comparatifs des exploitations paysannes. Pour assurer l'écoulement de notre production, le droit à l'importation sera assorti d'une

⁶² Ceux qui remplissent certaines conditions liées à la structure de l'exploitation et à la formation; ils peuvent livrer au maximum 600'000 oeufs «du système».

contrepartie consistant à fournir au préalable, et non plus après coup, des oeufs en coquille destinés aux consommateurs.

Volaille

Le marché sera soumis au régime de la prise en charge préalable, dont le facteur de conversion est fixé par le DFEP. Cette prestation peut aussi être fournie collectivement, en vertu d'un contrat de droit privé. De même, le fonds de compensation «volaille» repose sur un contrat conclu entre les ayants droit à une part de contingent tarifaire et les organisations de producteurs: les parties contractantes y versent une taxe facultative perçue sur les marchandises importées, destinée à améliorer la compétitivité de la volaille du pays (base légale: art. 22).

224.14 Ecoulement du bétail

Promotion des ventes

En montagne notamment, le maintien de la production est une condition essentielle à l'occupation de la population et à la garantie du revenu. Vu que l'élevage traditionnel de génisses portantes et de jeunes vaches (production laitière) ainsi que d'animaux de renouvellement et de brouillards (engraissement) y offre des avantages comparatifs en matière de coûts, il gardera sans doute l'importance qu'il a toujours eue. Il en va de même pour les vaches mères ou nourrices (production extensive de viande bovine).

Pour le paysan de plaine, le bétail d'élevage et les animaux de renouvellement achetés en montagne sont des moyens de production. Ces achats n'ont donc lieu que si le rapport entre le prix et la qualité est intéressant. Un soutien de l'Etat entrave la libre formation des prix sur le marché; conséquence possible: la production ne satisfait plus à la demande. La Confédération a dès lors supprimé les contributions pour animaux de renouvellement. Mais dans des situations exceptionnelles, pensons par exemple au cumul d'excédents saisonniers et d'une pénurie de fourrage, l'article 12 permet de prendre des mesures visant à dégager le marché du bétail élevé en montagne. Les cantons sont appelés à y participer financièrement. Le passage à un système prévoyant davantage de paiements directs et moins d'interventions étatiques ne sera pas sans effet: à moyen et à long terme, les coûts des agents de production diminueront (économie laitière, production de viande), ce qui devrait encourager une meilleure répartition du travail entre la montagne et la plaine.

Primes à l'exportation et contingents supplémentaires

L'encouragement de l'exportation a pour but de donner à la production les moyens de tirer parti du potentiel que représentent les marchés étrangers. Grâce aux 12'000 à 13'000 bovins exportés chaque année, quelque 10'000 ha d'herbages peuvent être judicieusement exploités en montagne. Les primes à l'exportation compensent en partie les différences de coût. Conformément à l'article 23, les primes sont allouées avant tout pour les sujets provenant de la montagne ou de la zone d'élevage contiguë. Les accords de l'OMC limitent le nombre d'animaux donnant droit à une aide et le montant total que la prime à l'exportation peut atteindre. Afin d'améliorer la transparence et de garantir la qualité, il faudra commercialiser davantage de bovins sur les marchés publics au moyen de ventes aux enchères.

Les paysans de plaine qui acquièrent des animaux en montagne se voient accorder un contingent de lait supplémentaire qui incite les agriculteurs à maintenir, voire à améliorer la répartition du travail entre la montagne et la plaine (base légale: art. 31).

Suppression du soutien des prix

Après la suppression des campagnes d'élimination et des contributions pour les animaux de renouvellement destinés à l'engraissement, c'est au tour des achats d'allègement d'être supprimés. A maintes reprises, l'Etat a dû reprendre des animaux sur le marché et les commercialiser à grands frais, lorsque la demande était insuffisante. L'abandon de la mesure aura un double effet: baisse des prix et compétitivité accrue des produits du pays.

224.15 Mise en valeur de la laine suisse

La garde d'ovins continuera à jouer un rôle non négligeable dans l'exploitation extensive de toute la surface agricole. La réglementation actuelle - qui sera maintenue - du marché des moutons de boucherie et de leur viande permet d'écouler les animaux du pays sans grand problème, à condition que la production n'augmente pas trop fortement.

Les moutons fournissent non seulement de la viande, mais aussi de la laine. Le revenu que l'éleveur tire de celle-ci est toutefois minime. Jusqu'ici, la Confédération a alloué une contribution annuelle de 1,8 million de francs afin de faciliter l'écoulement de la laine.

La mise en valeur de la production ne saurait plus être l'affaire de l'Etat, d'autant moins que les moutons, comme les autres animaux consommant des fourrages grossiers, donnent droit à des contributions qui augmentent graduellement (ch. 232.22). Elle devra être prise en main par les producteurs ou leurs organisations. Afin de faciliter aux agriculteurs le passage à la nouvelle réglementation, nous proposons dans les dispositions transitoires (art. 185, 7^e al.) une diminution progressive des contributions fédérales.

224.2 Commentaire du texte de loi

224.21 Section 1: Orientation des structures

Article 44 Effectifs maximums

Le plafonnement des effectifs a pour but principal de promouvoir des exploitations paysannes axées sur la durabilité (l'orientation de la production passant au second plan). Lorsque plusieurs espèces sont gardées, l'effectif maximum se calcule d'après la somme des différentes parts d'animaux.

Comme le demande le conseiller national Philipona dans sa motion (n° 93.3325), il y a lieu d'étendre les exceptions prévues par le régime de l'autorisation. C'est pourquoi, à la lettre b du 3^e alinéa, l'expression «exploitations d'engraissement de porcs» est remplacée par «exploitations [qui] nourrissent des porcs»; celles-ci peuvent dès lors obtenir, à certaines conditions (p. ex. évacuation de sous-produits, tâche d'utilité publique d'importance régionale), une autorisation d'exception pour un effectif trois fois supérieur au plafond précité. En outre, les prescriptions concernant l'élimination des déchets animaux sont adaptées, conformément à l'ordonnance y relative (OELDA; RS 916.441.22): pour obtenir ladite autorisation, l'agriculteur n'aura donc plus besoin de disposer d'une installation de stérilisation. Les exploitations spécialisées dans la mise en valeur des sous-produits - tâche d'intérêt public non négligeable - peuvent ainsi survivre.

Article 45 Taxe

La taxe perçue, prohibitive, a pour but de rendre la garde des animaux en surnombre inintéressante. C'est le meilleur moyen d'empêcher le paysan d'accroître son cheptel ou de l'obliger à le ramener au plafond fixé. Le 3^e alinéa régit la taxe que doivent acquitter les agriculteurs possédant plusieurs étables communes.

224.22 Section 2: Bétail de boucherie et viande

Article 46 Attribution des parts de contingent tarifaire

Comme nous le proposons sous le chiffre 224.122, la répartition des contingents tarifaires sera liée à une prestation en faveur de la production suisse pour les catégories suivantes: gros bétail, veaux, porcs, chevaux, moutons, chèvres ou leur viande. Il est prévu de prendre l'abattage comme critère pour calculer cette prestation. Cela permet de garantir à l'opération simplicité et transparence, sans fausser la concurrence. En effet, dans le goulet que représente l'abattoir pour le secteur, les abattages peuvent être dénombrés de manière exacte; une double prise en compte des animaux est exclue (commerce en chaîne). Toute entreprise qui transforme de la viande sans abattre des animaux doit acheter aux abattoirs les carcasses ou les morceaux dont elle a besoin. Ceux-ci, sur la base de leurs abattages (attestés), se voient accorder le droit d'importer. La viande, qu'elle soit d'origine suisse ou étrangère, passe donc toujours par le même canal. Le calcul pondéré peut alors se faire au premier niveau de la transformation. S'agissant des spécialités (viande, charcuterie), qui ne représentent qu'une quantité insignifiante, il paraît plus judicieux d'offrir leurs contingents aux enchères (2^e al.).

Article 47 Taxation de la qualité

La taxation des carcasses par un service indépendant est fondée sur cet article, qui permet d'assurer la transparence du marché, et à long terme, d'adapter la qualité des produits aux besoins du marché. Comme les critères régissant la taxation sont d'ordre technique, le Conseil fédéral charge l'office d'édicter les instructions nécessaires.

Selon le principe de la subsidiarité, la taxation devra être effectuée par une organisation de droit privé, en vertu d'un mandat de prestation. Elle pourrait avoir lieu en même temps que le contrôle de l'abattage et du pesage, qui est de la compétence des cantons. Si l'on arrive à regrouper les trois activités et à en charger une même organisation, les coûts pourraient être raisonnables.

Article 48 Fonds de réserve

L'article donne une assise légale à ce fonds, qui ne doit pas figurer au compte d'Etat. Ainsi seulement, on aura la souplesse voulue permettant de disposer sans retard et de manière ciblée des moyens financiers nécessaires aux mesures d'allègement du marché. Dans l'intérêt de la branche, d'autres moyens devront être débloqués pour l'encouragement de la qualité, la mise en place d'un

système d'assurance qualité et, éventuellement, une promotion moderne des ventes (à coordonner avec les mesures prévues à l'art. 11).

Le fonds sera alimenté par une part des droits de douane à affectation spéciale, conforme aux accords de l'OMC. Jusqu'ici, cette part ne pouvait dépasser 5 pour cent de la valeur marchande du produit sur le marché intérieur. Compte tenu de la baisse des prix de la viande suisse, elle pourra dorénavant s'élever à 10 pour cent au plus. La gestion du fonds pourra être confiée à l'office.

Par comparaison avec les autres produits agricoles, les dépenses consacrées à la régulation du marché du bétail de boucherie sont modestes (en moyenne annuelle: 0,55 % du rendement brut épuré du bétail de boucherie ou 15 mio. de fr.). Si le fonds ne figure pas au compte d'Etat, les mesures à prendre pourront varier d'une année à l'autre, selon les ressources disponibles et la situation. Lorsque les quantités importées seront supérieures à la moyenne - ce qui implique un fonds bien garni - il sera possible, par la suite, de faire encore plus pour les producteurs. La solution actuelle s'est avérée souple et économique.

Article 49 Transfert de tâches

La Confédération pourra charger des organisations privées d'exécuter certaines tâches publiques:

- mise sur pied de mesures d'allégement du marché, telles que l'organisation et le contrôle du stockage et du déstockage de la viande;
- surveillance des marchés publics de bétail de boucherie et des abattoirs (nouveau);
- attribution, aux prix de prise en charge, des animaux ou carcasses invendables en cas d'offre saisonnière excédentaire (dégagement du marché);
- taxation des carcasses dans les abattoirs et, simultanément,
- contrôle de l'abattage et du pesage (si les cantons sont d'accord).

Les organisations précitées seront indemnisées par le biais du fond de réserve. A intervalles réguliers, un service tiers vérifiera si les tâches sont exécutées de manière efficace.

224.23 Section 3: Oeufs et produits à base d'oeufs

Article 50 Caisse de compensation

L'article faisait partie de la loi sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des oeufs (RS 342.30). Son intégration dans la nouvelle loi nous permettra de poursuivre notre politique, qui consiste à alimenter la caisse avec une partie des droits de douane (prélevés sur les oeufs importés et les produits à base d'oeufs), pour financer les mesures à prendre à l'intérieur du pays.

Le produit de cette taxe reviendra pour l'essentiel aux exploitations avicoles de type paysan. Objectif: compenser les inconvénients liés à la localisation et les handicaps des producteurs en matière de compétitivité, en leur accordant un dédommagement modulé.

D'autres moyens seront engagés pour promouvoir les ventes ou résoudre les excédents saisonniers. Par ailleurs, les ayants droit à une part de contingent tarifaire ou les entreprises de services qu'ils auront mandatés (p. ex. les organisations de ramassage actuelles) recevront une contribution pour le ramassage des oeufs - cela durant une période transitoire de cinq ans - si leur exploitation bénéficiait d'une protection fédérale. Quant à l'indemnisation octroyée pour les oeufs importés destinés à la transformation, nous y renonçons, car ces importations ne seront plus soumises à la prestation en faveur de la production suisse.

Article 51 Financement de la caisse de compensation

Une taxe est prélevée sur les oeufs en coquille et les produits à base d'oeufs importés (sans changement). Elle s'élève à 4 centimes au maximum par oeuf ou unité d'oeuf importé; pour l'essentiel, son montant dépend des prestations fournies par la caisse.

225 Production végétale

Signification

Dans le domaine de la production végétale, les organisations de marché régissent les cultures dont le produit sert directement à l'alimentation de l'homme ou des animaux, ou encore, est utilisé comme matière première renouvelable. Ces cultures, qui couvrent un peu plus du quart de la surface

agricole utile, fournissent quelque 25 pour cent de la valeur de la production finale; elles comprennent les grandes cultures (sans le maïs à ensiler et les betteraves fourragères) et les cultures spéciales.

Les grandes cultures s'étendent sur quelque 200'000 ha pour les céréales et sur presque 20'000 ha pour chacune des cultures sarclées: pommes de terre, betteraves sucrières et oléagineux. Au plan de la sécurité alimentaire, il est prévu, en cas de raréfaction de ces denrées, d'étendre la culture des champs au détriment de la production animale.

Les cultures spéciales, soit les cultures fruitières et maraîchères, la viticulture, les fleurs coupées, le tabac, les plantes aromatiques et médicinales, de même que d'autres produits particuliers, couvrent ensemble un peu plus de 25'000 ha. Elles fournissent, sur une petite surface une contribution élevée au revenu agricole et agrémentent nos paysages (vignes, arbres fruitiers). Les prix à la production sont avant tout fonction du marché et les mesures prises par la Confédération ne les déterminent que dans une mesure réduite.

Tendances en matière de production et de marché

Afin d'alléger les marchés des produits du secteur animal, on a longtemps encouragé à un haut degré la culture des champs. Voilà pourquoi les aides et les prix ont atteint pour ces produits des niveaux élevés, sans parler de la multiplicité des règlements.

Les cultures spéciales sont relativement concurrentielles. Hormis la protection à la frontière, l'Etat intervient peu sur ces marchés.

Les augmentations du rendement dues aux progrès technique et biologique et les possibilités de placement limitées continueront probablement à libérer des surfaces. Signalons que la majeure partie des surfaces devenues disponibles seront récupérées à moyen terme, lorsque les efforts en matière d'extensification et d'écologie auront abouti. Une petite partie de ces terres reviendra alors à la production de matières premières renouvelables.

225.1 Conception

Le chapitre Production végétale comprend des réglementations spécifiques aux produits, dans la mesure où les dispositions économiques générales (titre 2, chap. 1) ne sont pas suffisantes. Tel est notamment le cas pour les betteraves

sucrières, les oléagineux, les pommes de terre, les fruits et les matières premières renouvelables.

Buts

Les buts de politique agricole en matière de production végétale sont les suivants:

- contribuer à approvisionner le pays en produits végétaux de qualité supérieure adaptés aux besoins du marché et cultivés selon des méthodes écologiques;
- contribuer à entretenir un paysage varié et attrayant par l'exploitation agricole du sol disponible;
- maintenir des capacités de production et de transformation suffisantes;
- faire en sorte que la production végétale représente une part raisonnable du revenu agricole.

Stratégie en matière de production végétale

Les buts poursuivis dans le secteur de la production végétale doivent être atteints en priorité par des mesures générales de politique agricole, soit les paiements directs et la protection à la frontière. On entend obtenir une parité économique entre les surfaces herbagères et la culture des champs par les contributions visées aux articles 68 et 72.

Des dérogations spécifiques à ce principe sont néanmoins nécessaires pour les cultures qui doivent être maintenues, mais qui ne bénéficient pas d'une protection à la frontière suffisante. Dans le secteur de la production végétale, les mesures relatives à la production et au placement visent avant tout la culture des champs. Il est prévu de se servir des instruments suivants:

Contributions à la surface spécifiques: les oléagineux ne seront plus soutenus par un prix à la production garanti mais par une contribution à la surface. Les cultures dont la récolte est utilisée uniquement comme matière première renouvelable (p. ex. plantes à fibres) continueront à bénéficier d'une contribution à la surface. Les primes de culture que la Confédération verse pour les céréales fourragères afin d'assurer la parité de revenu avec les céréales panifiables seront supprimées dans le nouveau régime céréalier unique.

Mandat de transformation et réduction du prix de la matière première: dans certains cas, le perfectionnement et la transformation des produits doivent être garantis moyennant un mandat confié à l'industrie par la Confédération ou une

réduction du prix de la matière première accordée à la transformation. Ces instruments ne seront utilisés que si la transformation est une condition pour la culture. La vente des produits transformés doit être libéralisée.

La réduction du prix de la matière première trouvera une application spéciale dans le cas des oléagineux. Afin d'éviter les distorsions de la concurrence, la différence de rendement entre les procédés de pressage et d'extraction, dont il est tenu compte dans le cadre de la protection à la frontière, sera également prise en considération pour ce qui est des produits suisses.

Ci-après, nous allons commenter les marchés des cultures ne nécessitant pas de mesures spécifiques. Les céréales, les cultures sarclées, les cultures spéciales et les matières premières renouvelables sont présentées dans les grandes lignes. Les mesures spécifiques aux différentes cultures sont expliquées dans le commentaire des dispositions légales.

225.11 Cultures céréalières

Point de la situation

Le régime actuel des céréales fait obligation à la Confédération d'acheter la quantité garantie de quelque 390'000 t de céréales panifiables suisses au prix fixé annuellement par le Conseil fédéral. Les moulins, à leur tour, sont astreints à prendre en charge, de la Confédération, du blé panifiable se prêtant à la mouture jusqu'à concurrence de 85 pour cent de leurs mises en oeuvre totales (système de prestation). Le volume dépassant la quantité garantie et le blé germé sont commercialisés dans le secteur fourrager; toutefois, les producteurs couvrent les frais de mise en valeur qui en résultent.

Quant au blé dur, il occupe une place à part. Cette matière première est utilisée pour la fabrication de pâtes alimentaires. Pour des raisons climatiques et qualitatives, le blé dur n'est pas cultivé en Suisse. Le prélèvement à la frontière étant nettement inférieur à celui auquel est assujéti le blé tendre, il en résulte une incitation à la substitution que l'on a neutralisée par une garantie d'emploi pour le blé dur.

Les contingents tarifaires de blé tendre et de blé dur notifiés dans le cadre de l'OMC n'auront pas de portée concrète tant que les moulins seront astreints à prendre en charge du blé suisse proportionnellement à leurs mises en oeuvre. Afin d'assurer la stabilité des prix de la farine et du pain, la quantité pouvant

être importée au taux du contingent n'est pas limitée. Les importations effectuées par des tiers, non soumis à l'obligation de prise en charge, sont assujetties au taux hors contingent.

Quant aux céréales fourragères, l'importation - et donc l'orientation de la production suisse - est gérée à l'aide d'un système de prix-seuils. Cela correspond à la stratégie dans le secteur de la production végétale.

Regroupement des marchés céréaliers

La meilleure manière de traduire dans les faits la stratégie formulée au chiffre 225.1 consiste à harmoniser dans une large mesure la réglementation régissant les marchés des céréales panifiables et des céréales fourragères. La Confédération ne prendra donc plus en charge les céréales panifiables. Les rentrées financières des producteurs dépendront de manière prépondérante du prix pratiqué sur le marché intérieur et des paiements directs non liés au produit. Le niveau du prix à la production sera fortement tributaire de la protection douanière. Les moulins de commerce ne seront plus astreints à prendre en charge un certain pourcentage de blé suisse. Il en résultera un marché libre; les céréales seront utilisées, selon leur qualité, soit pour l'alimentation de l'homme, soit pour celle des animaux.

Le regroupement des marchés est d'une importance décisive en matière de gestion des importations de céréales panifiables. La situation des prix n'étant pas identique qu'il s'agisse du blé dur, du blé tendre ou des céréales fourragères, il conviendra aussi de tenir compte de ces différences dans la réglementation des importations afin que les matières importées à bon marché ne fassent pas obstacle à la vente de la marchandise suisse. On se propose de répartir aux enchères les contingents tarifaires de blé tendre et de blé dur notifiés à l'OMC. Si l'on renonce à appliquer le contingent tarifaire pour le blé dur, on doit garantir l'utilisation de la marchandise dans le pays en instaurant une procédure reversale pour l'importation. Afin d'assurer la vente des céréales panifiables du pays, les prix des importations hors contingents tarifaires devraient au moins être maintenus au niveau des prix du marché pour la marchandise suisse. Dans le cas des importations dépassant le contingent tarifaire, cet objectif peut être atteint moyennant une adaptation du THC. Ainsi, on assure dans une large mesure une évolution régulière des prix tant pour les producteurs que pour les acheteurs; cette évolution n'est pas laissée simplement aux forces du marché mondial, soumis à l'influence de décisions politiques.

Ces mesures, permettront d'aligner le niveau des prix des céréales panifiables et fourragères sur celui du marché mondial, droits de douane en plus. Les prix à

l'importation se situent actuellement, selon la provenance et la qualité, dans une fourchette de 50 à 65 fr. par 100 kg pour le blé tendre, et de 30 à 40 fr. par 100 kg pour le blé dur. La situation des prix à l'importation des céréales panifiables se présente comme suit (état mai 1996):

<u>Désignation de la marchandise</u>	<u>Prix pratiqué sur le marché mondial</u>	<u>TC</u>	<u>THC</u>
(indications en fr. par 100 kg)			
blé dur (Canada, USA)	35,30	7,70	84,83
blé tendre (France)	19,80	33,00	86,83

Transition

En matière de céréales panifiables, la prise en charge à des conditions équitables sera maintenue durant une période transitoire, de même que les prix administrés. Au cours de cette phase, soit au plus tard d'ici à la fin de la période transitoire prévue par l'accord de l'OMC, les prix d'achat seront régulièrement abaissés.

Les prix administrés des céréales panifiables et les droits de douane ne permettent pas d'assurer la parité de rendement par rapport aux céréales fourragères, compte tenu des prix réalisés sur le marché. Jusqu'ici, cette parité a été régulée au moyen des primes de culture allouées pour les céréales fourragères. C'est au plus tard au moment où le prix des céréales panifiables se formera sur le marché que la compensation ne sera plus nécessaire. Les primes de culture devraient progressivement être converties en paiements directs pour les terres ouvertes.

La meunerie est protégée par des droits de douane très élevés frappant les importations de farine panifiable. Cette protection de la transformation sera supprimée par étapes. Les moulins devront certes s'attendre à une concurrence étrangère accrue, mais ils ont le temps de s'adapter en réduisant leur surcapacité.

Une organisation du marché unique pour les céréales panifiables et les céréales fourragères exige une modification de la Constitution. Cette modification constitutionnelle est traitée dans la partie II.

Céréales: culture de référence

Les céréales couvrent deux tiers de terres ouvertes. Les paiements directs et les dispositions économiques générales, notamment celles concernant la protection douanière, permettent aux agriculteurs de tirer des recettes équitables de la culture céréalière. Un article spécial de la loi instituant des mesures destinées à promouvoir la culture des céréales n'est donc pas nécessaire. On devrait avant tout prendre des mesures supplémentaires pour des cultures qui ne sont protégées que par de faibles droits de douane afin de les rendre concurrentielles par rapport aux céréales. Les céréales servent ainsi de référence aux mesures prises dans le domaine de la culture des champs en ce qui concerne la compétitivité.

225.12 Cultures sarclées

La notion de cultures sarclées recouvre les betteraves sucrières, les oléagineux et les pommes de terre. C'est en priorité pour des raisons de politique d'approvisionnement du pays qu'il convient de maintenir un certain volume de production dans ce domaine. Les dispositions spécifiques aux produits précités figurent aux articles 52 à 54.

Dans le sillage du démantèlement des garanties de prix et d'écoulement, il convient de lever les limitations de production (contingentements) frappant les oléagineux et de fixer des quantités minimale et maximale pour le sucre. A l'avenir, c'est l'offre et la demande qui détermineront dans une large mesure le volume de production. De plus, un mandat de transformation sera établi pour les betteraves sucrières et des contributions à la surface spécifiques seront octroyées pour les oléagineux.

La base légale régissant la culture des pommes de terre figurera désormais dans la loi sur l'agriculture. Les moyens financiers destinés à la mise en valeur des excédents doivent être fortement réduits. Innovation: on rédigera un mandat prévoyant le versement à la branche d'un montant forfaitaire fixé pour plusieurs années pour la mise en valeur des excédents résultant des grosses récoltes.

Les agriculteurs auront une marge de manoeuvre plus grande et seront davantage incités à fournir de bonnes prestations sur le marché.

Les cultures spéciales comprennent une palette de produits tels que les fruits, les légumes, le tabac, les fleurs coupées et les plantes en pots. Ces cultures bénéficient déjà de réglementations de marché libérales, abstraction faite des mesures de protection à la frontière, des mesures découlant de la législation sur l'alcool (fruits à cidre) et sur le tabac. Les importations sont gérées exclusivement par les droits de douane et les contingents tarifaires, lorsque ces contingents existent. Un blocage quantitatif des importations n'est par conséquent plus possible. Pour la majorité de ces produits, les importations au TC sont libres pendant des périodes allant de deux à 46 semaines. Le reste du temps, les importations au TC doivent être effectuées avec une autorisation, qui est octroyée en fonction des besoins. Quant aux importations dépassant ce contingent, elles ne sont pas soumises à autorisation, mais assujetties au THC correspondant.

Comme jusqu'à présent, la Confédération devrait à l'avenir renoncer à des mesures particulières dans le pays. Les prix minimums pour les fruits à cidre devraient aussi être supprimés. Les dispositions économiques générales (titre 2, chapitre premier) devraient permettre de maintenir les cultures spéciales dans le pays, et d'assurer ainsi une production adaptée aux possibilités d'écoulement. Par contre, leur extension devrait se révéler difficile en raison des possibilités d'accès au marché garanties par l'accord agricole de l'OMC. Elle nécessiterait soit une augmentation de la demande intérieure, soit des exportations supplémentaires. Quoi qu'il en soit, il conviendra d'accorder une attention particulière aux conditions-cadre de la production, notamment en ce qui concerne les dispositions légales relatives à la main-d'oeuvre et à l'aménagement du territoire. En effet, ces conditions auront une importance croissante pour la compétitivité des cultures spéciales.

Tabac

Dans certaines régions, la culture du tabac représente une base d'existence importante pour de nombreuses exploitations familiales. La Convention établie entre la Fédération suisse des associations de planteurs de tabac (FAPTA) et la Société pour l'achat du tabac indigène (SOTA) règle la production et la prise en charge du tabac du pays. Depuis 1992, la Confédération s'est entièrement désengagée du financement de la production suisse. Elle limite actuellement son intervention à la fixation du prix à la production, après avoir entendu les milieux concernés. Le système mis en place pour le financement du tabac suisse astreint les fabricants et les importateurs de cigarettes destinées au marché intérieur à verser une redevance (0,13 ct. par cigarette) dans un fonds (art. 28, 2^e al., de la

loi sur l'imposition du tabac; RS 641.31). Celui-ci a pour objectif de couvrir la différence entre les recettes provenant de la vente de tabac aux fabricants et les dépenses d'une récolte, notamment la rétribution des planteurs au prix fixé par le Conseil fédéral.

Afin que ce système de financement reste opérationnel malgré les fluctuations des récoltes et des moyens disponibles dans le fonds, l'interprofession devrait à moyen terme fixer elle-même les prix à la production. C'est pourquoi la Confédération confiera un mandat de prestation à l'interprofession du tabac, qui pourra à ce titre disposer des redevances versées dans le fonds.

Fruits

La réglementation du marché des fruits est explicitée en détail dans le commentaire de l'article 55.

225.14 Matières premières renouvelables

Il existe actuellement des produits végétaux dont la production et l'utilisation affectent moins l'environnement que les matières premières fossiles. C'est pourquoi la Confédération encourage la culture et l'utilisation de matières premières renouvelables (MPR):

Si les conditions-cadre changent (baisse des prix des produits agricoles, amélioration du savoir-faire dans le domaine des nouvelles cultures, hausse des prix des agents énergétiques fossiles), la culture des MPR pourrait devenir plus intéressante économiquement pour les exploitants. Cependant, vu les prix actuels des énergies fossiles, il est nécessaire que les pouvoirs publics soutiennent la culture des MPR.

Les politiques environnementale, énergétique et agricole de l'UE ont également pour but de promouvoir la production et l'utilisation de MPR. Au sein de l'UE, les surfaces agricoles gelées peuvent être affectées à des fins non alimentaires. L'UE favorise le développement de MPR, notamment par des programmes de recherche et des projets pilotes.

Engagements aux plans national et international

La Suisse s'est engagée, dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques, à contribuer à la réduction des émissions globales de CO₂. En outre, le programme «Energie 2000» de la Confédération prévoit que la part des

agents énergétiques renouvelables devrait augmenter, par rapport à 1990, de 0,5 pour cent dans la production d'électricité et de 3 pour cent dans le chauffage. L'utilisation de la biomasse destinée à des fins énergétiques contribue à atteindre ces objectifs. L'institution de taxes incitatives dans le domaine de l'énergie améliorerait la compétitivité des agents énergétiques végétaux (bois et matériaux organiques utilisés comme combustibles; alcool et oléagineux transformés en carburant) par rapport aux matières fossiles. Vu ces objectifs, il convient de promouvoir uniquement les cultures dont le bilan écologique global est positif.

225.2 Commentaires des dispositions légales

Article 52 Sucre

Point de la situation

La protection du sucre à la frontière tarifée par l'accord agricole de l'OMC ne suffit pas à garantir la culture de la betterave sucrière dans le pays. La production actuelle couvre en chiffre rond 70 pour cent des besoins du pays.

Mandat de transformation

La production suisse doit être soutenue par un mandat de transformation. Les sucreries seront astreintes à conclure avec les producteurs des contrats dans les limites d'un volume de sucre se situant dans une fourchette déterminée. A titre de rémunération, elles recevront un montant forfaitaire de la Confédération. Le prix et la quantité à cultiver, de même que les conditions de prise en charge, seront réglés dans le cadre d'une convention entre les sucreries et l'organisation des planteurs. Signalons que les fluctuations de prix sur le marché mondial du sucre auront vraisemblablement des répercussions sur le prix de la betterave.

Le sucre continuera à être vendu aux prix du marché. Ces derniers sont déterminés par les prix du marché mondial et les prélèvements à la frontière.

Volume de production

Le Conseil fédéral peut astreindre les sucreries à produire une quantité minimale de sucre. Mais il peut aussi arrêter une quantité maximale. Dans la fourchette entre les quantités minimale et maximale, les sucreries peuvent décider librement du volume de production en accord avec l'organisation de planteurs.

Avantages

Comparé à la situation actuelle, le mandat de transformation exige moins de prescriptions de l'Etat. Il faut savoir que le prix et les conditions de prise en charge ne sont plus arrêtés par la Confédération, mais négociés directement entre les partenaires. Transformateurs et producteurs assumeront donc une responsabilité accrue et auront davantage de latitude pour s'adapter aux nouvelles conditions économiques. En outre, la production est libre dans les limites de la fourchette fixée par le Conseil fédéral. Enfin, la Confédération n'indemniserait plus le mandat de transformation en couvrant le déficit, mais en versant aux sucreries une contribution déterminée à l'avance. Elle peut ainsi limiter et mieux contrôler les coûts.

1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa donne un mandat de transformation aux sucreries. Le Conseil fédéral peut fixer une quantité minimale de sucre (p. ex. 50 %) et une quantité maximale (p. ex. 70 % de la consommation suisse). Les sucreries ont l'obligation de conclure des contrats de culture avec les planteurs pour une quantité égale au minimum arrêté. Si l'on veut que les réserves obligatoires de sucre puissent être financées par des prélèvements sur les importations, nous sommes tenus d'importer, dans les conditions actuelles, 30 pour cent de notre consommation. En outre, nous devons importer pour pouvoir exporter des produits manufacturés dans le cadre du trafic de perfectionnement.

En vertu de l'arrêté sur le sucre de 1989, le Conseil fédéral fixe le contingent annuel de betteraves sucrières; cette disposition sera supprimée.

2^e alinéa

Cet alinéa énumère les obligations des sucreries.

Lettre a Fixation et répartition de la quantité de betteraves sucrières

Les sucreries associeront l'organisation des planteurs à la fixation et à la répartition de la quantité de betteraves sucrières. Une coopération étroite entre les partenaires permettra notamment d'optimiser le transport des betteraves, assez cher aujourd'hui.

La Confédération peut actuellement édicter des prescriptions concernant la répartition des contingents de betteraves. Si le mandat n'en dispose pas autrement, cette compétence passera à l'avenir aux partenaires.

Lettre b Conditions de prise en charge

Le prix et la quantité de betteraves, y compris les betteraves supplémentaires des classes B et C, seront dorénavant fixés par contrat entre les sucreries et l'organisation des planteurs dans les limites du cadre réglementaire et en fonction de la situation. Il en va de même pour les conditions de prise en charge telles que le paiement selon la teneur et le rendement en sucre, le bonus et le malus pour la teneur en terre, ainsi que les primes pour les livraisons avancées ou retardées. Les contrats peuvent également régler d'autres questions, avant tout l'organisation du transport ou, le cas échéant, le paiement des betteraves selon la qualité. Ce système a pour objectif de mieux adapter les conditions de prise en charge aux critères de l'économie de marché. Par ailleurs, elle correspond dans une large mesure au système de l'UE.

Jusqu'à présent, les conditions de prise en charge étaient fixées par le Conseil fédéral.

Lettre c Vente du sucre

Les sucreries sont tenues de vendre le sucre au prix du marché. Les deniers publics ne doivent pas les favoriser par rapport aux négociants en sucre. Le prix à l'importation déterminera le prix pratiqué sur le marché du sucre.

Lettre d Transformation

Cette charge astreint l'industrie sucrière à réduire au minimum ses frais de transformation. Le terme «avantageux» se réfère à un rapprochement des coûts de transformation suisses de ceux de l'UE, qui sont moins élevés. Dans la comparaison, il convient cependant de prendre en considération les coûts supplémentaires générés par les exigences écologiques suisses.

3^e alinéa

Le 3^e alinéa réglemente la rémunération forfaitaire des sucreries pour les prestations fournies dans le cadre du mandat de transformation. Le Conseil fédéral adoptera les dispositions d'exécution par voie d'ordonnance.

Le nouveau système de financement confère une assez grande compétence et une responsabilité accrue aux sucreries. Vu la fluctuation des prix du sucre observée sur le marché mondial, ce système comporte aussi un certain risque. C'est pourquoi on devra, par exemple, mettre de côté des fonds quand les prix seront élevés afin d'avoir des réserves pour les «périodes de vaches maigres». Certes, les entreprises auront des chances de réaliser des bénéfices, mais elles seront davantage exposées au risque d'essuyer des pertes.

A la différence du système actuel, le financement ira directement aux sucreries, sans passer par le fonds de compensation. Le montant sera fixé à l'avance, pour une période de quatre ans au maximum, sous la forme d'une enveloppe financière. Le déficit ne sera plus pris en charge ultérieurement par la Confédération, comme c'était le cas jusqu'à présent.

Dans les conditions actuelles, une somme de l'ordre de 50 millions de francs serait nécessaire au mandat de transformation. Ce montant se compose de la contribution directe de la Confédération, soit quelque 35 millions, et de la part des droits de douane dont l'affectation spéciale est supprimée, équivalant à 15 millions, à supposer que la production suisse s'élève à 170'000 t.

4^e alinéa

Il va de soi que la Confédération, bailleur de fonds, surveille les activités des sucreries. Celles-ci sont astreintes à lui soumettre un décompte annuel de leurs prestations et à lui permettre la consultation de leurs comptes annuels.

5^e alinéa

En vertu du 5^e alinéa, le Conseil fédéral désigne un organe chargé de veiller à ce que le mandat de transformation soit rempli. Il faudra établir si les sucreries se sont pleinement acquittées de ce mandat et notamment évaluer si les montants versés sont effectivement utilisés avec toute l'efficacité voulue. Les résultats du contrôle servent avant tout de base au calcul de la rémunération. Par ailleurs, la disposition est très simplifiée par rapport à la formulation figurant dans l'arrêté sur le sucre. En effet, la nouvelle organisation du marché et la réduction de la densité normative appellent une simplification des activités de contrôle.

Article 53 Oléagineux

Point de la situation

Les oléagineux cultivés en Suisse sont le colza, le soja et le tournesol. Comme pour le sucre, la protection à la frontière ne suffit pas à assurer la culture de ces oléagineux dans notre pays. Ladite protection se compose des prélèvements à la frontière, répartis de manière proportionnelle entre les graisses et les denrées fourragères. Les droits de douane sur les huiles et les graisses comestibles déterminent dans une très large mesure le prix des oléagineux; ceux-là se situent déjà au-dessous du niveau exigé par l'accord de l'OMC. Actuellement, notre taux d'autosuffisance en huiles et graisses végétales est d'environ 20 pour cent. Assurer un taux d'autosuffisance approprié implique que l'on maintienne la production et la transformation dans le pays.

Ces dernières années, le colza a été cultivé aussi comme matière première renouvelable (MPR) pour la production de carburants et de lubrifiants. La culture du colza destiné à la fabrication d'huile comestible est encouragée par un prix à la production garanti et celle du colza destiné à l'industrie par des contributions à la surface pour les MPR. Sur le plan de l'application, des problèmes ont surgi du fait de l'existence de réglementations distinctes.

La transformation des oléagineux en Suisse est une condition essentielle au maintien de ces cultures dans le pays. Afin d'utiliser pleinement les capacités de transformation, les huileries doivent pouvoir continuer à importer des oléagineux à des droits de douane préférentiels. Le système actuel de prélèvements à la frontière, qui repose sur une répartition proportionnelle des droits de douane entre les graisses et les denrées fourragères, doit être maintenu.

Contribution à la surface

Afin d'assurer un approvisionnement approprié en huiles et en graisses végétales, la culture de tous les oléagineux doit être à l'avenir encouragée par une contribution à la surface. Le prix garanti, le contingentement des surfaces et la prise en charge du déficit de transformation des huileries sont supprimés.

La nouvelle réglementation (contributions à la surface) devrait être mise en place sans transition, ce qui permettrait une baisse du prix à la production au niveau du prix à l'importation (env. 80 fr./q). Les producteurs vendent leur marchandise directement à une huilerie, à un centre collecteur, à une centrale des oléagineux, ou encore, à un acquéreur qui utilise les oléagineux à des fins autres que l'alimentation. Les pouvoirs publics ne combleront plus les déficits de transformation des huileries. En contrepartie, celles-ci pourront acheter les oléagineux à un prix inférieur au niveau autorisé par la réglementation du marché actuelle.

Les dépenses de la Confédération pour les oléagineux s'élèveront à quelque 30 millions de francs, si l'on admet l'octroi d'un montant de 1500 fr./ha pour 20'000 ha.

Les contributions à la surface pour les oléagineux seront versées indépendamment de l'utilisation. Si les oléagineux sont utilisés comme MPR, l'acquéreur bénéficie, conformément à l'article 56, d'une réduction du prix de la matière première. De ce fait, les prix de tous les oléagineux atteindront à peu près le même niveau.

Compensation de rendement pour les entreprises de pressage.

Sur le plan de la concurrence, l'introduction d'une même contribution à la surface pour tous les oléagineux défavorise les entreprises de pressage par rapport à celles travaillant par extraction. En effet, ce dernier procédé permet un rendement en huile plus élevé. La Confédération a jusqu'à présent tenu compte de cette différence de rendement en couvrant le déficit de transformation des huileries et en fixant des prélèvements sur les importations. Sur la base des droits de douane et des contributions au fonds de garantie actuels, la différence se situe dans une fourchette de 5 à 10 fr./q, selon l'oléagineux.

Deux des trois huileries suisses (Florin AG, SABO) travaillent les oléagineux par pressage. Afin que ces huileries puissent payer le même prix aux producteurs que l'entreprise produisant par extraction (LIPTON-SAÏS), la Confédération peut leur allouer une compensation sur le rendement en huile. Le montant de la contribution doit être égal à la différence des prélèvements sur les importations d'oléagineux. Grâce à cette compensation, les trois huileries prendront en charge les oléagineux du pays dans les mêmes conditions que les oléagineux importés. Cette compensation, soit 1 à 2 millions de francs par an, n'occasionnera pratiquement pas de dépenses à la Confédération. En effet, la transformation des oléagineux suisses dans les entreprises de pressage, qui ont un rendement plus faible, entraîne à la hausse les importations d'huiles végétales et donc les recettes provenant des droits de douane.

Cette organisation du marché engendre les effets suivants:

- la réglementation est très simplifiée, les prix étant déterminés par le marché et par les droits de douane;
- la demande du marché suisse et le montant de la contribution à la surface déterminent les surfaces d'oléagineux;
- les contrôles se limitent aux surfaces cultivées donnant droit à des contributions et aux quantités transformées bénéficiant d'une compensation sur la matière première;
- l'attribution des oléagineux au secteur en aval incombe aux partenaires commerciaux et non plus à la Confédération.

Si l'on devait réduire fortement la protection à la frontière, il conviendrait éventuellement de confier un mandat de transformation aux huileries, ce qui est autorisé par la loi.

Point de la situation

Les pommes de terre jouent un rôle majeur dans l'approvisionnement du pays. Le Conseil fédéral fixe les prix des plants et des pommes de terre de table, et la Confédération prend toute une série de mesures destinées à mettre en valeur les excédents sans distillation. Les deniers publics mis à la disposition de l'économie de la pomme de terre servent presque exclusivement à financer ces mesures. Dans le cadre de la réforme agricole, une réduction de ces dépenses s'impose.

Conformément à l'accord agricole de l'OMC, l'accès minimal au marché des pommes de terre doit correspondre à 3 pour cent au début de la période transitoire, et à 5 pour cent au terme de celle-ci. Afin que le soutien soit réduit conformément aux accords de l'OMC, le prix à la production devra baisser, mais la protection douanière reste suffisante pour sauvegarder la culture dans le pays.

L'exécution des mesures relatives à la culture des pommes de terre passera en 1996 de la Régie fédérale des alcools à l'OFAG, de sorte à garantir l'unité de la politique agricole.

Sécurité de l'approvisionnement

Le maintien de la production à un niveau élevé est nécessaire pour assurer l'autosuffisance. C'est pourquoi la Confédération soutient un stockage limité dans le temps de quantités déterminées de plants et de pommes de terre de table. En outre, elle encourage l'utilisation de pommes de terre fraîches pour l'affouragement ou la transformation en aliments fourragers déshydratés.

La production de pommes de terres se caractérise par d'importantes fluctuations de rendement d'une année à l'autre. Toutefois, il faut aussi garantir l'approvisionnement en cas de mauvaise récolte et donc, maintenir une certaine surface de pommes de terre. Inversement, il convient d'éviter un effondrement des prix en cas de récolte abondante. C'est pourquoi la Confédération participe à la mise en valeur.

Elle encourage à cet effet l'affouragement en pommes de terre fraîches et la fabrication de produits déshydratés. Jusqu'ici elle a soutenu la mise en valeur de la totalité des excédents de pommes de terre de table afin d'éviter la distillation (loi fédérale sur l'alcool; RS 680). A l'avenir, la quantité bénéficiant

d'aides doit être limitée; en revanche, la Confédération continuera à soutenir le stockage de quantités déterminées pour assurer l'approvisionnement.

Mandat de mise en valeur

A l'avenir, la production et la mise en valeur de plants, de pommes de terre de table ou de celles destinées à la transformation pourront être encouragées au moyen d'un mandat de mise en valeur incombant à l'interprofession, qui devra utiliser les fonds mis à sa disposition de la manière la plus efficace possible. Le soutien consiste en un forfait fixé à l'avance pour quatre ans au maximum.

L'affouragement en pommes de terre fraîches présente des avantages économiques et écologiques; c'est pourquoi on donnera dans toute la mesure du possible la préférence à ce mode d'utilisation plutôt qu'à la déshydratation. Les deniers publics seront donc affectés conformément à cette stratégie. La quantité de pommes de terre fraîches (30'000 à 40'000 t) destinées à l'affouragement, qui bénéficie de l'aide de la Confédération, sera maintenue. Par contre, la garantie accordée par la Confédération pour la couverture des coûts de déshydratation, qui portait sur 180'000 t en 1992 et en 1993, sera réduite et passera pour la première fois à 120'000 t pour la récolte 1996. Du fait de cette mesure, seules les pommes de terre tout-venant bénéficieront d'aides, et non les déchets de triage. D'ici à l'an 2001, la quantité sera graduellement ramenée à 50'000 t.

Autres mesures de mise en valeur : réduction des ressources

Les ressources destinées aux autres mesures de mise en valeur doivent également être réduites. Vu la marge de manoeuvre laissée par l'accord de l'OMC, il est toujours possible d'accorder des aides restreintes à l'exportation pour les produits alimentaires contenant des pommes de terre, pour les pommes de terre de table et pour les plants. Les dispositions économiques du présent projet de loi autorisent les mesures exceptionnelles d'une durée limitée destinées à alléger le marché (art. 12 et 23 L'Agr).

Aucune réserve obligatoire de pommes de terre n'étant prévue, la possibilité de stocker une quantité limitée durant une période donnée, avec le soutien de la Confédération, doit être maintenue car elle permet notamment d'équilibrer le marché. La promotion des exportations se concentrera sur les produits transformés, qui permettent de réaliser une valeur ajoutée élevée.

La réduction des ressources destinées à la mise en valeur se traduira par une baisse des prix des pommes de terre. L'augmentation des paiements directs apportera une compensation partielle. Cependant, surface cultivée et niveau des prix s'aligneront en principe sur l'offre et la demande.

Il est prévu de maintenir des mesures dans les domaines de la qualité, de la promotion des ventes et de la recherche.

Article 55 Fruits

Comme pour les pommes de terre, les dispositions concernant les fruits sont dispersées dans les lois fédérales sur l'alcool et sur l'agriculture. Dorénavant, elles seront regroupées dans la loi sur l'agriculture. L'exécution des mesures passera dès 1996 de la Régie fédérale des alcools à l'OFAG.

Point de la situation

En Suisse comme dans les pays limitrophes, les fruits de table proviennent principalement de cultures fruitières à basses tiges. La production de fruits à noyau destinés à être consommés frais, qui proviennent encore en majorité d'arbres haute-tige, fait exception. Les pommes qui ne satisfont pas aux critères de qualité requis pour les fruits de table et les excédents des années d'abondance sont transformés surtout en jus de pommes et dans une moindre mesure en d'autres préparations (eau-de-vie, poudres de fruits, etc.).

Le verger traditionnel, caractérisé par des arbres haute-tige et demi-tige, livre presque exclusivement des fruits servant à la fabrication de cidre et de conserves et à la distillation. L'alternance (fluctuations naturelles de rendement) des arbres fruitiers haute-tige est nettement plus marquée que celle des cultures fruitières à basses tiges. Certaines années, la récolte excède largement les besoins du marché. De plus, la production des poiriers haute-tige est marquée par des excédents structurels. Relevons toutefois qu'au cours des vingt dernières années, presque la moitié des arbres fruitiers du verger traditionnel ont été abattus. Ils ont été victimes de la rentabilité insuffisante de cette forme d'arboriculture et de la rationalisation des travaux dans les grandes cultures.

La production de baies se caractérise par une spécialisation plus poussée encore que dans l'arboriculture. La culture du raisin de table tend également à être l'affaire de spécialistes.

A l'heure actuelle, la Confédération intervient en prenant diverses mesures, principalement sur le marché des fruits à cidre. Ainsi, elle arrête les prix à la production minimaux des fruits à cidre et s'attache à mettre en valeur les excédents essentiellement par l'exportation de concentrés de fruits à pépins. En outre, elle participe financièrement à la promotion des ventes et de la qualité, de même qu'à la constitution d'une réserve de concentré destinée à compenser les fluctuations de récoltes. Elle prend également des mesures en faveur des fruits à noyau et du raisin de table. Afin de maintenir les arbres fruitiers haute-tige,

lesquels présentent un intérêt écologique indéniable, une prime fondée sur l'article 31b L'Agr est allouée. C'est l'interprofession qui fixe les prix des fruits de table.

Au fil des ans, les coûts de mise en valeur des excédents ont constamment augmenté. Les causes de cette évolution sont la diminution de la demande de fruits à cidre, les bas prix du concentré sur le marché mondial et l'extension des cultures de pommes. Le recul de la demande de fruits à cidre s'explique principalement par l'effondrement de la consommation d'eau-de-vie de fruits à pépins et le repli de celle de cidre et de jus de pomme.

En vertu de l'accord agricole de l'OMC, les subventions à l'exportation, notamment celles se rapportant aux fruits et aux produits à base de fruits, doivent être abaissés de 36 pour cent et les quantités subventionnées de 21 pour cent. Quant aux mesures à la frontière, elles suffisent à ce stade pour contenir la concurrence des importations.

Maintien des arbres fruitiers haute-tige

Les arbres haute-tige présentent plusieurs avantages: production extensive de fruits, agrément au paysage, contribution à la diversité écologique. C'est pourquoi il convient d'empêcher dans la mesure du possible les abattages supplémentaires. Les prix garantis permettaient jusqu'à présent de tirer des recettes équitables de la production de fruits à cidre. Cependant, cette mesure bénéficie également aux fruits de table, ce qui a contribué à une forte extension de cette dernière culture. Il est donc prévu de supprimer les prix minimaux à la production; le marché devrait à l'avenir déterminer les prix.

En compensation, il convient d'augmenter les paiements directs versés pour les arbres haute-tige. La prime allouée, c'est-à-dire l'encouragement spécifique de la culture d'arbres haute-tige, constitue un transfert direct de moyens financiers à l'agriculture et agit donc sur le revenu. De plus, certains cantons accordent déjà une aide à cet effet. Associées au revenu tiré de la vente des fruits, ces contributions devraient faire obstacle à la disparition des hautes tiges.

Outre les primes accordées pour les arbres haute-tige et les mesures d'encouragement d'ordre général, l'article 55 permet de prendre des mesures spéciales visant à promouvoir l'écoulement. Celles-ci sont surtout nécessaires dans les domaines suivants: placement des fruits à noyau, réserve du marché, promotion de la mise en valeur non alcoolique de raisins. Cette dernière était jusqu'à présent intégrée dans l'arrêté sur la viticulture.

Réduction du soutien destiné à mettre en valeur des excédents

Au total, les moyens financiers affectés au secteur des fruits s'élèvent à quelque 40 millions de francs; il convient de les réduire graduellement, surtout les dépenses servant à la mise en valeur des excédents, qui reviennent actuellement à 33 millions de francs. Le soutien à la mise en valeur des fruits à noyau ne sera pas réduit autant que celui destiné aux fruits à pépins.

L'exportation de concentrés de jus de fruits se poursuivra, mais dans une mesure réduite, conformément à nos engagements à l'OMC. Une allocation efficace des fonds implique une organisation flexible du soutien aux exportations. Il convient à cet égard de donner la priorité aux fruits à noyaux. On contribuera ainsi à atténuer les fluctuations de prix consécutifs aux apports journaliers massifs et on empêchera les effondrements de prix liés aux récoltes abondantes.

La formation et le perfectionnement offerts par les stations cantonales d'arboriculture seront désormais encouragés dans le cadre des possibilités générales relevant du titre 6 de la loi sur l'agriculture. Il en résultera une réduction du soutien.

Article 56 *Matières premières renouvelables*

Point de la situation

La Confédération favorise la production de matières premières renouvelables (MPR) en vertu de l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur l'agriculture (RO 1991 2611). Il y a lieu d'instituer une base légale définitive dans le cadre de la réforme agricole.

Parmi les MPR, citons notamment les plantes à fibres (p. ex. roseau de Chine, kénafe). Elles peuvent être utilisées pour la fabrication de produits similaires au papier, d'emballages ou de matériaux de construction tels que les isolants thermiques et phoniques. Ces produits, qui offrent l'avantage d'être compatibles avec l'environnement (ressources renouvelables et biodégradables), devraient trouver des débouchés sur le marché.

Les oléagineux transformés en lubrifiants et en carburants font également partie des MPR. Du fait de leur usage, certains lubrifiants minéraux se perdent dans l'environnement. Les huiles végétales constituent alors de bons produits de substitution utilisés à la place de leurs équivalents minéraux. Ces lubrifiants biodégradables diminuent les atteintes à l'environnement. Les huiles végétales peuvent aussi être utilisées dans les moteurs à combustion traditionnels.

Les herbages - par exemple la biomasse produite par les prairies extensives à des fins énergétiques - peuvent également être intégrés dans le programme de promotion.

Conditions

Les premières expériences de culture et de transformation de MPR révèlent que, dans l'ensemble, il est possible de réduire les atteintes à l'environnement. Il ne faudrait cependant pas amoindrir ces avantages par une production intensive. C'est pourquoi les MPR doivent être cultivées de manière à ménager l'environnement.

Contributions différenciées

Au niveau de la production, chaque culture doit être soumise en principe à une réglementation de marché uniforme. Quant aux cultures pouvant aussi être utilisées pour l'alimentation de l'homme et des animaux, il est possible de commercialiser les produits là où le prix du marché est le plus élevé. Pour les autres MPR, à usage exclusivement industriel, cette possibilité n'existe pas. C'est la raison pour laquelle il est prévu de différencier les contributions. Selon l'article 72, 5^e alinéa, les prestations écologiques particulières doivent être rentables. Par conséquent, le soutien accordé aux MPR ne doit pas atteindre un niveau qui rendrait la compensation écologique inintéressante.

a. Contributions à la surface

Les contributions à la surface sont octroyées pour les cultures dont la production ne trouve usage que dans le secteur industriel, en particulier les plantes à fibres.

b. Réduction du prix des matières premières

Les cultures pouvant trouver usage tant dans le secteur alimentaire que dans le secteur industriel (céréales, oléagineux, pommes de terre, betteraves sucrières) bénéficient d'un soutien sous forme d'une réduction de prix accordée aux acquéreurs.

Au sens de l'article 53, la contribution à la surface est octroyée tant pour les oléagineux servant à des fins alimentaires que pour ceux trouvant usage dans l'industrie. En raison de la faible protection à la frontière et du très modeste potentiel de valeur ajoutée, le prix payé sur le marché intérieur est beaucoup plus bas pour les oléagineux à usage industriel que pour ceux destinés à l'alimentation de l'homme. Afin de rendre ces cultures de MPR économiquement intéressantes pour les entreprises, la Confédération peut octroyer une réduction

de prix appropriée de la matière première, mais seulement pour les installations pilotes et celles de démonstration. Cette mesure permet de soutenir les projets novateurs. Les acquéreurs de MPR sont ainsi à même de payer des prix concurrentiels aux producteurs.

La réduction du prix de la matière première doit cependant être fixée de telle manière que le soutien total ne soit pas plus élevé que celui accordé aux autres MPR. De plus, seuls les produits cultivables en Suisse doivent bénéficier de la réduction.

Article 57 *Autres cultures*

Outre les produits faisant l'objet d'une réglementation spécifique, les cultures pour lesquelles existent de nouveaux débouchés en raison du changement des conditions ou dont la culture est nécessaire à l'approvisionnement du pays doivent également pouvoir bénéficier d'un soutien. Des mesures complémentaires sont nécessaires si la protection à la frontière ne suffit pas pour garantir la culture dans le pays. Tel sera vraisemblablement le cas pour les légumineuses à graines après la transformation des primes de culture.

La Confédération peut non seulement verser les paiements directs et prendre les mesures spécifiques aux produits dans le domaine de la culture des champs, mais aussi promouvoir des cultures pour garantir l'approvisionnement du pays avec une surface d'assolement suffisante.

Lettre a

Les cultures seront principalement encouragées par le biais de contributions à la surface.

Lettre b

Comme pour le sucre, des contributions peuvent également être versées à des exploitations ou des organisations qui transforment les produits.

Culture et paysage

Avec ses quelque 15'000 ha, la viticulture occupe environ 1,5 pour cent de la surface agricole suisse. Néanmoins, sa contribution à la production finale varie entre 5 et 9 pour cent selon les années. Les cépages rouges et les cépages blancs occupent des surfaces à peu près égales. La production suisse de vins couvre en moyenne 85 pour cent de la consommation de vin blanc, mais cette part n'atteint pas plus d'un quart pour les vins rouges. En moyenne, la part de marché du vin suisse est de 40 à 45 pour cent.

La viticulture ne participe donc pas seulement au revenu agricole, mais elle contribue aussi de manière non négligeable à entretenir les paysages ruraux et les traditions populaires liées à ce secteur d'activité. Les conditions particulières de notre pays lui imposent toutefois des limites précises.

Fluctuations d'une récolte à l'autre

Du point de vue climatique, la vigne trouve en Suisse des conditions limites. C'est pourquoi les vignobles se concentrent sur les coteaux les plus propices, généralement exposés au sud et situés à basse altitude.

Toujours en raison des conditions météorologiques, les récoltes sont très irrégulières d'une année à l'autre. Au cours des deux dernières décennies, la production s'est établie dans une fourchette de 75 (1974) à 183 millions de l (1982). On observe même des variations plus prononcées selon les cépages et les régions. Ces fluctuations imprévisibles peuvent générer des excédents et des effondrements de prix et même nuire à la qualité.

Conditions-cadre économiques

La vigne est une culture de longue haleine. Pour être rentable, elle est plantée pour 25 ans environ et elle n'atteint sa pleine productivité qu'à partir de la quatrième année. C'est pourquoi la viticulture ne peut s'adapter que lentement aux nouvelles conditions-cadre.

Nos vins doivent s'affirmer face à une forte concurrence internationale. Les grandes régions viticoles de l'étranger bénéficient souvent de conditions naturelles et économiques sensiblement plus favorables que les nôtres. En raison du coût élevé de la main-d'oeuvre et des agents de production et du surcroît de travail nécessaire sur les parcelles de petite taille ou sur les terrains en forte pente, la production revient plus cher en Suisse qu'à l'étranger. C'est

pour ces raisons que la Confédération accorde actuellement une certaine protection à la viticulture suisse.

226.1 Conception

226.11 Régime actuel

Base légale

La viticulture et l'économie vinicole sont régies par la loi sur l'agriculture, par l'arrêté fédéral sur la viticulture entré en vigueur en 1993 et par une ordonnance d'application - le statut du vin de 1971 - qui a subi des modifications entre-temps. Ces textes dotent la Confédération de moyens d'intervention dans les six domaines suivants: protection douanière, promotion de la qualité, prévention des excédents, promotion des ventes, collecte des données et mise en valeur non alcoolique.

Réglementation de l'importation

Ce sont avant tout les vins blancs, pour lesquels il n'existe qu'un petit contingent tarifaire et des droits de douane relativement élevés, qui bénéficient d'une *protection douanière* efficace. Quant aux vins rouges, les droits de douane sont faibles et le contingent tarifaire important n'est pas épuisé. Ces mesures se fondent sur les dispositions générales de la loi sur l'agriculture; le statut du vin en précise les modalités d'application.

Dans le domaine de l'économie vinicole, la nouvelle orientation de la politique agricole prévoit avant tout d'assouplir la protection à la frontière. Une première étape a été franchie avec la tarification découlant de l'accord de l'OMC, introduite à partir de 1992 pour le vin rouge et en 1995 pour le vin blanc. Les revendications des marchands de vins et des consommateurs, de même que les négociations internationales, notamment celles menées avec l'UE, nous contraignent à poursuivre la libéralisation. Il convient cependant de veiller à ce que les modifications soient concrétisées sous une forme acceptable pour notre viticulture. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé fin 1995 que l'importation de vin blanc serait libérée progressivement; le vin blanc étranger se trouvera donc assujéti à moyen terme (cinq ans) aux mêmes conditions que le vin rouge. Au moment de la rédaction du présent message, la décision du Parlement, qui traite aussi cette question, n'est pas encore tombée.

Promotion de la qualité

Pour l'essentiel, les dispositions de l'arrêté fédéral sur la viticulture ont trait à la classification des raisins en trois catégories selon la teneur minimale en sucre, à la limitation du rendement à l'unité de surface et à l'autorisation de cultiver de la vigne dans les seuls endroits propices (cadastre viticole). Pour une large part, c'est à ces mesures que nous devons l'amélioration remarquable de la qualité des vins suisses.

La limitation du rendement à l'unité de surface, associée aux restrictions en matière d'aires de production imposées par le cadastre viticole, permet de prévenir les excédents de récolte. Les mesures de mise en valeur onéreuses encore appliquées dans les années 80 sont ainsi superflues.

Figurent dans l'arrêté fédéral sur la viticulture: le contrôle de la vendange et les prévisions de récolte. Ce sont ces mesures, de même que les enquêtes de la Commission fédérale du commerce des vins sur l'état des stocks et les statistiques des douanes, qui fournissent les données nécessaires à l'appréciation de l'état du marché dans l'économie vinicole. Ces informations sont indispensables à la Confédération, aux cantons ainsi qu'à tous les milieux concernés. Toutefois, depuis la limitation du rendement à l'unité de surface, qui permet de très bien gérer les quantités produites, les prévisions de récolte ont perdu de leur importance.

Promotion des ventes

Les désignations, en particulier les appellations d'origine, différencient les vins mis dans le commerce, apportant ainsi une contribution notable à la *promotion des ventes*. L'ouverture de nouveaux marchés à l'étranger doit contribuer à consolider la production de vins en Suisse.

En vertu de la loi sur l'agriculture, la Confédération encourage la *mise en valeur non alcoolique* de la production viticole. C'est pourquoi elle apporte chaque année son soutien à la campagne de vente de raisin de table suisse. Sur le plan quantitatif, cette mesure n'a que peu d'importance (env. 1 mio. de kg). Par contre, la fabrication de jus de raisin a été abandonnée; elle s'est révélée coûteuse et inappropriée en matière de régulation du marché.

L'assouplissement de la protection douanière des vins rouges, l'introduction de la limitation des rendements à l'unité de surface, les fluctuations de prix et le changement d'attitude des consommateurs, de même que la différenciation et l'amélioration de l'offre des vins, ont nettement modifié notre viticulture et notre économie vinicole ces dernières années. Cette évolution se poursuivra; en effet, la libéralisation progressive des importations de vin blanc, le recul à long terme de la consommation - comme c'est le cas à l'étranger - et l'importance croissante des aspects environnementaux exigeront une réorganisation du marché.

Nouvelle base légale dans la loi sur l'agriculture

Les dispositions de la nouvelle loi sur l'agriculture relatives à l'économie viti-vinicole remplaceront l'arrêté sur la viticulture. Quelques règles spéciales sont encore prévues dans les domaines où les dispositions générales ne sont pas suffisantes. Cela ne devrait pas apporter de modifications fondamentales à l'organisation du marché. Il est cependant capital de simplifier les dispositions et de ne retenir dans la loi que les lignes directrices. Les nombreux détails, parfois complexes, devraient être réglementés par voie d'ordonnance. La souplesse du nouveau système permet de relever rapidement les défis.

Compétence cantonale en matière de cadastre viticole

En principe, le régime de l'autorisation pour la plantation de nouvelles surfaces de vignes doit être maintenu. Un assouplissement est toutefois prévu pour les vignes qui ne sont pas destinées à la production commerciale de raisin de cuve: par exemple, le jus de raisin peut aussi être produit à des endroits moins propices. La plantation de vignes destinées exclusivement à l'approvisionnement de leur propriétaire sera également exemptée du régime de l'autorisation.

L'administration du cadastre viticole et l'octroi des autorisations de planter passeront aux cantons (l'élargissement des compétences cantonales a été revendiqué à de nombreuses occasions). Par ailleurs, une procédure d'autorisation plus simple est possible. La Confédération se borne à fixer les lignes générales nécessaires à garantir l'uniformité de l'application dans les différents cantons.

Il convient de supprimer la zone viticole actuelle car elle ne correspond souvent plus à la situation. En effet, elle comprend quantité de surfaces qui autrefois étaient des vignes, mais qui sont aujourd'hui bâties, boisées ou utilisées à

d'autres fins. Fréquemment, ces surfaces ne se prêtent plus à la viticulture. La zone viticole ne garantit pas le droit d'y planter de la vigne, comme on le croit parfois. En vertu des dispositions en vigueur, la procédure d'autorisation de planter de la vigne est identique à l'intérieur et à l'extérieur de la zone viticole. En conséquence, cette délimitation n'implique pas de contraintes juridiques ni ne remplit de fonction clairement définie. Sa suppression ne prive donc personne de droits acquis.

Dans sa nouvelle forme, le cadastre viticole doit renseigner sur toutes les particularités des vignes existantes. Il peut mieux remplir le rôle pour lequel il avait été prévu à l'origine, c'est-à-dire servir d'instrument dans la procédure d'autorisation. De plus, il constitue une base indispensable à la création, à l'utilisation et au contrôle des appellations des vins. L'obligation de notifier les reconstitutions de vignes et le régime d'autorisation prévu pour la plantation de nouvelles surfaces doivent permettre de le tenir à jour. Suite à cette adaptation, le cadastre viticole deviendra un «casier viticole», conformément aux exigences de l'UE.

Protection des désignations: base légale

L'arrêté sur la viticulture réglementait jusqu'à présent le classement et l'appellation des vins, qui dépendent directement des teneurs minimales en sucre et de la limitation du rendement. Or, la nouvelle base légale de l'appellation des produits, qui répond largement aux besoins de l'économie viticole (art. 13 à 15), a été instituée dans le cadre du Paquet agricole 95. Il est donc possible de protéger les désignations de vins fondées sur cette base.

Les appellations d'origine adoptées par les cantons en vertu de l'arrêté sur la viticulture, en particulier les appellations d'origine contrôlée, devraient être reconduites. Elles ont fait leurs preuves et ce serait une erreur de les supprimer après une période aussi courte. Par conséquent, la nouvelle loi doit laisser au Conseil fédéral la possibilité de déléguer aux cantons la compétence qui leur a été attribuée jusqu'ici en matière de réglementation des appellations. Il en va de même pour la classification des lots de raisins en trois catégories selon leur teneur en sucre et pour la limitation des rendements à la surface. La classification des quantités récoltées est étroitement liée aux appellations.

Assouplissement de la limitation du rendement

Les expériences faites depuis 1993 révèlent que la limitation des quantités doit être assortie d'une marge de tolérance. Le déclassement total de l'ensemble de la récolte dès que le rendement maximal autorisé est faiblement dépassé constitue une disposition draconienne, source de grandes difficultés d'applica-

tion. C'est pourquoi il serait judicieux de déclasser seulement une partie du lot de vendange en cas de dépassement minime du rendement maximal (p. ex. 5% au plus), ainsi que d'assouplir la limitation de rendement en cas de pénurie de vins suisses résultant d'une mauvaise récolte. Le Conseil fédéral devrait édicter les conditions-cadre en ce qui concerne les appellations des vins et la classification et laisser aux cantons le soin de réglementer ce qui a trait à leurs régions.

Interprofessions

L'économie vinicole montre un grand intérêt pour la création d'interprofessions selon le modèle français des comités interprofessionnels. Il s'agit là de responsabiliser davantage l'économie vinicole et de diminuer les tâches administratives de l'Etat. Ce transfert de responsabilités constitue un élément décisif permettant à notre économie vinicole de s'adapter au mieux à l'évolution des conditions du marché. Il faudra toutefois encore un certain temps avant que de telles organisations puissent fonctionner. La mise en place des interprofessions doit être soigneusement préparée, car on ne saurait les imposer par décret: elles doivent émaner de la base et être portées par la volonté de tous les partenaires.

Groupements représentatifs des milieux intéressés, les interprofessions sont très bien placées pour s'occuper des désignations. Collaborant à l'élaboration des cahiers des charges, elles sont à même de se prononcer sur tous les aspects de la culture et de la vinification d'un vin et donc d'assumer pleinement leurs responsabilités.

La volonté de disposer d'un cadre légal pour les interprofessions trouve son expression dans les articles 8 et 9.

Dans le cadre du Paquet agricole 95, une disposition concernant le contrôle du commerce des vins a été insérée dans le statut du vin. Elle permet une protection efficace des appellations des vins suisse et étrangers et constitue une base indispensable à la conclusion d'accords internationaux. Elle a été adoptée par le Parlement le 21 juin 1996 et elle est reprise telle quelle dans le projet de loi (art. 64 à 66). Vu les dispositions d'exécution (titre 9, section 1), des réglementations spéciales ne s'imposent pas.

Abrogation de réglementations

Certaines dispositions de l'arrêté sur la viticulture ont aujourd'hui perdu de leur utilité. Les assortiments des cépages des cantons ne sont plus nécessaires. Les cantons sont mieux en mesure de déterminer le choix des cépages par le biais de la réglementation sur les appellations d'origine contrôlée.

Les commissions régionales n'ont pas été à même d'accomplir leur tâche consultative car les cantons agissaient le plus souvent pour leur propre compte après avoir entendu leurs propres organisations professionnelles. Ces commissions peuvent donc être supprimées.

La prescription concernant le paiement selon la qualité doit être abandonnée. A ce jour, les dispositions légales réglementant les prix n'ont pas toutes été appliquées. La formation des prix sur le marché libre s'est bien établie; il s'agit là de négociations interprofessionnelles portant sur les prix indicatifs. Une base légale spéciale n'est pas nécessaire.

Les dispositions relatives aux aides financières sont également devenues superflues. Les cantons n'ont pratiquement pas eu recours aux aides concernant les méthodes de culture particulièrement respectueuses de l'environnement. Par ailleurs, les paiements directs incitent les vigneronnes à prendre des mesures plus efficaces. On n'a pas non plus besoin de contributions prévues pour les reconstitutions suite à des dégâts particulièrement graves causés par le gel; il est en effet très peu probable que des gels hivernaux imposent la reconstitution de vignobles entiers. Si cela devait néanmoins se produire, il serait possible d'intervenir par le biais d'un arrêté fédéral.

226.2 Commentaire

226.21 Section 1: Viticulture

Article 58 Autorisation de planter de la vigne et notification obligatoire

Les 1^{er} et 2^e alinéas affirment les principes selon lesquels la plantation de nouvelles vignes est soumise à autorisation et la reconstitution de vignes doit être notifiée. Les cantons sont compétents en la matière. Le 3^e alinéa prévoit que la production de raisins de cuve est limitée aux endroits propices. Le 4^e alinéa habilite le Conseil fédéral à réglementer la procédure et les critères que les cantons doivent respecter en délivrant l'autorisation, autrement dit, en accordant le droit de produire du raisin de cuve. En outre, il prévoit des dérogations: la production de raisin de table ou de raisin destiné à l'élaboration de jus doit être possible sur les surfaces impropres à la production de raisin de cuve. Comme jusqu'ici, des exceptions sont prévues pour les vignes servant exclusivement à l'approvisionnement direct de leur exploitant.

Article 59 Cadastre viticole

Le 1^{er} alinéa charge les cantons de la tenue du cadastre viticole. Celui-ci doit indiquer les surfaces plantées en vigne ainsi que leurs particularités telles que l'encépagement, l'année de plantation, le droit de produire du raisin de cuve, les appellations, etc. Le Conseil fédéral (2^e al.) fixe les principes concernant la forme et le contenu du cadastre viticole, ainsi que l'information du public. Cela garantit une certaine uniformité et permet d'établir des statistiques et de dépouiller les données au niveau national.

Article 60 Assortiment des cépages

L'assortiment fédéral des cépages actuel doit être reconduit; à titre de simplification, l'OFAG sera directement habilité à tenir cet assortiment (2^e al.). Les essais variétaux seront comme jusqu'à présent réalisés dans les stations fédérales de recherches agronomiques (1^{er} al.). L'assortiment conserve son caractère de recommandation qui n'exclut pas la culture d'autres variétés. Le choix des variétés doit en principe être l'affaire de l'exploitant. Il est ainsi possible de cultiver des variétés rares qui contribuent à sauvegarder la diversité des espèces.

L'assortiment suisse équivaut à la liste des cépage de l'UE. Il sera comme avant déposé à Bruxelles, car c'est indispensable à nos exportations de vins vers l'Union européenne.

Article 61 Désignation

Cet article énumère les désignations applicables aux vins, qui sont précisées à l'article 62 et qui se fondent sur l'article 13 (désignation des produits). Il faut savoir que les désignations correspondent en tous points aux notions fixées dans l'actuel arrêté sur la viticulture (1^{er} al.). Par ailleurs, les cantons réglementent comme avant les désignations qu'ils ont adoptées (2^e al.). Tant que cette solution cantonale suffit, le Conseil fédéral se limitera à édicter des dispositions de portée générale. Si la profession le souhaite, le Conseil fédéral peut réglementer les désignations de vins au niveau fédéral, afin d'assurer une meilleure protection des appellations (art. 13 et 15). La formulation potestative a pour objectif de laisser aux autorités le choix entre ces deux solutions.

Article 62 Classement

Cet article résume les articles 14, 15, 20 et 21 de l'arrêté sur le vin. La fixation de teneurs en sucre minimales et la limitation des rendements à l'unité de surface constituent des critères de classement décisifs. Relevons que les raisins

- et par conséquent les moûts de raisin et les vins - sont déjà rangés dans les catégories existantes. L'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels en vigueur s'y réfère également.

Le 1^{er} alinéa définit les raisins selon les catégories. En vertu des dispositions du 2^e alinéa, les cantons déterminent les teneurs en sucre minimales dans le cadre des directives du Conseil fédéral. Ces dernières concernent les trois catégories. Le 3^e alinéa astreint les cantons à limiter le rendement pour la catégorie 1; pour les autres catégories, la limitation de rendement est facultative. Le 4^e alinéa habilite le Conseil fédéral à édicter des prescriptions relatives aux rendements maximaux. Cependant, il ne le fera qu'en cas de nécessité et laissera aux cantons une marge de manoeuvre plus importante que jusqu'à présent. En matière de limitation des rendements, il est ainsi possible d'introduire une marge de tolérance (seule une partie du lot de vendange serait déclassée) et d'assouplir au besoin le système.

Article 63 **Contrôle officiel de la vendange**

Les cantons conservent leurs compétences en matière de contrôle de la vendange (1^{er} al.). La réglementation des modalités passe au Conseil fédéral (2^e al.). Il est prévu, au 3^e alinéa, de maintenir la participation de la Confédération aux coûts. Le contrôle de la vendange comprend la vérification de la teneur minimale en sucre et la limitation de la production. En conséquence, une disposition supplémentaire concernant la participation de la Confédération aux coûts de limitation de la production est superflue.

226.22 Section 2: Contrôle du commerce du vin

Les dispositions de cette section correspondent pour l'essentiel à celles présentées dans le message concernant le Paquet agricole 95 qui n'ont pas encore été adoptées par le Parlement. Les dispositions d'exécution générales des articles 177, 179 et 180 rendent superflues certaines prescriptions portant sur l'obligation de renseigner, sur la collaboration d'organisations de droit privé, sur l'aide administrative et sur les émoluments. On peut donc renoncer aux dispositions suivantes de l'arrêté sur la viticulture: article 23*b*, 1^{er} alinéa, lettres e et f, article 23*c*, 1^{er} alinéa, deuxième phrase, 2^e alinéa et article 23*d*.

231 Conception

Les paiements directs, notamment les paiements directs complémentaires et les contributions pour prestations écologiques particulières, sont la clef de voûte de la réforme agricole. Ils permettent de mieux séparer la politique des prix de celle des revenus et de rétribuer les prestations d'intérêt général.

Facteur d'influence important

Dans les conditions-cadre actuelles, les prix des produits ne sont plus un moyen suffisant pour maintenir une agriculture capable de fournir les prestations souhaitées. Part importante des recettes, les paiements directs seront dorénavant, après le marché, le facteur déterminant le plus l'évolution de l'agriculture. Nous pouvons les mettre résolument au service de l'intérêt public, conformément à leur finalité. Certes, ils ne sont qu'une composante subsidiaire du revenu, qui doit provenir en premier lieu des prestations fournies sur le marché, mais ils ont pour objectif d'aider l'agriculture prise dans son ensemble à réaliser un revenu équitable.

Types de paiements directs

La classification des paiements directs correspond à leurs objectifs principaux.⁶³ Nous en donnons ci-après un aperçu, qui indique aussi le montant inscrit au budget 1996.

Au service de l'accomplissement des tâches

Dans un régime de libre concurrence, les agriculteurs ont tendance à privilégier une production intensive aux endroits propices. Les paiements directs les encouragent à exploiter l'ensemble de la surface agricole utile d'une manière durable. Le choix des valeurs de référence (surface, exploitation, animaux), de même que les conditions et les charges, permettent de rémunérer les tâches d'intérêt public en fonction des prestations.

Pour compléter la liste, nous tenons à mentionner les allocations familiales à finalité sociale, versées aux petits paysans et aux employés agricoles sous forme d'allocations pour enfants et d'allocations de ménage, qui relèvent de la

⁶³ Pour de plus amples renseignements: Rapport sur l'octroi de paiements directs en 1995, Office fédéral de l'agriculture, Berne, 1996

législation sur les assurances sociales et ne seront donc pas traitées ici. Les paiements directs destinés à l'orientation des productions végétale et animale appartiennent de par leur définition également à la catégorie des paiements directs. Ils sont traités et commentés au titre 2.

<i>Paiements directs</i>	<i>Budget 1996 en mio. de fr.⁶⁴</i>
<i>Paiements directs destinés à assurer le revenu</i>	
- paiements directs complémentaires	890
<i>Paiements directs destinés à compenser les désavantages comparatifs</i>	
- contributions aux frais des détenteurs de bétail dans la région de montagne	270
- contributions à l'exploitation agricole du sol (contributions pour des terrains en pente et contributions d'estivage)	153
<i>Paiements directs pour prestations écologiques particulières</i>	
- contributions écologiques pour les cinq programmes prévus dans l'OCEco (art. 31b LAgr)	540
- contributions pour la culture céréalière extensive (art. 20a LAgr)	38
<i>Paiements directs destinés à orienter la production</i>	
- contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé	100

231.1 Réorientation fondée sur l'article 31^{octies} cst.

Preuve que les prestations écologiques requises sont fournies

Conformément au 3^e alinéa, lettre a, du nouvel article constitutionnel, les paiements directs généraux ne sont octroyés qu'aux agriculteurs capables de prouver qu'ils fournissent les prestations écologiques requises, à savoir: bilan

⁶⁴ Y compris les crédits supplémentaires

de fumure équilibré, part équitable de surfaces de compensation écologique, assolement régulier, protection appropriée du sol, sélection et utilisation ciblée des produits de traitement des plantes. De cette manière, il est tenu compte de tous les éléments de la production intégrée. Les exigences spécifiques doivent également correspondre aux règles qui s'appliquent actuellement à la production intégrée. Bien entendu, il convient également de respecter les dispositions de l'ordonnance sur la protection des animaux. La loi assure ainsi une production respectueuse de l'environnement et encourage la production durable, exigée au 1^{er} alinéa de l'article constitutionnel. Seules les exploitations fournissant les prestations écologiques requises obtiendront une rémunération équitable. Cette condition ne s'appliquera toutefois qu'au terme d'une période transitoire de cinq ans au maximum (art. 185, 8^e al.), afin que l'adaptation soit supportable au plan social.

Exploitations paysannes cultivant le sol

En vertu du 2^e alinéa de l'article constitutionnel, l'encouragement de l'agriculture et, partant, l'octroi de paiements directs généraux, ne doit bénéficier qu'aux exploitations cultivant le sol. Ainsi, les entreprises ne remplissant pas le critère «paysan» seront-elles exclues des paiements. Cela concernera notamment les exploitations gérées par les pouvoirs publics (établissements pénitentiaires, foyers, écoles agricoles, etc.) et les entreprises privées d'une certaine taille (domaines appartenant à des personnes physiques ou morales). Jusqu'à présent, ce critère d'exclusion ne s'appliquait qu'aux paiements directs complémentaires et aux contributions écologiques et des dérogations étaient possibles. Nous proposons de l'étendre aux contributions aux frais des détenteurs de bétail, à celles pour des terrains en pente ainsi qu'à celles qui sont versées aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé. Les paiements directs écologiques (ch. 232.31) et ceux destinés à l'orientation de la production, visés au titre 2, peuvent être versés aux exploitations non paysannes.

231.2 Evolution ultérieure

On prévoit les adaptations matérielles suivantes:

1. *Revenu total*: La limite fixée en matière de revenu pour les paiements directs complémentaires devrait dorénavant se fonder sur le revenu total (= revenu agricole + revenu accessoire) et non plus sur le revenu agricole, à l'instar des autres types de paiements directs. C'est également par souci

d'uniformisation que la limite de fortune est supprimée en ce qui concerne les contributions aux frais des détenteurs de bétail, les contributions pour des terrains en pente et les contributions d'estivage. Elle était difficile à administrer en l'absence d'une valeur de référence définie de manière uniforme; les différences entre les cantons concernant l'évaluation de la fortune ont conduit à une inégalité de traitement.

2. *Contributions pour les animaux consommant des fourrages grossiers:* Selon toute vraisemblance, la réorganisation des marchés fera diminuer la compétitivité de la garde d'animaux de rente consommant des fourrages. Or, l'économie herbagère est bien adaptée aux conditions de production suisses (climat, topographie, sol). Nous proposons donc d'apporter un complément à la loi sur l'agriculture afin de donner aux éleveurs des moyens de relever le défi (ch. 232.22). Cette innovation permet par ailleurs de simplifier le système sous divers aspects.
3. *Contributions à l'exploitation agricole du sol:* Les contributions pour des terrains en pente et les contributions d'estivage, appartiennent actuellement à cette catégorie et doivent être réattribuées en fonction de leur finalité et des critères liés à leur allocation. Les premières, qui servent à compenser le désavantage que représentent les terrains en pente et en forte pente, feront dorénavant partie des paiements directs d'ordre général. Les deuxièmes seront considérées comme paiements directs écologiques, car elles assurent l'exploitation et l'entretien des pâturages d'alpage et d'estivage, précieux du point de vue écologique.
4. *Simplification formelle:* Quatre actes législatifs régissent actuellement les paiements directs indépendants de la production. Leur regroupement sous un seul titre de la loi sur l'agriculture améliore considérablement la transparence.
5. *Système cohérent:* Le regroupement de diverses dispositions dans la loi sur l'agriculture permet de classer les paiements directs selon les objectifs primordiaux et, partant, d'harmoniser les conditions et les charges.
6. *Simplification de la mise en oeuvre:* L'on ne saurait renoncer à différencier les paiements directs. En revanche, il convient d'unifier l'exécution pour autant que celle-ci n'en souffre pas. Nous proposons par conséquent d'adopter des dispositions d'exécution uniformes qui garantissent mieux la sécurité du droit.

Il est à prévoir que les paiements directs se heurteront à des limites à moyen terme. Leur montant ne peut augmenter indéfiniment pour des raisons générales et pour des raisons particulières à l'agriculture. Les citoyens, c'est-à-dire les contribuables, n'acceptent pas la croissance illimitée de ces versements; en outre, les fonds publics ne sont pas inépuisables. Les agriculteurs, quant à eux, doivent admettre le principe selon lequel les paiements directs représentent une contrepartie à des prestations fournies dans l'intérêt public.

231.3 Nouvelle conception du système

En vertu du nouvel article constitutionnel (ch. 231.1) et du développement prévu (ch. 231.2), il convient d'adapter le système dans son ensemble et de réorienter divers types de paiements directs. Le nouvel article constitutionnel distingue entre les paiements directs d'ordre général et ceux qui servent à encourager les «formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale». Les paiements directs d'ordre général comprennent les contributions pour les animaux consommant des fourrages grossiers (vaches dont le lait n'est pas commercialisé et autres animaux consommant des fourrages grossiers) ainsi que les contributions aux frais des détenteurs de bétail et les contributions pour des terrains en pente. Les contributions écologiques et les contributions d'estivage font partie du deuxième groupe.

Nouvelle conception

Désormais, les paiements directs généraux ne seront versés qu'aux exploitants qui fournissent les prestations écologiques requises. Comme nous l'avons expliqué au chiffre 231.1, ces prestations correspondent aux conditions et aux exigences liées à la production intégrée (PI) actuelle. Jusqu'à présent, elles étaient rétribuées en vertu de l'article 31b de la loi sur l'agriculture. Etant donné que tous les bénéficiaires de paiements directs généraux devront à l'avenir fournir ces prestations, la nouvelle conception a pour conséquence d'encourager une exploitation respectueuse de l'environnement. Au terme de la période transitoire, la PI sera donc considérée comme une condition de base; elle ne fera plus partie des programmes d'encouragement spéciaux, mais elle sera distinguée sur le marché par des labels, comme avant l'institution des paiements directs à l'article 31b précité. Cette solution permet d'axer la PI sur le marché, de séparer clairement la production sous label des paiements directs généraux et d'augmenter la transparence, car l'octroi des paiements ne sera plus

subordonné aux conditions fixées par les associations s'occupant de la PI, mais à des exigences uniformes, applicables dans tout le pays.

En complément des paiements directs généraux, les pouvoirs publics continueront de soutenir des programmes écologiques et des programmes concernant la garde d'animaux, afin d'encourager les modes de production en accord avec la nature et particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux. Conformément à la stratégie incitative, des contributions seront ainsi allouées pour la culture biologique, les cultures extensives, la détention contrôlée d'animaux en plein air, les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux et la compensation écologique. Les critères concernant les prestations écologiques requises et les éléments-clés des programmes écologiques ont une même finalité. Les mesures relatives à la compensation écologique ont pour but d'inciter les paysans à aménager sur la surface agricole utile 65'000 ha de surfaces de compensation écologique en plaine.

Réglementation transitoire

Au titre des prestations écologiques requises, les agriculteurs auront à remplir des exigences plus sévères pour obtenir des contributions (paiements directs complémentaires, contributions aux détenteurs de vaches ne commercialisant pas le lait, contributions aux frais des détenteurs de bétail et contributions pour des terrains en pente). Les exploitations qui ne parviendront pas à prouver qu'elles fournissent ces prestations perdront immédiatement leur droit aux paiements, ce qui mettrait sérieusement en cause leur viabilité. C'est pourquoi il est indispensable de prévoir une période de transition leur permettant de s'adapter à la nouvelle situation. Nous proposons de fixer la durée de cette période à cinq ans. Pendant ce temps, les paiements directs seront en principe octroyés conformément à la formule actuelle; la PI restera donc une prestation écologique particulière visée à l'article 72.

Réaffectation des moyens financiers

La nouvelle conception implique une réaffectation des moyens financiers. Au terme de la période transitoire, les fonds qui servaient jusqu'alors à financer les contributions PI seront attribués aux paiements directs généraux (notamment aux paiements directs complémentaires), qui atteindront ainsi un niveau permettant de rétribuer l'exploitation respectueuse de l'environnement. Il conviendra également d'adapter les autres paiements directs écologiques. Dans le plan financier 1997-1999, un montant de 941 millions de francs est réservé en 1999 pour les paiements directs écologiques. Environ 500 millions devront probablement passer à la rubrique des paiements directs généraux lorsque le nouveau système entrera en vigueur. Celui-ci ne devrait donc pas avoir

d'incidences financières pour les exploitations respectueuses de l'environnement.

231.4 Exigences auxquelles doit satisfaire le système dans son ensemble

Exécution optimale des tâches

En vertu de l'article 31^{octies}, 1^{er} alinéa cst., l'agriculture doit assurer une exploitation durable de l'ensemble des terres agricoles. C'est la raison pour laquelle les paiements directs sont en principe liés à la surface. Par ailleurs, l'entretien du paysage exige une production durable. C'est la raison pour laquelle les paiements directs doivent se rapporter à l'exploitation. Etant donné l'importance que revêt la culture herbagère en Suisse, les animaux de rente consommant des fourrages grossiers servent également de référence. Mais il faut en plus tenir compte des différences concernant les conditions de production. Des mesures complémentaires analogues sont dès lors prévues pour la région des collines et la région de montagne. Le système des paiements directs généraux se présente donc comme suit:

	<u>Référence à la surface</u>	<u>Référence à l'exploitation</u>
Toutes les zones	<i>paiements directs complémentaires</i>	<i>contributions pour les animaux de rente consommant des fourrages grossiers</i>
Région des collines et région de montagne	<i>contributions pour des terrains en pente</i>	<i>contributions aux frais des détenteurs de bétail</i>

Grandeurs de référence

L'accomplissement optimal des tâches exige que l'on se réfère à différentes grandeurs n'influant pas de la même manière sur l'évolution de l'agriculture et se rapportant à ses diverses tâches. Le tableau ci-après récapitule les grandeurs de référence, les types de paiements directs correspondants et leurs effets principaux:

<u>Référence</u>	<u>Effets principaux</u>	<u>Type de paiements directs</u>
Type de culture, nombre d'animaux	Approvisionnement, sécurité alimentaire	Paiements directs visant à orienter la production
Surface	Sauvegarde des bases naturelles de la vie, entretien du paysage	Contributions à la surface faisant partie des paiements directs complémentaires, des contributions écologiques et des contributions pour des terrains en pente
Exploitation ou famille	Occupation décentralisée du territoire	Contributions à l'exploitation faisant partie des paiements directs complémentaires, allocations familiales

Un minimum de désavantages

Toute grandeur de référence présente des désavantages, qui sont d'autant plus grands que le montant est élevé:

- Les contributions calculées par exploitation ou par famille freinent l'évolution structurelle et encouragent l'apparition d'«exploitations fantômes», c'est-à-dire d'entités enregistrées par l'administration et comptant pour le versement des contributions, mais qui en fait ne sont plus autonomes. Si les contributions à l'exploitation sont élevées, elles favorisent les structures permettant d'obtenir ce soutien, mais non de réduire les coûts, ce qui fait augmenter les dépenses de la Confédération. La fixation de limites supérieures comporte le même inconvénient.
- Les contributions à la surface peuvent constituer une sorte de rente, notamment celles qui sont versées pour l'exploitation extensive, lorsque cette dernière est peu coûteuse. L'agriculteur sera alors tenté d'abandonner l'exploitation dès que les recettes tirées de la vente des produits ne suffisent plus à couvrir les frais de production.
- Les contributions liées au produit risquent d'encourager la production intensive.

La subordination des contributions à plusieurs critères atténue les désavantages. Il convient dès lors d'adapter au mieux les grandeurs de référence aux objectifs. Par ailleurs, des charges sont fixées afin de limiter l'effet incitatif des contributions liées au produit. Cela nécessite davantage de données portant sur les exploitations. La coordination des relevés, la fixation de limites identiques

concernant le droit aux contributions et la normalisation des formulaires permettront de réduire au minimum la charge administrative. Toutefois, les contrôles visant à vérifier si les nombreuses charges sont respectées dans le cas des contributions écologiques exigent forcément plus de travail.

Conditions et charges appropriées

Bien entendu, il n'est ni nécessaire ni judicieux de lier l'ensemble des paiements directs aux mêmes conditions et charges, hormis la preuve que les prestations écologiques requises sont fournies.

Les contributions écologiques ont pour objectif d'encourager les agriculteurs à exploiter l'ensemble des surfaces en accordant une attention toute particulière à l'environnement et aux animaux. Par conséquent, elles ne doivent pas être soumises à de trop fortes contraintes sociales et structurelles. Il en va de même pour les paiements directs destinés à orienter la production, dont on attend un effet spécifique.

Nous n'avons pas besoin de subordonner toutes les mesures à une limite de revenu pour obtenir le résultat souhaité: il suffit de réduire les contributions dans une certaine proportion par rapport à la progression du revenu. Par souci d'efficacité, nous proposons de renoncer à cette réglementation pour les autres types de paiements directs.

Les minima se justifient largement par la nécessité de réduire les charges administratives; ils sont donc appropriés à l'ensemble des mesures. L'exclusion des entreprises exploitées à titre de loisirs (mini-exploitations) ne compromet d'ailleurs en rien l'action des contributions écologiques et des paiements directs destinés à orienter la production.

232 Commentaire du texte de loi

232.1 Section 1: Principes

Article 67

Les paiements directs généraux sont alloués aux exploitants d'entreprises paysannes s'ils prouvent qu'ils fournissent les prestations écologiques requises.

En ce qui concerne les prestations requises en matière d'écologie, les cinq éléments de la production intégrée sont essentiels:

- *Bilan de fumure équilibré*

Il s'agit là d'une proportion équilibrée entre l'apport de substances fertilisantes (azote et phosphore) contenues dans les engrais de ferme et les engrais commerciaux et les besoins en engrais des cultures. Cela implique un effectif de bétail adapté au lieu et au mode de production. Les exigences posées en matière de fumure comprendront aussi certains éléments complémentaires, qui doivent aujourd'hui être respectés pour la production intégrée, tels que l'obligation d'exploiter les terres le long de cours d'eau et de lisières de forêt sous la forme de prairies extensives.

- *Part équitable de surfaces de compensation écologique*

Une part d'au moins 5 pour cent de la surface agricole utile est considérée comme équitable. Des dérogations doivent toutefois être possibles, par exemple en viticulture.

- *Assolement régulier*

Dans la culture des champs et dans la culture maraîchère, un assolement est considéré comme régulier s'il produit un effet optimal sur la fertilité du sol et sur la santé des plantes et qu'il est bien adapté aux conditions locales.

- *Protection appropriée du sol*

En ce qui concerne la culture des champs, une bonne protection du sol permet d'améliorer sa fertilité, tout en réduisant le risque d'érosion ou de pertes d'éléments nutritifs. Elle exige notamment une couverture végétale adéquate.

- *Sélection et utilisation ciblée des produits de traitement des plantes*

Le terme «utilisation ciblée» implique que les mécanismes de régulation naturels priment, dans la production végétale, sur les interventions phytosanitaires directes. Celles-ci n'auront lieu que lorsque le seuil de tolérance est atteint. La sélection s'impose lorsque des méthodes plus respectueuses de l'environnement peuvent être appliquées à un coût raisonnable. Il doit être possible d'exclure certains groupes de produits dans certains cas si ces produits ne sont pas conformes aux règles de la production intégrée (herbicides en prélevée).

Ces cinq éléments, énumérés d'une manière exhaustive, sont nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux (ch. 232.3). Au terme de la période transitoire, ils devront être garantis par tous les exploitants souhaitant bénéficier de paiements directs généraux. Comme il s'agit d'exigences cumulatives, cette mesure permettra d'assurer une exploitation respectueuse de l'environnement.

En ce qui concerne l'élevage, le respect des dispositions relatives à la protection des animaux, exigé jusqu'à présent dans la production intégrée, sera requis d'une manière générale. Une garde conforme aux besoins des espèces sera ainsi garantie dans toutes les exploitations. L'article 72, 1^{er} alinéa, permet en revanche de promouvoir des modes de production particulièrement respectueuses des animaux (ch. 232.31).

Dans la loi, la production intégrée ne doit pas être assimilée aux prestations écologiques requises, même si les exigences sont identiques à l'heure actuelle. La notion de production intégrée doit pouvoir être utilisée comme désignation protégée en vertu de l'article 14 et son contenu sera fonction du marché. Autrement dit, il répondra aux conditions du marketing, qui n'équivalent pas aux contraintes liées à la protection de l'environnement. Ce ne sont pas les paiements directs de la Confédération, mais les consommateurs des produits vendus sous label qui devraient couvrir le coût supplémentaire.

Il est prévu d'exiger la preuve que les prestations écologiques requises sont fournies au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture (art. 185, 8^e al.). Cette disposition permet de prendre en considération la situation des agriculteurs et de rendre ainsi la transition supportable du point de vue social. D'ici là, la stratégie incitative consistant à augmenter les contributions écologiques devrait amener de très nombreux agriculteurs à participer aux programmes écologiques.

232.2 Section 2: Paiements directs généraux

232.21 Paiements directs complémentaires

Article 68

En principe, tout agriculteur a droit à une contribution s'il gère pour son propre compte et à ses risques et périls une entreprise agricole d'au moins 3 hectares de surface agricole utile imputable. Cette condition de base garantit

l'exploitation du sol; en d'autres termes, les paiements directs complémentaires ne sont pas versés à des entreprises sans terres. La législation prévoit de plus d'autres conditions et charges, en particulier la production respectueuse de l'environnement, conformément aux prestations écologiques requises.

Les grandeurs de référence étant l'exploitation et la surface, les paiements directs complémentaires se subdivisent comme suit:

Contribution à l'exploitation	Contribution à la surface
- contribution de base	- contribution de base
- contribution complémentaire pour détenteurs d'animaux	- contribution à la surface herbagère

La distinction entre la contribution de base et la contribution à la surface herbagère s'est imposée en raison de la réduction du prix du lait: il fallait en effet éviter une redistribution défavorisant les régions où prédomine la production herbagère, qui aurait été inopportune du point de vue social, régional et environnemental.

La contribution à l'exploitation n'est versée qu'à des entreprises disposant de terres, de bâtiments, de cheptel vif et mort et de main-d'oeuvre. Elle représente une participation aux frais fixes de ces unités de production. La contribution supplémentaire pour détenteurs d'animaux compense les désavantages des exploitations qui gardent des animaux: les frais fixes sont plus élevés (bâtiments) et les travaux exigent davantage de main-d'oeuvre, de sorte que les possibilités d'exercer une activité lucrative accessoire sont plus limitées que dans les autres exploitations agricoles.

Commentaires et modifications

1^{er} alinéa

En premier lieu, les paiements directs complémentaires s'ajoutent aux instruments de la politique des revenus et servent à promouvoir une production respectueuse de l'environnement. La Confédération est chargée de les utiliser, de même que les autres mesures, pour assurer une rétribution équitable aux exploitants et, partant, pour donner à l'agriculture les moyens de fournir les

prestations d'intérêt général qui lui incombent. Les principes de calcul sont fixés à l'article 5. L'octroi des paiements doit obligatoirement se référer à l'exploitation et à la surface, les deux critères principaux. D'autres grandeurs de référence peuvent toutefois également être prises en considération (3^e al., let. a).

Zones aux conditions de production difficiles: prise en compte facultative

Jusqu'à présent, les paiements directs devaient être échelonnés en fonction des difficultés rencontrées par les agriculteurs dans les différentes zones de production. La disposition obligatoire sera remplacée par une formulation potestative (3^e al., let. c). Nous avons adopté la disposition obligatoire, car nous avons envisagé d'intégrer dans les paiements directs complémentaires les contributions aux frais des détenteurs de bétail et les contributions à l'exploitation servant à compenser les désavantages comparatifs. Entre-temps, nous avons renoncé à cette idée suite à la motion Bühler (92.3506). Deux types de paiements directs spécifiques sont maintenus pour compenser les désavantages comparatifs (ch. 232.23 et 232.24).

2^e alinéa

En vertu de la lettre a, il appartient au Conseil fédéral de fixer une limite de revenu à partir de laquelle les contributions sont réduites ou ne sont pas versées.

Revenu total en lieu et place du revenu agricole

La base de calcul actuelle ne tient pas compte du revenu provenant d'activités non agricoles (revenu accessoire). Une personne peut ainsi réaliser un bénéfice élevé à la faveur d'activités extra-agricoles tout en profitant de paiements directs, alors que des agriculteurs à part entière, qui tirent le même revenu de l'agriculture, en sont privés. Prendre pour référence le revenu agricole n'est donc pas conforme aux objectifs. C'est pourquoi on se basera dorénavant sur le revenu total, comme l'exige la motion Jäggi (94.3244). L'intégration du revenu non agricole dans le calcul garantira l'égalité de traitement à tous les bénéficiaires et permettra de simplifier largement les tâches administratives. En outre, les paiements directs complémentaires se rapporteront désormais au même critère que les contributions aux frais et les contributions versées pour des terrains en pente. Dans la pratique, il s'est avéré utile de se fonder sur le revenu imposable servant d'assiette à l'impôt fédéral direct; cette valeur est définie dans la législation fiscale au plan fédéral et n'a pas besoin d'être interprétée.

En vertu de la lettre b, le Conseil fédéral fixe les limites minimales concernant la surface et le nombre d'animaux. Aujourd'hui, une surface de 3 ha au moins est exigée pour qu'une exploitation ne soit pas considérée comme entreprise exploitée à titre de loisirs ou comme mini-exploitation. Quant à la contribution complémentaire en faveur des détenteurs d'animaux, elle n'est versée qu'aux entreprises comptant au moins cinq unités de gros bétail.

3^e alinéa

La limite d'âge a pour objectif d'éviter que les agriculteurs retardent la cession du domaine et d'adapter l'évolution structurelle au rythme des générations (let. b). L'AVS, qui remplace les paiements directs complémentaires, compense en règle générale le manque à gagner.

La lettre c prévoit la possibilité d'échelonner les paiements directs complémentaires selon les zones de production (cf. commentaire du 1^{er} al.).

Pas de politique régionale ciblée

Outre la limite d'âge et l'échelonnement selon les zones, le Conseil fédéral pouvait jusqu'à présent accorder des contributions supplémentaires dans les régions menacées de dépeuplement. Cette disposition est abrogée: les paiements directs complémentaires ne sont pas conçus comme une mesure de soutien ciblée destinée à certaines régions très défavorisées. En effet, il ne suffit pas de prendre des mesures de politique agricole pour surmonter les difficultés des régions marquées par la régression démographique.

Autres critères

Le Conseil fédéral peut subordonner l'octroi des contributions à d'autres conditions et charges, notamment afin d'encourager une production respectueuse des animaux (let. d). Il va de soi que les dispositions légales relatives à la protection des animaux doivent être observées. Les paiements directs complémentaires sont ainsi un moyen efficace d'imposer ces exigences et d'assurer que les entreprises soient gérées conformément aux normes légales.

232.22 Contributions pour des animaux consommant des fourrages grossiers

Article 69

Sauvegarde de l'utilisation des surfaces

La productivité étant en constante progression, le secteur primaire n'a plus besoin de l'ensemble de la surface agricole utile pour produire le même volume de denrées alimentaires. Par ailleurs, les prix des aliments concentrés ne cessent de diminuer. L'exploitation des herbages perd ainsi de son intérêt. Il importe donc de garantir l'utilisation des surfaces. Quelques mesures ont déjà été prises à cet effet: contributions pour la compensation écologique, mesures visant à l'extensification de terres assolées et d'herbages, cultures de matières premières renouvelables. Nous proposons d'y ajouter des mesures permettant d'assurer que les herbages, en particulier sur les terres à rendement marginal, soient exploités de manière respectueuse de l'environnement. Le projet prévoit l'octroi de contributions pour des animaux consommant des fourrages grossiers et de contributions pour l'exploitation extensive d'herbages.

Exploitation extensive d'herbages

La contribution à l'exploitation extensive d'herbages, prévue à l'article 72, 4^e alinéa pour tous les animaux consommant des fourrages grossiers, fait partie de notre conception concernant l'exploitation des surfaces herbagères. Elle a pour but d'inciter l'ensemble des éleveurs d'animaux de rente à extensifier l'utilisation des surfaces herbagères et contribue donc à la réalisation des objectifs écologiques. Elle ne sera accordée qu'aux exploitants qui pratiquent au moins la production intégrée (art. 67) afin que les agriculteurs ne soient pas tentés d'intensifier le reste de la surface agricole utile. Enfin, ces contributions vont au-devant des impératifs liés à la protection des animaux, car le package, favorable aux animaux est, dans ce contexte, aussi le mode de production le plus avantageux économiquement parlant (ch. 232.31 et art. 72, 4^e al.).

Commentaires et modifications

1^{er} alinéa

La Confédération est chargée d'octroyer des contributions pour les vaches dont le lait n'est pas commercialisé et pour d'autres animaux consommant des fourrages grossiers, afin d'encourager et de maintenir la compétitivité de la production de lait et de viande à partir de fourrages grossiers. Celle-ci devrait ainsi rester rentable et garantir l'utilisation des surfaces et, partant, l'entretien du paysage.

2^e alinéa, lettre a

Depuis 1970, les détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé bénéficient de contributions (CDV). Celles-ci font désormais partie des contributions versées pour des animaux de rente consommant des fourrages grossiers. Elles ont pour objectif principal de maintenir la compétitivité de la production de viande à base de ces fourrages et donc d'assurer l'utilisation et l'entretien du sol dans notre pays herbager, ainsi que de favoriser le cycle fermé des éléments nutritifs dans les exploitations. Il est indispensable d'introduire ce nouveau type de paiements, car la surface, déterminante pour les paiements directs complémentaires et les contributions écologiques, ne saurait être la seule donnée de référence en vue de la répartition appropriée des paiements directs. En outre, le cheptel doit être limité en fonction de la base fourragère de l'exploitation. Une exigence importante de l'agriculture écologique est ainsi satisfaite.

Depuis l'introduction du contingentement laitier, les CDV ne jouent plus le même rôle dans l'allégement du marché laitier. Elles servent plutôt à l'utilisation alternative des prairies. Leur finalité correspond ainsi aux objectifs mentionnés. Les CDV ont atteint ces dernières années un niveau assez élevé en relation avec l'évolution du prix du lait; il n'est ni possible ni indiqué d'accorder des contributions aussi substantielles pour l'ensemble des animaux consommant des fourrages grossiers. Toutefois, les CDV ne sauraient être supprimées, en considération de l'importance qu'elles revêtent pour la politique régionale et celle des revenus; les conséquences structurelles pour certains cantons ou régions seraient trop graves. En effet, les exploitations de montagne et d'autres régions reculées ne peuvent souvent remplacer la commercialisation de lait que par l'utilisation de lait entier dans l'élevage de bétail bovin, dans l'engraissement de veaux ou dans la détention de vaches mères et nourrices.

Nous proposons donc que la Confédération continue de verser les CDV aux détenteurs de vaches qui exploitent à leurs risques et périls une entreprise agricole en respectant l'environnement et qui renoncent à commercialiser le lait. Pourront notamment en bénéficier les engraisseurs paysans de veaux (qui travaillent pour la plupart dans des régions reculées), les éleveurs dont l'exploitation est située dans la région de montagne et les détenteurs de vaches mères et nourrices.

2^e alinéa, lettre b

Le soutien du prix du lait, notamment le supplément versé sur le lait transformé en fromage, bénéficie aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé (ch. 223.24). Le projet prévoit une contribution pour d'autres animaux de

rente consommant des fourrages grossiers, à savoir les génisses, les chevaux, les moutons, les chèvres, etc. Ces espèces pourront donc dorénavant être traitées de la même manière que les vaches. Le marché déterminera en dernière instance s'il est préférable d'opter pour la garde de bovins, de chevaux, de moutons, de chèvres ou d'autres animaux «alternatifs» et quelle surface il convient d'y affecter. Comme ces nouvelles contributions seront allouées selon les critères applicables aux CDV, il est possible de regrouper les deux mesures au plan administratif, tout en tenant compte de la différence relative aux montants versés. On procédera à ce regroupement dès que l'harmonisation prévue sera réalisée.

Il ne sera désormais plus nécessaire de distinguer, en ce qui concerne les contributions aux frais, les détenteurs de moutons et de chèvres des détenteurs d'autres animaux consommant des fourrages grossiers. En outre, le nouveau système permet de supprimer les primes accordées aux éleveurs de chevaux ainsi que les contributions versées pour les achats de chèvres, de moutons et de poulains visant à alléger les marchés. Il remplace donc deux mesures de soutien et simplifie un instrument existant.

3^e alinéa

Comme pour les CDV, l'octroi de contributions est subordonné à l'exigence d'une base fourragère qui suffit à l'alimentation de tous les animaux consommant des fourrages grossiers gardés dans l'exploitation. L'extension de la mesure aux autres animaux consommant ces fourrages n'entraîne donc pas de modification à ce sujet.

4^e alinéa

Selon la lettre a, le montant de la contribution est fixé par animal ou par unité de gros bétail, compte tenu de l'évolution du prix du lait. De cette manière, les pouvoirs publics seront toujours à même d'assurer dans une large mesure la parité de revenu entre les détenteurs de vaches qui commercialisent du lait et ceux qui ne le font pas, c'est-à-dire de compenser les désavantages des derniers. Le prix du lait est également une référence pour l'allocation de contributions aux détenteurs d'autres animaux consommant des fourrages grossiers. La parité du soutien garantit la compétitivité de cette branche de production par rapport au secteur laitier.

Le Conseil fédéral fixe une limite inférieure concernant le nombre d'animaux et la surface (let. b). Cette limite sert à distinguer les entreprises ayant droit aux contributions de celles qui sont exploitées à titre de loisirs; elle est aussi

appliquée pour l'octroi des autres types de paiements directs et contribue à diminuer la charge administrative.

5^e alinéa

Conformément à la lettre a, le Conseil fédéral peut décider l'octroi de contributions pour d'autres catégories d'animaux consommant des fourrages grossiers. En vue d'augmenter l'utilisation extensive des terres, le soutien sera dorénavant aussi accordé à l'élevage de bisons et de cerfs, par exemple.

La différenciation selon les zones de production, les catégories d'animaux et le nombre d'unités de gros bétail, prévue à la lettre b, permet de maintenir l'échelonnement appliqué jusqu'à présent aux CDV, qui a fait ses preuves. Par ailleurs, les CDV et les contributions pour les autres animaux consommant des fourrages grossiers pourront ainsi être allouées en fonction des coûts. Grâce à cette possibilité de moduler les contributions, les fonds peuvent être attribués de manière ciblée, c'est-à-dire de sorte à maintenir la compétitivité des différentes catégories d'animaux et donc des animaux consommant des fourrages grossiers en général.

Pour éviter que les agriculteurs augmentent l'effectif de bétail en vue de l'obtention de contributions, il est prévu de fixer une limite supérieure pour l'octroi de contributions, à savoir un nombre maximum d'unités de gros bétail donnant droit aux contributions par hectare (let. c), ce qui devrait fortement réduire l'incitation à la production. Cette disposition ne restreint pas la liberté de gestion des exploitants, dans la mesure où un nombre plus élevé d'animaux est toléré à condition que le bilan de fumure soit équilibré. Seulement, il n'est pas versé de contributions pour les animaux en surnombre.

Le Conseil fédéral peut subordonner le versement de ces contributions à des conditions et à des charges (let. d). De cette manière, les exigences liées à l'octroi des divers paiements concorderont; le système gagnera en transparence et la mise en oeuvre s'en trouvera simplifiée. En outre, le Conseil fédéral pourra arrêter, s'il y a lieu, des dispositions spéciales applicables aux exploitations qui auparavant ne détenaient pas de vaches. Il pourra ainsi restreindre leur droit à la contribution pour un certain temps et empêcher, le cas échéant, que des agriculteurs optent pour la garde de vaches mères, simplement parce que pendant la phase d'introduction, les contributions seront plus élevées que celles allouées pour les autres animaux consommant des fourrages grossiers.

Evolution des coûts

L'effectif actuel de chevaux, de bovins (sauf les vaches et les veaux), de chèvres et de moutons dans les exploitations ayant droit aux contributions se monte au total à 300'000 unités de gros bétail. En admettant un taux moyen de 200 francs par unité, les dépenses s'élèveraient à quelque 60 millions de francs. La suppression des primes de garde pour les juments poulinières et des contributions pour les achats d'allègement de moutons, de chèvres et de poulains ainsi que la réduction des contributions aux frais des détenteurs de chèvres et de moutons, qui équivaudront à un montant de quelque 10 millions, permettront de ramener ce total à environ 50 millions de francs. Selon l'évolution du prix des céréales fourragères, il faudra éventuellement engager une somme plus élevée à moyen terme afin de garantir la parité des revenus et la compétitivité de la branche.

232.23 Contributions aux frais

Article 70

Les contributions prévues dans cet article indemnisent les coûts plus élevés que les détenteurs d'animaux doivent couvrir dans la région de montagne et dans la zone préalpine des collines et qui résultent des conditions de production difficiles (topographie, durée réduite de la végétation, charge de travail accrue, structures de l'exploitation défavorables). Ces paiements directs constituent une part non négligeable du revenu des paysans de montagne et un apport important au maintien de l'agriculture dans ces régions.

L'intensité de l'exploitation et, partant, les coûts à l'hectare, varient très fortement dans la région de montagne. Il est dès lors utile que les contributions aux frais soient liées à la garde d'animaux. Grâce aux critères d'attribution différenciés, ces contributions représentent un complément fort approprié aux autres mesures favorisant la région de montagne, comme les contributions pour des terrains en pente.

Les contributions aux frais sont de plus assorties d'une condition relative à la surface: la loi exige une base fourragère de l'exploitation, qui diffère selon les zones de production. Cette disposition correspond aux directives actuelles concernant le chargement en bétail (protection des eaux, engrais de ferme) et encourage une exploitation respectueuse de l'environnement.

En principe, il convient de reconduire ces paiements directs sous leur forme actuelle, comme contributions liées à la garde d'animaux. Dans l'année de contributions 1995, 41'303 agriculteurs détenant 477'506 unités de gros bétail ont reçu au total 268,3 millions de francs.

Commentaires et modifications

1^{er} alinéa

Comme jusqu'à présent, la grandeur de référence est l'unité de gros bétail, et les contributions sont versées pour la garde de bovins, d'animaux de l'espèce chevaline, de moutons, de chèvres et de porcs d'élevage. Par contre, elles seront désormais limitées aux exploitations paysannes, comme l'exige l'article constitutionnel.

2^e alinéa

Les contributions ne sont versées intégralement que si l'exploitation dispose de la base fourragère nécessaire à l'alimentation de tous les animaux consommant des fourrages grossiers.

3^e alinéa

Le montant de la contribution est fixé compte tenu des conditions de production, c'est-à-dire en fonction des zones de production (let. a).

La lettre b permet d'uniformiser les limites minimales et donc de simplifier l'exécution de la mesure. Le projet prévoit en outre une limitation de la surface. Les limites inférieures applicables aux différents paiements directs peuvent ainsi être harmonisées.

En vertu de la lettre c, le Conseil fédéral fixera dorénavant le nombre maximum d'unités de gros bétail donnant droit à une contribution. Nous déconseillons de fixer ce nombre dans la loi: il convient de garder la souplesse nécessaire et d'arrêter une réglementation pouvant être adaptée aux situations nouvelles. Pour le moment, on ne touchera pas à la limite actuelle, fixée à 15 unités de gros bétail par exploitation.

Comme pour les paiements directs complémentaires, le Conseil fédéral fixe une limite de revenu (let. d), qui se fonde sur le revenu annuel imposable servant d'assiette à l'impôt fédéral direct.

La suppression de la limite de fortune est un moyen d'uniformiser et de simplifier l'exécution des dispositions légales, ainsi que d'éliminer les inégali-

tés de traitement auxquelles cette limite donnait lieu en l'absence d'une valeur de référence nationale.

4^e alinéa

Le Conseil fédéral peut désormais décider l'octroi de contributions pour d'autres animaux consommant des fourrages grossiers afin de soutenir certains créneaux de production. Il ne s'agit pas en l'occurrence de les favoriser, mais tout simplement de les mettre sur un pied d'égalité avec les branches traditionnelles de l'élevage. Nous envisageons en premier lieu d'accorder des paiements pour la garde de cerfs et de bisons. L'élargissement de cette mesure à des modes de production extensifs et novateurs va dans la direction de la nouvelle politique agricole. Il a de plus pour objectif d'harmoniser les contributions aux frais, les paiements directs complémentaires et les contributions écologiques.

Le droit à la contribution peut être limité non seulement en fonction de la base fourragère de l'exploitation, c'est-à-dire de la surface, mais aussi selon le nombre d'unités de gros bétail par hectare de prairies. Cette limite encouragera probablement les exploitants, qui pratiquent une culture fourragère plus intensive que la moyenne tout en enregistrant un bilan de fumure équilibré, à extensifier la production. Elle permet par ailleurs de réduire au minimum l'incitation à augmenter les effectifs en vue de l'obtention de contributions.

232.24 Contributions pour des terrains en pente

Article 71

La conception de cette mesure et les critères appliqués pour l'octroi des contributions ont fait leurs preuves et sont en principe incontestés. Ils restent donc inchangés sauf quelques adaptations formelles visant à les accorder avec les autres paiements directs.

En 1995, des contributions totalisant 98,7 millions de francs ont été versées à 40'465 exploitants pour 239'795 hectares de terrains en pente et en forte pente.

Commentaires et modifications

En pratique, la notion de «contributions à la surface» prête à malentendus, car elle est aussi utilisée dans le domaine des paiements directs complémentaires. C'est pourquoi nous proposons d'utiliser le terme «contributions pour des terrains en pente».

1^{er} alinéa

Cette disposition précise que seules les exploitants d'entreprises paysannes ont droit aux contributions. Elle institue la base légale nécessaire à l'exclusion des exploitations appartenant aux pouvoirs publics et d'autres exploitations non paysannes et adapte ainsi la réglementation à celle régissant les paiements directs complémentaires.

La nouvelle formulation permet d'octroyer des contributions pour d'autres modes d'utilisation que ceux admis jusqu'à présent et de verser des contributions en dehors de la région de montagne et de la zone préalpine des collines.

2^e alinéa

En considération de l'objectif et de l'orientation de cette mesure, il faut obligatoirement appliquer les deux critères principaux, à savoir la surface et le degré de difficulté, notamment la déclivité (let. a).

Le Conseil fédéral fixe une limite relative au revenu total (let. b), fondée, comme pour les paiements directs complémentaires sur le revenu annuel imposable servant d'assiette à l'impôt fédéral direct. La limite de fortune est également supprimée pour ce type de contributions.

3^e alinéa

La lettre a prévoit la possibilité d'appliquer des critères complémentaires tels que l'altitude et le mode d'utilisation des terres, afin que les conditions naturelles locales puissent être prises en considération pour l'échelonnement des contributions en fonction du degré de difficulté, plus spécifiquement qu'en vertu du 2^e alinéa, lettre a.

En vertu de la lettre b, le Conseil fédéral peut subordonner le droit à la contribution à des conditions et à des charges supplémentaires. Il peut ainsi définir des surfaces minimales et maximales ou prévoir des contributions dégressives à partir d'une valeur limite, comme pour les autres paiements directs.

232.3 Section 3: Mesures écologiques

Les paiements directs écologiques ont pour objectif d'encourager une exploitation de la surface agricole utile et des pâturages d'estivage particulièrement respectueuse de l'environnement et des animaux. Les contributions récom-

pensent des prestations facultatives fournies en plus des obligations légales. Elles servent donc à promouvoir la compensation écologique et des formes d'élevage bien adaptées aux besoins des animaux, et incitent à réduire les atteintes à l'environnement. Afin que l'exécution soit cohérente et efficace, les dispositions doivent être ciblées, dans les domaines principaux, sur les objectifs suivants:

- sauvegarder la biodiversité dans le milieu rural;
- diminuer la pollution des eaux par les nitrates et les phosphates;
- réduire l'utilisation de matières auxiliaires, notamment de produits de traitement des plantes;
- promouvoir les formes d'élevage particulièrement bien adaptées aux besoins spécifiques des animaux.

232.31 Contributions écologiques

Article 72

Les contributions écologiques sont versées aux agriculteurs qui exploitent une entreprise toute l'année et qui fournissent les prestations exigées sur la surface agricole utile. En 1996, ils ont la possibilité de participer volontairement aux cinq programmes suivants:

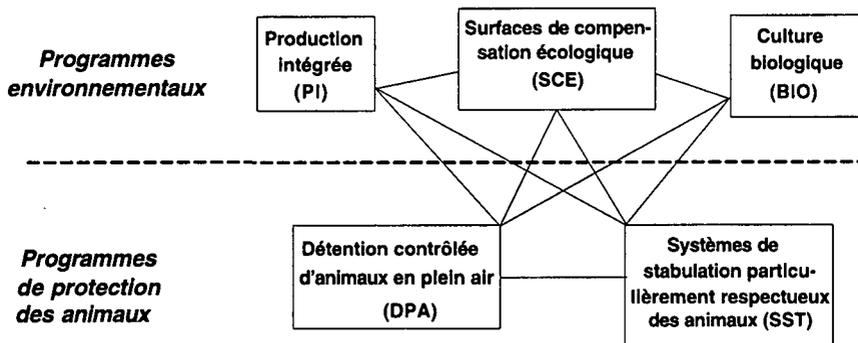
- compensation écologique (CE);
- production intégrée (PI);
- culture biologique (BIO);
- détention contrôlée d'animaux en plein air (DPA);
- systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST).

A l'exception de la production intégrée et de la culture biologique, les programmes peuvent être combinés librement. La nouvelle base légale admet en principe une reconduction des programmes existants. Ceux-ci seront dès lors maintenus dans leur forme actuelle pendant la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'au moment où la preuve que les prestations écologiques requises sont fournies devra être apportée pour tous les types de paiements directs.

La figure 3 présente la structure des programmes écologiques valable jusqu'au terme de la période transitoire. Les lignes qui relient les différents programmes symbolisent les combinaisons possibles.

Programmes écologiques et combinaisons possibles

Figure 3



Au terme de la période transitoire (art. 185, 8^e al.), les exigences relatives à une exploitation en accord avec la nature et respectueuse de l'environnement deviendront une condition de base pour l'octroi des paiements directs généraux. La loi prévoit un bilan de fumure équilibré, une part équitable de surfaces de compensation écologique, un assolement régulier, une protection du sol appropriée ainsi qu'une sélection et une utilisation ciblée des produits de traitement des plantes. Ces prestations ne seront donc pas rétribuées en vertu de l'article 72. A supposer qu'au terme de la période transitoire presque toute la surface agricole utile soit exploitée selon les règles de la production intégrée ou de la culture biologique, il faudrait transférer 500 millions de francs de la rémunération des prestations écologiques requises aux paiements directs complémentaires prévus à l'article 68. D'après le plan financier 1997 à 1999, 941 millions sont envisagés pour les contributions écologiques (cf. tab. 2, ch. 312). En 1999, 441 millions seraient ainsi versés pour rémunérer des prestations supplémentaires donnant droit aux contributions écologiques visées à l'article 72. Le montant effectif dépendra de la participation aux programmes supplémentaires et des décisions budgétaires du Parlement (art. 6).

Ce transfert de fonds n'aura pas de conséquences pour les agriculteurs qui, à ce moment-là, pourront prouver qu'ils fournissent les prestations écologiques

requis. Par contre, ceux qui ne seront pas en mesure d'apporter cette preuve ne pourront prétendre à tous les paiements directs généraux.

Pour ce qui est des programmes écologiques existants, les conséquences seront les suivantes: les deux programmes visant à la protection des animaux peuvent en principe être reconduits sans modification. Les surfaces de compensation écologique pourront bénéficier du même soutien qu'aujourd'hui. Par contre, un changement important est prévu pour la production intégrée et la culture biologique. Etant donné que les cinq exigences écologiques formant la condition de base ne seront plus considérées comme prestations particulières, elles ne pourront pas non plus constituer un élément des deux programmes. Il restera donc les charges dans le domaine du traitement des plantes, que l'on pourra définir comme «bonus» et rétribuer. Les charges relatives aux cultures extensives de céréales et de colza (interdiction des régulateurs de croissance, des fongicides et des insecticides) appartiennent à cette catégorie. Les modalités d'octroi des contributions devront être adaptées à temps; concrètement, il faudra supprimer les contributions pour la production intégrée, réduire celles pour la culture biologique et relever celles qui sont allouées en vertu de l'article 68, d'où l'intérêt d'un système de contributions modulaire.

Commentaires et modifications

1^{er} alinéa

La Confédération est chargée d'allouer des contributions supplémentaires afin d'encourager les modes de production particulièrement en accord avec la nature, respectueux de l'environnement et bien adaptés aux animaux. Ces modes de production impliquent que les agriculteurs fournissent volontairement des prestations dépassant les exigences légales et - à l'avenir - les prestations écologiques requises. La formulation souple permet d'octroyer les contributions en fonction de l'évolution observée dans ce domaine, de sorte que les programmes pourront être adaptés en vertu de cette disposition. Comme la désignation de modes de production spécifiques est réglemantée à l'article 14, nous renonçons à une énumération. Il conviendra dès lors de définir sur la base de cet article des termes tels que «culture biologique» et «production intégrée». La définition devra également porter sur les modes de transformation des produits et les contrôles. Elle devra par ailleurs être adaptée en fonction de la dynamique du marché. Cependant, les contributions écologiques doivent être accordées à toutes les exploitations qui fournissent les prestations requises dans le domaine de l'écologie et de la garde d'animaux de rente, même si elles ne commercialisent pas leurs produits sous un label défini en vertu de l'article 14. Les contributions écologiques ont pour objectif de rémunérer des prestations particulières dans les domaines de la protection de l'environnement et des

animaux. Les consommateurs de produits vendus sous label doivent couvrir les frais résultant des prestations supplémentaires qu'ils attendent des producteurs (marketing). Leurs exigences ne doivent pas grever les programmes écologiques ni constituer une charge supplémentaire pour les contribuables.

2^e alinéa

La limitation de l'octroi de paiements directs généraux aux exploitations paysannes, prescrite à l'article 67, concerne, selon la volonté du constituant, surtout les paiements servant à compléter le revenu paysan et à rétribuer équitablement les prestations fournies par les agriculteurs. Toutefois, elle ne s'applique pas à l'encouragement de prestations écologiques particulières (ch. 611.2 et 611.3). Le 2^e alinéa prévoit dès lors la possibilité d'octroyer des contributions équitables aux entreprises en possession des pouvoirs publics, même s'il ne s'agit, en règle générale, pas d'exploitations paysannes, mais d'exploitations en gérance. Cette disposition permet ainsi de rémunérer les prestations écologiques particulières fournies dans les domaines appartenant à des écoles agricoles, des cliniques ou des établissements pénitentiaires. Ce sont souvent des exploitations de ce genre qui jouent un rôle de pionniers et se distinguent en développant des méthodes d'exploitation écologiques. Des exploitations appartenant à des entreprises privées ne peuvent donc réclamer que les contributions prévues à l'article 72, 1^{er} alinéa.

3^e alinéa

Cet alinéa vise à promouvoir la compensation écologique sur les surfaces agricoles utiles afin de préserver la richesse des espèces. Il précise que la Confédération favorise les surfaces de compensation écologique en complément de la loi sur la protection de la nature et du paysage. Cette disposition reflète la conclusion formulée par le groupe de travail interdépartemental pour la compensation écologique. Dans son rapport⁶⁵, celui-ci affirme que la Confédération devrait verser une contribution de base aux exploitants qui respectent les exigences fondamentales, pour promouvoir la compensation écologique sur les terres affectées à l'agriculture, tandis que les mesures concernant les biotopes ou les régions relèvent de la loi sur la protection de la nature et du paysage.

4^e alinéa

Ce nouvel alinéa permet à la Confédération de verser des contributions encourageant l'exploitation extensive de surfaces agricoles utiles. Il concerne

⁶⁵ Rapport du groupe de travail interdépartemental pour la compensation écologique, Berne, 29 avril 1994

par exemple les programmes existants de promotion des cultures extensives de céréales et de colza, mais aussi de nouveaux programmes éventuels, tels que l'exploitation particulièrement extensive d'herbages destinés à la garde d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers (bovins, chevaux, chèvres, moutons). Le nombre d'animaux devrait être limité en fonction de la surface herbagère de l'exploitation et se situer nettement au-dessous des maximums prévus dans la législation relative à la protection des eaux.

5^e alinéa

Les prestations particulières fournies dans les domaines de l'écologie et de la protection des animaux doivent être rentables pour les agriculteurs. Le comportement écologique doit présenter un intérêt économique. Toutefois, cette exigence ne concerne pas la rentabilité de chaque exploitation prise séparément, mais celle de groupes d'entreprises agricoles. En fixant les taux des contributions par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral devra donc tenir compte non seulement des coûts supplémentaires, mais aussi du surplus de recettes tirées de la commercialisation des produits bénéficiant de la protection d'une désignation particulière (labels).

6^e alinéa

Cette disposition sert à éviter un cumul des contributions octroyées en vertu de la loi sur la protection de la nature et du paysage et de celles qui sont versées, pour la même prestation, en conséquence de la loi sur l'agriculture. Elle interdit uniquement le cumul de contributions allouées pour une même prestation fournie sur une même surface. Ainsi, il sera toujours possible de cumuler les contributions relevant de lois différentes pour des prestations différentes.

7^e alinéa

Par «conditions et charges», on entend notamment la définition des modes de production et d'exploitation donnant droit à une contribution ainsi que les éléments nécessaires à l'application correcte des dispositions (enregistrements sur la gestion de l'exploitation). Il s'agit par exemple de la fixation des surfaces minimales ou des dates d'inscription.

Article 73

Les contributions d'estivage sont à l'heure actuelle la seule mesure visant à assurer l'exploitation agricole des pâturages d'estivage, c'est-à-dire des surfaces ne faisant pas partie de la surface agricole utile, telle qu'elle est définie dans l'ordonnance sur la terminologie agricole (RS 910.91). Elle joue un rôle non négligeable pour la préservation d'un paysage rural bien entretenu, notamment dans la région de montagne. Depuis son institution en 1980, l'effectif de bétail estivé a cessé de décroître et l'exploitation de ces surfaces s'est maintenue dans une large mesure.

La conception des contributions d'estivage ayant fait ses preuves, elle est incontestée. Nous proposons dès lors de la laisser inchangée, sauf quelques adaptations formelles en vue d'une harmonisation des paiements directs.

Comme les contributions d'estivage ont déjà fait l'objet d'une réorientation écologique, nous suggérons de les classer parmi les paiements directs écologiques. De cette manière, il est tenu compte de l'importance que revêtent les pâtures sur les alpages et les pâturages d'estivage pour le maintien du paysage rural traditionnel caractérisé par une grande richesse des espèces. En outre, l'estivage est un mode de production qui convient très bien aux animaux.

Les contributions ont été augmentées suite à l'introduction des paiements directs complémentaires; le montant versé par hectare de pâturage d'estivage atteint ainsi approximativement le niveau des contributions à la surface. Cela diminue l'incitation à transformer les pâturages d'estivage en surface agricole utile. En 1995, 8249 exploitants ont touché au total 47,8 millions de francs pour 310'184 unités de gros bétail estivées.

Commentaires et modifications

1^{er} alinéa

Les contributions sont allouées aux exploitants qui gardent du gros et du menu bétail sur des exploitations d'estivage et sur des pâturages d'estivage conformément aux conditions locales.

Dans cette disposition, la notion de «pâturages des Alpes et du Jura» qui figure dans la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles et qui ne correspond plus à la terminologie utilisée aujourd'hui (cf. ordonnance sur la terminologie agricole), a été remplacée par

les termes «exploitations d'estivage» et «pâturages d'estivage». On peut donc renoncer à définir plus précisément la région géographique. Le montant des contributions doit être fixé de sorte que l'économie alpestre garantisse la protection et l'entretien du paysage rural.

2^e alinéa

La lettre a se réfère aux animaux de rente consommant des fourrages grossiers: bovins, moutons, chèvres, chevaux, etc.

La grandeur de référence prévue est l'unité de gros bétail, éventuellement différenciée selon la catégorie d'animaux (let. b). Cette disposition offre aussi la possibilité de calculer les contributions selon une unité estivée et une durée d'estivage normalisées, ce qui n'aura pas d'incidence sur la production. Si la charge en bétail dépasse le nombre d'unités estivées fixé, la contribution n'est pas pour autant augmentée. On évitera ainsi d'encourager les agriculteurs à augmenter le cheptel, c'est-à-dire à intensifier la production, alors qu'une intensification ne peut être exclue si les contributions sont liées au nombre d'animaux estivés. En outre, on pourra fixer ces contributions parallèlement à celles qui sont allouées en fonction de la surface agricole utile.

Les conditions et les charges à déterminer selon la lettre c seront de type écologique. La disposition mentionne le chargement admissible en bétail. D'autres charges relatives à la fumure, à l'apport de fourrages et à l'entretien des pâturages d'estivage sont également envisageables. Le montant des contributions devra être proportionnel aux frais supplémentaires occasionnés par le respect des charges; il conviendra par ailleurs de l'échelonner en fonction des conditions locales qui varient fortement dans les régions d'estivage.

A l'instar des paiements écologiques, aucune limite n'est prévue s'agissant de la fortune ou du revenu total.

3^e alinéa

Le Conseil fédéral a la possibilité de définir les conditions auxquelles les cantons peuvent accorder une partie des contributions d'estivage aux personnes qui contribuent à l'entretien de l'infrastructure, en particulier des bâtiments, des chemins d'accès et de l'adduction d'eau, même s'il ne s'agit pas d'exploitants et qu'elles n'auraient, de ce fait, pas droit aux contributions. Cela permettra de prendre en considération les divers rapports de propriété et d'exploitation.

232.33 **Exploitation et entretien des terres en friche**

Article 74

Les surfaces agricoles non exploitées peuvent présenter un danger (neige, glissements de terrain, incendies, etc.) et rendre difficile l'exploitation des parcelles voisines, l'entretien du paysage et la réalisation d'objectifs écologiques. C'est pourquoi l'obligation de tolérer l'exploitation de terres en friche a été inscrite dans la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (RS 910.2).

Le 3^e alinéa attribue aux cantons la compétence d'édicter des prescriptions d'exécution, leur permettant ainsi de tenir compte des différences régionales. Plusieurs cantons y ont eu recours. La réglementation est reprise sans changement quant au fond; elle a souvent favorisé les ententes entre particuliers.

24 Titre 4 : Mesure d'accompagnement social

Situation de départ

L'aide aux exploitations paysannes est un instrument éprouvé permettant de soutenir des familles qui se trouvent dans des difficultés financières dont elles ne sont pas responsables. Cette aide est financée par un fonds de roulement de quelque 100 millions de francs (60 millions versés par la Confédération, 40 millions par les cantons). Les cinq dernières années, les pouvoirs publics ont octroyé annuellement, à ce titre, des prêts d'environ 10 millions de francs à 210 exploitations en moyenne.

Nouveau contexte économique

Les mesures prises dans le cadre de la première étape de la réforme visent à réduire le soutien des prix sur les marchés agricoles et à augmenter les paiements directs, en particulier ceux versés pour les prestations écologiques. Le changement de système implique une forte redistribution des deniers publics et risque donc d'entraîner des cas de rigueur. Il pourrait notamment causer des embarras financiers aux agriculteurs qui, avant la parution du Septième rapport sur l'agriculture, se sont fortement endettés en réalisant des investissements et ont misé sur l'élevage intensif, se fiant à la politique agricole menée à l'époque.

Aide aux exploitations paysannes

L'aide aux exploitations paysannes permet aux agriculteurs de convertir des dettes en prêts exempts d'intérêts. Elle a l'effet d'une mesure de désendettement individuelle, car les prêts doivent être amortis. Les autorités peuvent y recourir pour prévenir une impasse.

Il s'agit donc d'aider les familles qui exploitent une entreprise porteuse d'avenir et qui se trouvent en difficulté sans faute de leur part, et non pas les agriculteurs souhaitant abandonner leur profession.

Le recours à l'aide aux exploitations paysannes est subordonné aux conditions suivantes:

- l'exploitation est viable à long terme;
- les embarras financiers résultent du changement des conditions-cadre économiques ou de difficultés frappant la famille ou l'entreprise sans que l'exploitant soit fautif.

Le changement des conditions-cadre suppose une extension du système actuel. Des fonds supplémentaires devront être prévus pour ces mesures, selon les fluctuations des taux d'intérêts entre autres, et selon la portée et la rapidité de l'évolution des marchés. Le but est de rendre le processus d'adaptation aussi supportable que possible du point de vue social, en particulier au moyen des paiements directs. Par conséquent, l'aide aux exploitations paysannes doit en premier lieu être considérée comme un instrument de secours.

Autres mesures envisageables

Lorsqu'on évalue la nécessité de prendre des mesures d'accompagnement social complémentaires, telles qu'elles ont été demandées lors de la consultation, il ne faut pas oublier que les paiements directs (cf. titre 3) assurent un revenu de base aux familles paysannes.

1. Le versement d'une *indemnité pour cessation d'exploitation* à des agriculteurs d'un certain âge qui gèrent une entreprise sur le déclin n'a pas été retenu pour les raisons suivantes:

- en comparaison des dépenses prévues, la mesure paraît peu efficace, étant donné que la rente à verser à l'agriculteur qui cède ses terres serait supérieure à leur utilité pour celui qui les reprend;
 - si l'indemnité pour cessation d'exploitation était calculée de manière uniforme, les agriculteurs bien situés seraient avantagés. Cependant, une indemnité individualisée occasionnerait des frais administratifs élevés;
 - il n'est guère indiqué que des agriculteurs abandonnent leur activité à l'âge de 55 à 65 ans; ils risquent en effet de grossir le nombre des chômeurs, car leur chance de retrouver un emploi à cet âge est faible.
2. Une *campagne de désendettement* générale présenterait des désavantages majeurs:
- il faudrait disposer de sommes énormes;
 - les causes de l'endettement étant très diverses, la campagne créerait de graves injustices;
 - les frais administratifs seraient très élevés;
 - les entreprises artisanales fortement endettées pourraient également exiger une telle campagne.

Au cas où le peuple suisse approuverait l'adhésion du pays à l'UE, l'opportunité d'une campagne de désendettement devrait être réexaminée.

3. Il existe déjà, aux niveaux fédéral et cantonal, des possibilités de soutenir la *reconversion* des agriculteurs qui souhaitent abandonner l'agriculture ou qui y sont contraints.
- Dans les cantons, les aides à la *reconversion* peuvent être allouées principalement sous forme de bourses d'études et de prêts, ainsi que de fonds spéciaux prévus pour les cas de rigueur. Les réglementations cantonales relatives aux bourses d'études sont très différentes. Les offices cantonaux de la formation professionnelle examinent en général les demandes individuellement, compte tenu de l'âge, du revenu, de la fortune et de la formation initiale du requérant, ainsi que des cours envisagés.
 - La reconversion et les cours peuvent aussi être financés en vertu de la loi sur l'assurance-chômage révisée en 1995 (RS 807.0; RO 1996 273).

L'article 110a prévoit la possibilité d'encourager les solutions novatrices, notamment des essais-pilotes limités dans le temps qui se bornent au strict nécessaire quant au problème examiné et qui sont soumis à l'autorisation de l'organe de compensation. Ces programmes devraient être définis et gérés par des organisations cantonales du secteur agricole (p. ex. écoles d'agriculture ou services de vulgarisation), afin qu'ils soient axés sur la pratique et qu'ils répondent aux besoins régionaux.

242 **Commentaire des articles**

Article 75 Principe

Le 1^{er} alinéa établit le fondement légal permettant à la Confédération d'engager des deniers publics pour financer l'octroi de prêts sans intérêts au titre de l'aide aux exploitations paysannes. Ces fonds et, le cas échéant, les intérêts qu'ils rapportent, représentent des dettes du canton envers la Confédération.

En vertu du 2^e alinéa, les pouvoirs publics peuvent accorder à des agriculteurs une aide destinée à remédier ou à parer à une impasse financière qui ne leur est pas imputable (p. ex. mauvaise fortune dans l'étable, accident, décès dans la famille, dégâts causés par les intempéries). Elle allège la charge d'intérêts et leur permet ainsi de surmonter des difficultés passagères. Mais l'aide aux exploitations paysannes peut aussi servir à atténuer les cas de rigueur résultant du changement des conditions-cadre économiques. On peut par exemple parler d'un cas de rigueur lorsqu'une famille paysanne ayant réalisé des investissements élevés, nécessaires à la gestion de l'exploitation, n'est plus en mesure de supporter les frais financiers en raison de l'effondrement des prix, alors qu'elle parvenait parfaitement à les assumer avant.

Les cantons doivent contribuer équitablement au financement de l'aide aux exploitations paysannes (3^e al.). Etant donné que l'appréciation joue un rôle important dans l'évaluation de la nécessité d'une mesure, la participation cantonale devrait favoriser une allocation efficace des fonds publics. Les modalités seront toutefois définies par voie d'ordonnance, afin que l'on puisse au besoin tenir compte des nouvelles données relatives à la péréquation financière sans devoir modifier la loi. Pour le moment, nous prévoyons de continuer d'échelonner les contributions fédérales en fonction de la capacité financière des cantons et de la part de leur territoire appartenant à la région de montagne. La contribution de la Confédération est au moins égale à celle du

canton, mais elle ne doit pas dépasser le triple de cette dernière. Les contributions de tiers peuvent être comptées dans la contribution cantonale.

Article 76 Octroi de l'aide aux exploitations paysannes

L'aide aux exploitations paysannes est octroyée sous forme de prêts sans intérêts. Le projet ne mentionne plus le cautionnement, car cette mesure occasionne des frais financiers supplémentaires à des exploitations en difficulté. Les agriculteurs n'y ont du reste recouru que très rarement; depuis 1993, aucun cas de cautionnement ne s'est présenté.

Les prêts alloués par les cantons au titre de l'aide aux exploitations paysannes doivent être remboursés dans un délai de 20 ans au maximum. Les modalités relatives à un éventuel ajournement et l'obligation d'amortir d'autres crédits seront réglées par voie d'ordonnance.

Article 77 Conditions

Seules les entreprises paysannes exploitées à titre principal peuvent bénéficier de l'aide aux exploitations paysannes. Mais en vertu du 2^e alinéa, celle-là peut aussi être accordée à des entreprises exploitées à titre accessoire dans la région de montagne et dans la région des collines, si elles contribuent à assurer l'exploitation du sol ou une occupation suffisante du territoire, c'est-à-dire la densité de population nécessaire au maintien des structures sociales et des communautés villageoises.

Il ne faut pas confondre gestion rationnelle (1^{er} al., let. b) et exploitation intensive. Cette notion relève de l'économie d'entreprise: gestion, organisation appropriée du travail, utilisation raisonnable des machines, etc. Les requérants doivent en outre prouver, sur la base de la comptabilité et d'un budget d'exploitation, que l'endettement après l'octroi du prêt n'entraînera pas une charge excessive. La charge est généralement considérée comme supportable si le revenu total, non grevé de dettes et déduction faite de dépenses de consommation équitables, couvre au moins les intérêts et l'amortissement des capitaux empruntés.

Article 78 Approbation par l'office

L'aide aux exploitations paysannes est octroyée conformément à la procédure en vigueur. Les requérants présentent leur demande aux cantons, qui examinent leur situation et leur accordent un prêt le cas échéant. La Confédération exerce la haute surveillance. Lorsqu'un prêt, à lui seul ou ajouté au solde des prêts alloués antérieurement, dépasse le montant fixé dans l'ordonnance, le canton

est tenu de soumettre sa décision à l'approbation de l'office. Si celui-ci n'approuve pas la décision, il statue lui-même sur l'affaire dans un délai de 30 jours, après avoir consulté le canton. Ce système a fait ses preuves et n'a pas été contesté lors de la consultation.

Article 79 Restitution en cas d'aliénation avec profit

Si la totalité ou des parties d'une entreprise ayant bénéficié d'un prêt au titre d'aide aux exploitations paysannes sont aliénées avec profit, le bénéficiaire doit non seulement restituer le prêt, mais aussi verser les intérêts après coup. Il faudra préciser dans l'ordonnance que le versement rétroactif des intérêts peut être exigé pendant la période contractuelle d'amortissement du prêt.

Article 80 Révocation

Les motifs pouvant justifier une révocation seront définis dans l'ordonnance (p. ex. propriétaire abandonnant l'exploitation de son entreprise, violation du contrat).

Article 81 Frais d'administration

Article 82 Utilisation des prêts remboursés et des intérêts

Les prêts remboursés doivent être réaffectés à l'aide aux exploitations paysannes si ces fonds sont nécessaires.

En vertu du 3^e alinéa, l'office a le droit d'exiger d'un canton qu'il lui restitue sa part aux fonds non utilisés et de l'attribuer à un autre canton. Cette nouvelle réglementation permet d'engager les fonds fédéraux disponibles de manière plus efficace.

Les intérêts que rapportent les fonds affectés à l'aide aux exploitations paysannes et les intérêts perçus après coup en cas d'aliénation avec profit peuvent être utilisés en premier lieu pour couvrir les frais d'administration.

Article 83 Pertes

D'après le 1^{er} alinéa, les cantons couvrent les pertes résultant de l'aide aux exploitations paysannes qu'ils ont allouée dans le cadre de leurs compétences. Le cas échéant, ils pourront utiliser à cette fin les intérêts perçus. Ils assumeront donc l'entière responsabilité dans leur domaine d'attributions.

Par contre, les pertes consécutives à l'octroi de prêts assujettis à l'approbation de la Confédération sont réparties entre celle-ci et les cantons, comme jusqu'à présent (2^e al.).

Instrument efficace

Notre pays encourage traditionnellement les améliorations structurelles, à savoir les mesures prises en matière d'améliorations foncières et de constructions rurales. Des structures appropriées améliorent la compétitivité de l'agriculture et donnent aux exploitants davantage de liberté dans la gestion de leur entreprise, leur permettant notamment de réagir plus rapidement à l'évolution des marchés (branches de production, vente directe, revenus d'appoint et accessoires, etc.). Les améliorations structurelles collectives sont un instrument efficace pour atteindre des objectifs liés à l'agriculture et à l'économie dans son ensemble, compte tenu d'autres domaines (encouragement des régions marginales, aménagement du territoire, protection de l'environnement).

De l'augmentation des rendements à l'exploitation durable

Dans la période d'après-guerre, les améliorations structurelles ont avant tout servi à augmenter la production. Suite à la mécanisation dans les années soixante, l'agriculture a eu un grand besoin de remaniements parcellaires et de chemins de desserte. En ce qui concerne les constructions rurales, on a encouragé jusqu'au milieu des années 70 le déplacement d'exploitations en dehors des villages (fermes de colonisation) et l'assainissement d'étables pour garantir l'hygiène du lait. Ensuite, les efforts ont porté sur la rénovation et, le cas échéant, sur la construction de bâtiments visant à améliorer la productivité du travail dans l'élevage bovin. La population étant plus attentive aux questions écologiques depuis la fin des années septante, les objectifs principaux des améliorations structurelles ont été progressivement reformulés de manière à mieux prendre en considération la protection de la nature et du paysage. En raison de l'importance accordée depuis le début des années nonante à l'exploitation durable et de l'imbrication des domaines d'activité, il convient de placer l'accent sur les conceptions globales. Vu les exigences relatives à la compétitivité de l'agriculture et à la création d'une valeur ajoutée élevée, les mesures contribuant à diminuer les frais de production sont plus que jamais d'actualité. Elles comprennent notamment les aides financières destinées à réduire les frais supplémentaires occasionnés par les charges imposées en vertu de la législation sur la protection de l'environnement, des eaux et des animaux.

Investissements dans l'espace rural

De 1985 à 1995, la Confédération a versé en moyenne des contributions annuelles de 117 millions de francs pour des améliorations foncières et des constructions rurales. Cette somme a été à l'origine d'un volume de construc-

tion global de 5 milliards de francs; l'espace rural, notamment les régions structurellement faibles et les entreprises artisanales, petites pour la plupart, ont été les premiers à en bénéficier. Au cours de cette même période, un montant supplémentaire de 32 millions de francs en moyenne a été consacré chaque année aux crédits d'investissements. Le fonds de roulement s'élève actuellement à 1,55 milliard de francs. Entre 1985 et 1995, des prêts équivalant à quelque 243 millions de francs ont été accordés annuellement pour une moyenne de 3100 projets.

Adaptation des structures: une tâche permanente

L'amélioration des conditions de production et l'adaptation des structures aux nouveaux besoins sont des tâches permanentes de l'agriculture. En s'engageant dans ce domaine, la Confédération consolide à long terme les exploitations agricoles ainsi que les communautés villageoises dans les régions rurales. Les mesures prises à ce titre, subventionnées en fonction des projets, c'est-à-dire de manière ciblée, gagneront encore en importance.

251 Conception

L'encouragement des améliorations structurelles doit se fonder sur les besoins d'une agriculture paysanne multifonctionnelle, contrainte d'agir dans un contexte difficile. Nous disposons à cet effet de deux types d'aides aux investissements:

- les contributions à fonds perdu avec participation des cantons, allouées en premier lieu pour des ouvrages collectifs;
- les crédits d'investissements accordés en majeure partie à des exploitations individuelles.

Dans la région de montagne et dans la région des collines, des contributions sont aussi allouées à des exploitations individuelles, car le potentiel de financement y est bien plus faible qu'en plaine.

Au cas où la situation économique de l'agriculture se détériorerait sensiblement, il conviendrait de revoir et d'adapter cette conception (cf. commentaire de l'art. 93).

251.1 Objectifs et stratégies

Bonnes conditions de départ pour l'agriculture

Le succès économique d'une entreprise agricole dépend d'éléments structurels tels que le regroupement des terres et les chemins de desserte, la convenance et l'état des bâtiments, ainsi que la taille de l'exploitation. Ces éléments déterminent largement les frais de production et, partant, la compétitivité. En accordant des aides aux investissements pour des améliorations structurelles, l'Etat crée de bonnes conditions de départ, sans que l'agriculture ne doive trop s'endetter. D'autres pays, notamment les membres de l'UE, comptent également les aides aux investissements parmi les principales mesures de soutien à l'agriculture.

La pression économique exige non seulement une utilisation optimale des capacités existantes, mais encore des investissements destinés à adapter l'infrastructure et les bâtiments. Dans notre pays, les frais d'investissement sont généralement plus élevés qu'ailleurs. Les aides accordées pour les améliorations structurelles sont un moyen éprouvé d'augmenter à long terme la compétitivité des exploitations et méritent donc d'être développées.

Il est indispensable que l'Etat prenne à sa charge une part importante des coûts liés à l'infrastructure, afin d'assurer le maintien de l'agriculture, notamment en montagne et dans la région des collines. Eu égard à la concurrence accrue, une aide se justifie aussi en plaine, où il est dès lors possible d'accorder des prêts exempts d'intérêts à des entreprises viables, afin qu'elles puissent financer les maisons d'habitation et les bâtiments d'exploitation. Octroyées judicieusement, les aides aux investissements permettent à l'agriculture de fournir des prestations optimales en matière d'approvisionnement du marché et d'entretien du paysage et la rendent moins fortement tributaire des paiements directs.

Promotion de l'entraide

L'allocation d'aides aux investissements ne représente qu'une intervention ponctuelle dans la gestion des exploitations. Une fois l'investissement réalisé et financé, les pouvoirs publics n'interviennent plus. Le succès ou l'échec de l'entreprise dépend alors des capacités de l'exploitant et de son travail. Cet instrument se prête par conséquent particulièrement bien à la promotion de l'entraide. Il incite les agriculteurs à faire preuve d'initiative et à fournir de bonnes prestations. Cela présuppose un système d'octroi approprié:

1. A l'intérieur d'une fourchette donnée, la situation financière de la famille paysanne ne sera plus considérée comme un critère déterminant pour la fixation du montant des contributions et des crédits.

2. On renoncera dorénavant au principe du financement des coûts résiduels pour les mesures individuelles, afin de favoriser les constructions financièrement avantageuses. Les contributions et les crédits seront alloués à forfait, en fonction de la situation particulière de l'exploitation (p. ex. par place de gros bétail ou par mètre cube de fosse à purin).
3. Dans certaines limites, les taux seront fixés indépendamment de la taille de l'exploitation. En considération des différences structurelles entre les régions, qui contribuent d'ailleurs à la diversité de nos paysages, il n'est pas opportun que la Confédération impose une uniformisation ni qu'elle encourage particulièrement les petites unités de production. Ainsi, deux exploitants souhaitant construire chacun une étable pour quinze unités de gros bétail bénéficieront-ils, ensemble, du même montant qu'un exploitant projetant la construction d'une étable pour 30 unités de gros bétail.

Il ne sera plus tenu compte des frais de construction effectifs. Par contre, on prendra en considération la difficulté des conditions de production. L'agriculteur requérant une aide financière devra donc trouver lui-même une solution supportable en fournissant par exemple de nombreuses prestations, en donnant la préférence à une construction avantageuse, en investissant dans des projets interentreprises, ou encore en se procurant le revenu d'appoint nécessaire.

En abandonnant le principe du financement des coûts résiduels, on étend la marge de manoeuvre des agriculteurs et on les incite bien davantage à limiter les dépenses qu'ils entendent couvrir grâce aux aides à l'investissement. On évite ainsi autant que possible de pénaliser ceux qui épargnent avant d'investir.

L'agriculteur assume la responsabilité de ses décisions de gestion. Cependant, il faut éviter que les aides financières des pouvoirs publics l'induisent à se surendetter. Le requérant qui entend réaliser des investissements importants devra par conséquent prouver que son exploitation lui permet de satisfaire aux obligations financières qui en découlent.

Orientation écologique

La promotion de l'exploitation durable est un objectif déclaré de la politique agricole. Pour réaliser un revenu comparable, les agriculteurs devront dorénavant fournir des prestations aussi bien économiques qu'écologiques (art. 5). Ils devront en apporter la preuve après une période transitoire (art. 67).

Il convient en outre de donner davantage de poids aux objectifs écologiques dans les entreprises collectives, telles que la réorganisation de la propriété

foncière et les réseaux de dessertes. La conception générale des améliorations foncières⁶⁶ mentionne les objectifs classiques, à savoir:

- maintien et encouragement des exploitations agricoles saines et compétitives;
- sauvegarde et entretien du paysage rural, tout particulièrement en montagne.

Elle mentionne aussi de nouveaux objectifs de même importance:

- tâches relevant de la protection de l'environnement, de la protection des eaux ainsi que de la protection de la nature et du paysage;
- réalisation d'objectifs découlant de l'aménagement du territoire et maintien d'une occupation décentralisée du territoire.

Les améliorations foncières modernes servent à créer des structures optimales, compte tenu des exigences de durabilité et un contexte favorable à l'agriculture, aux tâches de protection et à l'utilisation du territoire, dans le respect de l'autodétermination de la population locale.

Procédure transparente

Avant d'octroyer des contributions au titre des améliorations structurelles, l'office est tenu d'examiner si les projets sont conformes au droit fédéral en consultant, le cas échéant, d'autres offices fédéraux. La loi sur la protection de la nature et du paysage (RS 451), la loi sur la protection de l'environnement (RS 814.01) et la loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (RS 704) accordent par ailleurs aux organisations à but non lucratif d'importance nationale le droit de recourir contre l'octroi de contributions par la Confédération. Afin qu'elles puissent faire valoir leur droit, les décisions sujettes à recours sont actuellement publiées dans la Feuille fédérale. Il est vrai que les projets sont mis à l'enquête dans le cadre de la procédure cantonale et que les organisations à but non lucratif sont habilitées à recourir à ce moment-là. Mais certains cantons ne réservent pas ce droit aux organisations d'importance nationale.

La publication dans la Feuille fédérale entraîne un retard de deux à trois mois. Mais il y a pire: la procédure actuelle admet qu'un projet approuvé en dernière instance à l'échelon du canton soit remis en question quant au fond lors de l'allocation de contributions.

⁶⁶ Une opportunité: les améliorations foncières d'aujourd'hui; aménagement et mise en valeur de l'espace rural, Conférence des services chargés des améliorations foncières, Berne 1993

L'élimination de ces parallélismes exige une révision de la procédure. Conformément à la recommandation du groupe de travail interdépartemental «Coordination des procédures de décision», chargé d'étudier cette question s'agissant des améliorations foncières, on séparera dorénavant clairement l'approbation des projets de l'octroi des contributions:

- les projets sont examinés et approuvés dans le cadre de la procédure cantonale, les offices fédéraux concernés étant invités à présenter des co-rapports. Cette phase est close par une décision de l'autorité cantonale compétente, contre laquelle les organisations à but non lucratif d'importance nationale peuvent également recourir;
- la procédure consécutive à l'échelon de la Confédération ne porte plus que sur l'aide financière. Le projet en tant que tel n'est pas rediscuté et la décision n'est pas publiée.

En vue du transfert de compétences souhaité, le Conseil fédéral déterminera les critères définissant les projets que les cantons ne seront plus obligés de soumettre à l'approbation de l'office avant la mise à l'enquête. On envisage notamment cette solution pour les projets sans effet sur la protection de la nature et du paysage, qui n'exigent pas d'engagement majeur de la Confédération. Un grande partie des constructions rurales appartiendra à cette catégorie.

251.2 Instruments

Pour encourager les améliorations structurelles, la Confédération verse des contributions à fonds perdu et octroie des crédits d'investissements remboursables. Il est prévu qu'à moyen terme une plus grande partie des fonds destinés au développement de la politique agricole soient affectés à ces aides financières, au lieu de servir aux paiements directs.

Contributions

Les contributions allouées pour les *améliorations foncières* garantissent l'existence d'une infrastructure agricole générale dans l'espace rural. Les remaniements parcellaires, les réseaux de chemins, les adductions d'eau et autres mesures ne concernent pas directement les exploitations; ils servent à améliorer les structures dans un périmètre clairement délimité comprenant une ou plusieurs communes. Ces entreprises d'envergure permettent non seulement d'atteindre des objectifs liés à l'agriculture, mais aussi d'accomplir des tâches

d'aménagement du territoire et de protection. Il s'agit de projets réalisés dans l'intérêt général qui exigent une aide spéciale. L'UE accorde une grande priorité à cet instrument; les aides financières qu'elle verse à ce titre sont parfois nettement plus élevées qu'en Suisse. Les contributions sont en principe octroyées pour la construction des installations d'infrastructure. L'entretien de ces installations incombe exclusivement aux instances des échelons inférieurs. Par conséquent, il n'est pas proposé de soutenir l'entretien des accès aux fermes.

Dans les régions défavorisées, il est nécessaire d'allouer des contributions pour les *bâtiments d'exploitation et d'alpage* ainsi que pour les *constructions communautaires* telles que les fromageries, car le potentiel de financement des entreprises y est bien plus faible qu'en plaine. Par contre, il ne sera dorénavant plus versé de contributions à fonds perdu pour les maisons d'habitation. On aura plutôt recours aux fonds destinés à l'encouragement de la construction de logements (RS 843 et 844) ainsi qu'aux crédits d'investissements.

Crédits d'investissements

Les crédits d'investissements contribuent à la diminution de la charge d'intérêts et au désendettement de l'agriculture.

Les crédits exempts d'intérêts sont avant tout octroyés aux exploitations, principalement pour financer des mesures telles que la construction, la transformation ou la rénovation de maisons d'habitation faisant partie d'une entreprise agricole, de bâtiments d'exploitation et de bâtiments alpestres.

L'*aide initiale* accordée aux jeunes agriculteurs jouera un rôle important. Elle est destinée à améliorer les conditions de départ des jeunes fermiers et propriétaires. Les bénéficiaires peuvent décider librement de l'utilisation des prêts, par exemple pour diminuer leurs dettes bancaires, pour acheter des biens mobiliers et du cheptel, des immeubles ou des bâtiments ruraux. Bien entendu, l'aide initiale devra être utilisée pour des mesures étroitement liées à l'entreprise paysanne.

Les crédits d'investissements alloués pour des mesures collectives peuvent être octroyés sous forme de crédits de construction pour les projets de grande envergure réalisés dans la région de montagne.

252.1 Chapitre 1: Dispositions générales

Article 84 Principe

Les aides financières régies par le présent titre sont octroyées sous forme de contributions et de crédits d'investissements.

Pour qu'elle puisse relever les défis du marché, l'agriculture doit renforcer sa compétitivité. Les améliorations structurelles représentent un instrument efficace permettant de réduire la charge de travail et, partant, de diminuer les coûts.

L'agriculture contribue largement à la stabilité des structures villageoises, au maintien d'une occupation décentralisée du territoire ainsi qu'à la protection et à l'entretien du paysage rural. Les améliorations structurelles créent les conditions favorables dont elle a besoin. Elles permettent aux populations rurales d'atteindre un niveau de vie correct, notamment en rendant le travail quotidien des agriculteurs moins pénible. La région de montagne est explicitement mentionnée, car elle est souvent désavantagée à cet égard.

L'orientation écologique consiste avant tout à appliquer les prescriptions de protection et à promouvoir les mesures respectueuses de l'environnement. Les projets réalisés sur de grandes surfaces, tels la réorganisation de la propriété foncière, offrent de bonnes chances d'atteindre des objectifs relevant de l'aménagement du territoire.

Article 85 Conditions régissant les mesures collectives

Les ouvrages collectifs naissent de l'esprit de solidarité des propriétaires fonciers d'une région. En général, ceux-ci fondent un syndicat pour l'exécution des travaux. Dans une approche globale, il importe de délimiter judicieusement le périmètre de l'entreprise, afin d'améliorer les conditions pour l'agriculture et d'appliquer les mesures écologiques.

Les grandes entreprises (améliorations intégrales) sont le meilleur moyen de répondre à l'exigence relative à la compensation écologique visée à l'article 18b, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Conformément à l'article 18, alinéas 1^{bis} et 1^{er} LPN, on prend toujours, lors de la réalisation de ces ouvrages, des mesures spéciales pour protéger ou maintenir les biotopes dignes de protection ou, à défaut, des

mesures de reconstitution ou de remplacement. Par conséquent, les travaux exécutés à cette fin, par exemple la plantation de haies ou le réaménagement et la remise à ciel ouvert de cours d'eau, doivent être subventionnés au même titre que l'entreprise dans son ensemble.

Article 86 Conditions régissant les mesures individuelles

Les aides financières pour les mesures individuelles sont octroyées indépendamment du statut juridique des bénéficiaires. Une communauté de personnes ou une personne morale peut donc être maître d'ouvrage, à condition que les membres exploitent leur entreprise à titre personnel (art. 93, 2^e al., et art. 103, 1^{er} al.).

Une aide financière pour des mesures individuelles n'est en principe accordée qu'aux entreprises paysannes exploitées à titre principal. Mais des entreprises exploitées à titre accessoire dans la région de montagne et dans la région des collines peuvent également en bénéficier, si elles contribuent à assurer l'exploitation du sol ou une occupation suffisante du territoire, c'est-à-dire la densité de population nécessaire au maintien des structures sociales et des communautés villageoises.

Il ne faut pas confondre gestion rationnelle et intensification. On se réfère ici à l'économie d'entreprise: organisation appropriée du travail, utilisation raisonnable des machines, gestion de l'entreprise, etc. Souvent, les agriculteurs ne sont en mesure de fournir les prestations écologiques requises (art. 67) que s'ils réalisent des investissements. Les requérants doivent toutefois prouver que ceux-ci n'entraîneront pas un endettement excessif. Il importe de réserver une marge de sécurité car il est probable qu'à l'avenir, les possibilités financières seront plus restreintes. Les autorités doivent par ailleurs pouvoir refuser l'octroi d'aides financières aux requérants très bien pourvus. Enfin, la gestion d'une entreprise exploitée à titre principal présuppose que l'exploitant ait suivi une formation adéquate, généralement en agriculture.

Article 87 Protection d'objets d'importance nationale

Etant donné que la tâche d'examiner les projets quant au fond incombera dorénavant aux cantons, conformément au transfert de compétences prévu à l'article 94, il est indispensable que les inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale, édictés par la Confédération en vertu de l'article 5 LPN, aient également force obligatoire au plan cantonal.

La législation fédérale en vigueur oblige les cantons à respecter d'autres inventaires fédéraux (p.ex. marais, sites marécageux).

Article 88 Restitution en cas d'aliénation avec profit

Le présent article reprend le principe selon lequel l'aide financière doit être restituée en cas d'aliénation avec profit de la totalité ou de parties d'une exploitation, si celle-ci a bénéficié de contributions au cours des 20 dernières années ou si un prêt est en suspens.

S'agissant des crédits d'investissements, il convient d'exiger non seulement la restitution du prêt en suspens, mais aussi le versement rétroactif des intérêts. Il faudra spécifier, dans l'ordonnance, que ce dernier peut être exigé pendant la période contractuelle d'amortissement du prêt.

La loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (RS 616.1) prévoit que le montant à restituer est fonction de la relation entre d'une part la durée pendant laquelle l'allocataire a effectivement utilisé le bien conformément à l'affectation prévue et, d'autre part, la durée d'affectation qui avait été fixée (art. 29). Comme la durée d'utilisation des améliorations structurelles n'est jamais fixée d'avance, nous proposons de limiter l'obligation de rembourser à 20 ans, pour des raisons pratiques. C'est pourquoi les sommes à restituer ne sont pas réduites pro rata temporis. En revanche, il ne sera pas perçu d'intérêts.

Article 89 Surveillance

La préservation des améliorations structurelles réalisées avec l'aide de la Confédération, visée aux articles 99 ss, exige que la surveillance du canton ne cesse pas au moment de l'achèvement d'un ouvrage.

252.2 **Chapitre 2: Contributions**

Section 1: Octroi de la contribution

Article 90 Principe

D'après la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (RS 616.1), la Confédération ne peut accorder son aide que si le canton verse une contribution équitable, qui peut comprendre les contributions de communes, de districts ou d'autres collectivités semblables. Les détails seront fixés dans l'ordonnance, afin que, le cas échéant, les nouvelles données relatives à la péréquation financière puissent être prises en considération sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi. Le présent projet se fonde sur la réglementation actuelle, selon laquelle la contribution des cantons financièrement faibles doit atteindre au

moins 60 pour cent, celle des cantons financièrement forts au moins 100 pour cent de la contribution fédérale.

Le 4^e alinéa autorise la Confédération à subordonner l'octroi de ses contributions à des charges et à des conditions et, partant, à le refuser.

Article 91 Définitions

Le projet maintient la désignation traditionnelle «améliorations foncières» pour les ouvrages de génie rural et la réorganisation de la propriété foncière (remaniements parcellaires) et des rapports d'affermage (regroupement de terres affermées). Les divers intérêts liés à l'utilisation de l'espace rural doivent être pris en compte lors de la réorganisation de la propriété foncière, laquelle s'accompagne normalement de la création d'une infrastructure appropriée (améliorations intégrales) et implique la mise à jour des droits réels limités (servitudes, charges foncières, etc.).

Par bâtiments ruraux, on entend:

- *Les bâtiments d'exploitation indispensables*

Des contributions seront avant tout octroyées pour les bâtiments destinés à la détention d'animaux consommant des fourrages grossiers. Les bâtiments d'exploitation comprennent les étables, les locaux nécessaires au stockage des fourrages d'hiver et des engrais de ferme ainsi que les remises simples.

- *Les bâtiments alpestres*

Appartiennent à cette catégorie les bâtiments et les équipements, destinés aux hommes et aux animaux qui sont nécessaires à l'exploitation d'un alpage.

- *Les bâtiments communautaires*

En vue d'une amélioration de la situation économique des producteurs dans la région de montagne, la présente disposition encourage la construction de bâtiments communautaires leur permettant de participer à la valeur ajoutée tirée de la transformation de leurs produits. L'octroi de contributions est limité aux producteurs qui sont eux-mêmes maîtres d'ouvrage. L'UE apporte également un soutien spécial à ce type de mesures.

Article 92 Améliorations foncières

L'octroi de contributions pour les améliorations foncières se fonde sur cet article.

Cette disposition inclut explicitement, dans les coûts de construction donnant droit à une contribution, les dépenses occasionnées par des mesures relevant de la protection de la nature et du paysage.

Le 3^e alinéa reprend, quant au fond, l'article 2 de l'arrêté fédéral du 28 mars 1952 concernant l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments (RS 913.2). Le principe établi à l'article premier de cet arrêté figure à l'article 84, lettre c. Par ailleurs, les dispositions finales de la loi rendent caduc l'article 3 de l'arrêté, si bien que celui-ci peut être abrogé.

L'énumération des genres d'améliorations foncières donnant droit à la contribution et les taux applicables seront fixés par voie d'ordonnance.

Article 93 Bâtiments ruraux

Cet article forme la base nécessaire à l'octroi de contributions pour les bâtiments ruraux définis à l'article 91, 2^e alinéa. La Confédération alloue des contributions forfaitaires pour la construction, la transformation et la rénovation de bâtiments, mais pas pour les travaux d'entretien et les réparations.

Conformément à l'ordonnance du 22 décembre 1993 sur les mesures d'économies 1993, la Confédération ne verse plus de contributions pour les bâtiments ruraux en zone de plaine depuis fin 1995. On n'envisage pas d'annuler cette mesure pour le moment. Nous avons néanmoins renoncé à limiter explicitement l'octroi de ces contributions à la région de montagne et la région des collines dans le projet de loi. De cette manière, la Confédération pourrait de nouveau accorder des contributions en plaine au cas où les conditions-cadre se détérioreraient sensiblement; il suffirait alors de modifier l'ordonnance.

Le 2^e alinéa prévoit le versement de contributions pour les bâtiments d'exploitation d'une entreprise, si son propriétaire en est également l'exploitant. Une communauté de personnes ou une personne morale peut être maître d'ouvrage, à condition que les membres gèrent eux-mêmes une exploitation agricole. Jusqu'à présent, ce principe régissait explicitement l'octroi de crédits d'investissements et implicitement celui de contributions. Il concorde avec le droit foncier rural, qui vise également à encourager les exploitants à titre personnel.

Sous certaines conditions, des contributions pour les bâtiments d'exploitation et les bâtiments alpestres peuvent aussi être versées aux fermiers. Une de ces conditions est l'établissement et l'inscription au registre foncier d'un droit de

superficie distinct et permanent au sens des articles 779 et 779a du code civil. D'autres seront posées dans l'ordonnance, par exemple:

- preuve à apporter par le propriétaire qu'il n'est pas en mesure de financer lui-même l'investissement ou qu'une vente ne peut être envisagée;
- exclusion du droit aux contributions des exploitations affermées appartenant à un canton, un établissement cantonal, une commune politique ou une bourgeoisie;
- exigences plus sévères concernant la structure des exploitations et leurs perspectives.

Article 94 Approbation des projets

Il s'agit d'un article réunissant les dispositions nécessaires à la réorganisation de la procédure, décrite dans les grandes lignes au chiffre 251.1.

Le 1^{er} alinéa attribue aux cantons la compétence d'approuver les projets quant au fond.

Le 2^e. et le 5^e alinéas garantissent que la Confédération puisse donner son avis à temps. Les détails seront réglés par voie d'ordonnance, notamment la définition des projets qu'il n'est pas nécessaire de soumettre à l'avis de l'office (6^e al.). Il s'agira là d'entreprises qui ne touchent guère à la protection de la nature, du paysage et des eaux ou à l'aménagement du territoire (y compris chemins de randonnée pédestre) et qui, par ailleurs, n'exigent pas d'engagement financier substantiel de la Confédération. Une grande partie des constructions rurales appartiendra à cette catégorie.

Les possibilités de recours des organisations à but non lucratif dans le cadre de la procédure cantonale sont assurées aux 3^e et 4^e alinéas. Les cantons doivent faire paraître un avis dans l'organe cantonal des publications officielles.

Au moment où la Confédération décide de l'octroi d'une contribution en vertu du 7^e alinéa, le projet n'est pas rediscuté quant au fond. Les procédures étant closes, il est passé en force au plan cantonal. Cependant, la Confédération est libre de refuser l'octroi d'une contribution ou d'allouer une contribution réduite, si le projet n'est pas conforme à la politique fédérale (p.ex. conditions et charges prévues au 5^e al.). La procédure d'allocation permet donc de tenir compte des exigences liées au contrôle de gestion.

Ces dispositions simplifient la procédure et délimitent clairement les compétences formelles des cantons et de la Confédération, ce qui permet d'éviter les parallélismes. La nouvelle procédure empêche surtout que des questions techniques tranchées dans le cadre de l'approbation du projet au niveau du canton soient remises sur le tapis au moment de l'octroi des contributions fédérales.

Article 95 Fonds disponibles

Cet article reprend l'exigence formulée à l'article 7, lettre h, de la loi sur les aides financières et les indemnités (RS 616.1), selon laquelle les impératifs de la politique financière doivent être pris en compte.

*Section 2: Raccordement d'autres entreprises, remaniements
parcellaires*

Article 96 Raccordement d'autres entreprises

Les dispositions de cet article engagent les propriétaires d'ouvrages bénéficiant de contributions des pouvoirs publics à tolérer le raccordement d'autres entreprises, par exemple le prolongement d'un chemin d'accès à la ferme voisine ou le raccordement de bâtiments à une adduction d'eau, si ces mesures sont judicieuses. La loi confère aux cantons la compétence de décider de l'extension d'ouvrages existants et, le cas échéant, de fixer les indemnités.

Article 97 Remaniements parcellaires ordonnés d'office

Les lois fédérales concernant les ouvrages publics exécutés dans l'intérêt national, notamment les autoroutes et les chemins de fer, habilent les cantons à ordonner d'office des remaniements parcellaires. Le présent article leur donne ce même droit dans les cas où des ouvrages publics d'intérêt cantonal concernent aussi l'agriculture.

Article 98 Remaniements parcellaires contractuels

Le présent article apporte une précision au droit en vigueur en introduisant la notion de «remaniement parcellaire contractuel». Du point de vue formel, les conditions ont été simplifiées, en particulier les dispositions relatives au transfert de la propriété.

Section 3: *Préservation des améliorations structurelles*

Article 99 Interdiction de désaffecter et de morceler

Article 100 Entretien et exploitation

Article 101 Mention au registre foncier

Les dispositions des articles 99 à 101 servent à garantir à long terme le maintien d'améliorations structurelles réalisées avec l'aide des pouvoirs publics. Elles interdisent la désaffectation des ouvrages ainsi que le morcellement des immeubles regroupés et prescrivent l'entretien des ouvrages et l'exploitation durable des terres agricoles ayant fait l'objet d'une amélioration. L'exploitation des surfaces de compensation écologique est régie par l'article 72. En ce qui concerne l'exploitation et l'entretien des biotopes, il convient en premier lieu de respecter les prescriptions de protection y relatives. Au demeurant, les dispositions de la législation sur la protection de la nature et du paysage et sur la protection de l'environnement sont applicables. L'indemnisation des exploitants est réglémentée à l'article 18c de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451).

Lorsque ces charges et obligations ne sont pas respectées, les contributions fédérales doivent être restituées. Pour des raisons pratiques, la durée de l'interdiction de désaffecter et de morceler reste fixée à 20 ans à compter du versement du solde des contributions. Le commentaire de l'article 88, relatif au calcul du montant à restituer, est également valable dans ces cas.

Il appartient aux cantons d'autoriser des dérogations pour de justes motifs, en renonçant, le cas échéant, au remboursement des contributions. Les détails, tels que l'obligation de consulter la Confédération, seront réglémentés dans les dispositions d'exécution.

252.3 Chapitre 3: Crédits d'investissements

Article 102 Principe

Le présent article autorise la Confédération à engager des fonds destinés à l'octroi de crédits d'investissements pour des mesures individuelles et collectives. Ces fonds, ainsi que les intérêts éventuels, représentent des dettes du canton vis-à-vis de la Confédération.

Le projet ne prévoit plus le cautionnement des dettes, qui va à l'encontre du principe selon lequel les prêts sont octroyés à forfait; les agriculteurs n'y ont du reste guère eu recours ces dernières années.

Les prêts sans intérêts alloués par les cantons doivent être remboursés dans un délai de 20 ans au maximum. Les modalités relatives à un éventuel ajournement et l'obligation de rembourser équitablement d'autres crédits seront réglementées par voie d'ordonnance.

Article 103 Crédits d'investissements accordés pour des mesures individuelles

Conformément au 1^{er} alinéa, les propriétaires exploitant une entreprise agricole à titre personnel peuvent obtenir des crédits d'investissements. Ceux-ci seront dorénavant accordés en premier lieu comme *aide initiale aux jeunes agriculteurs*. Ils pourront aussi servir à financer des investissements dans les maisons d'habitation, les bâtiments d'exploitation et les bâtiments alpestres.

En vertu du 2^e alinéa, des crédits d'investissements peuvent être octroyés à des fermiers, notamment comme aide initiale aux jeunes agriculteurs, mais aussi pour l'achat d'une entreprise agricole de tiers, si celle-ci a fait l'objet d'un affermage prolongé. Désormais, les fermiers pourront également bénéficier de prêts sans intérêts pour investir dans des bâtiments, à condition qu'un droit de superficie distinct et permanent soit établi et que le bailleur ne dispose pas de fonds propres suffisants. Cette disposition exclut donc l'octroi d'une aide pour de grosses réparations.

Il n'est plus octroyé de crédits d'investissements pour l'achat de parcelles isolées. Après l'entrée en vigueur du nouveau droit foncier rural, cette mesure paraît justifiée, car seuls les agriculteurs à l'intérieur du rayon d'exploitation usuel dans la localité peuvent désormais acquérir des terres et le prix d'achat ne doit pas dépasser une certaine limite. On abandonne également l'allocation de crédits d'investissements afin de créer les conditions nécessaires à l'exercice d'une activité accessoire non agricole, mais touchant de près l'exploitation.

Jusqu'à présent, les crédits d'investissements étaient octroyés conformément au principe du financement des frais résiduels. En vertu du 3^e alinéa, ils seront dorénavant versés à forfait. Ce changement de système a pour but de renforcer l'esprit d'initiative des bénéficiaires et d'étendre leur marge de manoeuvre; il devrait par ailleurs favoriser les constructions avantageuses et rendre la procédure plus transparente.

Le 4^e alinéa précise que d'autres aides financières destinées à promouvoir la construction de logements peuvent être allouées en plus des crédits d'investissements.

Le 5^e alinéa confère au Conseil fédéral la compétence de fixer d'autres conditions et charges. Cela concerne notamment le cercle des bénéficiaires et les dérogations accordées aux propriétaires qui n'exploitent pas eux-mêmes leur entreprise, mais qui ne la donnent en location que temporairement, c'est-à-dire jusqu'à sa reprise par un successeur.

Article 104 Crédits d'investissements alloués pour des mesures collectives

Depuis leur introduction, les crédits d'investissements sont réservés aux exploitants d'entreprises agricoles. En raison notamment des difficultés financières des pouvoirs publics, seules les coopératives travaillant à l'échelle locale pourront à l'avenir obtenir un soutien pour des installations collectives. Les associations plus grandes n'en bénéficieront plus; elles sont généralement à même de financer ces mesures sans aide publique. Les soutenir risquerait par ailleurs de fausser la concurrence.

Les mesures pour lesquelles des crédits d'investissements peuvent être alloués sont mentionnées au 1^{er} alinéa. Il s'agit en particulier du financement des frais résiduels dans le cadre d'améliorations structurelles ainsi que d'ouvrages collectifs et d'acquisitions destinés à l'entraide.

Dans la région de montagne, des crédits d'investissements peuvent être accordés sous forme de crédits de construction pour des projets d'envergure échelonnés sur plusieurs années (2^e al.). Ces crédits serviront, entre autres, à accorder des avances sur les contributions et à économiser les intérêts élevés perçus sur les crédits de construction ordinaires.

En vertu du 3^e alinéa, le Conseil fédéral peut fixer des conditions et des charges, par exemple concernant le cercle des bénéficiaires.

Article 105 Approbation par l'office

Les crédits d'investissements sont octroyés conformément à la procédure en vigueur. Les requérants présentent la demande aux cantons, qui examinent leur situation et accordent un prêt le cas échéant. La Confédération exerce la haute surveillance. Lorsqu'un prêt, à lui seul ou ajouté au solde des prêts alloués antérieurement, dépasse un montant fixé dans l'ordonnance, le canton est tenu de soumettre sa décision à l'approbation de l'office. Si celui-ci n'approuve pas la décision, il statue lui-même sur l'affaire dans un délai de 30 jours, après avoir

consulté le canton. Ce système a fait ses preuves et n'a pas été contesté lors de la consultation.

Par contre, le solde des crédits accordés antérieurement n'est pas pris en compte lors de l'octroi de crédits de construction pour des mesures collectives.

Article 106 Révocation

Les motifs pouvant justifier une révocation seront définis dans l'ordonnance (p.ex. propriétaire abandonnant l'exploitation de son entreprise, vente, désaffectation).

Article 107 Utilisation des prêts remboursés et des intérêts

Le 1^{er} alinéa correspond à la réglementation en vigueur; il décrit la manière dont doivent être réutilisés les prêts remboursés et les intérêts.

En vertu du 2^e alinéa, l'office a le droit d'exiger d'un canton qu'il lui restitue les fonds fédéraux non utilisés et de les attribuer à un autre canton ou, s'il y a lieu, d'en autoriser le transfert à l'aide aux exploitations paysannes. La loi prévoit ces deux possibilités en vue d'une allocation plus efficace des deniers publics.

Article 108 Pertes

Article 109 Frais d'administration

Ces frais et les pertes éventuelles sont couverts par les cantons. La disposition leur interdit explicitement de percevoir des contributions aux frais généraux lors de l'octroi de crédits d'investissements.

26 Titre 6: Recherche et formation professionnelle, encouragement de la sélection végétale et de l'élevage

261 Principe

261.1 Aperçu

Le sixième titre traite des dispositions qui régissent la recherche et la formation professionnelle ainsi que la sélection végétale et de l'élevage. Ces dispositions se fondent sur l'article de principe commenté ci-après.

261.2 Commentaire de l'article de principe

Article 110 Principe

Un des moyens les plus efficaces d'atteindre des objectifs déterminés consiste à acquérir des connaissances et à les transmettre. C'est pourquoi chaque Etat encourage la recherche et la formation dans les principaux secteurs économiques.

Cet article décrit l'intérêt qu'a l'Etat à prendre des mesures pour promouvoir l'acquisition et la transmission des connaissances. Ce savoir doit permettre à l'agriculture de produire de manière économique et en respectant l'environnement et l'aider à assurer l'approvisionnement de la population et à entretenir le paysage rural. Les mesures prises dans les trois domaines susmentionnés doivent être conçues d'après ces principes de base.

Système de connaissances agronomiques

Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics apportent leur soutien à l'agriculture. C'est pourquoi, l'Etat est directement intéressé à ce que les fonds mis à disposition soient utilisés de manière économique et conforme au but. Il crée, par le biais de la politique agricole, les structures de recherche, de formation et de vulgarisation garantissant l'acquisition et la transmission efficaces des connaissances. Ces structures forment la base d'un «système de connaissances agronomiques», dont le but est l'élaboration par la recherche de procédés et de méthodes dont les praticiens ont besoin; en outre, la formation et la vulgarisation garantissent la transmission rapide des résultats de la recherche à la pratique. Dans la recherche agronomique, la conservation des ressources génétiques au moyen de la sélection végétale et animale joue un rôle important.

262 Recherche

262.1 Conception

La recherche agronomique menée dans le secteur privé se concentre sur les domaines qui lui permettent de mettre en oeuvre les résultats sur les marchés. Elle néglige de ce fait d'importants problèmes, qui doivent dès lors être traités par le secteur public. Celui-ci s'occupe ainsi plus particulièrement des biens communs tels que le sol, l'eau et l'air, des externalités positives et négatives de l'agriculture ainsi que de sujets d'intérêt régional.

La recherche agronomique du secteur public est assurée par six stations fédérales de recherches et d'essais et par l'EPF de Zurich. Les premières sont chargées de la recherche appliquée, tandis que l'EPF se concentre sur la recherche fondamentale et l'enseignement. EPF et stations collaborent par ailleurs étroitement à la réalisation de certains projets.⁶⁷ Les stations de recherches agronomiques sont rattachées à l'office en charge de l'agriculture, comme dans la plupart des pays industrialisés.

Les hautes écoles spécialisées en agriculture, prévues dans la loi sur les hautes écoles spécialisées⁶⁸, seront actives aussi bien dans le domaine de la formation tertiaire (c.-à-d. formation supérieure non universitaire) que dans la recherche appliquée et le développement. Afin que les infrastructures déjà existantes soient utilisées de manière optimale, il est nécessaire que cet engagement dans la recherche et le développement ait lieu dans le cadre d'une intense collaboration avec les stations de recherches, comme c'est actuellement le cas pour les écoles d'ingénieurs.

262.11 Buts et stratégie

Buts

Les tâches des six stations de recherches agronomiques consistent à réaliser les objectifs fixés dans la loi sur l'agriculture et à élaborer les bases de la réorientation.

La réorientation de la politique agricole amorcée avec le Septième rapport sur l'agriculture a modifié le contexte de la recherche agronomique. Il convient de promouvoir une production agricole efficiente, qui ménage les ressources naturelles (sol, eau, air) et qui contribue à maintenir et à développer la biodiversité. Conformément à la nouvelle politique agricole, les stations de recherches étudieront désormais les modes d'exploitation particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux (compensation écologique, production intégrée, culture biologique, détention contrôlée d'animaux en plein air, systèmes de stabulation respectueux des animaux). Elles développeront ainsi la recherche

⁶⁷ Rapport du groupe de travail ad hoc Kurath à l'intention de la Commission interdépartementale de la science et de la recherche (CISR), Recherche publique et enseignement dans l'agriculture suisse, Berne, 1994.

⁶⁸ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES); FF 1995 IV 473; délai référendaire échu le 15 janvier 1996; pas encore entrée en vigueur

dans le domaine de la culture biologique qui est donc garantie, en particulier aussi grâce aux travaux de l'Institut de recherches en agriculture biologique (IRAB), une institution de droit privé bénéficiant d'importantes contributions de la Confédération.

Parallèlement, la politique agricole a elle-même besoin du soutien scientifique de la recherche. D'une part, un savoir solide s'impose pour concrétiser et évaluer les mesures de politique agricole; d'autre part, il faut également définir les options permettant de résoudre les problèmes futurs dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation.

Stratégie

La réorientation de la politique agricole implique la redéfinition des priorités des stations de recherches; il faudra notamment renoncer à certaines tâches.

Les stations orienteront davantage leur activité scientifique vers le développement, l'accompagnement et l'évaluation des mesures de politique agricole.

Chaque station est considérée comme un centre de compétence national dans son champ d'activité particulier. Les stations soeurs jouent un rôle complémentaire d'antenne pour répondre aux spécificités régionales, climatiques, topographiques et pédologiques.

En vue de l'écologisation de l'agriculture, une station de recherches en écologie et agriculture a été créée. Ses travaux se concentrent sur l'agro-écologie et l'écologie du paysage, les modes de production respectueux de l'environnement ainsi que la protection de l'environnement en agriculture.

Il convient de continuer à exploiter d'une manière optimale les synergies avec les institutions de recherche suisses. Les objectifs des stations, de l'EPF Zurich et des futures hautes écoles spécialisées doivent être ainsi coordonnés.

En outre, la collaboration portant sur des projets de recherche entrepris en commun avec des institutions européennes de recherche doit être renforcée afin d'appuyer les travaux des stations.

Planification de la recherche

Une certaine continuité est indispensable pour que la recherche soit efficace. Les principes de base ne sauraient être périodiquement remplacés par d'autres principes totalement différents. Cependant, une adaptation à l'évolution et aux besoins doit être possible. La planification (stratégique) à long terme de la recherche est dès lors une tâche essentielle de l'OFAG. Celui-ci s'appuie sur le Conseil de la recherche, un organe consultatif appelé à formuler des propositions concrètes quant à l'orientation stratégique de la recherche.

L'OFAG est également responsable, dans son domaine d'attributions, de la planification stratégique, de l'exécution et du contrôle de la recherche. Il lui incombe d'une part de délimiter les activités des différentes stations de recherches et, d'autre part, de coordonner leurs activités avec celles de tiers. De plus, l'OFAG définit les compétences des stations de recherches.

Instruments

Les travaux des stations de recherches sont gérés au moyen des instruments suivants:

Les stations de recherches élaborent des programmes d'activité quadriennaux pour planifier leurs activités. Ces programmes doivent être conformes aux objectifs de la politique menée par l'OFAG en matière de recherche. Les attentes des milieux intéressés sont prises en considération par l'intermédiaire de groupes d'experts (groupes d'accompagnement) chargés de suivre l'élaboration de ces programmes.

Afin de garantir transparence et coordination, un catalogue informatisé regroupe tous les projets de recherche des stations.

Un contrôle des principales recherches sous forme d'une planification continue est nécessaire. A cet effet, il faut pouvoir repérer les écarts par rapport aux objectifs stratégiques et réagir de manière adéquate. Le but du *controlling* consiste à coordonner en permanence et à corriger si nécessaire, sur la base de la politique à long terme (stratégique), les plans qui sont développés à court terme, tels que les programmes d'activité quadriennaux des stations de recherches. Une politique stratégique de la recherche à long terme est indispensable à un *controlling* efficace.

Dans la recherche agronomique, les résultats des projets faisant partie des programmes d'activité doivent être évalués régulièrement. Il s'agit d'en estimer l'efficacité d'une part, c'est-à-dire d'analyser le rapport entre l'objectif fixé et sa réalisation et, d'autre part, l'efficience, entendue comme le rapport entre l'investissement consenti et le résultat obtenu. Par ailleurs, il est également important de savoir comment les résultats de recherche ont pu être appliqués dans la pratique, la formation et la vulgarisation (valorisation des résultats). Les expériences ainsi acquises doivent être prises en considération pour l'élaboration des programmes de travail (*feedback*).

Coopération internationale

La Suisse mène actuellement les négociations bilatérales concernant sa participation aux programmes de recherche de l'UE en tant que pays associé. Ceux-ci sont surtout consacrés à des questions d'ordre pratique et de portée transfrontalière que seule une coopération internationale permet de traiter d'une manière appropriée et efficace. Afin de promouvoir la participation des chercheurs suisses, on a créé à l'OFAG un bureau chargé de faire mieux accepter cette idée tant aux services compétents de la Commission européenne qu'aux bureaux de contact des pays de l'UE. Il offre aux chercheurs suisses soutien et informations avant et pendant une éventuelle participation.

Outre les programmes de recherche de l'UE, les activités COST⁶⁹ offrent des possibilités supplémentaires de résoudre les problèmes à l'échelle internationale.

Nouvelle ordonnance sur la recherche

Dans l'ordonnance sur la recherche agronomique, adoptée par le Conseil fédéral le 8 novembre 1995 (ORA, RS 426.10), l'OFAG concrétise sa conception des buts, de la stratégie et des instruments nécessaires. La loi sur l'agriculture en vigueur contient déjà les dispositions nécessaires à cette fin.

262.2 Commentaire du texte de loi

Article 111 Stations fédérales de recherches et d'essais

L'activité principale des stations est la recherche appliquée au service de la pratique et de la politique agricoles. Mais elles apportent aussi leur soutien à

⁶⁹ Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique

l'enseignement et à la vulgarisation. En outre, elles assurent des contrôles et des services. Par arrêté du Conseil fédéral du 25 novembre 1968 il a été décidé de désigner les stations, par voie d'ordonnance, comme «stations de recherches», conformément à leur activité principale. Cependant, le terme retenu dans la loi, «stations de recherches et d'essais» est plus exact que la formule abrégée. Cette dernière est toutefois consacrée par l'usage et reprise dans l'ordonnance sur la recherche.

Redimensionnement

Le 1^{er} juillet 1992, dans le cadre de l'assainissement des finances publiques, le Conseil fédéral a décidé de restructurer les stations de recherches. Jusqu'en 1997, il faudra économiser 14 millions de francs, ce qui correspond à une réduction de 13,5 pour cent des moyens qui étaient à disposition jusqu'à présent. Cette mesure entraîne, outre des réductions des budgets de fonctionnement, une suppression d'environ 100 postes permanents.

En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juin 1994, la Station de recherches en chimie agricole et sur l'hygiène de l'environnement de Liebefeld-Berne s'appelle à présent «Institut de recherches sur la protection de l'environnement et l'agriculture»; elle est rattachée, depuis le 1^{er} janvier 1996, à la Station fédérale de recherches en écologie et agriculture, dont le siège est à Zurich-Reckenholz. Par conséquent, il ne reste que six stations de recherches au lieu de sept.

Structures

Les six stations de recherches constituent l'instrument principal de la recherche au sein de l'OFAG; elles assurent la majeure partie de la recherche agronomique appliquée du secteur public:

- Station fédérale de recherches en production animale de Posieux (RAP);
- Station fédérale de recherches en écologie et agriculture de Zurich-Reckenholz (FAL);
- Station fédérale de recherches en économie et technologie rurales de Tänikon (FAT);
- Station fédérale de recherches laitières de Liebefeld-Berne (FAM);
- Station fédérale de recherches en arboriculture, viticulture et horticulture de Wädenswil (FAW);
- Station fédérale de recherches en production végétale de Changins (RAC).

En 1994, les dépenses des stations de recherches ont atteint 106 millions de francs (dont 80 % de frais de personnel), tandis que les recettes se sont montées à 10,4 millions de francs.

Une somme de 57 millions de francs a été destinée à la recherche proprement dite en 1994. Mandats de recherche et contributions compris, l'OFAG dispose d'environ 60 millions de francs.

Les principales tâches de contrôle, auxquelles sont consacrés quelque 20 pour cent des dépenses, sont les suivantes: homologation et contrôle des produits phytosanitaires, des engrais, des aliments pour animaux et des additifs, autorisation d'obtentions végétales appropriées et certification officielle des semences.

L'information et le conseil (env. 20 % des dépenses) englobent la diffusion de l'information scientifique et technique, l'enseignement (EPF, universités, écoles d'ingénieurs et d'agriculture), l'organisation et la participation à des journées d'information ainsi que les conseils aux praticiens, activité menée en étroite collaboration avec les services cantonaux de vulgarisation.

Hormis l'évolution historique, la répartition géographique des stations, mentionnée au 2^e alinéa, s'explique par les différences climatiques, topographiques et pédologiques qui déterminent la gestion des exploitations et dont il faut tenir compte lors de la formulation des sujets de recherche et de l'application des résultats.

Le 3^e alinéa fixe dans la loi le rapport de subordination des stations de recherches et d'essais, qui jusqu'à présent n'était inscrit que dans l'ordonnance.

Article 112 Tâches des stations de recherches et d'essais

Les tâches des stations de recherches peuvent être classées dans trois domaines principaux:

Soutien de l'agriculture

Les stations de recherches fournissent les bases scientifiques et techniques que requiert une agriculture de type paysan et exploitant des terres sur l'ensemble du territoire. Elles s'emploient surtout à mettre à la disposition des praticiens les moyens nécessaires à une production compatible avec la protection de l'environnement et des animaux et avec le marché. Ces moyens doivent être fournis aux intéressés sous une forme adéquate.

Soutien de la politique agricole

Le soutien de la politique agricole porte sur les points principaux suivants:

- élaborer des outils scientifiques servant à étayer les décisions relatives à la politique agricole;
- développer, suivre et évaluer scientifiquement les mesures de politique agricole telles que les programmes écologiques.
- détecter à temps les problèmes qui nécessitent, à moyen et à long terme, une réponse politique.

Mandats

Les stations de recherches accomplissent en outre des mandats en matière de contrôles et de services qui requièrent une base et un soutien scientifiques et ne peuvent être confiés au secteur privé.

Article 113 Mandats de recherche et aides financières

Cet article régleme la possibilité de confier des mandats de recherche à des instituts compétents et d'octroyer des aides financières dans le domaine de la recherche, prévue par la loi sur l'agriculture en vigueur. Il s'agit en l'occurrence de tâches servant à atteindre les objectifs de la Confédération qui ne peuvent pas être accomplies par les stations de recherches.

Article 114 Conseil de la recherche agronomique

Il incombe au Conseil de la recherche d'observer les innovations les plus significatives enregistrées dans la recherche agronomique des points de vue scientifique et social, de donner son avis sur des problèmes et sur l'évolution actuelle et d'en tirer les conclusions concernant les mesures à prendre en matière de recherche.

Le Conseil de la recherche se compose d'experts qui effectuent des recherches importantes pour l'agriculture. Mais il doit aussi comprendre des personnes s'occupant de questions politiques et sociales qui sont importantes pour l'agriculture. Les membres du Conseil sont élus sur la base de leur compétence professionnelle.

Afin de favoriser l'efficacité du Conseil, il convient de limiter le nombre de ses membres à onze personnes, à condition qu'il soit possible de faire appel à des spécialistes externes pour des tâches ou des questions spéciales.

263 Formation professionnelle

La mise en oeuvre de la formation professionnelle incombe aux cantons ou aux associations professionnelles qu'ils ont mandatées. La Confédération encourage la formation professionnelle: elle octroie des aides financières, fixe les exigences minimales et assure la coordination entre les responsables de la formation professionnelle.

En modifiant, le 18 décembre 1992, le premier chapitre de la LAgr relatif à la formation professionnelle avec effet au 1^{er} janvier 1994, le Parlement a confirmé le principe selon lequel la formation professionnelle agricole relève de la loi sur l'agriculture et non de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr).

263.1 Conception

263.11 Buts et stratégie

Buts

La formation professionnelle donne une base solide au métier d'agriculteur et aux professions spéciales de l'agriculture; quant au perfectionnement et à la vulgarisation, ils donnent à l'agriculture les moyens de s'adapter à l'évolution de la situation et aux nouvelles conditions.

La formation et la vulgarisation sont en outre un relais important dans le système de connaissances agronomiques, car elles transmettent aux praticiens les connaissances acquises par la recherche.

Stratégie

La réorientation de la politique agricole et les défis qu'elle implique demandent des efforts de flexibilité et de mobilité dans tous les domaines de la formation professionnelle agricole. En outre, celle-ci doit se rapprocher le plus possible de la formation de base et du perfectionnement non agricoles.

De nos jours, il est de plus en plus fréquent de suivre une deuxième formation dans l'agriculture après une première formation non agricole, ou vice versa. Dans les deux cas, il doit être possible d'effectuer la deuxième formation sous une forme accélérée. Cette formule augmente en outre la perméabilité entre les différents types de formation.

La base légale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994 a permis de concrétiser ces objectifs (révision du chapitre «Formation professionnelle» de la LAgr et de l'ordonnance sur la formation professionnelle agricole, OFPA). C'est pourquoi la présente loi ne comporte pas de modifications majeures. A part quelques adaptations mineures, on a introduit la formation élémentaire; la suppression des aides financières pour les bâtiments et les installations destinés à la formation professionnelle, déjà approuvée par le Parlement, a été maintenue; enfin, les Ecoles techniques supérieures (écoles d'ingénieurs) ne sont plus mentionnées. Devenues des hautes écoles spécialisées, celles-ci sont régies par la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées. Les dispositions transitoires tiennent compte de la période de transition (art. 185, 6^e al.).

Dans le cadre de la réorganisation de la péréquation financière, on envisage de déléguer entièrement la compétence de la formation professionnelle aux cantons, dans tous les domaines, y compris l'agriculture. Au moment de l'adoption du présent message, le Conseil fédéral n'a pas encore rendu son avis sur les propositions concernant la nouvelle péréquation financière. Il présentera son message aux Chambres probablement au cours du premier semestre de 1998. Les propositions relevant de la formation professionnelle agricole seront ensuite évaluées dans le cadre d'un programme global de collaboration entre la Confédération et les cantons.

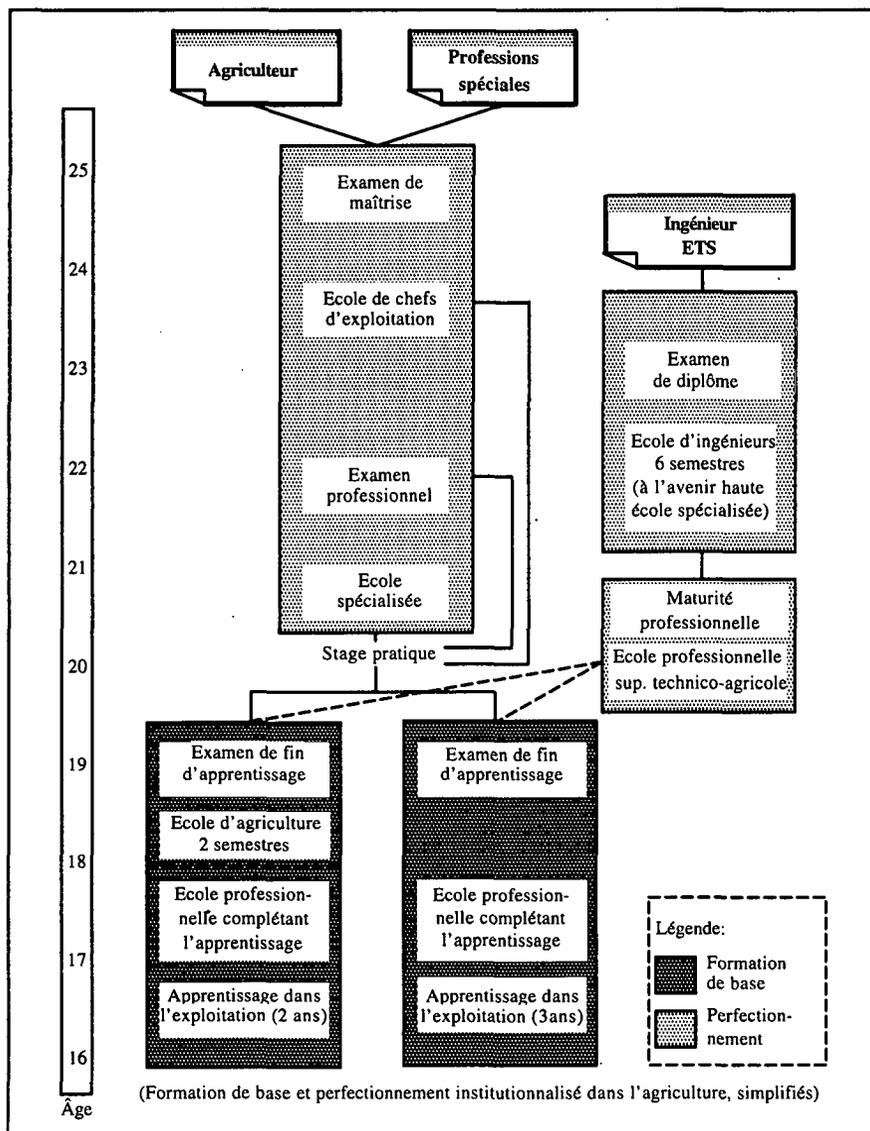
263.12 Structures

En vertu des bases légales (LAgr et OFPA), les responsables de la formation professionnelle gèrent les écoles non universitaires et les services de vulgarisation, organisent les examens et proposent des cours de perfectionnement sous les formes les plus diverses.

La formation professionnelle englobe la formation de base, le perfectionnement institutionnalisé et non institutionnalisé, la vulgarisation, la formation et le perfectionnement des enseignants et des vulgarisateurs ainsi que la recherche sur la formation professionnelle.

La *figure 4* représente schématiquement les différentes formes de formation de base et de perfectionnement institutionnalisé.

Figure 4



Formation de base

La formation de base duale (formation à la fois pratique et théorique: apprentissage dans une exploitation et fréquentation d'une école) présente depuis toujours de grands avantages par rapport à la formation strictement scolaire. Durant leur *apprentissage professionnel*, les apprentis s'initient progressivement à la pratique, alors que les bases théoriques leur sont transmises dans les *écoles professionnelles* et dans les *écoles d'agriculture*.

La création des *écoles professionnelles supérieures technico-agricoles (EPSTA)* est venue augmenter l'attrait de la formation professionnelle. Ces écoles peuvent être suivies parallèlement à l'apprentissage ou à plein temps pendant une année et permettent d'obtenir la maturité professionnelle.

Perfectionnement

Les *écoles de chefs d'exploitation* et les *écoles spécialisées* proposent un enseignement complétant l'activité professionnelle, des cours en blocs et des modules, introduits depuis peu, qui préparent pour la plupart aux *examens professionnels* ou aux *examens de maîtrise*. Il n'est toutefois pas nécessaire de fréquenter ces écoles pour passer lesdits examens.

La loi prévoit aussi des *écoles techniques*. S'il n'en existe pas à l'heure actuelle, leur création pourrait être réétudiée au moment de l'introduction de hautes écoles spécialisées.

Les quatre *écoles d'ingénieurs ETS* qui dispensent une formation agricole seront probablement transformées en hautes écoles spécialisées dans un proche avenir.

A part la formation de base et le perfectionnement institutionnalisé, les centres de formation offrent, en étroite collaboration avec la recherche et la vulgarisation, un nombre croissant de cours de perfectionnement non institutionnalisés, sous différentes formes et dans plusieurs domaines.

Vulgarisation

Les responsables de la formation professionnelle agricole (les cantons et les organisations qu'ils ont mandatées) gèrent des services de vulgarisation cantonaux, régionaux ou suisses, qui aident les personnes actives dans l'agriculture à résoudre les problèmes liés à leur travail et à s'adapter aux nouvelles conditions, par le biais de la vulgarisation et du perfectionnement non institutionnalisé.

L'Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture (ASCA) gère les deux *centrales de vulgarisation*: le Service romand de vulgarisation agricole (SRVA), sis à Lausanne, et la Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau (LBL). Les cantons et les associations professionnelles sont responsables de la gestion des centrales, mais la Confédération couvre la majeure partie des dépenses.

Les centrales de vulgarisation apportent leur soutien aux responsables cantonaux, régionaux et suisses chargés de la formation et de la vulgarisation et donc, indirectement, aux agriculteurs. Leurs tâches consistent en particulier à développer les méthodes de vulgarisation et de perfectionnement, à former et perfectionner les vulgarisateurs, à vulgariser les résultats de la recherche ainsi qu'à diffuser les informations, les documents et autres moyens auxiliaires appropriés.

Les centrales de vulgarisation collaborent étroitement avec les stations de recherches et constituent un trait d'union entre la Confédération, compétente en matière de politique agricole, et les services de vulgarisation régionaux, cantonaux et suisses.

Pour assurer l'accomplissement des tâches des deux centrales, un contrat a été passé entre l'OFAG et l'ASCA, fixant un dédommagement annuel forfaitaire des prestations, pour la période allant de 1994 à 1997. Les discussions portant sur les conditions du nouveau contrat (à partir de 1997) sont en cours.

263.2 Commentaires du texte de loi

Les dispositions légales sur la formation professionnelle entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1994 (chapitre sur la formation professionnelle de la loi sur l'agriculture, ordonnance sur la formation professionnelle agricole, OFPA) répondent aux nouvelles exigences et tiennent compte de l'évolution technique, économique et écologique.

Il est utile de mentionner une particularité: à la différence des domaines de formation non agricoles, la vulgarisation agricole fait partie de la formation professionnelle.

Section 1: Dispositions générales

Articles 115 à 118

Ces articles traitent de la compétence ainsi que des tâches de la Confédération et des organes responsables de la formation professionnelle agricole.

Section 2: Formation de base

Articles 119 à 126

Ces dispositions réglementent la durée et les différentes formes de la formation de base et des examens y relatifs (apprentissage dans une exploitation, école professionnelle, école d'agriculture et examen de fin d'apprentissage, école professionnelle supérieure et examen de maturité professionnelle).

L'article 126 introduit la formation élémentaire, telle qu'elle existe déjà dans les domaines non agricoles. Elle garantit aux jeunes dont l'orientation est essentiellement pratique, une formation professionnelle officiellement reconnue, adaptée à leurs capacités. Cependant, elle ne donne pas droit à un certificat fédéral de capacité, mais à un certificat officiel.

Section 3: Perfectionnement

Articles 127 à 132

Ces articles traitent d'une part du perfectionnement non institutionnalisé (éducation permanente) offert par l'intermédiaire des vulgarisateurs et, d'autre part, du perfectionnement institutionnalisé (écoles spécialisées, écoles de chefs d'exploitation, écoles techniques, écoles d'ingénieurs, examens professionnels et examens de maîtrise). Ils réglementent surtout les objectifs des différentes voies de formation et des examens ainsi que les compétences.

Section 4: Vulgarisation

Article 133

Cet article est consacré aux services de vulgarisation et à leurs tâches, ainsi qu'à la fonction des centrales de vulgarisation. Il réglemente aussi le soutien de la Confédération: celui-ci est impératif en ce qui concerne les services de vulgarisation et facultatif pour les centrales de vulgarisation.

Aujourd'hui, le terme «vulgarisation» ne désigne plus seulement la vulgarisation au sens strict du terme, mais signifie surtout l'élaboration commune d'aides à la décision, le perfectionnement entendu comme éducation permanente et

l'animation tendant à renforcer la solidarité dans l'agriculture et dans l'organisation de la société rurale.

Section 5: Formation et perfectionnement du corps enseignant

Article 134

Les exigences que doit remplir le corps enseignant (maîtres d'apprentissage, enseignants, experts aux examens et vulgarisateurs) dans la formation et le perfectionnement sont plus grandes que jamais. Le présent article établit la base légale permettant de fixer les exigences minimales et d'obliger le corps enseignant à se perfectionner.

Section 6: Recherche sur la formation professionnelle

Article 135

Vu la nécessité d'adapter à temps la formation professionnelle à l'évolution technique, sociale et écologique, la législation agricole doit donner à la Confédération les moyens d'encourager la recherche, en plus de la loi sur la formation professionnelle.

Section 7: Aides financières

Articles 136 et 137

Ces dispositions fixent les taux maximums des contributions octroyées dans le domaine de la formation. Cela permet de procéder aux adaptations nécessaires par voie d'ordonnance.

En raison de la suppression des contributions pour les constructions, décidée par le Parlement, le 4^e alinéa de l'article 15 LAgr a été abrogé. Lors de la consultation, de nombreux intervenants ont demandé que les écoles du domaine de l'agriculture bénéficient du même traitement que celles qui sont régies par la loi sur la formation professionnelle (et qui bénéficient de contributions pour les constructions).

264 Encouragement de la sélection végétale et de l'élevage

Préservation des ressources génétiques de l'agriculture

La vulnérabilité des plantes et des animaux utiles face aux parasites et aux maladies, ainsi que la qualité et le potentiel de rendement des produits agricoles

dépendent dans une large mesure des ressources génétiques du pays. L'Etat a tout intérêt à préserver ce bien public. En signant la Convention de Rio sur la biodiversité, la Suisse s'est de plus engagée à prendre des mesures et à réaliser des programmes destinés à sauvegarder la diversité des espèces de plantes et d'animaux utiles.

Amélioration des ressources génétiques de l'agriculture

Il ne suffit toutefois pas de préserver les ressources génétiques; il faut aussi les utiliser et les améliorer. Afin que l'agriculture soit à même de produire de manière rationnelle et durable, elle doit disposer de plantes et d'animaux appropriés faisant l'objet d'une sélection ciblée. Les méthodes et les résultats de la sélection peuvent représenter des avantages comparatifs importants.

264.1 Conception

264.11 Sélection végétale

Pour pratiquer une agriculture respectueuse de l'environnement et économiquement rentable, il faut avoir accès à des semences résistantes et assurant un bon rendement. Aujourd'hui, la sélection végétale est confiée à des instituts spécialisés. Par conséquent, la loi ne contient que peu de dispositions à ce sujet.

En Suisse, la sélection végétale est répartie entre l'Etat (stations de recherches agronomiques) et le secteur privé.

Les stations de recherches préservent les ressources génétiques des plantes cultivées du pays et s'occupent des domaines que les entreprises et les organisations privées renoncent à traiter pour des raisons économiques. Le secteur privé se concentre sur les espèces pouvant faire l'objet d'un droit de propriété industrielle et pour lesquelles il existe un marché international.

Une sélection adaptée à la situation de la Suisse présente l'avantage que les objectifs peuvent être formulés en fonction des besoins régionaux (p. ex. plantes fourragères). Les objectifs des stations de recherches sont conformes aux nouvelles conditions-cadre de la politique agricole. Les besoins de la production intégrée et de la culture biologique jouent à cet égard un rôle capital. La résistance et la qualité gagneront en importance par rapport au rendement.

En tout état de cause, la sélection gérée par les pouvoirs publics doit se concentrer sur quelques domaines prioritaires comme les céréales panifiables ou les cultures fourragères. Le projet offre toutefois à la Confédération la possibilité d'accorder un soutien financier à des programmes de sélection privés qui répondent bien aux conditions suisses et qui complètent les travaux gérés par l'Etat. Ce soutien devrait être ponctuel et n'engager qu'une fraction des fonds nécessaires aux travaux de sélection menés par les stations de recherches.

264.12 Promotion de l'élevage

But

La qualité des produits et la rentabilité de l'élevage dépendent beaucoup du potentiel génétique des animaux sélectionnés dans le pays. Notre élevage, en mesure de répondre aux attentes spécifiques du consommateur, permet, par ailleurs, de préserver la valeur ajoutée obtenue grâce au travail du praticien et du scientifique. L'élevage étant décentralisé, assuré par les exploitations, une réglementation est nécessaire pour l'organiser et pour garantir sa conformité aux normes internationales.

Hormis les objectifs actuels, tels que la capacité de rendement, la santé animale et la qualité des produits, l'accent sera mis dorénavant également sur l'écologie, la protection des animaux et la sauvegarde de la diversité des races. Ce dernier point concerne en particulier quelques races ovines et caprines dont les effectifs ont fondu et que seules des mesures d'encouragement ciblées pourront sauvegarder. Il a été exigé à maintes reprises que les éleveurs prennent davantage en considération la protection des animaux et l'écologie. Il en est tenu compte dans la législation sur la protection des animaux. Or, seuls les agriculteurs respectant les dispositions de cette législation auront droit aux paiements directs. En outre, les programmes écologiques concernant les animaux prévus dans la nouvelle loi sur l'agriculture (art. 72) répondent à cette revendication. Pour ce qui est des prescriptions applicables aux denrées alimentaires, il appartient aux acquéreurs et aux utilisateurs d'y satisfaire, en adaptant leurs exigences en matière de qualité à la loi sur les denrées alimentaires (*RS 817.0*).

Responsabilité accrue des éleveurs

Les exploitants sont en principe responsables des décisions prises en matière d'élevage. L'Etat se chargera seulement des tâches d'intérêt supérieur et de celles qu'ils ne peuvent assumer eux-mêmes. En vertu de la nouvelle législa-

tion, il se bornera à formuler des lignes directrices. Les éleveurs et leurs organisations auront donc une plus grande marge de manoeuvre et davantage de responsabilités. Quant au rôle des pouvoirs publics, il consistera à soutenir les efforts que les organisations déploient en vue d'une production de qualité à la fois rentable et respectueuse de l'environnement.

Contrairement aux autres pays, la Suisse ne possède pas de centre de recherche en élevage. Les stations FAT et RAP s'occupent de questions touchant la production animale, mais leurs recherches portent avant tout sur l'alimentation et la garde. La recherche fondamentale a lieu à l'EPFZ et dans certaines universités. Quant à la recherche appliquée, les organisations s'en chargent elles-mêmes, en fonction de leurs besoins et en collaboration avec les services qui fournissent des prestations scientifiques; elles bénéficient de contributions fédérales (art. 113).

Sont considérées d'intérêt supérieur les mesures destinées à améliorer les bases de la production, telles que la tenue du herd-book, les épreuves de productivité et les programmes d'amélioration des cheptels (assainissement, état de santé et qualité), ainsi qu'à préserver la diversité des races. L'insémination artificielle est un autre élément capital; les prescriptions dans ce domaine se limiteront avant tout au bétail bovin.

La Confédération et les cantons soutiennent les mesures d'amélioration à raison de 50 millions de francs par an, montant qui ne devrait pas diminuer à l'avenir. Pour ce qui est de la promotion de l'élevage, la majeure partie des moyens financiers est affectée aux épreuves de productivité et à la tenue du herd-book.

Abrogation de prescriptions

N'ayant plus leur raison d'être, les prescriptions suivantes sont abrogées: approbation officielle des reproducteurs, compétence des cantons pour l'inscription des animaux au herd-book, définition des buts de l'élevage par l'Etat, limitation des races à promouvoir, principe de l'élevage de race pure et réglementation en matière de croisement.

Les prescriptions édictées par l'Etat ont sensiblement restreint la responsabilité et la liberté d'action de l'agriculteur. Les monopoles protégés par l'Etat sont un frein à la libre concurrence. L'agriculteur n'a pas la possibilité de choisir, parmi une offre variée, un service optimal et avantageux.

264.21 Sélection végétale

Article 138

Premier alinéa

La sélection de variétés de haute valeur qualitative et écologique revêt une importance capitale pour la production végétale. Elle permet également de satisfaire aux exigences de la loi sur les denrées alimentaires⁷⁰. Il importe donc de maintenir cette activité en Suisse. La sélection se concentrera sur les semences de céréales fourragères et panifiables, de trèfles, de graminées fourragères et de légumes. Les conditions climatiques et pédologiques sont tellement variées dans notre pays qu'un institut de sélection central ne suffit pas à l'obtention de variétés adaptées à toutes les régions. Le comportement des souches doit pouvoir être observé dans les différents terroirs.

2^e alinéa

La Confédération a la possibilité d'octroyer des contributions afin de promouvoir la sélection végétale. Elle peut donner des mandats à des organisations privées, les chargeant de sélectionner, d'améliorer et de multiplier des variétés en assurant leur pureté ainsi que d'effectuer des essais de mise en culture. Ces mandats compléteront les travaux des stations de recherches.

Il convient de sauvegarder les anciennes variétés du pays d'une part comme réservoir génétique (potentiel de sélection) et, d'autre part, pour des raisons culturelles. Ces variétés doivent donc être cultivées sur place. Les pouvoirs publics accorderont au besoin des contributions à cet effet. On ne saurait préserver une variété sans garantir une certaine pureté; cela demande du travail, qui incombe actuellement aux stations de recherches et aux sélectionneurs. Comme jusqu'à présent, l'Etat doit avoir la possibilité de soutenir financièrement ces efforts visant à sauvegarder les variétés anciennes.

3^e alinéa

Il importe que la multiplication des semences utilisées par les agriculteurs suisses puisse avoir lieu dans le pays. Il faut donc soutenir la production de semences qui bénéficient d'une protection trop faible à la frontière ou qui sont produites en quantités trop petites pour être rentables (maïs, soja, pois protéagi-

⁷⁰ RS 817.0

neux, trèfles et graminées fourragères), afin que la multiplication ne soit pas transférée à l'étranger. Surtout en ce qui concerne les variétés suisses, la production de semences représente un lien utile entre sélection et culture. Jusqu'à présent, des taxes à affectation spéciale prélevées à la frontière servaient à subventionner cette production. Mais depuis la suppression de l'affectation spéciale, ces fonds ne sont plus disponibles.

264. 22 Elevage

Article 139 Promotion de l'élevage

La Confédération continuera à promouvoir l'élevage. Tout produit de qualité à prix avantageux présuppose des animaux sains et robustes, dotés d'un potentiel génétique qui soit adapté à leur environnement et aux conditions économiques du marché. Par environnement, on entend les éléments naturels fort différents qui prévalent dans notre pays, tels que la topographie, l'altitude, l'exposition, les sols et le climat, sans parler des systèmes de stabulation et des conditions de garde (alpage et pacage).

Le terme de productivité comporte plus qu'une bonne performance. L'animal est un organisme complexe, qui ne peut fournir un rendement optimal et durable que si toutes les conditions sont réunies. Compte tenu d'une production mettant l'accent sur l'écologie, des caractéristiques secondaires telles que la santé, la vitalité, la robustesse, la résistance, la fécondité, etc., ne cessent de gagner en importance.

Les conditions-cadre économiques, donc les exigences du marché, sont variables. C'est pourquoi il faut juger de la productivité d'un animal à l'aune du marché: celui-ci est prêt à payer, s'il obtient ce qu'il réclame («productif» est ainsi indirectement défini). Par l'expression «de qualité», nous entendons une qualité des produits extérieure (mesurable) et intérieure (éthique), qui satisfait évidemment aussi aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires. La qualité intérieure ne pourra être garantie que si les animaux sont gardés et alimentés conformément à leurs besoins et aux souhaits des acheteurs.

L'aide apportée par l'Etat a pour objectif de garantir un élevage indépendant, pratiqué dans des exploitations paysannes, afin que la demande du consommateur puisse être satisfaite.

Article 140 Contributions

Les tâches fondamentales de l'élevage, à savoir la tenue du herd-book, les épreuves de productivité et l'estimation de la valeur d'élevage exigent une aide financière de l'Etat. Elles sont des auxiliaires indispensables au bon déroulement des programmes d'élevage. L'encouragement apporté par les pouvoirs publics aux programmes d'amélioration des cheptels (assainissement, état de santé et qualité), d'intérêt général, permet de prendre en considération les préoccupations du consommateur. Ces programmes permettant d'atteindre les objectifs plus rapidement.

En matière d'élevage, les programmes sont la condition sine qua non de tout progrès. Les résultats obtenus servent à informer ou à conseiller producteurs et acheteurs. S'agissant du herd-book, il est le fondement de la sauvegarde des races menacées de disparition, dans la mesure où il permet d'empêcher les tares dues à la consanguinité.

L'appréciation de la conformation animale fait partie des épreuves de productivité; elle vise en effet à améliorer les caractéristiques physiques des sujets, garantes de leur santé et longévité. Jusqu'ici, les concours - relevant des cantons - étaient la base de l'admission au herd-book. Tôt ou tard, ladite appréciation devra être conforme aux directives internationales; sinon, nos bovins ne pourront plus être exportés. L'inscription au herd-book sera également déléguée aux organisations d'éleveurs.

Les pouvoirs publics continueront à soutenir les programmes destinés à la préservation des races autochtones, car il s'agit d'assurer leur survie. Exemples de races menacées d'extinction: le franc-montagnard, la chèvre à raies des Grisons, la vache d'Hérens et la tachetée rouge du Simmental. Les organisations et les éleveurs qui introduisent de nouvelles races en Suisse pourront également bénéficier des mesures d'encouragement. Ils toucheront des contributions notamment pour les épreuves de productivité et la tenue du herd-book.

Article 141 Conditions

Selon le principe de la subsidiarité, la Confédération soutient les mesures prévues à l'article 140, pour autant que les cantons y participent au moins à part égale. L'ordre de grandeur des montants investis devrait être le même que précédemment. La promotion de l'élevage est depuis toujours et restera une tâche commune de la Confédération et des cantons. Ceux-ci continueront à être consultés sur l'exécution des mesures.

La Confédération veillera à ce que les normes internationales en matière de tenue des herd-books, d'épreuves de productivité et d'estimation de la valeur d'élevage soient respectées, afin que les données soient comparables.

Article 142 Organisations reconnues

Les organisations d'éleveurs et de producteurs sont responsables des programmes. L'article constitue la base légale de la procédure de reconnaissance des organisations qui, dans le cadre de la promotion de l'élevage, fournissent des prestations au sens de l'article 140. Les monopoles seront supprimés afin que la concurrence puisse jouer dans le domaine des services. En vue de l'utilisation optimale et de la répartition équitable des ressources de l'Etat, il est nécessaire de réglementer la reconnaissance des organisations par l'Etat, notamment pour adapter notre législation à celle de l'UE.

Article 143 Insémination artificielle

Les personnes physiques ou morales qui récoltent ou distribuent la semence d'animaux de rente, notamment de bovins, peuvent être soumises à un régime d'autorisation. Aujourd'hui, près de 90 pour cent des vaches et des génisses aptes à être saillies subissent une insémination artificielle. Celle-ci joue ainsi un rôle déterminant dans l'élevage bovin; afin d'assurer l'indépendance de la Suisse en matière d'élevage, la Confédération doit par conséquent fixer certaines conditions-cadre. Pour diverses raisons, l'insémination artificielle n'a jamais eu la même importance dans le cas des autres animaux de rente. Il ne paraît dès lors pas nécessaire de prévoir une autorisation pour les chevaux, les porcs, les moutons et les chèvres. Il en va de même pour le transfert d'embryons et le commerce d'embryons et d'ovules, car du point de vue de l'élevage, il n'y a aucune raison de soumettre ces mesures à autorisation. Cependant, l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (RS 916.401) contient des dispositions à cet égard.

A l'avenir, ce seront plusieurs organisations au lieu d'une seule qui pourront bénéficier d'une autorisation. Le Conseil fédéral sera habilité à assortir l'octroi de certaines conditions. Ainsi, il pourra décider qu'une certaine proportion de la semence utilisée par les organisations concernées provienne de reproducteurs nés dans le pays. Pour ce qui est des bovins, un minimum de matériel génétique indigène mis en place à travers l'insémination est une condition indispensable à la préservation de l'autonomie de l'élevage.

La Confédération maintiendra son haras à Avenches. Celui-ci sera toutefois restructuré. L'infrastructure désaffectée sera mise à la disposition des milieux s'intéressant à l'élevage chevalin contre paiement. Avant l'an 2000, l'effectif du personnel sera ainsi ramené de 75 à 50 personnes, d'où une économie annuelle de l'ordre de 2 à 2,5 millions de francs.

L'Etat se limitera aux tâches indispensables à la promotion du cheval, c'est-à-dire à la mise à disposition d'étalons, principalement francs-montagnards. Ce soutien vise au maintien de l'unique race chevaline du pays et de la diversité des races.

**27 Titre 7:
Protection des végétaux et matières auxiliaires de l'agriculture**

271 Aperçu

Les prescriptions relatives à la protection des végétaux et aux matières auxiliaires de l'agriculture ont été adoptées par les Chambres fédérales dans le cadre du Paquet agricole 95, le 21 juin 1996. Elles revêtent un caractère préventif, phytosanitaire. Les modifications par rapport à l'ancien droit ont en premier lieu servi à adapter les dispositions à celles de l'UE. Dans le présent projet, seul deux nouveaux articles ont été ajoutés. Il s'agit des articles 145 et 159 que nous commentons ci-après. Pour ce qui est des autres dispositions, nous vous renvoyons au message sur le Paquet agricole 95.

272 Commentaires

Article 145 Principe

Les dispositions de ce titre relèvent du principe de prévention. Il est moins coûteux de prévenir les dommages que d'y remédier. L'aspect «production» et l'aspect «environnement» sont importants dans les deux domaines visés. Les dispositions relatives à la protection des végétaux empêchent l'introduction et la propagation de maladies dangereuses en Suisse. On évite ainsi les dégâts dans les cultures, mais aussi l'utilisation de produits phytosanitaires. Les dispositions relatives aux matières auxiliaires de l'agriculture préviennent la commer-

cialisation de matières inefficaces ou polluantes. Elles sont dès lors favorables à une agriculture compétitive et à une production durable.

Article 159 Catalogue des variétés

Depuis la dernière adaptation de cet article dans le cadre du Paquet agricole 95, la Commission européenne a proposé de réviser les prescriptions relatives au matériel de multiplication dans la perspective de l'élargissement du champ d'application de ces règles. Grâce à la modification proposée, les dispositions suisses resteront conformes au droit européen.

Cette modification permet au Conseil fédéral d'ordonner que seules peuvent être utilisées les variétés enregistrées dans le catalogue national des variétés. Actuellement, celui-ci définit les variétés qui peuvent être importées, mises en circulation et reconnues. L'élargissement du champ d'application de cet article revêt une grande importance en raison du développement des variétés modifiées génétiquement. La disposition en question autorise les pouvoirs publics à interdire les variétés qui ne sont pas enregistrées dans le catalogue national lorsqu'on ne sait pas si elles représentent un risque pour la santé humaine et pour l'environnement.

28 Titre 8: Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

281 Aperçu

Le titre 8 énumère les règles fondamentales régissant l'application de la loi, des dispositions d'exécution et des décisions qui en découlent. Il contient les dispositions de procédure relatives aux voies de droit, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compléter le droit administratif fédéral. Des mesures administratives, relayées par le droit pénal général, serviront à faire respecter les obligations et les interdictions. Le droit pénal accessoire vise à assurer qu'une peine soit prononcée, même si les éléments constitutifs prévus par le droit pénal général (escroquerie, faux dans les titres ou falsification de marchandises) ne sont pas réunis. Enfin, le droit pénal administratif est exclu pour des raisons de procédure.

Article 163 Voies de droit

Une commission de recours indépendante a été instituée au sein du DFEP lors de la modification du 4 octobre 1991 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110). Elle est notamment compétente pour statuer sur les recours concernant l'agriculture.

Cependant, les décisions cantonales relatives aux améliorations structurelles et à la mesure d'accompagnement social ne sont pas déferées à la Commission de recours du DFEP, conformément à la réglementation en vigueur. C'est aux cantons qu'il incombe de régler la procédure relative aux améliorations structurelles et à la mesure d'accompagnement social. Pour ce qui est des contributions cantonales, ils statuent en dernier ressort. Il en va de même de l'aide aux exploitations paysannes et des crédits d'investissement dans la mesure où la Confédération ne décide pas elle-même (art. 78 et 105).

Le versement de la plupart des aides aux agriculteurs est délégué aux cantons. Grâce à la possibilité qu'il aura de recourir contre les décisions cantonales (3^e al.), l'OFAG disposera d'un instrument lui permettant d'assurer une mise en oeuvre uniforme.

S'il veut user de son droit de recours, l'OFAG doit disposer des informations nécessaires (4^e al.). Comme il serait disproportionné d'exiger que toutes les décisions lui soient notifiées, des dérogations pourront être prévues.

Article 164 Contingentement laitier

La réglementation séparée des voies de droit en matière de contingentement laitier s'impose, car les demandes et les recours doivent être traités avant la fin de la période contingente concernée. Il est donc justifié de maintenir la réglementation actuelle, sous une forme simplifiée. Comme prévu à l'article 163, l'OFAG aura qualité pour recourir contre les décisions des commissions de recours régionales et les décisions de première instance prises par les fédérations laitières régionales.

Article 165 Procédure d'opposition

Dans les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral est habilité à prévoir, au besoin, une procédure d'opposition contre les décisions de première instance. Cette procédure est particulièrement indiquée pour décharger l'instance de

recours lorsque les décisions sont nombreuses ou de caractère particulièrement technique.

Article 166 Mesures administratives d'ordre général

Les mesures mentionnées dans cet article sont prises en vertu du principe de la proportionnalité. La moins sévère est l'avertissement prévu à la lettre a. La privation de reconnaissances et le retrait d'autorisations ou de contingents (let. b) sont également possibles; cette énumération n'est pas exhaustive. La lettre c vise avant tout la privation du droit aux contributions et aux parts de contingents tarifaires. C'est en premier lieu dans le domaine de l'économie laitière que les mesures prévues aux lettres c à e s'imposeront. Quant à l'exécution par substitution (let. f), elle consiste dans l'exécution, par l'administration ou par des tiers mandatés, d'une décision de l'administration défendable sur le plan juridique, aux frais de l'auteur de l'infraction ou de son organisation. La confiscation (let. g) est une mesure de police sévère qui s'appuie sur l'article 46 du droit pénal administratif (RS 313.0).

Article 167 Réduction et refus de contributions

Ces dispositions s'imposent avant tout dans le domaine des paiements directs, qui jouera à l'avenir un rôle capital.

Une violation de la loi au sens de cet article aura la plupart du temps des conséquences financières pour le responsable (péremption d'un droit, obligation de restituer les contributions perçues, amende). Cette disposition permettra notamment, dans certains cas, de réduire ou de refuser d'autres contributions. La mesure administrative prend ainsi l'aspect d'une compensation. Elle n'est toutefois pas impérative. Sans porter atteinte au principe de la proportionnalité, il faudra déterminer si et dans quelle mesure la violation d'un droit dans un domaine relevant de la loi (p. ex. contingentement laitier) conduira à la réduction ou au refus de contributions dans un autre domaine (p. ex. paiements directs).

Article 168 Restitution de contributions

Les contributions indûment perçues doivent être restituées ou compensées. Il s'agit là des contributions obtenues par des manoeuvres frauduleuses ou illicites, tels que le versement par erreur d'une contribution (p.ex. deux agriculteurs du même nom habitant dans le même village) ou le paiement de la contribution au propriétaire foncier, plutôt qu'à la personne qui exerce l'activité y donnant droit, etc.

En vertu de l'article 169, les violations intentionnelles des dispositions concernant les appellations d'origine et les indications géographiques protégées sont réprimées sur plainte du lésé. La peine infligée s'inspire d'une disposition pénale analogue prévue par la loi sur la protection des marques. Concernant l'infraction qualifiée commise par métier, l'amende est fixée à 200'000 francs. Les articles 111 et 112 LAgr ont été repris dans une large mesure à l'article 170 (Paquet agricole 95, message du 27 juin 1995). Nous avons saisi l'occasion pour adapter l'amende à celles figurant dans les nouvelles lois, en la portant à 40'000 francs. Comme dans la loi en vigueur (art. 116 LAgr), l'article 172 attribue aux cantons la compétence en matière de poursuite pénale. Pour éviter les doubles peines, les infractions aux prescriptions relatives à l'importation, au transit et à l'exportation de marchandises sont sanctionnées en vertu de la législation sur les douanes; la poursuite incombe alors à la Direction générale des douanes.

Article 173 Exclusion des articles 37 à 39 de la loi sur les subventions

La sanction administrative n'aura plus cours dans la législation agricole, car la procédure est trop compliquée. C'est pourquoi, dans le secteur de l'économie laitière, le Parlement a déjà abrogé, à la demande du Conseil fédéral, l'article 27 de l'arrêté sur l'économie laitière (AEL) ainsi que l'article 41, 1^{er}, 2^e et 3^e alinéas, de l'arrêté sur le statut du lait. Toutefois, le projet de révision de l'AEL ayant été rejeté lors de la votation du 12 mars 1995, l'article 27 reste en vigueur pour le moment. Les raisons avancées dans le message du 21 avril 1993 (FF 1993 II 588; 614 ch. 127.1; 626, ch. 227.2) s'appliquent mutatis mutandis à l'ensemble de la législation agricole: «Cette procédure pénale administrative était déjà prévue par les arrêtés sur l'économie laitière de 1971 et 1977 et elle est mentionnée à l'article 41, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait. Elle avait été mise en place pour satisfaire aux exigences de la législation sur les douanes et avait été reportée par la suite dans les dispositions concernant les sanctions du droit administratif relatif à l'économie. L'uniformité entre les procédures l'a emporté, dans la législation fédérale, sur la possibilité concrète d'application dans le domaine du droit agraire. [...] Trop longue et compliquée, elle cause un travail disproportionné en sollicitant le concours permanent de l'administration. Or, l'effectif limité du personnel et l'augmentation du nombre des affaires pénales administratives ne permettent plus de faire face à ce surcroît de travail. C'est pourquoi la liquidation des affaires traîne trop souvent. [...]»

Article 174 Conseil fédéral

L'article 174 reprend l'article 117 de la loi en vigueur, sous une forme simplifiée et quelque peu abrégée.

Le Conseil fédéral prendra lui-même les décisions importantes; il fixera par exemple les prix-cibles. Lorsqu'il s'agit de mesures très techniques ou d'ordre administratif à adapter souvent et rapidement, exigeant beaucoup de souplesse, il est utile que le département ou des unités administratives qui lui sont subordonnées, telles que l'OFAG, puissent édicter des ordonnances. Le 3^e alinéa prévoit la délégation de cette compétence. La délégation à des services subordonnés aux offices, par exemple à des stations d'essais et de recherches agronomiques, n'entre toutefois pas en ligne de compte.

Articles 175 à 177

Dans ces articles, nous avons repris les dispositions d'exécution de la loi en vigueur (art. 118 à 120 LAgr). Celles-ci se fondent en premier lieu sur l'article 32, 2^e et 3^e alinéas, de la constitution, qui prévoit qu'en règle générale les cantons sont chargés de l'exécution des dispositions fédérales et que les organisations compétentes peuvent être appelées à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution.

Articles 178 à 180 Contrôle, obligation de renseigner et collaboration entre autorités

Comme dans le droit en vigueur (paiements directs, contributions à l'exploitation agricole du sol et aux frais des détenteurs de bétail, économie laitière, loi sur le blé, etc.), c'est aux organes chargés de l'exécution qu'il incombe d'ordonner les contrôles et les enquêtes nécessaires. A l'exemple de la loi sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11), il est stipulé que les autorités se prêtent mutuellement assistance.

Article 181 Données indispensables à l'exécution

Afin d'exécuter la loi, les autorités doivent disposer des éléments et des données de base appropriés. L'article 181 régit leur relevé et leur adaptation à la statistique fédérale.

Les données proviennent de différentes sources. L'administration et le contrôle des mesures de politique agricole (paiements directs et contingents laitiers notamment) nécessitent le relevé de nombreux paramètres. Leur collecte et leur analyse représentent une source d'informations importante. L'OFAG, en collaboration avec les offices fédéraux de la statistique et de l'informatique, a déjà mis au point un système permettant de traiter les données relatives aux exploitations.

La situation économique de l'agriculture est évaluée, tant à l'échelon de la branche qu'à celui de l'exploitation, au moyen d'enquêtes comptables réalisées auprès d'un échantillon d'entreprises. La Station de recherches en économie et technologie rurales de Tänikon estime qu'il faut disposer chaque année des résultats comptables de quelque 4000 domaines agricoles satisfaisant à ces critères.

Les données nécessaires à l'observation du marché seront des facteurs de plus en plus déterminants pour la réussite des entrepreneurs. En même temps, elles sont utiles à l'exécution des mesures de politique agricole, notamment de celles figurant au titre 2. Des informations permettant d'apprécier les incidences de l'agriculture sur le patrimoine naturel et sur l'entretien du paysage rural seront aussi nécessaires.

En vertu du 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut prendre des dispositions visant à adapter les relevés et les registres dans les domaines mentionnés au 1^{er} alinéa à la base des données statistiques et à exploiter les effets de synergie. De telles dispositions figurent déjà dans l'ordonnance du 22 juin 1994 sur les données d'exploitations agricoles (RS 431.914).

Le 3^e alinéa concerne le principe de la délégation des tâches fédérales portant sur le relevé et le traitement des informations nécessaires à l'exécution. Plusieurs organismes sont associés à la collecte et au traitement des données précitées, dont l'Office fédéral de la statistique, l'OFAG, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, les cantons, les stations fédérales de recherches agronomiques, notamment la Station de recherches en économie et technologie rurales de Tänikon et l'Union suisse des paysans. Afin d'éviter les doubles emplois, ces organismes fixent de concert les priorités relatives au relevé et à la diffusion des informations. La coordination permet de tirer le meilleur parti des ressources engagées. Lorsque le relevé et le traitement des données sortent du champ d'activité des intéressés, le Conseil fédéral peut verser des indemnités. Toutefois, les travaux accomplis par les cantons ne seront pas systématiquement indemnisés.

Le 4^e alinéa habilite le service fédéral compétent à traiter à des fins statistiques les données relevées dans le cadre de l'exécution de la loi sur l'agriculture. Pour autant que la protection des données soit garantie, les informations peuvent ainsi être communiquées à d'autres services qui en ont besoin aux fins précitées. L'article 4 de la loi sur la statistique fédérale (RS 431.01) prévoit expressément cette possibilité. Les dispositions adéquates ont été adoptées dans le domaine agricole, où des données statistiques et les informations servant à la mise en oeuvre sont déjà collectées et traitées en commun par plusieurs organismes. Bien entendu, il y a lieu de respecter le principe de la proportionnalité. Les principes prévus dans la loi sur la protection des données (RS 235.1) et les dispositions pertinentes de la loi sur la statistique fédérale font foi en ce qui concerne les droits fondamentaux des personnes concernées par le traitement de données administratives.

Article 182 Commission consultative

Les dispositions d'exécution importantes ainsi que les mesures de mise en oeuvre d'intérêt général sont soumises *pour examen* à la commission consultative, dont le nombre de membres ne doit pas dépasser 15 personnes par souci d'efficacité. Les autorités conseillées pourront ainsi se faire une meilleure idée du point de vue des milieux concernés sur des questions importantes et les approches proposées. Les membres ne doivent pas être considérés comme de simples représentants des groupes d'intérêt, mais comme des experts au sens de l'article 104 cst. C'est la procédure de consultation officielle qui permet de prendre en considération les différents intérêts (art. 32, 2^e et 3^e al., cst.).

Pour une bonne part, le rôle des commissions de spécialistes actuelles (art. 4 LAgr) peut être assumé par les organisations professionnelles. Au besoin, il est loisible aux autorités de mettre sur pied, en tout temps, des groupes de travail pour des tâches déterminées.

Article 183 Abrogation du droit en vigueur

Cet article énumère les 14 textes législatifs (y compris la LAgr) qui seront abrogés suite à l'entrée en vigueur de la loi unique.

Article 184 Modification du droit en vigueur

Les modifications prévues aux 1^{er} et 2^e alinéas s'imposent en raison des voies de droit prévues à l'article 164.

Le 3^e alinéa entraîne plusieurs modifications de la loi sur le tarif des douanes (LTaD).

Selon le texte actuel de l'article 4, 3^e alinéa LTaD, le Conseil fédéral peut, conformément aux conditions prévues dans la phrase introductive, réduire les taux dans une mesure appropriée (let. a) ou ordonner de renoncer temporairement à la perception, totalement ou partiellement, des droits grevant des marchandises déterminées (let. b).

La mise en oeuvre de l'accord agricole du GATT (cycle d'Uruguay) et l'adhésion à l'OMC (modification législative découlant des accords du GATT) ont permis de donner, s'agissant de produits agricoles, une assise juridique à des contingents tarifaires supplémentaires, relevant du droit suisse, conformément à l'article 29 OAgr, dans sa version du 17 mai 1995.

Après l'adhésion à l'UE de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande, on s'est efforcé de préserver - dans le cadre de l'AELE - le volume des échanges. Sont concernés les produits de l'industrie de transformation, tels que les limonades, les cigarettes, etc., auxquels la loi sur l'agriculture en vigueur n'est pas applicable. Dans le cadre des contingents tarifaires, il a été convenu que ces échanges ne seraient pas assujettis à des droits de douane, tant qu'une solution contractuelle n'aura pas été trouvée avec Bruxelles. Les Chambres fédérales ont approuvé cette mesure une première fois lorsque le Conseil fédéral leur a présenté son rapport sur les mesures tarifaires douanières applicables durant le premier semestre 1995 (FF 1995 IV 430).

Dans un souci de clarté, le Conseil fédéral se voit conférer la compétence explicite de fixer des contingents tarifaires en vertu de l'article 4, 3^e alinéa, de la LTaD. Conséquence: les contingents ne seront plus limités aux produits couverts par la loi sur l'agriculture, mais pourront être étendus à tout le panier de la ménagère.

Selon l'article 13 LTaD, le Conseil fédéral fait rapport au Parlement tous les six mois, pour autant qu'il ait adopté l'une ou l'autre des mesures prévues aux articles 4 à 7. Les Chambres décident si celles-ci doivent demeurer en vigueur, être complétées ou modifiées.

La formulation de l'article 10, 3^e alinéa, LTaD, est adaptée à l'article 18, 4^e alinéa, du projet de loi. Pour ce qui est du 4^e alinéa, il s'agit d'une simple adaptation rédactionnelle des renvois à la LAgr.

Le 5^e alinéa se rapporte à la révision en cours de la législation sur l'alcool (RS 680), qui crée la base légale permettant de transférer à l'OFAG l'exécution des affaires liées à l'utilisation de produits à distiller (art. 71, al. 1^{bis} [nouveau],

de la loi sur l'alcool). Les dispositions de caractère économique concernant les pommes de terre, les fruits et leurs dérivés peuvent dès lors être abrogées. Les mesures nécessaires à la mise en valeur des pommes de terre et des fruits s'appuieront à l'avenir respectivement sur l'article 54 et sur l'article 55.

Le 6^e alinéa concerne la modification de la loi sur les denrées alimentaires; il convient d'adapter les références à la loi sur l'agriculture.

Article 185 Dispositions transitoires

Le 1^{er} alinéa réglemente le passage du droit en vigueur à la nouvelle législation et garantit ainsi en premier lieu la continuation de situations apparues sous le régime de la loi actuelle: par exemple la reprise de la production de viande ou d'oeufs après une réduction des effectifs ou une cessation d'exploitation (art. 19e, 2^e al., LAgr), l'interdiction de désaffectation applicable aux améliorations foncières (art. 85 LAgr).

Economie laitière

Le passage de l'ancienne à la nouvelle organisation peut se faire en une seule étape. Le 2^e alinéa garantit le bon déroulement de la réorganisation (let. a et b). En outre, la Confédération apportera un soutien à l'acquisition du capital destiné à financer le stockage, jusques et y compris l'affinage, des fromages à pâte dure et à pâte mi-dure (let. c). Afin d'assurer l'offre de lait produit sans ensilage, un supplément sera versé à cet effet durant une phase transitoire (let. d). Le 3^e alinéa garantit les moyens financiers suffisants afin que le prix du lait ne baisse pas trop au début de la période transitoire.

En vertu du 4^e alinéa, le Conseil fédéral peut déroger temporairement à la loi. Il est nécessaire de prévoir cette possibilité car les dispositions sur l'économie laitière se réfèrent exclusivement au nouveau système; il faut dès lors créer une base légale suffisante pour les réglementations de transition qui se fondent entièrement ou partiellement sur l'ancien droit.

Le Conseil fédéral disposera ainsi d'un instrument souple pour gérer la transition. Il pourra mieux réagir aux changements pendant cette phase que si les réglementations actuelles avaient été reprises telles quelles dans les dispositions transitoires de la nouvelle loi. Mais dans l'ensemble, il s'agit plutôt de points secondaires. Comme on l'explique au chiffre 223.15, les dispositions centrales de la réglementation en vigueur seront abrogées simultanément au début de la période transitoire.

La dissolution des organisations semi-étatiques, telles que l'Union suisse du commerce de fromage (USF) et la BUTYRA, est en préparation. On attachera une importance particulière à la réduction des stocks résultant du système du prix garanti actuel et à la remise de la marchandise (p. ex. fromages de l'Union) aux opérateurs du marché (affineurs, sociétés commerciales de l'USF). Comme le niveau des prix ne pourra être abaissé que progressivement durant la période transitoire, il n'y a aucune raison de craindre d'importantes pertes financières sur la marchandise stockée (fromage, beurre). Les aides prévues - elles seront réduites seulement au cours de la période transitoire - permettent d'intervenir sur les marchés.

Transfert des fonds consacrés au soutien interne

Le 5^e alinéa correspond à la disposition transitoire intégrée dans la LAgr lors de l'adaptation du droit suisse à l'accord de l'OMC. La Suisse s'est notamment engagée à réduire le soutien interne lié à la production de 20 pour cent par rapport à la période de référence 1986-1988; ce soutien passera de 5321 à 4257 millions de francs. A la fin de l'année 1994, ce soutien se montait encore à 4787 millions. Il convient dès lors de le réduire d'ici à l'an 2000 de 530 millions, soit de quelque 90 millions annuellement. Les moyens financiers que la Confédération affecte aux mesures conformes à l'OMC doivent être augmentés au moins d'autant.

Les engagements pris en vertu des accords de l'OMC nécessitent aussi des adaptations en ce qui concerne l'accès au marché, ainsi qu'une diminution des primes à l'exportation et des quantités exportées à l'aide de subventions (réduction de l'ensemble du soutien lié aux produits). Les mesures qui devront être prises à cet effet entraîneront un manque à gagner supplémentaire pour l'agriculture. Au total, il faudra augmenter d'au moins 150 millions par année les fonds destinés à compenser la réduction du soutien exigée par l'accord agricole de l'OMC. En conséquence, le 5^e alinéa représente une sorte de filet de sécurité.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

Les deux étapes de la réforme n'ont pas les mêmes incidences financières pour la Confédération.

Première étape: incidence notable sur les finances fédérales

Si elle veut séparer plus nettement la politique des prix de celle des revenus tout en renforçant les incitations économiques dans le domaine de l'environnement, la Confédération doit redistribuer ses enveloppes financières. Les dépenses affectées à la garantie des prix et de l'écoulement diminuent tandis que les paiements directs augmentent. En outre, l'allégement dont bénéficient les consommateurs grâce à cette répartition implique une charge supplémentaire pour l'Etat. Les articles 31a et 31b LAgr adoptés par le Parlement en 1992 en constituent la base légale. Le processus est déjà bien avancé. Les nouveaux paiements directs ont augmenté de 1085 millions de francs de 1993 à 1996.

Deuxième étape: faible incidence sur les finances fédérales

L'assouplissement des interventions étatiques sur les marchés, destinées à améliorer la compétitivité, fait l'objet de la deuxième étape. L'assise juridique de la garantie des prix et de l'écoulement sera abrogée. La nouvelle loi réunit les prescriptions ayant trait aux conditions-cadre fixées pour la vente des produits, les paiements directs et l'amélioration des bases de production. A une exception près, il n'est pas prévu de créer de nouveaux types de subventionnement. Les dépenses fédérales sont tributaires de la suite du processus de réforme et non de la nouvelle base légale. Elles dépendent en particulier de la vitesse à laquelle le soutien lié au produit sera réduit et de l'évolution des paiements directs et des aides à l'investissement. Celle-là sera plutôt fonction de l'évolution du marché et des décisions politiques ultérieures que de la base légale. A terme, le besoin en paiements directs serait bien plus grand sans la nouvelle loi qui améliorera la compétitivité de l'agriculture.

Nous donnons ci-après une estimation des moyens financiers supplémentaires qui seront nécessaires en l'an 2002 (ch. 311) et un aperçu du développement prévu dans la planification financière jusqu'en 1999 (ch. 312), suivi d'un commentaire sur le frein aux dépenses (ch. 313).

Réduction de prix dépassant les exigences de l'OMC

Les conséquences de la ratification de l'accord agricole GATT/OMC sur l'agriculture suisse ont été évaluées⁷¹. Les chiffres indiqués à l'époque se fondaient sur les calculs de l'Institut d'économie rurale de l'EPF de Zurich (IER)⁷². Ils reposaient sur l'hypothèse d'une évolution des structures, comparable à celle des années quatre-vingt, atteignant 1,5 pour cent. Dans le message, nous avons de plus supposé un taux d'inflation de 1,5 pour cent. Sur cette base, l'IER a calculé qu'à la fin de la période de transition, des paiements directs supplémentaires de l'ordre de 0,8 à 1,3 milliard de francs par an seraient nécessaires pour maintenir le revenu des exploitations restantes. Ces paiements devraient par conséquent augmenter annuellement de 150 millions de francs jusqu'au terme de la période transitoire de six ans fixée par l'OMC. Ils permettraient de compenser les effets de la réduction du soutien de l'agriculture, convenue dans le cadre de l'OMC (accès aux marchés, soutien interne, subventions à l'exportation), sans que des mesures supplémentaires s'imposent.

La présente réforme prévoit une diminution des interventions régulatrices de l'Etat sur les marchés, allant au-delà de la simple réduction du soutien exigée par l'accord agricole de l'OMC. Ce n'est qu'à la suite de cette réforme que les lois du marché commenceront à jouer dans plusieurs branches importantes. L'objectif est de préserver, pour l'agriculture suisse, des parts de marché appropriées en dépit d'une concurrence intérieure et étrangère renforcée. Les instruments en vigueur n'ont pas pu faire barrage aux nouvelles baisses de prix. Les prix de la viande ont sensiblement fléchi, avant de s'effondrer suite à la maladie de la vache folle (ESB). Comme les cours du marché du beurre et du fromage étaient à la baisse, le Conseil fédéral a dû réduire le prix du lait pour pouvoir en tant soit peu respecter le budget du compte laitier voté par le Parlement. Réforme ou non, il faut s'attendre à ce que les prix tombent au-dessous du niveau maximum des engagements pris dans le cadre de l'OMC. Il en sera de même du soutien interne lié aux produits. En revanche, le coût du secteur alimentaire pour l'économie devrait diminuer en raison de son efficience accrue.

⁷¹ Message 2 GATT, ch. 431.11

⁷² Rieder P., Röstli A., Jörin R., *Auswirkungen der GATT-Uruguay-Runde auf die schweizerische Landwirtschaft*, Zurich 1994

Pronostic difficile

Comme les recettes de l'agriculture sont tributaires de l'évolution des marchés en Suisse et à l'étranger, il est difficile de les estimer pour l'an 2002. Les difficultés liées à l'évaluation des incidences financières ont déjà été évoquées dans le message relatif à la politique agricole avec des paiements directs compensatoires⁷³. Le prix des agents de production influe sur les coûts, ainsi que sur l'évolution des structures qui, à son tour, dépend de l'évolution de l'économie dans son ensemble. Pour quantifier les incidences, il faut donc se fonder sur des hypothèses et bien définir le scénario. L'IER a été chargé de cette tâche⁷⁴. Le commentaire ci-après se fonde sur ses travaux.

Scénario et hypothèses

Suite à la séparation de la politique des revenus de celle des prix ainsi qu'à la diminution de la densité normative, le niveau des prix connaîtra une baisse limitée, de sorte que les prix agricoles en Suisse se rapprocheront dans une certaine mesure des prix pratiqués dans l'UE. Une adhésion de la Suisse à l'Union aurait toutefois des conséquences plus nettes. Le cas échéant, celles-ci devraient être exposées dans un message publié après la conclusion des négociations, compte tenu des résultats obtenus. Pour le moment, nous nous bornons à mentionner les incidences de la réforme interne, décrite dans le présent message. Nous partons du principe que les droits de douane conformes à l'OMC seront maintenus, les résultats des négociations bilatérales demeurant réservés. Etant donné l'augmentation de la concurrence étrangère (tourisme alimentaire) et le renforcement de la concurrence dans le pays, il faut s'attendre à ce que les prix continuent de baisser. Les estimations se fondent sur l'hypothèse que l'écart de prix par rapport à l'UE se réduira d'environ 50 pour cent en moyenne d'ici à l'an 2002. Cela signifie, par exemple, qu'un prix à la production, aujourd'hui deux fois plus élevé que le prix pratiqué dans l'Union, dépasserait ce dernier de 50 pour cent. Le producteur suisse subirait alors un manque à gagner de 25 pour cent. Pour calculer la diminution des coûts, on a admis une augmentation de la productivité d'un pour cent par année et une diminution annuelle du nombre d'exploitations de deux pour cent. Même sans pression économique supplémentaire, l'évolution structurelle serait probablement semblable ces prochaines années, vu la pyramide des âges des chefs d'exploitation, le nombre d'exploitations sans successeur et d'élèves inscrits

73 FF 1992 II 55 ss

74 Rieder P.; Rösti A.; Jörin R.; *Auswirkungen der Agrarpolitik 2002, notwendige Stützung für die Landwirtschaft in Abhängigkeit veränderter Rahmenbedingungen*, Zurich 1996

dans les écoles d'agriculture⁷⁵. Le revenu des exploitations restantes devrait suivre l'évolution des revenus dans les autres secteurs économiques, partant des chiffres de 1995. On table ici sur une croissance réelle d'un pour cent.

Résultats de l'estimation

Si les prix évoluaient comme prévu, la valeur de la production finale de l'agriculture baisserait de 1,9 milliard de francs (1995: 8,9 mia). La diminution des coûts de l'agriculture, estimée à 0,7 milliard de francs, comprend aussi bien les économies réalisées sur les agents de production que les incidences de l'évolution structurelle sur le travail et le capital. On estime les paiements directs supplémentaires à 1,2 milliard de francs, le recul des dépenses fédérales pour la garantie des prix et de l'écoulement à 0,5 milliard et les fonds supplémentaires que la Confédération devra mettre à disposition à 0,7 milliard. Les dépenses des consommateurs pour la part de matières premières dans les aliments produits en Suisse seront réduites de 1,4 milliard de francs. Cette économie est possible, grâce aux dépenses fédérales supplémentaires de 0,7 milliard de francs, destinées à rétribuer les prestations d'intérêt général, en lieu et place des prix à la production, et à la baisse du coût de l'agriculture pour l'économie, estimée à 0,7 milliard de francs.

On s'attend à une diminution des coûts non seulement dans l'agriculture, mais aussi dans les secteurs situés en amont et en aval. A l'heure actuelle, la part de la matière première ne représente qu'un tiers des dépenses des consommateurs consacrées aux denrées alimentaires du pays, alors que la marge des entreprises de transformation et du commerce en constitue les deux tiers. Cependant, ces derniers secteurs subiront également, dans plusieurs branches, une plus forte pression en raison de l'augmentation de la concurrence. La baisse des coûts dans ces domaines n'est guère chiffrable, mais elle devrait être plusieurs fois supérieure à celle que connaîtra l'agriculture.

Réserves

En 1996, la situation initiale s'est sensiblement modifiée. Nous ne disposons pas de suffisamment de données sur les coûts et les revenus de l'agriculture pour établir un calcul. A elles seules, les décisions concernant le revenu paysan prises par le Conseil fédéral le 24 janvier 1996 entraînent une importante redistribution. Suite aux réductions des prix administrés, la production finale baissera de 300 millions de francs environ et les paiements directs augmenteront d'autant. Au total, le budget 1996, y compris les crédits supplémentaires, est

⁷⁵ Gerber W., *Altersstruktur und Strukturwandel in der Landwirtschaft*, Berne, 1994

supérieur de 436 millions de francs au compte 1995. Le développement résultant des calculs de l'EPFZ est donc anticipé pour les trois prochaines années.

Conséquences financières pour l'agriculture et la Confédération et incidences économiques

Aperçu 4

	Changement absolu de 1995 à 2002 (en mio. de fr.)	Changement annuel (en mio. de fr.)
a. Production finale de l'agriculture (manque à gagner y compris dépenses de la Confédération pour le soutien des prix et de l'écoulement)	- 1 930	- 275
b. Coûts de l'agriculture (prestations fournies, travail et capital investis = diminution des coûts pour l'économie)	- 700	- 100
c. Paiements directs et aides à l'investis- sissement (besoins supplémentaires, a-b)	+ 1 230	+ 175
d. Dépenses de la Confédération pour le soutien des prix et de l'écoulement (économies)	- 530	- 75
e. Total dépenses de la Confédération (c-d)	+ 700	+ 100
f. Allègement pour les consommateurs (a-d)	- 1 400	- 200

Les chiffres indiqués sont des valeurs réelles. Il est pratiquement impossible de prévoir les incidences de l'inflation. On peut cependant supposer que la baisse des prix en valeur nominale sera d'autant plus lente que le taux d'inflation sera élevé. L'inflation peut également faire monter les prix nominaux des denrées alimentaires dans d'autres pays. Si la Suisse enregistrerait un taux plus élevé, cela pourrait affaiblir le franc et ainsi atténuer les différences de prix par rapport à l'étranger. Il a fallu se fonder sur un taux d'inflation hypothétique pour évaluer les conséquences de l'accord agricole de l'OMC sur l'agriculture, car cet accord exige une réduction du soutien en valeur nominale. Ce n'est pas le cas pour la réforme interne. En considération de l'interrelation entre les prix à

la production et l'inflation, nous avons donc renoncé à inclure un taux déterminé dans nos estimations.

Analyse de sensibilité

Si l'on admet que l'inflation augmente d'un pour cent, une compensation intégrale exigerait une somme annuelle de 100 millions de francs en paiements directs supplémentaires. Pour compenser l'augmentation d'un pour cent de l'inflation sur la rémunération des prestations d'intérêt public, c'est-à-dire, sur les paiements directs, il faut compter un montant annuel supplémentaire de 30 millions de francs.

Une évolution structurelle supplémentaire d'un pour cent ferait baisser de 200 millions de francs l'augmentation des fonds exigée au titre des paiements directs.

Sans la croissance réelle des revenus d'un pour cent par année, prévue dans le scénario, les fonds supplémentaires nécessaires à l'octroi des paiements directs seraient également inférieurs de 200 millions. L'augmentation annuelle des dépenses de la Confédération serait de 30 millions de francs moins élevée.

312 Planification des moyens financiers jusqu'en 1999

Le plan financier du 29 février 1996 indique les dépenses de la Confédération en faveur de l'agriculture et de l'alimentation pour les années prévues pour 1997 à 1999. Des précisions concernant le développement des différents postes de dépenses ne peuvent être fournies au-delà de cette période.

Les estimations pour les années suivantes seront présentées au Parlement dans le message annoncé au chiffre 131.2.

*Dépenses de la Confédération en faveur de l'agriculture et de l'alimentation*⁷⁶. *Budget et planification financière jusqu'en 1999*
(en mio. de fr.)

Tableau 2

	Budget et crédits supplémentaires ⁷⁷		Planification financière	
	1996	1997	1998	1999
Dépenses totales	3965	3931	4035	4018
1. Administration	43	45	46	47
2. Amélioration des bases de production	350	356	360	363
dont:				
recherche	106	106	106	107
formation et vulgarisation	43	45	45	45
contributions pour les améliorations structurelles	85	85	85	85
crédits d'investissement, y compris aide aux exploitations paysannes	5	5	7	8
élevage	24	24	24	24
3. Prix et écoulement garantis	1254	1098	1054	902
dont:				
production végétale	225	229	229	205
production animale	107	52	53	53
économie laitière	922	817	772	644
4. Paiements directs	2318	2432	2575	2706
dont:				
paiements directs complémentaires	890	860	830	800
compensation des désavantages comparatifs	423	421	420	420
paiements directs écologiques	578	699	821	941
paiements directs destinés à orienter la production	339	363	410	450
allocations familiales	88	89	94	95

⁷⁶ A l'exclusion des dépenses pour la mise en valeur des fruits et des pommes de terre

⁷⁷ Y compris les crédits supplémentaires (paiements directs: 180 mio.; allégement du marché de la viande, ESB: 55 mio.)

Lors de la votation du 12 mars 1995, le peuple et les cantons ont dit oui à l'arrêté fédéral du 7 octobre 1994 sur le frein aux dépenses. En vertu de l'article 88, 2^e alinéa, cst., les dispositions législatives et les arrêtés fédéraux de portée générale relatifs aux subventions qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés à la majorité de tous les membres dans chaque Conseil (majorité qualifiée).

La nouvelle loi sur l'agriculture constitue le cadre légal dans lequel évoluera la politique agricole. Les incidences financières directes résultent du passage du soutien lié au produit aux paiements directs. En principe, les mesures de soutien des prix seront revues à la baisse, alors que les paiements directs d'importance seront encore augmentés après l'entrée en vigueur de la loi. Il en va de même des crédits d'investissements. Dans l'ensemble, les dépenses de la Confédération consacrées à l'agriculture et à l'alimentation augmenteront encore, une fois la loi entrée en vigueur. Les limites inférieures fixées à 20 millions de francs pour les dépenses uniques et à 2 millions pour les dépenses périodiques sont dépassées pour presque toutes les mesures. A l'exception de l'octroi de contributions pour les animaux autres que les vaches consommant des fourrages grossiers, on ne prévoit pas de nouvelles subventions. Le frein aux dépenses ne devrait pas se limiter à certaines mesures prévues dans la loi, mais à l'ensemble des dispositions, car la politique agricole repose sur une conception bien définie. Si on retire certains éléments, tout l'édifice risque de s'écrouler. Une liste des dispositions relatives au subventionnement, indiquant les dispositions reconduites, les nouvelles dispositions et l'augmentation du subventionnement, est néanmoins annexée à la partie I du message (après le projet de la loi sur l'agriculture).

32 Effets sur l'état du personnel

La déréglementation des marchés libère des capacités que le développement du système des paiements directs n'absorbera sans doute pas entièrement. Conséquence à long terme: la Confédération aura besoin de moins de personnel pour mener à bien sa politique.

A l'heure actuelle, la mise en oeuvre de la réforme au niveau des ordonnances ainsi que la préparation d'une transition aussi harmonieuse que possible exigent de gros efforts de la part des autorités administratives. Ces travaux doivent être

effectués parallèlement à l'exécution du droit en vigueur. Par conséquent, il faudra attendre la fin des périodes de transition pour réaliser des économies substantielles.

33 Conséquences pour les cantons et les communes

Les communes ne sont guère concernées par les modifications proposées, les cantons le sont uniquement au plan de l'exécution. Ils n'auront en particulier pas de charges financières supplémentaires à supporter. Le personnel nécessaire aux cantons dans le domaine des paiements directs écologiques pourrait augmenter légèrement suite à la plus forte participation des agriculteurs aux programmes écologiques. Ce n'est toutefois pas une conséquence des présentes propositions de réforme, mais le résultat de l'introduction, en 1993, de l'article 31b dans la loi sur l'agriculture.

34 Conséquences économiques

L'agriculture n'est pas un très grand secteur de l'économie, sa part au produit intérieur brut étant de 1,4 pour cent seulement. Si l'on y ajoute les paiements directs alloués au titre de la rémunération des prestations d'intérêt général, cette part passe à 2 pour cent. La redistribution des moyens financiers aura certes une forte incidence sur l'agriculture, mais ses répercussions sur l'ensemble de l'économie n'en demeurent pas moins limitées. Dans les régions rurales, l'agriculture a néanmoins un poids plus grand.

L'allègement dont bénéficient les consommateurs (ch. 31), estimé à 1,4 milliard de francs, représente 4 pour cent de l'ensemble des dépenses que les Suisses consacrent aux denrées alimentaires. Mais si l'on considère la part produite dans le pays, qui s'élève à 70 pour cent, la réduction de prix est alors de 5 à 6 pour cent. Comme nous l'avons dit au chiffre 31, on peut espérer que l'industrie de transformation et le commerce diminuent leur marge au moins d'autant.

35 Conséquences sur l'environnement

La durabilité est, avec l'amélioration de la compétitivité, l'un des deux objectifs (ch. 112.1) sur lesquels s'est concentrée la première étape de la réforme. La

stratégie d'incitation prévoyant des contributions écologiques apporte une contribution importante dans les domaines de la protection des eaux, de l'environnement, de la nature et des animaux. La compensation par les paiements directs écologiques d'une bonne partie de la réduction des prix nous a permis d'intégrer les aspects écologiques dans la politique des revenus. Grâce à cette stratégie, plus de 90 pour cent des exploitations opéreront probablement pour la production intégrée ou la culture biologique d'ici à la fin de la période transitoire.

Dans le cadre de la deuxième étape, l'octroi de paiements directs est subordonné à des prestations écologiques. On aura ainsi l'assurance que tous les agriculteurs qui reçoivent des paiements directs produisent en respectant l'environnement. Dans les cinq ans au plus tard suivant l'entrée en vigueur de la loi sur l'environnement (révisée), le Conseil fédéral fera rapport au Parlement sur l'amélioration de la situation dans l'agriculture (motion du Conseil des Etats 94.3005 du 2 juin 1994). La réalisation de l'objectif relatif aux surfaces de compensation écologique jouera un rôle important pour ce qui est du paysage. Ces surfaces devront représenter 65'000 ha en plaine (ch. 232.1).

4 Programme de la législature

La deuxième étape de la réforme agricole est conforme aux mesures envisagées dans le programme de la législature 1991-1995; elle fait partie intégrante des points forts de la politique gouvernementale 1995-1999.

5 Relation avec l'OMC et le droit européen

51 Organisation mondiale du commerce

Les dispositions du présent projet de loi relatives aux importations et aux exportations reprennent, sous une nouvelle forme et avec des changements de fond ponctuels, les modifications apportées en 1994 à la législation suisse, suite aux accords de l'OMC. Les réformes proposées doivent entre autres permettre à notre agriculture de supporter les effets de la réduction du soutien interne lié au produit ainsi que de la diminution de la protection douanière et des subventions à l'exportation.

La réforme proposée est conçue de manière à rendre nos rapports avec l'UE aussi harmonieux que possible. Elle permettra à notre pays d'abaisser graduellement le niveau des prix et de mettre en place des structures compétitives dans les secteurs de la production, de la transformation et du commerce. Cette évolution s'impose, quels que soient nos rapports politiques avec l'UE. La base légale proposée nous offre les moyens de poursuivre une politique agricole autonome et facilite la transition vers une intégration plus poussée.

En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse devra adopter les règles de la politique agricole commune (PAC). Ses propres organisations de marché deviendraient alors caduques. En matière de politique structurelle, notamment pour ce qui a trait aux paiements directs et aux aides à l'investissement admis, la Suisse devrait respecter les dispositions communautaires, du moins en ce qui concerne le niveau des contributions. Le projet proposé dans le présent message n'a pas pour but d'anticiper de telles adaptations.

Tant que la Suisse ne sera pas membre de l'Union européenne, elle pourra maintenir ses propres réglementations, même si celles-ci ne correspondent pas au droit européen, par exemple en ce qui concerne la protection douanière. Cela n'est pas négatif en soi dans la mesure où ces réglementations n'entravent pas l'évolution du secteur alimentaire et ne l'orientent pas dans une mauvaise direction. Cette exigence a été particulièrement prise en considération dès le début de la réforme agricole et dans le cadre de la présente étape. Dans la plupart des domaines sans répercussions économiques directes, tels que la formation professionnelle, les matières auxiliaires, la protection des végétaux et la politique en matière de qualité, on a en règle générale adopté les normes reconnues par l'UE.

L'ouverture partielle et progressive des frontières à certains produits, sur une base réciproque, fait l'objet de négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE. Les solutions proposées dans le présent message permettent cette ouverture si les conditions requises sont remplies; elles offrent ainsi de nouvelles perspectives à notre agriculture.

6 Base juridique

61 Constitutionnalité

La nouvelle loi sur l'agriculture se fonde principalement sur l'article 31^{octies} cst. (ch. 611). Comme il confère à la Confédération de grandes compétences, il est superflu de citer dans le préambule d'autres articles, si ce n'est les articles 31^{bis} (ch. 612) et 32 (ch. 613).

Il est inutile de mentionner l'article céréalier 23^{bis}. Les dispositions de la loi sur l'agriculture ayant trait au blé, soit les dispositions économiques générales prévues au premier chapitre du titre 2, se fondent sur l'article agricole. L'article 23^{bis} fournira, jusqu'à sa suppression au terme de la période transitoire, la base juridique permettant de prendre des mesures supplémentaires en vertu de la loi sur le blé, notamment pour ce qui est des réserves (cf. partie II).

611 Article 31^{octies} de la constitution

L'article 31^{octies} a vu le jour au cours de la réforme, parallèlement à l'élaboration de la nouvelle loi sur l'agriculture. Les objectifs de la réforme comme les principales propositions de modification au niveau des mesures étaient déjà connus, puisqu'ils étaient définis dans le Septième rapport sur l'agriculture et ont été précisés dans les rapports publiés par les commissions d'experts. Au moment du vote final sur l'article 31^{octies} (21 déc. 1995), l'avant-projet de la loi sur l'agriculture était déjà en consultation⁷⁸. Le projet de loi est donc conforme à l'article constitutionnel.

L'article 31^{octies}, contre-projet du Parlement, n'a été commenté en détail dans aucun message. C'est pourquoi nous expliquons brièvement sa teneur en faisant quelques remarques quant à son application au niveau de la loi.

⁷⁸ DFEP, Deuxième étape de la réforme agricole 2002, proposition d'une nouvelle loi sur l'agriculture, document pour la procédure de consultation, octobre 1995

Article 31^{octies} de la constitution

1 La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et orientée vers le marché, contribue substantiellement:

- a. à l'approvisionnement assuré de la population;*
- b. au maintien des bases naturelles de l'existence et à l'entretien du paysage rural;*
- c. à l'occupation décentralisée du territoire.*

2 En complément des mesures d'entraide que l'on peut exiger de l'agriculture et en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.

3 Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture accomplisse ses tâches multifonctionnelles. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes:

- a. Elle complète le revenu paysan par le versement de paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à la condition que la preuve soit apportée qu'il est satisfait à des exigences de caractère écologique;*
- b. Elle encourage, au moyen d'incitations économiquement rentables, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale;*
- c. Elle édicte des prescriptions concernant la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires;*
- d. Elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'éléments fertilisants, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires;*
- e. Elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des contributions à l'investissement;*
- f. Elle peut édicter des prescriptions pour consolider la propriété foncière rurale.*

4 Elle engage à ces fins des crédits à affectation spéciale du domaine de l'agriculture et des moyens généraux de la Confédération.

Le 1^{er} alinéa énumère les tâches de l'agriculture, telles qu'elles sont décrites dans le Septième rapport. Le principe de la multifonctionnalité figure donc dans la Constitution. Les 2^e et 3^e alinéas définissent le cadre dans lequel sont prises les mesures nécessaires à la préservation d'une agriculture paysanne durable et compétitive. Le financement est réglé au 4^e alinéa.

611.1 1^{er} alinéa: Fonction de la production

La sécurité alimentaire était naguère le but principal de la politique agricole, ainsi que l'occupation décentralisée du territoire, son corollaire. Dorénavant, l'agriculture doit également fournir des prestations d'intérêt public, notamment en apportant une contribution substantielle à la conservation du patrimoine naturel et à l'entretien du paysage rural. L'occupation décentralisée du territoire reste un des objectifs, mais l'agriculture ne saurait l'atteindre à elle seule. La Confédération doit donc concevoir sa politique agricole en conséquence (2^e al.) et rétribuer les multiples tâches des agriculteurs (3^e al., let. a). Le 1^{er} alinéa prévoit aussi le maintien d'une agriculture productive, adaptée aux besoins du marché et respectueuse de l'environnement. La conjonction des deux fonctions, production et entretien, est dès lors garantie.

Lettre a: Approvisionnement assuré

Grâce à la production de denrées alimentaires et de matières premières à long terme, l'agriculture gardera sa capacité de produire, donc apportera une contribution substantielle à la sécurité alimentaire. Cela présuppose que des surfaces d'assolement suffisantes soient disponibles; la protection de ces surfaces est garantie par l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (art. 16 à 20; RS 700.1).

Lettre b: Fonction d'entretien

Bases naturelles de l'existence

Si elles n'étaient pas exploitées, les terres agricoles seraient recouvertes de forêts et ne pourraient être rendues à la production de denrées alimentaires qu'au prix de gros efforts. En les cultivant, on les conserve comme base de l'alimentation humaine.

Bon nombre de plantes et d'animaux sauvages, dont l'habitat n'est pas la forêt, vivent sur des terres cultivées. Ils contribuent à la biodiversité, élément essentiel du patrimoine naturel. Aussi la préservation de ces terres passe-t-elle par leur exploitation extensive.

Paysage rural

L'exploitation agricole marque de son empreinte les paysages ruraux, auxquels personne en Suisse ne voudrait renoncer et qui représentent un attrait touristique majeur.

La disposition constitutionnelle vise les prestations qui doivent être fournies dans ce domaine par une production durable et axée sur le marché. Eviter les atteintes à l'environnement et aux ressources naturelles (eau, air) n'est pas une prestation d'intérêt général, mais un devoir incombant à tout un chacun. Toutefois, cela n'exclut pas que ces objectifs (cf. commentaire du 3^e al., let. b) puissent être atteints au moyen d'incitations économiques.

Lettre c: Occupation décentralisée du territoire

Si elles ne pouvaient compter sur le concours de la population paysanne, bon nombre de communes rurales ne seraient guère viables. Mais à eux seuls les agriculteurs ne sont plus à même de garantir la viabilité de l'économie en zone rurale, d'où l'importance des emplois fournis par les secteurs secondaire et tertiaire (ch. 134.2).

611.2 2^e alinéa: Encouragement des exploitations paysannes

Le principe de subsidiarité régit toujours l'encouragement des exploitations paysannes cultivant le sol. L'Etat n'intervient que lorsque les opérateurs économiques d'une branche ne sont pas à même de s'entraider. Il peut alors déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Conformément au 2^e alinéa, la Confédération est tenue d'encourager les exploitations paysannes qui cultivent le sol. Le projet de loi limite par conséquent à ce type d'exploitations les mesures de soutien directes, telles que les paiements directs généraux et les aides à l'investissement accordées à titre individuel. Le droit foncier rural et la législation sur le bail à ferme agricole prévoient également des barrières (ch. 132.11). Cela freine considérablement le développement d'entreprises non paysannes. Leur part est du reste faible; en 1990, on comptait au total quelque 1500 exploitations en gérance⁷⁹. Cependant, l'obligation de soutenir les exploitations paysannes n'exclut pas que d'autres entreprises puissent bénéficier des mesures. En effet, il n'est guère possible d'exclure les exploitations non paysannes, lorsqu'il s'agit de créer des conditions-cadre favorables pour la production comme pour l'écoulement des produits (titre 2 de la loi). Cette remarque s'applique tout particulièrement à la protection douanière, mais également à la promotion des ventes et à l'allègement des marchés. L'interprofession acceptera les entreprises non paysannes. Ces dernières profitent aussi des résultats de la recherche et de la formation

⁷⁹ Septième rapport sur l'agriculture, tableau 10.

professionnelle. Mais les activités de la Confédération dans ces domaines seront adaptées aux besoins des exploitations paysannes. Le soutien direct accordé aux entreprises non paysannes se limitera aux mesures qui doivent concerner toutes les exploitations, si l'on veut atteindre les objectifs mentionnés au 1^{er} alinéa. Nous pensons notamment à l'encouragement des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux (3^e al., let. b). Contrairement aux mesures d'encouragement, les prescriptions édictées par la Confédération s'appliquent toujours à toutes les entreprises (3^e al., let. c, d et f).

611.3 3^e alinéa: Conception des mesures conforme aux tâches incombant à l'agriculture

La Confédération concevra ses mesures de manière à permettre à l'agriculture d'accomplir les multiples tâches définies au 1^{er} alinéa. Elle se verra attribuer non seulement des compétences (let. e et f) mais aussi des devoirs (let. a à d). La liste n'est pas exhaustive, comme le laisse entendre le mot «notamment». Des mesures supplémentaires en faveur du maintien de la production, par laquelle l'agriculture doit fournir ses prestations, sont indispensables (titre 2 de la loi). Elles sont destinées à aider le secteur primaire, afin qu'il obtienne le meilleur prix pour ses produits, ce qui aura pour effet de limiter le recours aux paiements directs. Quoique la mesure d'accompagnement social (titre 4) ne soit pas mentionnée, elle répond à une nécessité - du moins temporaire - si l'on veut atteindre les objectifs définis au 1^{er} alinéa et respecter les conditions-cadre fixées au 2^e alinéa. Il en va de même des prescriptions relatives à la protection des végétaux et des matières auxiliaires de l'agriculture (titre 7). Elles sont un instrument efficace et peu coûteux servant à promouvoir la production durable (1^{er} al.) ainsi qu'un moyen important pour atteindre les objectifs visés au 3^e alinéa, lettre d.

Lettre a: Paiement directs

Complément du revenu paysan

La formulation choisie à la lettre a indique le caractère subsidiaire attribué aux paiements directs. La production et la vente des produits représentent la base du revenu agricole. Plus le prix de vente des produits parviendra à couvrir les coûts, moins il faudra de paiements directs, d'où l'intérêt public de la valeur ajoutée élevée provenant de la production. Concernant l'entraide (2^e al.) que l'on peut exiger des agriculteurs, elle doit les inciter non seulement à comprimer les coûts, mais encore à améliorer le prix des produits.

Rémunération équitable des prestations

Les paiements directs servent à rétribuer les prestations visées au 1^{er} alinéa. Celles-ci sont désignées comme «tâches multifonctionnelles» dans la phrase introductive du 3^e alinéa et souvent comme «prestations d'intérêt public» dans le langage courant. L'octroi de paiements directs en vertu de la lettre a garantit que la plupart de ces prestations seront fournies sur l'ensemble du territoire. La lettre b, de caractère subsidiaire, sert à encourager les prestations particulières, allant au-delà de celles que doivent fournir toutes les exploitations.

La rétribution équitable se réfère directement aux prestations d'intérêt public. Etant donné leur portée générale, il est impossible d'en exclure certaines personnes; il n'existe par ailleurs ni marché ni prix du marché. Par conséquent, la rétribution doit être déterminée en fonction des coûts. Il s'agit en l'occurrence de la différence entre les coûts d'une production durable et les recettes pouvant être tirées de la vente des produits par des exploitations paysannes performantes. Lorsque celles-ci sont à même de couvrir leurs frais pendant une longue période, la rétribution peut être considérée comme équitable. En ce qui concerne les exploitations moins performantes, elles n'ont droit qu'à la rétribution résultant de ce calcul, d'où la nécessité des paiements directs, qui garantissent un revenu de base. En principe, toutes les entreprises touchent le même montant pour une même prestation (p.ex. par hectare ou par animal). Ainsi, l'ampleur des prestations d'intérêt général, par exemple de l'exploitation durable des terres et les prestations fournies sur le marché influent-elles directement sur le revenu des agriculteurs. Un échelonnement ou des limites imposées par des raisons sociales demeurent réservés.

Preuve qu'il est satisfait à des exigences écologiques

Pour toucher une rétribution équitable en vertu de la lettre a, l'agriculteur doit prouver qu'il satisfait à des exigences écologiques. Cette disposition garantit que les objectifs visés au 1^{er} alinéa seront atteints.

Une production durable est exigée: les incidences négatives sur l'environnement et le sol doivent être limitées. Or, les prescriptions édictées jusqu'à présent par voie d'ordonnance ne suffisent pas à cet effet. L'article 14, 4^e alinéa, de la loi sur la protection des eaux, par exemple, limite l'épandage de l'engrais de ferme aux déjections de trois unités de gros bétail-fumure par hectare. Cette limite varie selon la zone. En revanche, pour ce qui est des prestations écologiques requises, un bilan de fumure équilibré est nécessaire, dans la mesure du possible. On exige un équilibre entre l'apport en éléments nutritifs pour les plantes et leur évacuation. C'est à cette condition et grâce à un assolement régulier et à une protection appropriée du sol que les agriculteurs parviendront à

empêcher que des éléments fertilisants pénètrent dans la nappe phréatique et les eaux de surface.

En outre, la preuve que les prestations requises sont fournies garantit qu'un minimum de prestations positives au sens de la lettre b sont apportées. Les prescriptions relatives à l'assolement et à la couverture du sol servent à maintenir la fertilité des terres cultivées; celle concernant la part minimale de surface de compensation écologique a pour objectif de sauvegarder la diversité biologique.

Il existe trois possibilités de subordonner le revenu équitable aux prestations écologiques requises:

1. seuls les paiements directs écologiques augmentent lorsque le soutien lié au produit est déplacé vers le soutien non lié au produit. Le revenu équitable ne saurait être atteint sans les contributions écologiques;
2. les prestations écologiques requises deviennent le préalable de tous les paiements directs;
3. elles deviennent par conséquent le préalable des paiements directs généraux prévus dans la deuxième section du titre 3 et, partant, d'une rétribution équitable. Les paiements directs écologiques devraient être accessibles à toutes les exploitations, si l'on veut que les prestations s'étendent à l'ensemble de la surface utile. La preuve que les prestations écologiques requises sont fournies n'est pas exigée explicitement, dans la loi, pour l'octroi des paiements directs destinés à orienter la production traités au titre 2, car leur finalité est différente et à eux seuls, ils ne suffiront pas à assurer une rétribution équitable.

Dans le projet de loi, nous proposons la troisième solution. Pendant une période transitoire de cinq ans (art. 185, 8^e al.), les agriculteurs à la tête d'entreprises paysannes toucheront des paiements directs généraux sans devoir apporter la preuve exigée pour les prestations écologiques. La stratégie incitative suivie jusqu'ici devrait cependant les amener à se convertir, pendant cette période, à la production intégrée, si bien que la plupart d'entre eux devraient ensuite être en mesure de fournir cette preuve. Ainsi, leur situation ne changera guère au moment où celle-ci deviendra obligatoire.

Interrogé lors du débat parlementaire, le chef du DFEP a déclaré que la lettre a ne modifiait en rien la position que le Conseil fédéral avait adoptée ces dernières années au sujet du développement des paiements directs complémentaires

(art. 31a LAgr) et écologiques (art. 31b LAgr). Les charges liées à l'octroi des différents types de paiements directs ne devront pas subir de changement dans les cinq ans à venir. Les agriculteurs disposeront donc d'un délai transitoire suffisant pour planifier - en tout cas à moyen terme - leurs mesures d'adaptation⁸⁰. Le projet de loi correspond dès lors à l'interprétation de l'article constitutionnel, telle qu'elle est ressortie des délibérations parlementaires.

Lettre b: Encouragement des méthodes de production particulièrement en accord avec la nature, respectueuses de l'environnement et de la vie animale

La Confédération encourage les formes de production qui sont:

- particulièrement en accord avec la nature, entre autres dans le domaine de la compensation écologique, c'est-à-dire les prestations prévues au 1^{er} alinéa;
- particulièrement respectueuses de l'environnement. Il s'agit d'observer des charges allant au-delà des exigences écologiques de la lettre a et qui limitent les risques de pollution;
- particulièrement respectueuses de la vie animale, en d'autres termes, celles qui sont conformes à des exigences plus sévères que les prescriptions sur la protection des animaux.

Les contributions devraient être suffisamment importantes pour inciter l'agriculteur à adopter les formes de production préconisées.

En ce qui concerne les contributions prévues pour les formes de production respectueuses de l'environnement, on objectera que la législation sur la protection de l'environnement et des eaux sanctionne déjà toute charge excessive. Mais les relations de cause à effet entre l'activité agricole et les pollutions ne sont souvent pas faciles à établir. Les prescriptions sont sommaires par rapport à la complexité des interdépendances. La poursuite pénale est peu efficace du fait qu'elle peut être engagée seulement de manière ponctuelle. Or, si l'on veut diminuer les atteintes à l'environnement, mieux vaut assortir les paiements directs de charges visant à en limiter le risque. Pour bénéficier des contributions, l'agriculteur devra être à même de prouver (données et pièces justificatives) qu'il respecte les normes. Ces considérations ne s'appliquent pas seulement à l'encouragement des prestations particulières visées à la lettre b, mais aussi et spécialement aux paiements directs alloués en vertu de la lettre a (ch. 113).

⁸⁰ Cf. Bulletin officiel E 1995 1223

Lettre c: Déclaration

La déclaration fait déjà l'objet de prescriptions dans les textes législatifs suivants:

1. Loi sur les denrées alimentaires (LDA, RS 817.0) et ordonnance d'exécution (ODA, RS 817.02), articles 22 et 23.

Doivent être déclarés: le pays de production, le traitement aux rayons ionisants et les organismes génétiquement modifiés.

2. Loi sur l'information des consommateurs (LIC, RS 944.0).

Selon la LIC, les représentants des consommateurs et les groupements économiques conviennent des biens pour lesquels une déclaration doit être fournie. Si les milieux concernés ne parviennent pas à un accord, le Conseil fédéral, après les avoir entendu, peut fixer la forme et le contenu de la déclaration par voie d'ordonnance.

3. Loi sur l'agriculture, articles 18a à 18c, désignation des produits.

Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions en la matière lorsque les produits sont élaborés selon un mode particulier, présentent des caractéristiques spécifiques ou se distinguent par leur origine. Objectif: promouvoir la qualité et la vente grâce à des indications précises. Dans le projet de loi, il s'agit des articles 13 à 15.

Lettre d: Protection de l'environnement

La mise en oeuvre de cette disposition s'appuie sur la législation relative à la protection de l'environnement et des eaux. La loi sur l'agriculture la concrétise notamment en définissant les paiements directs selon les lettres a et b. S'y ajoutent les prescriptions sur les matières auxiliaires de l'agriculture (titre 7).

La lettre d pourrait aussi servir de base constitutionnelle à d'autres mesures. Elle est le résultat de la discussion concernant les taxes d'incitation qui pourraient être perçues sur les engrais et sur les produits phytosanitaires. Ces taxes ont leur base constitutionnelle dans l'article sur la protection de l'environnement (art. 24^{septies}). Lors de la révision de la loi sur la protection de l'environnement, le Parlement a approuvé une motion qui charge le Conseil fédéral de présenter dans les cinq ans au plus tard un projet de loi instituant des

taxes d'incitation, au cas où les nouveaux instruments de politique environnementale et de politique agricole n'auraient pas les effets escomptés⁸¹.

Lettre e: Amélioration des bases de production

L'amélioration des bases de production et le renforcement de la capacité de rendement des agriculteurs sont par tradition des mesures auxquelles l'Etat participe. L'aide aux investissements est accordée avant tout aux personnes physiques cultivant le sol (titre 5). La recherche, la vulgarisation et la formation sont elles aussi orientées vers les besoins des exploitations paysannes (titre 6). Même s'il n'est pas mentionné de manière explicite, l'encouragement de la sélection végétale et animale va dans la même direction.

Lettre f: Consolidation de la propriété foncière rurale

Cette disposition, reprise de l'ancien article constitutionnel (art. 31^{bis}, 3^e al., let. b), forme la base de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RS 211.412.111) et de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (RS 221.213.2). La mise en valeur des terres en propriété ou en affermage est une caractéristique déterminante de toute exploitation paysanne cultivant le sol. Les deux lois donnent à l'agriculteur l'accès aux terres à des conditions supportables mais, vu leurs dispositions restrictives, elles ne lui permettent pas d'étendre la surface de son exploitation au point que celle-ci perde son caractère paysan.

611.4 4^e alinéa: Financement

Comme les recettes destinées à financer le secteur agricole seront peu élevées, la majeure partie des fonds seront prélevés sur les ressources générales de la Confédération. Le montant nécessaire est notamment déterminé par le droit des agriculteurs d'obtenir une rétribution équitable des prestations fournies, inscrit au 3^e alinéa, lettre a. L'article 6 du projet de loi prévoit que les crédits affectés à l'exécution des tâches principales seront débloqués par des arrêtés fédéraux simples dont la durée est limitée à quatre ans.

⁸¹ Motion du Conseil des Etats 94.3005 du 2 juin 1994

Article 31^{bis} de la constitution

¹*Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération prend des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens.*

²*Tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale, la Confédération peut édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie et prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques ou professions. Elle doit, sous réserve de l'alinéa 3, respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.*

³*Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:*

- a. pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence, ainsi que pour développer la capacité professionnelle des personnes qui exercent une activité indépendante dans ces branches ou professions;*
- b. abrogée;*
- c. pour protéger des régions dont l'économie est menacée;*
- d. pour remédier aux conséquences nuisibles, d'ordre économique ou social, des cartels ou des groupements analogues;*
- e. pour prendre des mesures de précaution en matière de défense nationale économique ainsi que pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.*

⁴*Les branches économiques et les professions ne seront protégées par des dispositions fondées sur les lettres a et b que si elles ont pris les mesures d'entraide qu'on peut équitablement exiger d'elles.*

⁵*La législation fédérale édictée en vertu de l'alinéa 3, lettres a et b, devra sauvegarder le développement des groupements fondés sur l'entraide.*

Rôle de la politique agricole

Les mesures de politique agricole contribuent à la réalisation d'importants objectifs prévus à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, cst.:

- les agriculteurs exercent une activité indépendante. Par conséquent, le développement de leur capacité professionnelle cadre avec l'objectif formulé à la lettre a.
- le maintien de l'agriculture est le principal moyen de préserver les régions dont l'économie est menacée (let. c). Seul, le secteur primaire est toutefois de moins en moins à même d'y parvenir (ch. 134.2).
- l'agriculture participe dans une large mesure à l'approvisionnement du pays en biens d'importance vitale (denrées alimentaires; let. e). Instrument principal: production, donc capacité de produire.

Principe de la subsidiarité

Tant que l'encouragement de l'agriculture reposait sur le 3^e alinéa, lettre b, les dispositions des 4^e et 5^e alinéas y étaient applicables. Maintenant, le principe de la subsidiarité est inscrit à l'article 31^{octies}, 2^e alinéa. Cependant, les principes énoncés aux 4^e et 5^e alinéas de l'article 31^{bis} resteront importants pour son application. Dans la mesure où les organisations qui ont pour principe l'assistance mutuelle seront mieux développées, on sera en droit d'exiger de l'agriculture un effort d'entraide accru.

613 Forme de l'acte à adopter et conditions selon l'article 32 de la constitution

Article 32 constitution

¹*Les dispositions prévues aux articles 31^{bis}, 31^{ter}, 2^e alinéa, 31^{quater}, 31^{quinquies} et 31^{octies}, 2^e et 3^e alinéas, ne pourront être établies que sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple. Pour les cas d'urgence survenant en période de perturbations économiques, l'article 89, 3^e alinéa, est réservé (l'art. 89, 3^e al., a été abrogé et remplacé par l'art. 89^{bis}).*

²*Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. En règle générale, ils seront chargés d'exécuter les dispositions fédérales.*

³*Les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution et pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution.*

Les exigences fixées à l'article 32 de la constitution sont remplies:

- 1^{er} alinéa: l'article 186 du projet soumet la loi au référendum;
- 2^e alinéa: selon l'article 175 du projet, l'exécution incombe aux cantons, pour autant qu'elle ne soit pas du ressort de la Confédération. Celle-ci leur a en effet délégué la majeure partie des tâches d'exécution;
- 3^e alinéa: les groupements économiques intéressés ont été consultés. Ils ont d'ailleurs participé aux travaux des commissions d'experts (ch. 12).

614 Initiative constitutionnelle en suspens

L'initiative «Pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques», déposée par la VKMB, est en suspens. Dans son message du 17 juin 1996, le Conseil fédéral propose de la rejeter parce que trop radicale, en contradiction avec les objectifs de la réforme de la politique agricole et dépassée. Dès lors, il propose à l'Assemblée fédérale de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative. Aux termes de l'article 28 de la loi sur les rapports avec les conseils, le Parlement doit se prononcer sur cette initiative dans l'année qui suit la dernière votation populaire sur l'article constitutionnel agricole, c'est-à-dire avant le 9 juin 1997.

62 Délégation du pouvoir législatif

La nouvelle loi sur l'agriculture régleme dans de nombreux domaines des conditions économiques qui changent sans cesse et sont souvent liées à des aspects techniques compliqués. C'est pourquoi elle est conçue comme une loi-cadre donnant au Conseil fédéral la marge de manoeuvre nécessaire lui permettant d'agir rapidement. Dans le même temps, en traçant les lignes directrices, elle assure la réalisation des objectifs de la politique agricole (ch. 202). Les motifs justifiant la délégation des compétences découlent des dispositions correspondantes, car une réglementation définitive n'entre manifestement pas en ligne de compte. Les principales caractéristiques sont les suivantes (dans l'ordre des titres):

Titre 1: Principes généraux

L'établissement du cadastre de la production et les critères liés à la délimitation des zones (art. 4), posent des problèmes techniques qui ne peuvent être réglés

de manière définitive. L'article 5, 2^e alinéa, exige que les responsables agissent sans tarder en cas de chute des revenus.

Titre 2: Conditions générales relatives à la production et la vente

La réglementation des opérations économiques requiert une certaine souplesse de la part des décideurs. L'évolution du marché n'est pas entièrement prévisible. Cette constatation est valable notamment pour ce qui est de l'évolution internationale et des fluctuations monétaires (encouragement de l'exportation, écoulement du lait). Abstraction faite du contexte économique, plusieurs dispositions touchent à des aspects techniques compliqués, qui ne sauraient être réglementés définitivement au niveau de la loi. C'est notamment le cas des prescriptions relatives à la qualité et à la désignation des produits.

Titre 3: Paiements directs

Dans ce domaine, le Conseil fédéral doit pouvoir adapter les montants conformément aux décisions budgétaires prises par le Parlement. En outre, il y a lieu de régler de très nombreux aspects techniques en imposant des charges et des conditions.

Titre 4: Mesure d'accompagnement social

En fixant des conditions et des charges, le Conseil fédéral devra définir les critères d'appréciation, déterminer si une exploitation se trouve dans une situation financière précaire, si elle est viable et si l'endettement est supportable. Ces critères ainsi que les bases de calcul et les montants peuvent changer avec le temps.

Titre 5: Améliorations structurelles

Le Conseil fédéral fixera et adaptera les montants des contributions et les crédits d'investissement en fonction des fonds disponibles. Tout cela exige que l'on prenne en considération de nombreuses données techniques, qui changent continuellement. Il en va de même des conditions liées à l'octroi des contributions, comme des conditions et charges.

Titre 6 Recherche, formation professionnelle, encouragement de la sélection végétale et animale

Dans la recherche, la formation professionnelle et l'encouragement de la sélection végétale et animale, les exigences évoluent rapidement. Les dispositions légales doivent donc prévoir la marge de manoeuvre indispensable à l'adaptation des activités ainsi que l'orientation donnée à l'encouragement et au

soutien. Il en va de même des programmes de recherche soumis à l'approbation de l'OFAG et des exigences minimales imposées en matière de formation professionnelle.

Titre 7: Protection des végétaux et matières auxiliaires de l'agriculture

Les prescriptions régissant la protection contre les dégâts causés par des organismes nuisibles et des matières auxiliaires inadéquates doivent constamment être adaptées au progrès technique.

Titre 8: Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

Le Conseil fédéral a qualité pour recourir. Il est en outre compétent pour définir les décisions cantonales qui sont notifiées à l'OFAG (art. 163, 4^e al.) et pour introduire une procédure d'opposition (art. 165).

Titre 9: Dispositions finales

L'article 174 charge le Conseil fédéral de l'exécution de la loi et l'autorise à déléguer la tâche d'édicter des prescriptions de caractère technique ou administratif au département ou aux services et aux offices qui lui sont subordonnés. Il se voit aussi conférer les compétences qu'exige l'exécution de la loi, par exemple faire appel à la coopération d'entreprises ou d'organisations, procéder au contrôle ou relever des données. Les principales attributions du Conseil fédéral sont celles ayant trait aux dispositions transitoires et à l'entrée en vigueur. Il faut qu'il puisse les appliquer en fonction de l'avancement de la réforme, ainsi que de l'évolution de l'agriculture et des marchés; au besoin, il mettra en vigueur la loi par étapes.

**Loi fédérale
sur l'amélioration de l'agriculture
(Loi sur l'agriculture, LAgr)**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 31^{bis}, 31^{octies} et 32 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996¹⁾,
arrête:*

Titre premier: Principes généraux

Article premier But

La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement:

- a. à la sécurité alimentaire de la population;
- b. au maintien des bases naturelles de l'existence et à l'entretien du paysage rural;
- c. à l'occupation décentralisée du territoire.

Art. 2 Mesures de la Confédération

¹ La Confédération prend notamment les mesures suivantes:

- a. elle crée des conditions-cadre propices à la production et à l'écoulement des produits agricoles;
- b. elle rémunère, au moyen de paiements directs, les prestations d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes;
- c. elle veille à une évolution du secteur agricole acceptable au plan social;
- d. elle apporte son soutien aux améliorations structurelles;
- e. elle encourage la recherche agronomique et la formation professionnelle agricole, ainsi que les sélections animale et végétale;
- f. elle réglemente la protection des végétaux et l'utilisation des matières auxiliaires.

² Les mesures de la Confédération présupposent une entraide que l'on peut exiger des intéressés.

¹⁾ FF 1996 IV 1

Art. 3 Champ d'application

¹ L'agriculture englobe:

- a. la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture des végétaux et de la garde d'animaux de rente;
- b. le traitement, le stockage et la vente des produits dans l'exploitation de production.

² Les mesures prévues au chapitre premier du titre 2, ainsi qu'aux titres 6 et 7 sont applicables à l'horticulture productrice.

³ Les mesures prévues au chapitre premier du titre 2, ainsi qu'au titre 5 et au chapitre 2 du titre 7 sont applicables à la pêche exercée à titre professionnel et à la pisciculture.

Art. 4 Conditions de production et de vie difficiles

¹ Lors de l'exécution de la présente loi, il y a lieu de prendre en considération, d'une manière équitable, les conditions de production et de vie difficiles, notamment dans la région de montagne et dans la région des collines.

² En fonction de la difficulté, l'Office fédéral de l'agriculture (office) subdivise en zones la surface utilisée à des fins agricoles et établit un cadastre de production à cet effet.

³ Le Conseil fédéral fixe les critères de démarcation des zones.

Art. 5 Revenu

¹ Les mesures prévues dans la présente loi ont pour objectif de permettre aux exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques de la même région.

² Si les revenus sont très inférieurs au niveau comparable, la Confédération prend des mesures temporaires visant à améliorer la situation du revenu.

³ Il convient de prendre en considération les autres branches de l'économie et la situation économique de la population non paysanne, ainsi que la situation financière de la Confédération.

Art. 6 Enveloppe financière

Les moyens financiers destinés aux domaines principaux sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple, sur la base d'un message du Conseil fédéral.

Titre 2: Conditions-cadre de la production et de l'écoulement

Art. 7 Principe

¹ La Confédération fixe les conditions-cadre pour l'écoulement de produits agricoles de sorte qu'elles permettent à l'agriculture de tirer des recettes aussi élevées que possible de la vente des produits.

² Ce faisant, elle prend en considération les exigences de l'approvisionnement du pays.

Chapitre premier: Dispositions économiques générales

Section 1: Qualité, promotion des ventes et allègement du marché

Art. 8 Entraide

¹ La promotion de la qualité et des ventes ainsi que l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché incombent aux producteurs ou à l'interprofession.

² Par interprofession, on entend une organisation fondée par des producteurs d'un produit ou d'un groupe de produits et des transformateurs ainsi que, le cas échéant, des commerçants.

Art. 9 Soutien des mesures d'entraide prises par l'interprofession

Lorsque l'efficacité des mesures d'entraide prises par une interprofession est compromise, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions de durée limitée pour les soutenir si:

- a. l'interprofession est représentative;
- b. elle n'exerce pas elle-même d'activités dans les secteurs de la production, de la transformation et de la vente;
- c. les mesures d'entraide ont été décidées à la grande majorité des membres.

Art. 10 Dispositions relatives à la qualité des produits

Si c'est nécessaire à l'exportation de produits, le Conseil fédéral peut adopter des dispositions relatives à la qualité des produits indépendamment des mesures d'entraide prises par l'interprofession.

Art. 11 Promotion des ventes

¹ La Confédération peut accorder des contributions destinées à soutenir les mesures que les producteurs, les transformateurs et les commerçants prennent afin de promouvoir la vente des produits suisses dans le pays et à l'étranger.

² Ceux qui prennent des mesures coordonnent leur action. Ils élaborent des directives communes, notamment pour promouvoir les ventes au plan supra-régional et à l'étranger.

³ S'ils prennent des mesures communes, la Confédération peut apporter son soutien à ces activités pour autant qu'elles s'imposent dans l'intérêt économique général. Il s'agit notamment de mesures prises dans les domaines suivants:

- a. relations publiques;
- b. promotion des ventes;
- c. publicité générale pour l'agriculture suisse;
- d. prospection du marché.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les critères régissant la répartition des fonds.

Art. 12 Allègement du marché

¹ Afin d'éviter l'effondrement du prix d'un produit agricole, la Confédération peut participer aux frais occasionnés par des mesures d'une durée limitée destinées à alléger le marché.

² Les contributions de la Confédération présupposent en règle générale des prestations équitables des cantons et des organisations concernées.

³ Dans des cas exceptionnels, le Conseil fédéral peut aussi prendre des mesures destinées à alléger le marché indépendamment des mesures d'entraide prises par les producteurs ou par l'interprofession.

Section 2: Désignation

Art. 13 Désignation des produits

¹ Le Conseil fédéral peut, pour promouvoir la qualité et l'écoulement des produits agricoles et des produits agricoles transformés, édicter des prescriptions sur la désignation des produits:

- a. élaborés selon un mode de production particulier;
- b. présentant des caractéristiques spécifiques;
- c. provenant de la région de montagne;
- d. se distinguant par leur origine.

² L'attribution de désignations aux produits visés par ces dispositions est volontaire.

³ Les dispositions de la législation sur les denrées alimentaires demeurent réservées.

Art. 14 Mode de production, caractéristiques spécifiques des produits

¹ Le Conseil fédéral fixe:

- a. les exigences auxquelles doivent satisfaire les modes de production, notamment écologiques, et les produits;
- b. les modalités du contrôle.

² Il peut reconnaître les directives d'organisations privées lorsqu'elles remplissent les exigences définies au 1^{er} alinéa, lettre a.

³ Il peut reconnaître les désignations de produits étrangers lorsqu'elles répondent à des exigences équivalentes.

Art. 15 Appellations d'origine, indications géographiques

¹ Le Conseil fédéral établit un registre des appellations d'origine et des indications géographiques.

² Il régleme notamment:

- a. les qualités requises pour présenter une demande d'enregistrement;
- b. les conditions de l'enregistrement, en particulier les exigences du cahier des charges;
- c. les procédures d'enregistrement et d'opposition;
- d. le contrôle.

³ Si un nom de canton ou de localité est utilisé dans une indication de provenance ou une indication géographique, le Conseil fédéral s'assure que l'enregistrement répond, le cas échéant, à la réglementation cantonale.

⁴ Les appellations d'origine et les indications géographiques enregistrées ne peuvent être utilisées comme nom générique. Les noms génériques ne peuvent être enregistrés comme appellation d'origine ou indication géographique.

⁵ Les appellations d'origine et les indications géographiques enregistrées ne peuvent pas être déposées comme marque pour un produit similaire dans un des cas visés au 6^e alinéa.

⁶ Quiconque utilise une appellation d'origine ou une indication géographique enregistrée pour un produit agricole ou un produit agricole transformé similaire doit remplir les exigences du cahier des charges visé au 2^e alinéa, lettre b. Cette obligation ne s'applique pas aux marques connues ou réputées qui sont utilisées depuis longtemps.

⁷ Les appellations d'origine et les indications géographiques enregistrées sont protégées en particulier contre:

- a. toute utilisation commerciale pour d'autres produits exploitant le renom de la désignation protégée;
- b. toute usurpation, contrefaçon ou imitation.

Section 3: Importation

Art. 16 Droits de douane à l'importation, taux des droits de douane

¹ Les droits de douane à l'importation doivent être fixés compte tenu de la situation de l'approvisionnement dans le pays et des débouchés existant pour des produits suisses similaires.

² La compétence de fixer les taux des droits de douane et la procédure sont régies par la législation douanière, dans la mesure où la présente loi n'en dispose pas autrement.

Art. 17 Prix-seuils

¹ Le Conseil fédéral peut fixer un prix-seuil pour certains produits. L'article 16, 1^{er} alinéa, s'applique par analogie.

² Le prix-seuil équivaut au prix à l'importation souhaité, qui se compose du prix franco frontière et du droit de douane. Le Conseil fédéral définit les modalités de calcul du prix franco frontière, non dédouané.

³ Le Conseil fédéral peut fixer un prix-seuil pour un groupe de produits. Le Département fédéral de l'économie publique (département) détermine la valeur indicative d'importation applicable aux différents produits.

⁴ Le département détermine dans quelle mesure la somme du taux du droit de douane et du prix franco frontière, non dédouané, peut s'écarter du prix-seuil, sans que le taux du droit de douane ne doive être adapté (fourchette).

⁵ L'office fixe le taux du droit de douane applicable aux produits pour lesquels un prix-seuil a été fixé de manière que le prix à l'importation se situe à l'intérieur de la fourchette.

⁶ Lorsque l'écoulement de produits suisses similaires n'est pas mis en danger, le département peut fixer un taux du droit de douane inférieur au niveau exigé au 5^e alinéa.

Art. 18 Contingents tarifaires

¹ Les contingents tarifaires de produits agricoles sont fixés dans l'annexe 2 de la loi fédérale du 9 octobre 1986¹⁾ sur le tarif des douanes (tarif général).

² Le Conseil fédéral peut modifier les contingents tarifaires et, le cas échéant, leur échelonnement dans le temps dans le cadre du tarif général.

³ L'article 16, 1^{er} alinéa, s'applique, mutatis mutandis, à la fixation et à la modification des contingents tarifaires, ainsi que, le cas échéant, à leur échelonnement dans le temps.

⁴ Si l'évolution du marché nécessite de fréquentes adaptations, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence de modifier les contingents tarifaires et leur échelonnement dans le temps au département ou aux services qui lui sont subordonnés.

⁵ Les prescriptions de la présente loi s'appliquent, mutatis mutandis, aux contingents tarifaires supplémentaires visés à l'article 4, 3^e alinéa, lettre c, de la loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes.

¹⁾ RS 632.10

Art. 19 Répartition des contingents tarifaires

¹ Les contingents tarifaires doivent être répartis dans des conditions de concurrence.

² L'autorité compétente répartit les contingents notamment selon:

- a. la prestation fournie en faveur de la production suisse;
- b. la quantité demandée;
- c. l'ordre d'arrivée des demandes d'autorisation;
- d. l'ordre des dédouanements;
- e. la procédure de la mise aux enchères;
- f. les quantités importées jusqu'alors par les requérants.

³ Par prestation en faveur de la production suisse mentionnée au 2^e alinéa, lettre a, on entend notamment la prise en charge de produits suisses similaires de qualité marchande.

⁴ Afin d'éviter les abus, le Conseil fédéral peut priver des importateurs ou des groupes d'importateurs du droit aux contingents tarifaires.

⁵ Le Conseil fédéral peut déléguer au département la compétence de fixer les critères concernant la répartition des contingents tarifaires.

⁶ L'attribution des contingents tarifaires fait l'objet d'une publication.

Art. 20 Prestation de compensation, taxe de compensation

¹ Si l'attribution d'un contingent tarifaire est subordonnée à une prestation en faveur de la production suisse (art. 19, 2^e al., let. a), le Conseil fédéral peut fixer une prestation de compensation ou une taxe de compensation lorsque:

- a. la prestation en faveur de la production suisse n'est pas indispensable eu égard à l'objectif visé; ou
- b. l'importateur n'est pas en mesure de fournir la prestation en faveur de la production suisse ou celle-ci représente pour lui une mesure d'une rigueur excessive.

² La prestation de compensation ou la taxe de compensation doit être fixée à un niveau tel que les avantages que l'importateur pourrait tirer du fait d'être libéré de la prestation en faveur de la production suisse soient annulés.

Art. 21 Permis d'importation, mesures de protection

¹ Aux fins d'un suivi statistique de l'importation, le Conseil fédéral peut soumettre des produits agricoles déterminés à un régime de permis.

² Le département est habilité à suspendre, jusqu'à la décision du Conseil fédéral, la délivrance de permis d'importation en vue des mesures de protection que le Conseil fédéral peut prendre.

³ L'invocation des clauses de sauvegarde prévues par des accords internationaux dans le domaine agricole se fonde sur l'article 11 de la loi fédérale du 9 octobre 1986¹⁾ sur le tarif des douanes.

⁴ Le 2^e alinéa ne s'applique pas à l'invocation des clauses de sauvegarde prévues dans des accords internationaux en vertu:

- a. de l'article 1^{er} de la loi fédérale du 25 juin 1982²⁾ sur les mesures économiques extérieures; et
- b. de l'article 7 de la loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes.

Art. 22 Contributions volontaires

¹ Si les branches de l'économie concernées versent une contribution volontaire à la mise en valeur des produits agricoles du pays, prélevée sur des produits agricoles importés, le Conseil fédéral peut fixer le montant maximum autorisé de la contribution afin de respecter des engagements pris sur le plan international. Il peut déléguer cette compétence au département.

² Si le montant maximum autorisé des contributions volontaires est réduit conformément à des accords internationaux, les contributions sont réduites dans la même proportion que les droits de douane. Il peut être dérogé à cette règle dans des cas dûment justifiés.

Section 4: Exportation

Art. 23

La Confédération peut accorder des contributions à l'exportation de produits agricoles et de produits agricoles transformés.

Section 5: Observation des prix

Art. 24

¹ Le Conseil fédéral peut soumettre à observation les prix des marchandises faisant l'objet de mesures de politique agricole prises par la Confédération.

² Il désigne le service chargé d'effectuer les enquêtes nécessaires et d'informer le public.

¹⁾ RS 632.10

²⁾ RS 946.201

Chapitre 2: Economie laitière

Section 1: Principes

Art. 25 Champ d'application

- ¹ Le présent chapitre s'applique au lait de vache.
- ² Le Conseil fédéral peut appliquer certaines dispositions, notamment les articles 35, 41 et 42, au lait de chèvre et au lait de brebis.

Art. 26 Prix-cible

- ¹ Le Conseil fédéral fixe un prix-cible pour le lait commercialisé.
- ² Le prix-cible est le prix à la production souhaité. Il devrait pouvoir être atteint pour le lait:
 - a. qui est transformé en produits à forte valeur ajoutée et commercialisé dans de bonnes conditions, et
 - b. qui présente une composition déterminée.

Section 2: Orientation de la production

Art. 27 Contingentement laitier

- ¹ Le Conseil fédéral limite la production de lait destiné à la commercialisation en attribuant des contingents aux producteurs.
- ² En fixant les contingents, le Conseil fédéral peut prendre en considération la composition du lait, notamment la teneur en matière grasse.
- ³ Il peut déterminer le contingent maximal par hectare et l'échelonner en fonction des zones du cadastre de production (art. 4).

Art. 28 Adaptation de la quantité totale

Le Conseil fédéral peut, au début d'une période de contingentement, adapter l'ensemble des contingents au marché. Les réductions de contingents ne sont pas indemnisées.

Art. 29 Adaptation de contingents

- ¹ Le Conseil fédéral décide dans quelle mesure les contingents peuvent être adaptés à la situation de l'exploitation.
- ² Il peut prévoir que les producteurs aient la possibilité de transférer des contingents. Il fixe les conditions à cet effet. Il peut exclure des transferts les contingents qui ne sont pas utilisés et prévoir des réductions de contingents transférés.
- ³ Les transferts de contingents effectués indépendamment de la surface sont subordonnés aux conditions suivantes:

- a. l'acquéreur du contingent doit prouver qu'il fournit les prestations écologiques au sens de l'article 67, 2^e alinéa;
- b. les contingents ne doivent pas être transférés de la région de montagne en plaine. Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations.

Art. 30 Contingents spéciaux

¹ Outre le volume total des contingents visés à l'article 27, le Conseil fédéral peut prévoir temporairement une certaine quantité de lait pour les contingents spéciaux destinés à la fabrication de produits qui peuvent bénéficier de contributions à l'exportation en vertu de la loi du 13 décembre 1974¹⁾ sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés.

² Il charge un service de gérer cette quantité et de répartir les contingents spéciaux.

³ Le producteur de lait doit verser une contribution pour le lait livré dans le cadre d'un contingent spécial.

⁴ Le service chargé de gérer les contingents spéciaux doit acquitter une taxe à la Confédération sur les produits qui ne sont pas exportés. Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe.

Art. 31 Contingents supplémentaires

Les producteurs de lait établis en dehors de la région de montagne se voient attribuer à titre temporaire un contingent supplémentaire pour les animaux qu'ils achètent dans cette région.

Art. 32 Quantité maximale par hectare

Les contingents spéciaux et supplémentaires ne peuvent être attribués que si la quantité maximale par hectare prévue à l'article 27, 3^e alinéa, n'a pas été atteinte.

Art. 33 Taxe pour dépassement de contingent

¹ Le producteur doit acquitter une taxe pour le lait livré en sus du contingent total dont il bénéficie en vertu des articles 27, 30 et 31. La taxe ne peut excéder 85 pour cent du prix-cible.

² Le Conseil fédéral peut prévoir qu'en lieu et place de l'acquittement de la taxe, les dépassements de contingent ou les sous-livraisons sont, totalement ou en partie:

- a. imputés à la période de contingentement suivante, ou
- b. compensés dans le cadre de l'organisation des producteurs locale.

¹⁾ RS 632.111.72

Section 3: Contrats de livraison et vente directe

Art. 34 Durée de validité minimale des contrats de livraison

¹ Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions concernant les contrats de livraison que concluent les producteurs et les acheteurs de lait.

² Il peut fixer notamment la durée minimale des contrats de livraison.

Art. 35 Vente directe

Quiconque souhaite pratiquer la vente directe de lait ou de produits laitiers fabriqués dans l'exploitation, doit le notifier au préalable au service désigné par le Conseil fédéral.

Section 4: Soutien du marché

Art. 36 Supplément versé pour le lait transformé en fromage

¹ La Confédération peut octroyer aux producteurs un supplément pour le lait commercialisé et transformé en fromage.

² Le Conseil fédéral détermine le montant du supplément et les conditions. Ce faisant, il tient compte du prix-cible.

Art. 37 Promotion des ventes dans le pays

¹ La Confédération peut octroyer des aides afin de promouvoir les ventes de certains produits laitiers.

² Le Conseil fédéral détermine les produits, le montant des aides, les conditions et, le cas échéant, la composition des produits. Il peut déléguer cette compétence au département ou à l'office, qui décident après avoir entendu le Département fédéral des finances ou l'Administration fédérale des finances.

Art. 38 Aides à l'exportation

¹ La Confédération peut octroyer des aides à l'exportation de fromage et les échelonner en fonction de la situation régnant sur les différents marchés étrangers.

² Elle peut verser les aides à l'exportation de lait et d'autres produits laitiers en fonction de la composition.

³ Le Conseil fédéral détermine le montant des aides et les conditions. Il peut déléguer cette compétence au département ou à l'office, qui décident après avoir entendu le Département fédéral des finances ou l'administration fédérale des finances.

Art. 39 Importation de beurre

¹ L'office peut déterminer la quantité de beurre pouvant être importée dans le cadre du contingent n° 7 (produits laitiers en équivalents de lait).

² Des parts de contingents tarifaires peuvent être accordées aux producteurs de beurre, aux fabricants de fromage fondu et aux entreprises de transformation de l'industrie alimentaire.

³ L'office fixe les conditions.

Section 5: Mesures spéciales

Art. 40 Notification obligatoire

¹ L'utilisateur de lait est tenu de notifier au service désigné par le Conseil fédéral:

- a. la quantité de lait commercialisé par les producteurs et
- b. la manière dont il a utilisé le lait.

² Les producteurs qui pratiquent la vente directe de lait et de produits laitiers notifient la quantité produite et le volume écoulé de cette manière.

Art. 41 Assurance de la qualité

¹ Le Conseil fédéral adopte les dispositions visant à assurer la qualité du lait et des produits laitiers. Il peut déléguer cette compétence au département ou à l'office.

² Il peut subordonner la transformation de lait commercialisé à un régime d'autorisation.

Art. 42 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière

¹ Les cantons et les organisations laitières régionales gèrent en commun des services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière.

² Ces services sont chargés des activités d'inspection, d'analyse et de consultation nécessaires à l'assurance de la qualité. Le Conseil fédéral peut leur confier d'autres tâches liées à l'assurance de la qualité.

³ La Confédération peut participer aux frais des services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière.

Art. 43 Rétribution de la coopération

La Confédération rétribue les organisations laitières chargées de tâches de droit public pour les prestations qu'elle exige de leur part.

Chapitre 3: Production animale

Section 1: Réorientation des structures

Art. 44 Effectifs maximums

¹ Le Conseil fédéral peut fixer, par exploitation, un effectif maximum pour les différentes espèces d'animaux de rente.

² Lorsqu'un exploitant détient plusieurs espèces d'animaux de rente, l'effectif maximum est déterminé en fonction de la part de chacune d'elles à l'ensemble de la production.

³ Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations pour:

- a. les exploitations d'essais et les stations de recherches agronomiques appartenant à la Confédération, l'école d'aviculture de Zollikofen, ainsi que le Centre d'épreuves d'engraissement et d'abattage du porc, à Sempach;
- b. les exploitations qui, lorsqu'elles nourrissent des porcs avec des déchets de boucherie et d'abattoir ou des sous-produits issus de la transformation du lait ou de la fabrication de denrées alimentaires, remplissent une tâche d'utilité publique d'importance régionale.

Art. 45 Taxe

¹ Toute exploitation qui dépasse le plafond prévu à l'article 44 doit acquitter une taxe annuelle.

² Le Conseil fédéral fixe la taxe de manière que la garde d'animaux en surnombre ne soit pas rentable.

³ Lorsque, dans une exploitation, le cheptel est détenu conjointement par plusieurs personnes, chacune d'entre elles doit acquitter une taxe proportionnelle au nombre d'animaux qu'elle possède.

⁴ Les partages d'exploitation opérés à seule fin de contourner les dispositions en matière d'effectifs maximums ne sont pas reconnus.

Section 2: Bétail de boucherie et viande

Art. 46 Attribution des parts de contingents tarifaires

¹ Les parts de contingents tarifaires sont attribuées en fonction du nombre d'animaux du pays abattus.

² Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations et notamment ordonner la procédure des enchères pour des produits déterminés.

Art. 47 Taxation selon la qualité

¹ Le Conseil fédéral veille à ce que le bétail sur pied et les sujets abattus appartenant aux espèces bovine, chevaline, porcine, ovine et caprine soient taxés selon leur qualité par un service indépendant.

² Le Conseil fédéral peut charger l'office de fixer les critères de la taxation.

Art. 48 Fonds de réserve

¹ La Confédération constitue un fonds de réserve. Celui-ci sert notamment à financer:

- a. l'allègement du marché en cas d'excédents temporaires, saisonniers ou autres;
- b. la taxation selon la qualité par un service indépendant;
- c. la promotion des ventes.

² Le fonds de réserve est alimenté par une part des droits de douane perçus sur les importations de viande.

³ Cette part correspond au plus à dix pour cent de la valeur du produit suisse équivalent.

⁴ Elle est fixée par le département.

⁵ Le fonds de réserve ne figure pas au compte d'Etat.

Art. 49 Transfert de tâches publiques

¹ Le Conseil fédéral peut confier à des organisations privées notamment les tâches suivantes:

- a. organisation de campagnes d'allègement du marché lorsque l'offre saisonnière l'exige;
- b. surveillance des marchés publics et des abattoirs;
- c. taxation des animaux sur pied ou abattus, selon leur qualité.

² Les organisations privées chargées d'une tâche reçoivent une indemnité prélevée sur le fonds de réserve.

³ Le Conseil fédéral désigne un service chargé de vérifier si les organisations privées exécutent leur travail de manière rationnelle.

Section 3: Oeufs

Art. 50 Caisse de compensation

¹ Le Conseil fédéral constitue une caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs.

² La caisse de compensation sert notamment à:

- a. encourager les exploitations paysannes à produire des œufs;
- b. financer la mise en valeur et la promotion des œufs suisses.

Art. 51 Financement de la caisse de compensation

¹ La caisse de compensation est alimentée par une part des droits de douane perçus sur les importations d'œufs en coquille et de produits à base d'œufs.

² Cette part varie selon les prestations fournies par la caisse de compensation. Elle correspond au plus à 4 centimes par œuf ou unité d'œuf.

³ Elle est fixée par le département.

Chapitre 4: Production végétale

Art. 52 Sucre

¹ Les sucreries transforment la production suisse de betteraves sucrières. Le Conseil fédéral peut fixer des quantités minimale et maximale de production de sucre.

² Les sucreries ont l'obligation:

- a. de convenir avec l'organisation des planteurs de la quantité de betteraves sucrières nécessaire et de définir les critères de leur répartition entre les planteurs;
- b. de fixer avec l'organisation des planteurs le prix et les conditions de prise en charge;
- c. de commercialiser aux prix du marché le sucre et les produits secondaires de la transformation des betteraves sucrières qu'elles ont fabriqués;
- d. d'organiser la transformation des betteraves sucrières à un coût avantageux.

³ Les sucreries reçoivent une indemnité forfaitaire pour l'exécution de leur mandat. Le Conseil fédéral en arrête à l'avance le montant pour une période de quatre ans au maximum. Il consulte au préalable l'organisation des planteurs et les sucreries.

⁴ Les sucreries soumettent chaque année à la Confédération le compte des prestations fournies en vertu du mandat reçu. Elles lui confèrent un droit de regard dans leur compte annuel.

⁵ Le Conseil fédéral désigne l'organe chargé de contrôler l'exécution du mandat.

Art. 53 Oléagineux

La Confédération peut allouer des contributions à la production et à la transformation d'oléagineux afin d'assurer un approvisionnement approprié en huiles végétales suisses.

Art. 54 Pommes de terre

¹ Afin de maintenir la culture de pommes de terre à un niveau approprié au plan de l'approvisionnement du pays, la Confédération peut encourager la mise en valeur de plants, de pommes de terre de table ou de celles destinées à la transformation, d'origine suisse.

² La Confédération peut notamment allouer des aides financières pour l'affouagement en pommes de terre fraîches, de même que pour la transformation de pommes de terre en denrées fourragères.

Art. 55 Fruits

¹ La Confédération peut prendre des mesures destinées à la mise en valeur des fruits, des produits à base de fruits et des raisins.

² Elle peut soutenir la mise en valeur par l'octroi de contributions.

Art. 56 Matières premières renouvelables

La Confédération peut allouer des contributions pour:

- a. la production de végétaux utilisés comme matières premières dans des secteurs autres que ceux de l'alimentation de l'homme ou des animaux;
- b. la transformation, dans des installations pilotes ou de démonstration, de matières premières pouvant aussi servir de denrées alimentaires.

Art. 57 Autres cultures

Si des nouveaux débouchés se présentent ou si la sécurité de l'approvisionnement du pays l'exige, la Confédération peut:

- a. encourager d'autres cultures par des contributions ou par d'autres mesures;
- b. charger des entreprises et des organisations de la transformation de produits agricoles et les indemniser de leurs prestations.

Chapitre 5: Economie viti-vinicole

Section 1: Viticulture

Art. 58 Autorisation de planter de la vigne et notification obligatoire

¹ Quiconque plante de nouvelles vignes doit demander une autorisation au canton.

² Toute reconstitution de cultures doit être notifiée au canton.

³ Le canton autorise la plantation de vignes destinées à la production de vin si l'endroit choisi est propice à la viticulture.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les principes régissant l'autorisation de planter des vignes et la notification obligatoire. Il peut prévoir des dérogations.

Art. 59 Cadastre viticole

¹ Les cantons tiennent un cadastre viticole dans lequel sont décrites les particularités des vignobles.

² L'office fixe les principes régissant la tenue du cadastre viticole.

Art. 60 Assortiment des cépages

¹ L'office détermine les propriétés des variétés de cépages.

² Il tient un assortiment des cépages, qui comprend les cépages recommandés pour la plantation.

Art. 61 Désignation

¹ Le Conseil fédéral peut définir les notions d'appellation d'origine, d'appellation d'origine contrôlée et d'indication de provenance.

² Il peut déléguer aux cantons la tâche de réglementer l'utilisation des désignations. Il fixe les principes à cet effet.

Art. 62 Classement

¹ Les lots de vendanges sont classés en trois catégories selon la teneur naturelle en sucre:

- a. catégorie 1: raisins permettant l'élaboration de vins avec appellation d'origine ou avec appellation d'origine contrôlée;
- b. catégorie 2: raisins permettant l'élaboration de vins avec indication de provenance;
- c. catégorie 3: raisins ne permettant que l'élaboration de vins sans appellation d'origine ni indication de provenance.

² Les cantons fixent les teneurs minimales en sucre. Le Conseil fédéral fixe les principes à cet effet.

³ Les cantons limitent le rendement par unité de surface pour les raisins de la catégorie 1. Ils peuvent aussi limiter le rendement des catégories 2 et 3.

⁴ Le Conseil fédéral peut fixer des rendements maximaux par catégorie.

Art. 63 Contrôle de la vendange

¹ Les cantons organisent le contrôle de la vendange et communiquent les résultats à l'office.

² Le Conseil fédéral édicte les prescriptions relatives au contrôle de la vendange.

³ La Confédération peut participer aux frais occasionnés par le contrôle de la vendange à raison de 80 pour cent au maximum.

Section 2: Contrôle du commerce des vins

Art. 64 Contrôle de la comptabilité et des caves

¹ Le commerce des vins est soumis au contrôle de la comptabilité et des caves afin que les désignations soient protégées.

² Par commerce des vins, on entend l'achat et la vente de vins, de moûts, de produits contenant du vin et de jus de raisins effectués à titre professionnel, ainsi que le traitement et le stockage de ces produits en vue de leur vente.

Art. 65 Obligations concernant le commerce des vins

¹ Quiconque exerce le commerce des vins au sens de l'article 64, 2^e alinéa, a l'obligation:

- a. d'être inscrit au registre du commerce;
- b. d'informer l'autorité de contrôle du début de son activité;
- c. de tenir une comptabilité relative à l'ensemble des transactions portant sur les produits mentionnés à l'article 64, 2^e alinéa;
- d. de dresser chaque année un inventaire des stocks de vin et de calculer son volume de ventes annuel en hectolitres;

² Le Conseil fédéral peut fixer d'autres obligations permettant l'exécution des contrôles.

³ Si la protection des désignations n'en souffre pas, le Conseil fédéral peut prévoir des assouplissements ou des dérogations, notamment pour:

- a. les producteurs qui vendent exclusivement leurs produits aux revendeurs finaux et aux consommateurs finaux;
- b. les entreprises qui se limitent au commerce en bouteilles des produits mentionnés à l'article 64, 2^e alinéa, ou qui les vendent pour la consommation sur place;
- c. les entreprises qui font l'objet d'un contrôle cantonal équivalent.

Art. 66 Organisation du contrôle

Le Conseil fédéral édicte les dispositions détaillées relatives au contrôle et désigne les autorités de contrôle.

Titre 3: Paiements directs

Section 1: Principes

Art. 67

¹ La Confédération octroie aux exploitants d'entreprises paysannes des paiements directs généraux s'ils prouvent qu'ils fournissent les prestations écologiques requises.

² Sont requises les prestations écologiques suivantes:

- a. un bilan de fumure équilibré;
- b. une part équitable de surfaces de compensation écologique;
- c. un assolement régulier;
- d. une protection appropriée du sol, et
- e. une sélection et une utilisation ciblées des produits de traitement des plantes.

³ La Confédération encourage les modes de production particulièrement en accord avec la nature, respectueux de l'environnement et des animaux, en allouant des contributions rémunératrices.

Section 2: Paiements directs généraux

Art. 68 Paiements directs complémentaires

¹ Afin de rétribuer les prestations fournies dans l'intérêt général, la Confédération verse aux exploitants d'entreprises paysannes des paiements directs complémentaires, sous forme de contributions à l'exploitation et de contributions à la surface.

² Le Conseil fédéral fixe:

- a. une limite de revenu à partir de laquelle les contributions sont réduites ou ne sont pas versées;
- b. un nombre d'animaux et une surface minimums;

³ Le Conseil fédéral peut:

- a. définir d'autres grandeurs de référence pour l'octroi des paiements;
- b. fixer une limite d'âge pour les bénéficiaires;
- c. échelonner les contributions en fonction des zones de production ou de la surface;
- d. subordonner le droit à la contribution à d'autres exigences et lier l'octroi des contributions à des charges.

Art. 69 Contributions pour des animaux consommant des fourrages grossiers

¹ Afin d'encourager et de maintenir la compétitivité de la production de lait et de viande à base de fourrages grossiers, ainsi que l'exploitation de l'ensemble des surfaces agricoles, notamment sous forme d'herbages, la Confédération octroie des contributions pour des animaux consommant des fourrages grossiers.

² Des contributions sont versées pour:

- a. la garde de vaches dont le lait n'est pas commercialisé;
- b. la garde de bovins, d'animaux de l'espèce chevaline, de moutons et de chèvres.

³ Si l'exploitation ne dispose pas de la base fourragère nécessaire à l'alimentation de tous les animaux consommant des fourrages grossiers qu'elle détient, les contributions sont réduites en conséquence.

⁴ Le Conseil fédéral fixe:

- a. le montant de la contribution allouée par animal ou par unité de gros bétail, compte tenu de l'évolution du prix du lait;
- b. des limites minimales.

⁵ Il peut:

- a. décider l'octroi de contributions pour d'autres catégories d'animaux;
- b. échelonner les contributions selon la zone de production, la catégorie d'animaux, le nombre d'animaux ou d'unités de gros bétail;

- c. limiter, par hectare, le nombre d'animaux ou d'unités de gros bétail donnant droit à la contribution;
- d. subordonner le droit à la contribution à d'autres exigences et lier l'octroi des contributions à des charges.

Art. 70 Participation aux frais

¹ Afin de compenser les conditions de production difficiles, la Confédération alloue des contributions aux exploitants d'entreprises paysannes situées dans la région de montagne et la zone préalpine des collines qui gardent des bovins, des animaux de l'espèce chevaline, des moutons, des chèvres et des porcs d'élevage.

² Les contributions sont réduites en conséquence si l'exploitation ne dispose pas de la base fourragère nécessaire à l'alimentation de tous les animaux consommant des fourrages grossiers qu'elle détient.

³ Le Conseil fédéral fixe:

- a. le montant de la contribution allouée par unité de gros bétail compte tenu des conditions de production;
- b. le nombre d'animaux et la surface minimums;
- c. le nombre maximal d'unités de gros bétail par exploitation donnant droit à la contribution;
- d. la limite de revenu à partir de laquelle les contributions sont réduites ou ne sont pas versées.

⁴ Il peut:

- a. décider l'octroi de contributions pour d'autres catégories d'animaux;
- b. limiter, par hectare, le nombre d'animaux ou d'unités de gros bétail donnant droit à la contribution.

Art. 71 Contributions pour des terrains en pente

¹ Afin d'encourager et de maintenir l'agriculture aux endroits où les conditions de production sont difficiles et pour garantir la protection et l'entretien du paysage rural, la Confédération octroie aux exploitants d'entreprises paysannes des contributions pour la surface agricole utile située sur des terrains en pente.

² La Conseil fédéral fixe:

- a. le montant de la contribution allouée par unité de surface compte tenu des conditions de production, notamment de la déclivité;
- b. la surface minimale;
- c. la limite de revenu à partir de laquelle les contributions sont réduites ou ne sont pas versées.

³ Il peut:

- a. échelonner la contribution selon d'autres critères tels que l'altitude et le mode d'utilisation des terres;
- b. subordonner le droit à la contribution à d'autres exigences et lier l'octroi des contributions à des charges.

Section 3: Mesures écologiques

Art. 72 Contributions écologiques

¹ La Confédération verse des contributions supplémentaires afin d'encourager des modes de production particulièrement en accord avec la nature, respectueux de l'environnement et des animaux.

² Le Conseil fédéral peut prévoir l'octroi de contributions écologiques spéciales aux exploitations gérées par les pouvoirs publics.

³ La Confédération encourage la conservation de la richesse naturelle des espèces, en complément de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966¹⁾ sur la protection de la nature et du paysage. Elle octroie des contributions pour favoriser une compensation écologique appropriée sur les surfaces agricoles utiles.

⁴ Elle peut allouer des contributions afin d'encourager l'exploitation extensive de surfaces agricoles utiles.

⁵ Elle fixe le montant des contributions de sorte qu'il soit rentable de fournir une prestation écologique particulière. Ce faisant, elle tient compte des recettes supplémentaires pouvant être réalisées sur le marché.

⁶ Si elle verse également une contribution en vertu des articles 18a à 18d de la loi sur la protection de la nature et du paysage pour une même prestation fournie sur une même surface, le montant versé selon le présent article sera déduit de la contribution allouée d'après la ladite loi.

⁷ Le Conseil fédéral fixe les conditions qui déterminent le droit à la contribution ainsi que les charges liées à l'octroi de la contribution.

Art. 73 Contributions d'estivage

¹ A titre de rétribution de la protection et de l'entretien du paysage rural, la Confédération verse des contributions aux exploitants d'exploitations d'estivage ou de pâturages d'estivage.

² Le Conseil fédéral fixe:

- a. les catégories d'animaux donnant droit à la contribution;
- b. le montant de la contribution allouée par unité de gros bétail estivée et par catégorie d'animaux ou par unité de pâturage;
- c. le chargement admissible en bétail ainsi que les autres conditions et charges déterminant le droit à la contribution.

³ Il peut définir les conditions auxquelles les cantons peuvent accorder une partie des contributions d'estivage à ceux qui couvrent les dépenses liées à l'infrastructure considérée, mais qui ne sont pas exploitants.

¹⁾ RS 451; RO 1996 214

Art. 74 Exploitation des terres en friche

¹ Si l'intérêt public l'exige, les propriétaires fonciers doivent tolérer sans indemnité l'exploitation et l'entretien de terres en friche. Ils y sont notamment tenus lorsque l'exploitation des terres est nécessaire au maintien de l'agriculture, à la protection contre des dangers naturels ou à la sauvegarde d'espèces animales ou végétales particulièrement dignes d'être protégées.

² Cette obligation est valable pendant au moins trois ans. Celui qui, à l'expiration de ce délai, veut exploiter lui-même ses terres ou les remettre en fermage, est tenu d'en informer l'exploitant au moins six mois auparavant.

³ Les cantons édictent au besoin des dispositions d'exécution; en cas de contestation, ils statuent sur l'obligation de tolérer l'exploitation ou l'entretien de terres en friche.

Titre 4: Mesure d'accompagnement social

Art. 75 Principe

¹ La Confédération peut mettre à la disposition des cantons des fonds destinés à financer une aide aux exploitations paysannes.

² Les cantons peuvent accorder une aide aux exploitations paysannes afin de remédier ou de parer à des difficultés financières qui ne leur sont pas imputables, résultant notamment d'un changement des conditions-cadre économiques.

³ L'octroi de fonds fédéraux est subordonné au versement d'une contribution cantonale équitable. Les prestations de tiers peuvent être prises en considération.

Art. 76 Octroi de l'aide aux exploitations paysannes

¹ Le canton octroie l'aide sous forme de prêts sans intérêts permettant aux exploitations paysannes:

- a. de convertir des dettes et d'alléger ainsi le service des intérêts;
- b. de surmonter des difficultés financières exceptionnelles.

² Les prêts sont alloués par voie de décision pour une durée maximale de 20 ans. Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 77 Conditions

¹ Il est généralement octroyé un prêt à titre d'aide aux exploitations paysannes si les conditions suivantes sont remplies:

- a. l'exploitation est viable à long terme, éventuellement à la faveur d'un revenu d'appoint non agricole;
- b. l'exploitation est gérée rationnellement;
- c. l'endettement après l'octroi du prêt n'entraîne pas une charge excessive.

² Afin que l'exploitation agricole du sol ou une occupation suffisante du territoire soient assurées, des prêts peuvent aussi être accordés dans la région de montagne et dans la région des collines à des exploitations qui ne sont viables qu'à la faveur d'un revenu principal non agricole (entreprises exploitées à titre accessoire).

³ Le Conseil fédéral peut fixer des conditions et des charges supplémentaires.

Art. 78 Approbation par l'office

¹ Le canton soumet la décision à l'approbation de l'office, si un prêt, à lui seul, ou ajouté au solde des prêts alloués antérieurement au titre d'aide aux exploitations paysannes et des crédits d'investissements, excède un montant déterminé (montant limite). Le Conseil fédéral fixe le montant limite.

² Dans un délai de 30 jours, l'office approuve la décision ou communique au canton qu'il statuera lui-même sur l'affaire. Il entend le canton avant de prendre une décision.

Art. 79 Restitution en cas d'aliénation avec profit

Si la totalité ou des parties d'une exploitation sont aliénées avec profit, la part du prêt en suspens doit être remboursée immédiatement. Par ailleurs, les intérêts sur le prêt sont dus rétroactivement.

Art. 80 Révocation

Le canton peut révoquer le prêt si un motif important le justifie.

Art. 81 Frais d'administration

¹ Les cantons couvrent les frais d'administration.

² Ils ne peuvent pas exiger de participation aux frais généraux.

Art. 82 Utilisation des prêts remboursés et des intérêts

¹ Le canton réaffecte les prêts remboursés à l'aide aux exploitations paysannes.

² Les intérêts sont utilisés, dans l'ordre indiqué, aux fins suivantes:

- a. couverture des frais d'administration;
- b. couverture des pertes consécutives à l'octroi de prêts;
- c. octroi de nouveaux prêts.

³ Si, dans un canton, les sommes remboursées et les intérêts excèdent les besoins, l'office peut exiger la restitution de sa part à l'excédent et allouer au besoin celle-ci à un autre canton.

Art. 83 Pertes

¹ Les cantons couvrent les pertes consécutives à l'octroi de prêts ne dépassant pas le montant limite prévu à l'article 78, y compris les frais de procédure éventuels, si les intérêts ne suffisent pas à cet effet.

² La Confédération et le canton couvrent, au prorata de leurs prestations, les pertes résultant de l'octroi de prêts par l'office en vertu de l'article 78, y compris les frais de procédure éventuels, si les intérêts ne suffisent pas à cet effet.

Titre 5: Améliorations structurelles

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 84 Principe

La Confédération octroie des contributions et des crédits d'investissements afin:

- a. d'améliorer les bases d'exploitation de sorte à diminuer les frais de production;
- b. d'améliorer les conditions de vie et les conditions économiques du monde rural, notamment dans la région de montagne;
- c. de protéger les terres cultivées ainsi que les installations et les bâtiments ruraux contre la dévastation ou la destruction causées par des phénomènes naturels;
- d. de contribuer à la réalisation d'objectifs écologiques ainsi que d'objectifs relevant de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire.

Art. 85 Conditions régissant les mesures collectives

Des contributions sont accordées pour les mesures collectives d'envergure, telles que la réorganisation de la propriété foncière et les réseaux de dessertes, si ces mesures:

- a. s'étendent en principe à une région géographique ou économique;
- b. encouragent la compensation écologique et la création de réseaux de biotopes.

Art. 86 Conditions régissant les mesures individuelles

¹ Les mesures prises dans une exploitation bénéficient d'un soutien aux conditions suivantes:

- a. l'exploitation est viable à long terme, éventuellement à la faveur d'un revenu d'appoint non agricole;
- b. l'exploitation est gérée rationnellement;
- c. après l'investissement, l'exploitation peut prouver qu'elle fournit les prestations écologiques requises en vertu de l'article 67, 2^e alinéa;
- d. l'endettement après l'investissement n'entraîne pas une charge excessive;

- e. le requérant engage ses fonds propres et des crédits dans la mesure que l'on peut exiger de lui;
- f. le requérant dispose d'une formation appropriée.

² Afin que l'exploitation agricole du sol ou une occupation suffisante du territoire soient assurées, des aides financières peuvent aussi être accordées, dans la région de montagne et dans la région des collines, à des exploitations viables uniquement à la faveur d'un revenu principal non agricole (entreprises exploitées à titre accessoire).

Art. 87 Protection d'objets d'importance nationale

Les inventaires fédéraux des objets d'importance nationale sont contraignants pour la réalisation d'améliorations structurelles subventionnées par la Confédération.

Art. 88 Restitution en cas d'aliénation avec profit

¹ Si la totalité ou des parties d'une exploitation sont aliénées avec profit, les obligations de remboursement concernant les aides aux investissements accordées pour des mesures individuelles sont les suivantes:

- a. les contributions doivent être restituées, à moins que plus de vingt ans ne se soient écoulés depuis le dernier versement;
- b. les parts de prêts en suspens doivent être remboursées; par ailleurs, les intérêts sur le prêt sont dus rétroactivement.

² Les paiements doivent être effectués immédiatement après l'aliénation.

Art. 89 Surveillance

Les améliorations structurelles sont soumises à la surveillance du canton pendant et après l'exécution des travaux.

Chapitre 2: Contributions

Section 1: Octroi des contributions

Art. 90 Principe

¹ Dans les limites des crédits approuvés, la Confédération octroie des contributions pour:

- a. des améliorations foncières;
- b. des bâtiments ruraux.

² Les contributions sont allouées par voie de décision.

³ L'octroi d'une contribution fédérale est subordonné au versement d'une contribution équitable par le canton, y compris les collectivités locales de droit public.

⁴ Le Conseil fédéral peut lier l'octroi des contributions à des conditions et des charges.

Art. 91 Définitions

¹ Par améliorations foncières, on entend:

- a. les ouvrages et installations de génie rural;
- b. la réorganisation de la propriété foncière et des rapports d'affermage.

² Par bâtiments ruraux, on entend:

- a. les bâtiments d'exploitation;
- b. les bâtiments alpestres;
- c. les bâtiments communautaires construits dans la région de montagne par des producteurs et servant au traitement et au stockage des produits.

Art. 92 Améliorations foncières

¹ La Confédération alloue, pour des améliorations foncières, des contributions jusqu'à concurrence de 40 pour cent du coût. Sont aussi considérées comme coût les dépenses occasionnées par les mesures exigées en vertu d'autres lois fédérales et directement liées à l'ouvrage subventionné.

² Dans la région de montagne, la contribution peut atteindre au plus 50 pour cent du coût, lorsque l'amélioration foncière:

- a. ne peut être financée autrement, ou
- b. est un ouvrage collectif de grande ampleur.

³ La Confédération peut allouer des contributions supplémentaires jusqu'à concurrence de 20 pour cent du coût pour des améliorations foncières destinées à remédier aux conséquences particulièrement graves d'événements naturels exceptionnels, si le soutien équitable du canton, des communes et de fonds de droit public ne suffit pas à financer les travaux nécessaires.

Art. 93 Bâtiments ruraux

¹ La Confédération accorde des contributions forfaitaires pour la construction, la transformation et la rénovation de bâtiments ruraux.

² Des contributions sont octroyées pour les bâtiments d'exploitation d'une entreprise agricole si elle est exploitée par le propriétaire.

³ Des contributions peuvent être allouées aux fermiers pour des bâtiments d'exploitation et pour des bâtiments alpestres, si un droit de superficie est établi à long terme. Le Conseil fédéral fixe les conditions.

Art. 94 Approbation des projets

¹ Le canton approuve les projets d'améliorations foncières et de bâtiments ruraux pour lesquels la Confédération accorde des contributions.

² Il demande assez tôt l'avis de l'office.

³ Il met le projet à l'enquête publique et fait paraître un avis dans l'organe cantonal des publications officielles.

⁴ Il donne la possibilité de faire opposition aux organisations qui ont qualité pour recourir en vertu de la législation portant sur la protection de la nature et du paysage, sur la protection de l'environnement et sur les chemins de randonnée pédestre.

⁵ L'office consulte au besoin d'autres autorités fédérales dont le champ d'activité est concerné par le projet. Il indique au canton les conditions et les charges auxquelles est subordonné l'octroi d'une contribution.

⁶ Le Conseil fédéral spécifie les projets ne devant pas être soumis à l'avis de l'office.

⁷ L'office ne décide de l'octroi d'une contribution qu'au moment où le projet a été définitivement approuvé.

Art. 95 Fonds disponibles

L'Assemblée fédérale fixe dans le budget le montant global maximum des contributions qui peuvent être allouées durant l'année budgétaire en vertu des articles 92 et 93.

Section 2:

Raccordement d'autres entreprises, remaniements parcellaires

Art. 96 Raccordement d'autres entreprises

¹ Les propriétaires d'immeubles, d'ouvrages et d'installations ayant fait l'objet d'une contribution sont tenus de tolérer le raccordement d'autres entreprises, si celui-ci est judicieux eu égard aux conditions naturelles et techniques.

² Le canton statue sur le raccordement et fixe, si c'est justifié, une rétribution équitable pour l'utilisation de l'ouvrage existant.

Art. 97 Remaniements parcellaires ordonnés d'office

Le gouvernement cantonal peut ordonner des remaniements parcellaires lorsque des ouvrages publics touchent aux intérêts de l'agriculture.

Art. 98 Remaniements parcellaires contractuels

¹ Plusieurs propriétaires fonciers peuvent convenir par écrit de procéder à un remaniement parcellaire. Le contrat doit indiquer les immeubles compris dans ce remaniement, régler la mise au net des charges foncières et définir la répartition des frais.

² L'approbation de la nouvelle répartition par le canton tient lieu d'authentification du contrat portant sur le transfert de la propriété. Les cantons ne peuvent prélever ni droit de mutation ni taxe semblable sur ces remaniements.

³ Le transfert des gages immobiliers est régi par l'article 802 et l'inscription au registre foncier par l'article 954, 2^e alinéa, du code civil¹⁾.

⁴ Le canton régleme la procédure subséquente.

Section 3: Préservation des améliorations structurelles

Art. 99 Interdiction de désaffecter et de morceler

¹ Les immeubles, les ouvrages, les installations et les bâtiments ruraux ayant fait l'objet de contributions de la Confédération ne doivent pas être utilisés à des fins autres qu'agricoles pendant les 20 ans qui suivent le versement du solde des contributions fédérales; en outre, les terrains ayant été compris dans le périmètre d'un remaniement parcellaire ne doivent pas être morcelés.

² Celui qui contrevient à l'interdiction de désaffecter et de morceler doit rembourser les contributions reçues de la Confédération et réparer les dommages causés par la désaffectation ou le morcellement.

³ Le canton peut autoriser des dérogations à l'interdiction de désaffecter et de morceler lorsque des motifs importants le justifient. Il décide si les contributions doivent être restituées intégralement ou en partie ou s'il renonce au remboursement.

Art. 100 Entretien et exploitation

¹ Lorsque des améliorations structurelles sont réalisées avec l'aide de la Confédération, les cantons doivent veiller:

- a. à ce que les surfaces agricoles soient exploitées de manière durable et que les surfaces de compensation écologique et les biotopes soient exploités de manière appropriée;
- b. à ce que les ouvrages, les installations et les bâtiments ruraux soient bien entretenus.

² En cas de négligence grave dans l'exploitation et dans l'entretien ou en cas d'entretien inadéquat, les cantons peuvent être tenus de rembourser les contributions. Ils peuvent se retourner contre les bénéficiaires.

Art. 101 Mention au registre foncier

¹ L'interdiction de désaffecter et de morceler, le devoir d'entretien et d'exploitation, ainsi que l'obligation de rembourser font l'objet d'une mention au registre foncier.

² Le canton annonce d'office les cas impliquant la mention.

³ Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations à la mention obligatoire. Il régleme les modalités de la radiation de la mention.

¹⁾ RS 210

Chapitre 3: Crédits d'investissements

Art. 102 Principe

¹ La Confédération met à la disposition des cantons des fonds destinés à financer des crédits d'investissements pour:

- a. des mesures individuelles;
- b. des mesures collectives.

² Les cantons allouent, par voie de décision, des crédits d'investissements sous la forme de prêts sans intérêts.

³ Les prêts doivent être remboursés dans un délai de 20 ans au maximum. Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 103 Crédits d'investissements accordés pour des mesures individuelles

¹ Les propriétaires qui exploitent eux-mêmes une entreprise agricole reçoivent des crédits d'investissements:

- a. comme aide initiale destinée aux jeunes agriculteurs;
- b. pour la construction, la transformation ou la rénovation de maisons d'habitation et de bâtiments d'exploitation.

² Les fermiers reçoivent des crédits d'investissements:

- a. comme aide initiale destinée aux jeunes agriculteurs;
- b. pour l'acquisition d'entreprises agricoles de tiers, après un affermage prolongé;
- c. pour la construction, la transformation ou la rénovation de maisons d'habitation et de bâtiments d'exploitation, s'ils jouissent d'un droit de superficie distinct et permanent.

³ Les crédits d'investissements sont octroyés à forfait.

⁴ Les maisons d'habitation peuvent faire l'objet, en plus des crédits d'investissements, d'aides financières allouées en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1974¹⁾ encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements et de la loi fédérale du 20 mars 1970²⁾ concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne.

⁵ Le Conseil fédéral peut fixer des conditions et des charges et prévoir des dérogations à la disposition selon laquelle les bénéficiaires doivent exploiter eux-mêmes une entreprise agricole.

Art. 104 Crédits d'investissements accordés pour des mesures collectives

¹ Des crédits d'investissements sont notamment accordés pour:

- a. les améliorations foncières;

¹⁾ RS 843

²⁾ RS 844

b. la construction ou l'acquisition en commun de bâtiments, d'équipements et de machines par des producteurs, si ces mesures leur permettent de rationaliser leur exploitation ou de faciliter le traitement et le stockage de leurs produits.

² Dans la région de montagne, les crédits d'investissements peuvent être accordés sous forme de crédits de construction, lorsqu'il s'agit de projets d'envergure échelonnés sur plusieurs années.

³ Le Conseil fédéral peut fixer des conditions et des charges.

Art. 105 Approbation par l'office

¹ Le canton soumet la décision à l'approbation de l'office, si un crédit d'investissement à lui seul, ou ajouté au solde des crédits d'investissements et des prêts à titre d'aide aux exploitations paysannes accordés antérieurement, excède un montant déterminé (montant limite). Le Conseil fédéral fixe le montant limite.

² Dans un délai de 30 jours, l'office approuve la décision ou communique au canton qu'il statuera lui-même sur l'affaire. Il entend le canton avant de prendre une décision.

³ Lorsque les crédits d'investissements sont accordés sous forme de crédits de construction conformément à l'article 104, 2^e alinéa, le solde des crédits alloués antérieurement n'est pas pris en considération.

Art. 106 Révocation de prêts

¹ Le canton peut révoquer le crédit d'investissement si un motif important le justifie.

² Dans les cas de rigueur, il peut exiger que des intérêts soient versés sur le crédit d'investissement au lieu de le révoquer.

Art. 107 Utilisation des prêts remboursés et des intérêts

¹ Le canton réaffecte les prêts remboursés et les intérêts à l'octroi de crédits d'investissements.

² Si, dans un canton, les sommes remboursées et les intérêts excèdent les besoins, l'office peut:

- a. exiger la restitution des fonds non utilisés et les allouer à un autre canton; ou
- b. les laisser à la disposition du canton pour l'aide aux exploitations paysannes.

Art. 108 Pertes

Les cantons couvrent les pertes consécutives à l'octroi de crédits d'investissements, y compris les frais de procédure éventuels.

Art. 109 Frais d'administration

¹ Les cantons couvrent les frais d'administration.

² Ils ne peuvent pas exiger de participation aux frais généraux.

Titre 6:

Recherche et formation professionnelle, encouragement de la sélection végétale et animale

Art. 110 Principe

En contribuant à l'acquisition et à la transmission de connaissances, la Confédération soutient les agriculteurs dans les efforts qu'ils déploient en vue d'une production rationnelle et durable.

Chapitre 1: Recherche

Art. 111 Stations fédérales de recherches et d'essais

¹ La Confédération peut gérer des stations fédérales de recherches et d'essais.

² Les stations fédérales de recherches et d'essais sont réparties entre les différentes régions du pays.

³ Elles sont subordonnées à l'office.

Art. 112 Tâches des stations fédérales de recherches et d'essais

Les stations fédérales de recherches et d'essais doivent notamment accomplir les tâches suivantes:

- a. elles élaborent les résultats scientifiques et les bases techniques destinés à la pratique, à la formation et à la vulgarisation agricoles;
- b. elles élaborent les bases scientifiques des décisions de politique agricole;
- c. elles développent, suivent et évaluent les mesures de politique agricole;
- d. elles fournissent les données permettant de choisir de nouvelles orientations dans l'agriculture;
- e. elles participent à la mise en œuvre des mesures.

Art. 113 Mandats de recherche et aides financières

¹ L'office peut confier des mandats de recherche aux hautes écoles fédérales et cantonales ou à des instituts de recherches.

² La Confédération peut soutenir les essais et les études réalisés par des organisations au moyen d'aides financières.

Art. 114 Conseil de la recherche agronomique

¹ Le département institue un Conseil de la recherche agronomique composé de onze membres au maximum.

² Le Conseil de la recherche agronomique est chargé de faire à l'office des recommandations^o concernant la recherche agronomique et en particulier la planification de la recherche à long terme.

Chapitre 2: Formation professionnelle

Section 1: Dispositions générales

Art. 115 Compétence

¹ Sauf compétence fédérale explicite, la formation professionnelle agricole relève des cantons.

² Les cantons peuvent déléguer leurs compétences et leurs tâches à des associations professionnelles reconnues par la Confédération.

³ Ils peuvent également confier certaines tâches à d'autres institutions reconnues par la Confédération.

Art. 116 Tâches des organes responsables de la formation professionnelle

¹ Les cantons et les associations professionnelles qu'ils ont mandatées (organes responsables de la formation professionnelle) arrêtent, pour chaque profession, les prescriptions et directives nécessaires, notamment les règlements concernant la formation professionnelle et les examens, ainsi que les programmes de formation et d'enseignement.

² Les prescriptions et les directives des organes responsables de la formation professionnelle doivent être approuvées par l'office.

³ Les organes responsables de la formation professionnelle instituent des commissions de formation professionnelle. Ces commissions sont habilitées à:

- a. reconnaître les maîtres d'apprentissage et les exploitations d'apprentissage;
- b. approuver les contrats d'apprentissage;
- c. surveiller les conditions d'apprentissage;
- d. organiser et surveiller la formation de base, le perfectionnement et les examens.

Art. 117 Tâches de la Confédération

¹ La Confédération octroie des aides financières pour la formation professionnelle agricole.

² Elle fixe les exigences minimales.

³ Elle veille à ce que la coordination de l'enseignement et de la vulgarisation soit assurée entre les divers organes responsables de la formation professionnelle. A cet effet, le département et l'office peuvent:

- a. édicter des directives, des instructions et des programmes-cadre d'enseignement;
- b. encourager les activités de coordination des organes responsables de la formation professionnelle;
- c. fixer, en fonction des besoins, des nombres maximums d'enseignants et de vulgarisateurs bénéficiant des aides financières.

⁴ Avant d'édicter des prescriptions et des directives, la Confédération prend l'avis des organes responsables de la formation professionnelle.

⁵ Le département institue une commission permanente, chargée de conseiller la Confédération en matière de formation professionnelle.

⁶ La Confédération encourage les activités exercées par les organisations qu'elle a reconnues dans le domaine de la formation professionnelle. Ces organisations collaborent avec les organes responsables de la formation professionnelle.

Art. 118 Orientation professionnelle et formation en économie familiale rurale

L'orientation professionnelle ainsi que la formation, le perfectionnement et la vulgarisation en économie familiale rurale sont régies par la loi du 19-avril 1978¹⁾ sur la formation professionnelle.

Section 2: Formation de base

Art. 119 Durée et forme

¹ La formation de base dure au moins trois ans.

² Pour la profession d'agriculteur, elle comprend:

- a. deux années d'apprentissage avec fréquentation de l'école professionnelle et deux semestres dans une école d'agriculture; ou
- b. une année d'apprentissage avec fréquentation de l'école professionnelle et quatre semestres dans une école assurant, outre l'enseignement professionnel, la formation pratique.

³ Pour les professions spéciales de l'agriculture, elle comprend:

- a. l'apprentissage dans une exploitation et la fréquentation simultanée de l'école professionnelle, ou
- b. l'apprentissage dans une école assurant, outre l'enseignement professionnel, la formation pratique.

⁴ En accord avec le département, les organes responsables de la formation professionnelle peuvent mettre sur pied, pour les agriculteurs, un système de formation identique à celui des professions spéciales de l'agriculture. Dans ce cas, les dispositions particulières valables pour les professions spéciales de l'agriculture sont applicables à la profession d'agriculteur.

¹⁾ RS 412.10

Art. 120 Apprentissage

¹ L'apprentissage permet d'acquérir les connaissances de base et le savoir-faire pratique.

² Il doit être réglé par un contrat écrit conformément aux articles 344 ss du code des obligations¹⁾.

³ Le maître d'apprentissage et l'exploitation d'apprentissage doivent être reconnus par la commission de formation professionnelle compétente. Ils ne peuvent l'être que s'ils garantissent une formation complète et de qualité et offrent les conditions nécessaires au développement de la personnalité de l'apprenti.

⁴ Le maître d'apprentissage est tenu de verser à l'apprenti un salaire correspondant à son âge et à ses capacités. Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent fixer des salaires minimums et maximums.

Art. 121 Ecoles professionnelles

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle créent les écoles professionnelles et en assurent le fonctionnement. Ces écoles doivent être reconnues par la Confédération.

² L'enseignement dispensé par les écoles professionnelles fait partie de l'apprentissage et il est obligatoire.

³ Il permet d'acquérir une culture générale ainsi que les connaissances théoriques nécessaires à la maîtrise de la profession.

Art. 122 Ecoles d'agriculture

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle créent les écoles d'agriculture et en assurent le fonctionnement. Ces écoles doivent être reconnues par la Confédération.

² L'école d'agriculture dispense les connaissances générales et techniques, ainsi que le savoir-faire nécessaires aux agriculteurs.

Art. 123 Spécialisations

Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent, d'entente avec l'office, prévoir des spécialisations dans le cadre de la formation de base.

Art. 124 Ecoles professionnelles supérieures

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent, d'entente avec l'office, créer des écoles professionnelles supérieures qui complètent l'en-

¹⁾ RS 220

seignement obligatoire dispensé dans les écoles professionnelles et dans les écoles d'agriculture, ouvrant ainsi l'accès à des études d'un niveau supérieur.

² La Confédération peut instituer une commission chargée de coordonner les formations dispensées par les écoles professionnelles supérieures.

³ Elle peut faire de l'examen final de l'école professionnelle supérieure une maturité professionnelle.

Art. 125 Examens

¹ Au terme de la formation de base, l'apprenti subit l'examen de fin d'apprentissage. L'examen peut être divisé en plusieurs parties.

² Est également admise à l'examen toute personne qui, sans avoir fait d'apprentissage:

- a. a travaillé dans la profession considérée durant une période au moins une fois et demie plus longue que la formation de base; et
- b. peut apporter la preuve qu'elle a fréquenté l'école professionnelle et l'école d'agriculture, ou une école enseignant des professions spéciales de l'agriculture, ou encore qu'elle a acquis ses connaissances professionnelles d'une autre manière.

³ Les examens sont organisés par les organes responsables de la formation professionnelle.

⁴ Toute personne qui réussit l'examen de fin d'apprentissage reçoit un certificat fédéral de capacité.

⁵ L'apprenti qui ne réussit que la partie pratique de l'examen de fin d'apprentissage reçoit une attestation cantonale.

⁶ Le Conseil fédéral réglemente la reconnaissance et l'équivalence des formations non agricoles et des formations acquises à l'étranger.

⁷ Aucune taxe n'est perçue pour les examens passés dans le cadre de la formation de base.

Art. 126 Formation élémentaire

¹ La formation élémentaire permet aux jeunes dont l'orientation est essentiellement pratique d'acquérir l'habileté et les connaissances nécessaires à la maîtrise de procédés de travail simples.

² Les jeunes qui effectuent une formation élémentaire doivent suivre, outre une formation pratique, un enseignement comprenant des branches professionnelles et des branches de culture générale, dispensé dans des classes spéciales.

³ Cette formation dure une année au moins et donne accès à d'autres entreprises du même type que celles où la formation pratique est dispensée.

⁴ La formation élémentaire doit être réglée par contrat écrit, conformément aux articles 344 ss du code des obligations¹⁾. Au demeurant, l'article 120, 3^e et 4^e alinéas, de la présente loi est applicable.

⁵ Toute personne ayant achevé une formation élémentaire reçoit un certificat officiel attestant la durée de la formation, la profession apprise ainsi que la fréquentation de l'enseignement professionnel.

Section 3: Perfectionnement

Art. 127 Objectif, formes et organisation

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle offrent aux professionnels des possibilités de perfectionner leurs connaissances.

² Le perfectionnement comprend, outre les formations et examens mentionnés ci-après (art. 128 à 132), notamment des cours, des séminaires, des conférences, des visites d'expositions et des concours.

³ Ces possibilités de perfectionnement sont offertes notamment par les écoles professionnelles, les écoles d'agriculture, les écoles spécialisées, les écoles techniques ainsi que par les centres et les services de vulgarisation et les associations professionnelles.

Art. 128 Ecoles spécialisées

¹ Les écoles spécialisées dispensent à des personnes qui ont terminé leur formation agricole de base, des connaissances leur permettant d'exercer une activité exigeant une qualification dans leur spécialité ou une fonction dirigeante dans une exploitation.

² Elles assurent également la préparation aux examens professionnels et aux examens de maîtrise.

³ Elles doivent être reconnues par la Confédération.

Art. 129 Examens professionnels

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent organiser des examens professionnels.

² Ces examens doivent permettre de vérifier si le candidat possède les connaissances et les aptitudes nécessaires pour occuper un poste d'encadrement ou exercer une activité professionnelle exigeant une qualification élevée.

³ Le Conseil fédéral réglemente l'admission aux examens ainsi que leur surveillance.

¹⁾ RS 220

⁴ Toute personne qui réussit l'examen professionnel est habilitée à porter le titre de sa profession complété du terme «brevet fédéral».

Art. 130 Ecoles de chefs d'exploitation

¹ Les écoles de chefs d'exploitation approfondissent et complètent la formation de base, améliorent la capacité de gérer une exploitation et préparent les candidats aux examens de maîtrise.

² Elles doivent être reconnues par la Confédération.

Art. 131 Examens de maîtrise

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle organisent les examens de maîtrise.

² Les examens de maîtrise doivent permettre de vérifier si le candidat possède les connaissances et les aptitudes nécessaires pour diriger de façon indépendante une exploitation agricole ou une entreprise dont la gestion exige des compétences dans une profession spéciale de l'agriculture.

³ Le Conseil fédéral réglemente l'admission aux examens ainsi que leur surveillance.

⁴ Toute personne qui réussit l'examen de maîtrise reçoit le diplôme de maîtrise; elle est autorisée à se prévaloir du titre de maître ou à compléter le titre de sa profession par l'adjectif «diplômé».

Art. 132 Ecoles techniques

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent créer des écoles techniques pour la profession d'agriculteur, les professions spéciales de l'agriculture ainsi que les professions apparentées.

² Les écoles techniques dispensent les connaissances et le savoir-faire nécessaires à l'exercice, dans les règles de l'art, des professions technico-agricoles et d'activités dans des domaines apparentés, en Suisse et à l'étranger.

³ Elles doivent être reconnues par la Confédération. Le département arrête les conditions à remplir. Il réglemente les branches enseignées et la durée des études, le matériel didactique, les exigences à remplir par les enseignants, les conditions d'admission et de promotion ainsi que les examens finals.

⁴ Toute personne qui réussit l'examen final d'une école technique est habilitée à porter le titre correspondant à sa formation.

⁵ La création et la gestion des hautes écoles spécialisées dans le domaine de l'agriculture sont régies par la loi fédérale du 6 octobre 1995¹⁾ sur les hautes écoles spécialisées.

¹⁾ RS 414.71; RO 1996 2588

Section 4: Vulgarisation

Art. 133

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent créer des services de vulgarisation qui ont pour but d'aider les personnes qui exercent une activité dans le secteur agricole à résoudre les problèmes spécifiques à leur profession et à s'adapter aux changements. Ces services élaborent notamment de la documentation permettant aux intéressés de prendre des décisions et leur offrent des possibilités de perfectionnement.

² La Confédération soutient les services de vulgarisation. En accord avec les cantons, elle peut aussi accorder son soutien à des services privés de vulgarisation.

³ Elle peut soutenir des centrales de vulgarisation ou en assurer le fonctionnement; ces centrales assistent les services de vulgarisation.

⁴ Les services et les centrales de vulgarisation collaborent avec les autres institutions de formation, les stations fédérales de recherches et d'essais, les services de vulgarisation en économie familiale rurale, les organisations de jeunesse rurale et autres organisations.

Section 5: Formation et perfectionnement du corps enseignant

Art. 134

¹ Le Conseil fédéral fixe les exigences minimales que doivent remplir les maîtres d'apprentissage, les enseignants, les experts aux examens et les vulgarisateurs (corps enseignant).

² Le corps enseignant est tenu de perfectionner ses connaissances techniques et pédagogiques.

Section 6: Recherches sur la formation professionnelle

Art. 135

La Confédération encourage la recherche en matière de formation professionnelle agricole.

Section 7: Aides financières

Art. 136 Principe

¹ Dans les limites des crédits approuvés, la Confédération encourage la formation professionnelle en allouant des aides financières.

² Le Conseil fédéral fixe le taux des contributions, désigne les bénéficiaires et définit les frais reconnus.

Art. 137 Taux des contributions

¹ La Confédération verse aux organes responsables de la formation professionnelle des contributions couvrant 50 pour cent au plus des dépenses reconnues concernant:

- a. la formation professionnelle de base;
- b. le perfectionnement au sens des articles 127 à 131;
- c. la vulgarisation en dehors de la région de montagne;
- d. la formation et le perfectionnement du corps enseignant.

² La Confédération verse aux organes responsables de la formation professionnelle des contributions couvrant 75 pour cent au plus des dépenses reconnues concernant:

- a. la vulgarisation dans la région de montagne;
- b. les écoles d'importance intercantonale;
- c. les écoles techniques.

³ La Confédération verse des contributions pouvant couvrir la totalité des dépenses reconnues concernant:

- a. la recherche sur la formation professionnelle;
- b. les centrales de vulgarisation;
- c. l'organisation de cours obligatoires de perfectionnement du corps enseignant ainsi que la participation à ces cours.

⁴ La Confédération contribue jusqu'à concurrence de 25 pour cent au plus à la couverture des dépenses occasionnées par l'achat de supports didactiques.

⁵ Le Conseil fédéral harmonise les taux des contributions octroyées par la Confédération au titre de la formation dans le domaine des professions agricoles, industrielles et sociales.

Chapitre 3: Sélections végétale et animale

Section 1: Sélection végétale

Art. 138

¹ La Confédération peut encourager la sélection de plantes utiles:

- a. de haute valeur écologique;
- b. de haute valeur qualitative;
- c. adaptées aux conditions régionales.

² Elle peut accorder des contributions à des exploitations privées et à des organisations professionnelles fournissant des prestations d'intérêt public. Elle peut notamment allouer des contributions pour:

- a. la sélection, le maintien de la pureté et l'amélioration des variétés;
- b. les essais de mise en culture;
- c. la conservation de variétés indigènes de valeur.

³ Elle peut soutenir la production de semences et de plants par des contributions:

Section 2: Sélection animale

Art. 139 Promotion de l'élevage

¹ La Confédération peut promouvoir l'élevage d'animaux de rente:

- a. adaptés aux conditions naturelles du pays;
- b. performants et résistants;
- c. propres à fournir, à des prix avantageux, des produits adaptés au marché.

² La promotion vise à assurer un élevage indépendant de haute qualité.

Art. 140 Contributions

La Confédération peut octroyer des contributions à des organisations reconnues, notamment pour:

- a. la tenue des registres généalogiques et des herd-books, les épreuves de productivité et l'estimation de la valeur d'élevage;
- b. les programmes portant sur l'amélioration de la productivité et de la qualité, l'assainissement des cheptels et leur état de santé;
- c. les mesures visant à préserver les races autochtones.

Art. 141 Conditions

Les contributions sont allouées si:

- a. les cantons participent au moins dans la même mesure à la couverture des dépenses;
- b. les éleveurs prennent les mesures d'entraide pouvant être exigées d'eux et participent financièrement à la promotion de l'élevage;
- c. les mesures soutenues correspondent aux normes internationales.

Art. 142 Reconnaissance d'organisations

¹ L'office reconnaît les organisations. Il consulte préalablement les cantons.

² Le Conseil fédéral fixe les conditions.

Art. 143 Insémination artificielle

¹ Le Conseil fédéral peut soumettre à autorisation la récolte et la distribution de la semence des animaux de rente ainsi que le service de l'insémination artificielle.

² Il définit les conditions de l'autorisation.

³ Il veille en particulier à ce qu'une proportion équitable de la semence mise en place provienne de reproducteurs faisant partie de programmes établis par les organisations suisses reconnues.

Art. 144 Haras fédéral

¹ La Confédération peut exploiter un haras pour promouvoir l'élevage du cheval.

² Le haras dépend de l'office.

Titre 7: Protection des végétaux et matières auxiliaires

Art. 145 Principe

La Confédération édicte des prescriptions visant à éviter les dégâts causés par des organismes nuisibles ou par la mise dans le commerce de matières auxiliaires inappropriées.

Chapitre 1: Protection des végétaux

Section 1: Principes

Art. 146 Confédération

¹ Afin de protéger les cultures contre les organismes nuisibles, la Confédération encourage une protection appropriée des végétaux.

² Le Conseil fédéral édicte des prescriptions en vue de protéger les cultures et le matériel végétal (végétaux, parties de végétaux et produits végétaux) contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Art. 147 Cantons

Les cantons gèrent un service phytosanitaire, qui garantit notamment l'exécution correcte des mesures de lutte prises dans le pays contre les organismes nuisibles.

Art. 148 Principes de la protection des végétaux

¹ Toute personne qui produit, importe ou met en circulation du matériel végétal doit respecter les principes de la protection des végétaux.

² Elle est notamment tenue de déclarer les organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Section 2: Mesures spéciales

Art. 149 Importation, exportation, production et mise en circulation

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions relatives à l'importation et à la mise en circulation:

- a. des organismes nuisibles particulièrement dangereux;
- b. du matériel végétal et des objets pouvant être porteurs d'organismes nuisibles particulièrement dangereux.

² Il peut notamment:

- a. décider qu'un matériel végétal donné ne peut être mis en circulation qu'avec une autorisation;
- b. édicter les prescriptions concernant l'enregistrement et le contrôle des entreprises qui produisent ou mettent en circulation ce matériel végétal;

- c. obliger ces entreprises à tenir un livre sur ce matériel végétal;
- d. interdire l'importation et la mise en circulation de matériel végétal contaminé ou qui pourrait être contaminé par des organismes nuisibles particulièrement dangereux;
- e. interdire la culture de plantes-hôtes très sujettes à la contamination.

³ Il veille à ce que le matériel végétal destiné à l'exportation réponde aux exigences du droit international.

Art. 150 Mesures de lutte

Afin d'éviter l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles particulièrement dangereux, le Conseil fédéral peut notamment:

- a. ordonner la surveillance de la situation phytosanitaire;
- b. décider que le matériel végétal, les objets et les parcelles pouvant être contaminés soient isolés tant que la contamination n'est pas exclue;
- c. ordonner le traitement, la désinfection ou la destruction des cultures, du matériel végétal, des agents de production et des objets qui sont ou qui pourraient être contaminés par des organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Section 3: Financement de la lutte contre les organismes nuisibles

Art. 151 Prestations des cantons

¹ Les cantons exécutent à leurs frais les mesures qui leur sont confiées.

² Quiconque produit, importe ou met en circulation du matériel végétal et qui, intentionnellement ou par négligence, se soustrait aux obligations prévues à l'article 148, peut être astreint à prendre les frais à sa charge.

Art. 152 Prestations de la Confédération

En règle générale, la Confédération assume 50 pour cent des frais reconnus qu'entraînent pour les cantons les mesures de lutte ordonnées en vertu de l'article 150; dans des situations extraordinaires, elle peut assumer jusqu'à 75 pour cent de ces frais.

Art. 153 Réparation des dommages

¹ Si, par suite de mesures de défense ordonnées par l'autorité, ou d'une désinfection ou d'autres procédés semblables, la valeur de certains objets est réduite ou anéantie, une indemnité équitable peut être versée au propriétaire.

² Les indemnités sont fixées définitivement selon une procédure aussi simple que possible et gratuite pour la partie lésée:

- a. par l'office, s'agissant de mesures prises à la frontière;

- b. par l'autorité cantonale compétente, s'agissant des mesures prises dans le pays.
- ³ La Confédération rembourse aux cantons un tiers au moins des dépenses occasionnées par le versement de ces indemnités.

Art. 154 Fonds phytosanitaire

¹ Une taxe phytosanitaire équitable peut être perçue sur le matériel végétal importé ou mis en circulation dans le pays; il y a lieu d'entendre les milieux intéressés avant de fixer cette taxe.

² La taxe phytosanitaire alimente le fonds phytosanitaire. Celui-ci sert à:

- a. couvrir les dépenses de la Confédération pour le service phytosanitaire;
- b. financer les prestations que la Confédération verse aux cantons en vertu de l'article 152;
- c. financer les indemnités visées à l'article 153;
- d. rémunérer les tâches déléguées au secteur privé.

Chapitre 2: Matières auxiliaires de l'agriculture

Art. 155 Définition et champ d'application

¹ Par matières auxiliaires de l'agriculture, on entend les substances et les organismes qui servent à la production agricole. Il s'agit notamment des engrais, des produits phytosanitaires, des aliments pour animaux et du matériel végétal de multiplication.

² Le Conseil fédéral peut soumettre des matières auxiliaires utilisées à des fins analogues, mais non agricoles, aux dispositions du présent chapitre.

Art. 156 Principes

¹ Les matières auxiliaires de l'agriculture ne peuvent être importées ou mises en circulation que si:

- a. elles se prêtent à l'utilisation prévue;
- b. elles n'ont pas d'effets secondaires intolérables si elles sont utilisées conformément aux prescriptions;
- c. il est garanti que les denrées alimentaires et les objets usuels fabriqués à partir de produits de base traités avec ces matières satisfont aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires.

² Quiconque utilise des matières auxiliaires de l'agriculture doit respecter les instructions relatives à leur utilisation.

Art. 157 Homologation obligatoire

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions concernant l'importation et la mise en circulation de matières auxiliaires de l'agriculture.

² Il peut soumettre à une homologation obligatoire:

- a. l'importation et la mise en circulation de matières auxiliaires de l'agriculture;
- b. la production d'aliments pour animaux et de matériel végétal de multiplication.

³ Il désigne les services fédéraux qui doivent être associés à la procédure d'homologation.

⁴ Si des matières auxiliaires de l'agriculture sont soumises à une homologation obligatoire en vertu d'autres actes législatifs, le Conseil fédéral désigne un service d'homologation commun.

⁵ Le Conseil fédéral réglemente la collaboration des services fédéraux concernés.

⁶ Les homologations, rapports d'essai et certificats de conformité étrangers sont reconnus, pour autant qu'ils se fondent sur des exigences équivalentes et pour autant que les conditions agronomiques et environnementales concernant l'utilisation des matières auxiliaires soient comparables.

⁷ L'importation et la mise en circulation des matières auxiliaires de l'agriculture homologuées en Suisse et à l'étranger sont libres. Ces matières auxiliaires sont définies par l'autorité compétente.

Art. 158 Etiquetage et emballage

Le Conseil fédéral édicte les prescriptions portant sur l'étiquetage et l'emballage des matières auxiliaires de l'agriculture.

Art. 159 Catalogues des variétés

¹ Pour certaines espèces végétales, le Conseil fédéral peut prescrire que seules peuvent être importées, mises en circulation, certifiées ou utilisées en Suisse les variétés enregistrées dans un catalogue des variétés. Il définit les conditions d'enregistrement.

² Il peut habiliter l'office à édicter les catalogues des variétés.

³ Il peut reconnaître l'enregistrement dans un catalogue des variétés étranger comme équivalent à l'enregistrement dans un catalogue suisse.

Art. 160 Prescriptions d'isolement

¹ Les exploitants de parcelles qui ne servent pas à la production de matériel végétal de multiplication peuvent être contraints par les cantons à respecter un intervalle de sécurité entre leurs cultures et les cultures avoisinantes de même genre, lorsque la sélection, la multiplication ou la protection des plantes l'exigent.

² Les bénéficiaires de cette mesure sont tenus d'indemniser équitablement les cultivateurs dont l'activité est restreinte. En cas de litige, le canton fixe le montant de l'indemnité.

Art. 161 Statistique de commercialisation

Le Conseil fédéral peut astreindre les producteurs de matières auxiliaires et les commerçants à déclarer les quantités de matières auxiliaires mises en circulation en Suisse.

Art. 162 Renseignement

¹ Quiconque met en circulation des matières auxiliaires de l'agriculture est tenu de renseigner les acquéreurs sur leurs caractéristiques et sur leurs possibilités d'utilisation.

² Les services fédéraux compétents sont habilités à renseigner le public sur les caractéristiques et les possibilités d'utilisation des matières auxiliaires de l'agriculture.

Titre 8: Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

Section 1: Voies de droit

Art. 163 Généralités

¹ Un recours peut être formé auprès de l'office contre les décisions:

- a. des services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière;
- b. des organisations et des entreprises mentionnées à l'article 177.

² Un recours peut être formé auprès de la Commission de recours du DFEP contre les décisions des offices fédéraux et des départements et contre les décisions cantonales de dernière instance relatives à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution. Font exception les décisions cantonales portant sur les améliorations structurelles et la mesure d'accompagnement social.

³ L'office a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par les législations cantonales et par la législation fédérale contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.

⁴ Les autorités cantonales notifient leur décision sans retard et sans frais à l'office. Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations.

Art. 164 Contingentement laitier

¹ Un recours peut être formé auprès d'une commission régionale de recours contre les décisions de première instance qui ont trait au contingentement laitier. Les décisions des commissions régionales de recours peuvent être à leur tour attaquées auprès de la Commission de recours du DFEP.

² L'office a qualité pour recourir contre les décisions de première instance et contre les décisions des commissions régionales de recours.

³ Les décisions sont notifiées sans retard et sans frais à l'office.

⁴ Le département nomme les commissions régionales de recours sur proposition des cantons.

Art. 165 Procédure d'opposition

Le Conseil fédéral peut prévoir, dans les dispositions d'exécution, une procédure d'opposition contre les décisions de première instance.

Section 2: Mesures administratives

Art. 166 Mesures administratives d'ordre général

La violation de la présente loi, de ses dispositions d'exécution et des décisions qui en découlent peuvent donner lieu aux mesures administratives suivantes:

- a. avertissement;
- b. privation de toute reconnaissance et retrait d'autorisations, de contingents, etc.;
- c. privation de droits;
- d. privation du droit de vente directe;
- e. suspension de la livraison, de la prise en charge ou de la mise en valeur;
- f. exécution par substitution aux frais du contrevenant et de l'organisation à laquelle des tâches ont été confiées;
- g. confiscation.

Art. 167 Réduction et refus de contributions

¹ Les contributions peuvent être réduites ou refusées si le requérant viole la présente loi, ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent.

² Les contributions sont réduites ou refusées au moins pour les années où le requérant a violé les dispositions.

Art. 168 Restitution de contributions

¹ Si les conditions liées à l'octroi d'une contribution ne sont plus remplies ou que les charges ou les conditions ne sont plus respectées, la restitution totale ou partielle de la contribution est exigée.

² Les contributions et les avantages pécuniaires indûment obtenus doivent être restitués ou compensés, indépendamment de l'application des dispositions pénales.

Section 3: Dispositions pénales

Art. 169 Délits

¹ Sur plainte, celui qui, intentionnellement, utilise illégalement une appellation d'origine ou une indication géographique protégées (art. 15 et 61) encourt une

peine d'emprisonnement d'un an au plus ou est puni d'une amende de 100 000 francs au plus.

² Celui qui agit par métier est poursuivi d'office. La peine est l'emprisonnement ou une amende de 200 000 francs au plus.

Art. 170 Actes punissables

¹ Si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition, est puni des arrêts ou d'une amende de 40 000 francs au plus celui qui, intentionnellement:

- a. enfreint les dispositions édictées ou reconnues en vertu de l'article 14 concernant les modes de production, les caractéristiques spécifiques des produits et les régions de montagne;
- b. refuse de donner des renseignements ou donne des indications fausses ou incomplètes lors des relevés prévus aux articles 24 et 181;
- c. donne des indications fausses ou fallacieuses lors d'une procédure d'octroi de contributions ou de contingents;
- d. produit ou commercialise du lait ou des produits laitiers en violation de prescriptions ou de décisions de la Confédération découlant de la présente loi;
- e. plante des vignes sans autorisation;
- f. enfreint les dispositions de l'article 143 relatives à l'insémination artificielle;
- g. enfreint les dispositions relatives à la protection des plantes utiles et édictées en vertu des articles 148, 149 ou 150;
- h. n'observe pas les instructions d'utilisation prévues à l'article 156;
- i. produit, importe ou met en circulation sans homologation les matières auxiliaires de l'agriculture soumises à homologation au sens de l'article 157;
- k. importe ou met en circulation du matériel végétal de multiplication d'une variété ne figurant pas dans un catalogue de variétés visé à l'article 159;
- l. n'observe pas les intervalles de sécurité prévus à l'article 160;
- m. ne fournit pas les renseignements prévus à l'article 161;
- n. manque à l'obligation de renseigner visée à l'article 179.

² Si l'auteur agit par négligence, la peine est l'amende de 10 000 francs au plus.

³ Si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition, est puni d'une amende de 5000 francs au plus celui qui, intentionnellement:

- a. utilise un titre visé aux articles 127, 130, 131 ou 132 sans avoir réussi les examens requis à cet effet;
- b. contrevient à une disposition d'exécution dont la violation a été déclarée punissable.

⁴ Les tentatives et la complicité sont punissables.

⁵ Dans les cas sans gravité, il peut être renoncé à la poursuite pénale et à la peine.

Art. 171 Communautés et personnes morales

Les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾ s'appliquent aux infractions commises par une personne morale ou par une communauté.

Art. 172 Poursuite pénale

¹ La poursuite pénale incombe aux cantons.

² Celui qui viole les prescriptions relatives à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises est puni conformément à la législation douanière.

Art. 173 Exclusion des articles 37 à 39 de la loi sur les subventions

Les articles 37 à 39 de la loi du 5 octobre 1990²⁾ sur les subventions concernant les délits, l'obtention frauduleuse d'un avantage et la poursuite pénale ne sont pas applicables.

Titre 9: Dispositions finales

Section 1: Exécution

Art. 174 Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires, à moins que la loi ne régleme autrement cette compétence.

² Il peut déléguer la tâche d'édicter des prescriptions dont le caractère est avant tout technique ou administratif au département ou à des services et à des offices qui lui sont subordonnés.

Art. 175 Cantons

¹ Les cantons sont chargés d'exécuter la présente loi pour autant que cette tâche n'incombe pas à la Confédération.

² Ils arrêtent les dispositions d'exécution nécessaires et les communiquent au département.

³ Ils désignent les autorités ou les organisations compétentes pour exécuter la loi et pour surveiller son exécution.

⁴ Si un canton n'a pas édicté à temps les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral les arrête provisoirement.

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 616.1

Art. 176 Haute surveillance de la Confédération

¹ Le Conseil fédéral surveille l'exécution de la loi par les cantons.

² La Confédération peut réduire les contributions ou refuser leur octroi à un canton qui n'exécute pas la loi.

Art. 177 Coopération d'organisations et d'entreprises

¹ La Confédération et les cantons peuvent associer des entreprises ou des organisations à l'exécution de la loi ou créer des organisations appropriées à cet effet.

² La coopération de ces entreprises et de ces organisations fait l'objet de la surveillance de l'Etat. L'autorité compétente doit définir leurs tâches et leurs attributions. Leur gestion et leurs comptes sont soumis à cette autorité. Le contrôle parlementaire de la Confédération et des cantons est réservé.

³ Le Conseil fédéral et les cantons peuvent autoriser ces entreprises et ces organisations à percevoir des émoluments appropriés afin de couvrir les frais de leur activité. Le tarif de ces émoluments doit être approuvé par le département.

Art. 178 Contrôle

¹ Les organes d'exécution ordonnent les mesures de contrôle et les enquêtes nécessaires à l'application de la présente loi, de ses dispositions d'exécution ou des décisions qui en découlent.

² Toute personne, entreprise ou organisation dont le comportement illicite provoque, entrave ou empêche des contrôles est tenue d'assumer les frais qui en résultent.

³ Le Conseil fédéral peut déléguer aux cantons certaines mesures de contrôle et certaines enquêtes.

Art. 179 Obligation de renseigner

Si l'application de la présente loi, de ses dispositions d'exécution ou des décisions qui en découlent le requiert, il y a lieu notamment de fournir aux autorités compétentes les renseignements exigés, de leur remettre temporairement pour examen les pièces justificatives, de leur accorder l'accès aux locaux commerciaux et aux entrepôts, de les laisser consulter les livres et la correspondance et d'accepter le prélèvement d'échantillons.

Art. 180 Collaboration entre autorités

¹ La Confédération, les cantons et les communes communiquent, sur demande, tout renseignement utile aux autorités chargées de l'exécution de la présente loi.

² S'ils supposent qu'une infraction a été commise, ils le signalent spontanément à ces autorités.

Art. 181 Données indispensables à l'exécution de la loi

¹ Afin de disposer des éléments indispensables à l'exécution de la loi et au contrôle de l'efficacité, la Confédération relève et enregistre les données sectorielles et celles portant sur les exploitations dans les domaines suivants:

- a. mise en œuvre des mesures de politique agricole;
- b. appréciation de la situation économique de l'agriculture;
- c. observation du marché;
- d. contribution à l'appréciation des incidences de l'activité agricole en ce qui concerne les bases naturelles de l'existence et l'entretien du paysage rural.

² Le Conseil fédéral peut prendre les dispositions nécessaires à l'harmonisation du relevé et de l'enregistrement des données, ainsi qu'à l'uniformisation de la statistique agricole.

³ Il peut charger des services fédéraux, les cantons ou d'autres services d'effectuer les relevés et de tenir les registres. Il peut verser des indemnités à cet effet.

⁴ L'organe fédéral compétent peut traiter les données relevées à des fins statistiques.

Séction 2: Commission consultative

Art. 182

Le Conseil fédéral désigne une commission consultative permanente composée de quinze membres au maximum, qui le conseille au sujet de l'exécution de la présente loi.

Section 3: Abrogation et modification du droit en vigueur

Art. 183 Abrogation du droit en vigueur

Sont abrogés:

- a. l'arrêté fédéral du 20 juin 1939¹⁾ allouant une subvention aux cantons de Schwyz et de Glaris pour la construction de la route du Prigel entre Hinterthal et Vorauen;
- b. l'arrêté fédéral du 25 septembre 1941²⁾ allouant une subvention au canton de Saint-Gall pour l'amélioration de la plaine du Rhin;

¹⁾ RS 4 1094

²⁾ RS 4 1042

- c. la loi du 3 octobre 1951¹⁾ sur l'agriculture, l'article 185, 6^e alinéa, demeurant réservé;
- d. la loi fédérale du 14 décembre 1979²⁾ instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles;
- e. l'arrêté fédéral du 28 mars 1952³⁾ concernant l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments;
- f. la loi fédérale du 23 mars 1962⁴⁾ sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes;
- g. l'arrêté du 23 juin 1989⁵⁾ sur le sucre;
- h. l'arrêté du 19 juin 1992⁶⁾ sur la viticulture;
- i. la loi du 15 juin 1962⁷⁾ sur la vente des bestiaux, l'article 185, 7^e alinéa, demeurant réservé;
- k. la loi fédérale du 28 juin 1974⁸⁾ instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines;
- l. l'arrêté du 29 septembre 1953⁹⁾ sur le statut du lait;
- m. l'arrêté du 16 décembre 1988¹⁰⁾ sur l'économie laitière;
- n. la loi fédérale du 27 juin 1969¹¹⁾ sur la commercialisation du fromage (Réglementation du marché du fromage);
- o. la loi fédérale du 21 décembre 1960¹²⁾ sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs.

Art. 184 Modification du droit en vigueur

¹⁾ La loi sur la procédure administrative¹³⁾ est modifiée comme suit:

Art. 71d, let. h

Les articles 71b et 71c ne sont pas applicables aux commissions suivantes, dont l'organisation se détermine uniquement selon le droit fédéral applicable dans le cas d'espèce:

h. Les commissions régionales de recours en matière de contingentement laitier.

¹⁾ RS 910.1; RO 1953 1095 et les modifications adoptées pendant sa durée de validité

²⁾ RO 1980 679, 1991 854, 1992 288 2104

³⁾ RO 1952 581

⁴⁾ RO 1962 1315, 1972 2749, 1977 2249, 1991 362 857, 1992 288 2104

⁵⁾ RO 1989 1904, 1992 288, 1993 325, 1995 1988

⁶⁾ RO 1992 1986

⁷⁾ RS 916.301; RO 1962 1185, 1977 2249, 1978 1407, 1979 860, 1991 857, 1992 288, 1993 325

⁸⁾ RO 1974 2063, 1980 679, 1983 488, 1991 857, 1992 288 2104

⁹⁾ RO 1953 1132, 1957 573, 1969 1077, 1971 1597, 1974 1857, 1979 1414, 1985 154, 1987 2326, 1989 504, 1992 288, 1994 1648, 1995 2075

¹⁰⁾ RO 1989 504, 1991 857, 1992 288, 1993 325, 1994 1634, 1995 2077

¹¹⁾ RO 1969 1070, 1991 857, 1993 901

¹²⁾ RO 1961 269, 1987 2324, 1993 901

¹³⁾ RS 172.021; RO 1996 546

² La loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾ est modifiée comme suit:

Art. 100, 1^{er} al., let. m, ch. 2

¹ En outre, le recours n'est pas recevable contre:

m. en matière d'agriculture:

2. Les décisions relatives au contingentement laitier

³ La loi fédérale du 9 octobre 1986²⁾ sur le tarif des douanes est modifiée comme suit:

Art. 4, 3^e al., let. c (nouvelle)

³ Lorsque les intérêts de l'économie suisse l'exigent, le Conseil fédéral peut, indépendamment de tout traité tarifaire et après avoir consulté la commission d'experts douaniers:

c. Fixer des contingents tarifaires.

Art. 10, 3^e et 4^e al.

³ Si la situation sur les marchés exige de fréquentes adaptations, le Conseil fédéral peut déléguer cette compétence au Département fédéral de l'économie publique.

⁴ L'article 13, 1^{er} alinéa, lettres c et d, de la présente loi demeurant réservé, les articles 17 à 19 de la loi sur l'agriculture réglementent les principes et compétences suivants:

a. fixation des prix-seuils;

b. fixation, modification et répartition des contingents tarifaires énumérés dans l'annexe 2;

c. fixation, modification et répartition des contingents tarifaires de produits agricoles prévus à l'article 4, 3^e alinéa, lettre c.

⁵ La loi sur l'alcool³⁾ est modifiée comme suit:

Art. 24 à 24^{quater}

Abrogés

⁶ La loi sur les denrées alimentaires⁴⁾ est modifiée comme suit:

Art. 9, let. a

Le Conseil fédéral peut restreindre ou interdire les substances et procédés suivants lorsque tout danger ne peut être exclu selon l'état des connaissances scientifiques:

¹⁾ RS 173.110; RO 1995 3680 5061, 1996 508 750 1158 1445 1498

²⁾ RS 632.10; RO 1995 1826

³⁾ RS 680

⁴⁾ RS 817.0

- a. matières auxiliaires de l'agriculture (art. 155 et 156 de la loi sur l'agriculture¹⁾), médicaments vétérinaires et certains procédés de production agricole.

Section 4: Dispositions transitoires

Art. 185

¹ A l'exception des dispositions relatives à la procédure, les dispositions abrogées restent applicables aux faits survenus pendant qu'elles étaient en vigueur.

² Le Conseil fédéral veille à ce que la réorganisation du marché laitier se déroule d'une manière bien réglée et que tous les échelons du marché soient intégrés dans le processus de réforme. Il régleme notamment, pour une période transitoire de cinq ans au plus suivant l'entrée en vigueur de la présente loi:

- a. le nouveau régime des aides accordées dans le pays et des subventions à l'exportation;
- b. la structure des suppléments;
- c. l'acquisition du capital destiné à financer le stockage, jusques et y compris l'affinage, des fromages à pâte dure et à pâte mi-dure;
- d. l'octroi d'un supplément pour le lait produit sans ensilage et transformé en sortes de fromage déterminées.

³ Le Conseil fédéral consacre à ces mesures les fonds nécessaires pour que le prix moyen du lait ne tombe pas de plus de 10 pour cent au-dessous du prix-cible.

⁴ Durant la période transitoire, le Conseil fédéral peut, pour des raisons impératives, déroger par voie d'ordonnance aux dispositions du titre 2 dans les domaines énumérés au 2^e alinéa.

⁵ Durant la période transitoire prévue à l'article 1^{er}, lettre f, de l'Accord du GATT du 15 avril 1994²⁾ relatif à l'agriculture, les fonds qui ont été jusqu'ici consacrés au soutien interne qui doit être réduit en raison des engagements contractés par la Suisse dans le cadre du GATT sont affectés, lors de l'application de la législation agricole, au financement de mesures dont la réduction n'est pas imposée par les accords du GATT. Il convient à cet égard de prendre en considération la situation économique générale ainsi que les conditions-cadre sociales et financières.

⁶ L'article 5, 2^e alinéa, lettre b, l'article 10, 3^e alinéa, l'article 10e, l'article 15, 2^e alinéa, lettre c, et l'article 112a de la loi du 3 octobre 1951³⁾ sur l'agriculture demeurent en vigueur pour ce qui est des écoles techniques supérieures jusqu'à ce qu'elles aient été reconnues par la Confédération comme hautes écoles techniques.

¹⁾ RS 910.1; RO ...

²⁾ RO 1995 2152

³⁾ RS 910.1

⁷ L'article 10 de la loi du 15 juin 1962¹⁾ sur la vente de bestiaux demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000 pour ce qui est de la vente de la laine de mouton; le soutien sera progressivement réduit.

⁸ L'obligation de prouver que les prestations écologiques requises sont fournies, prévue à l'article 67, 2^e alinéa, sera applicable au plus tard cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Section 5: Référendum et entrée en vigueur

Art. 186

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38667

A n n e x e

Récapitulation des dispositions relatives au subventionnement

a. Reconduction de dispositions (y compris réduction de subventions)

Article	Titre et teneur	Base légale actuelle
11	Promotion des ventes	Loi sur l'agriculture; législation concernant le marché laitier; arrêté sur la viticulture; loi sur le blé; loi sur la vente de bestiaux; loi sur l'alcool
12	Allégement du marché	Loi sur l'agriculture, art. 25 Mesures destinées à éviter un effondrement des prix; ne constitue pas une base légale visant à la diminution des excédents structurels
23	Promotion des exportations	Loi sur l'agriculture, art. 24; loi sur l'alcool, art. 24
26	Prix-cible du lait	Loi sur l'agriculture; arrêté sur l'économie laitière 1988; LF sur la commercialisation du fromage
36	Supplément versé sur le lait transformé en fromage	Loi sur l'agriculture; arrêté sur l'économie laitière 1988; LF sur la commercialisation du fromage
37	Promotion des ventes dans le pays	Loi sur l'agriculture; arrêté sur l'économie laitière 1988; LF sur la commercialisation du fromage
38	Aides à l'exportation	Loi sur l'agriculture; arrêté sur l'économie laitière 1988; LF sur la commercialisation du fromage
42	Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière	Arrêté sur l'économie laitière 1988;

Article	Titre et teneur	Base légale actuelle
50	Caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs	Loi fédérale sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs
63	Contrôle de la vendange	Arrêté fédéral sur la viticulture
70	Contributions aux frais des détenteurs de bétail	Loi fédérale instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail en région de montagne
71	Contributions pour des terrains en pente	Loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles
73	Contributions d'estivage	Loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles
92 et 93	Contributions pour améliorations foncières et bâtiments ruraux	Loi sur l'agriculture, art. 91, 92 et 94
137	Formation professionnelle agricole	Loi sur l'agriculture, art. 15, al. 1 à 3, 5 et 6
140	Elevage	Loi sur l'agriculture, art. 47 à 49, 51 à 57
		Limitation du programme d'encouragement aux domaines principaux (e.a. sauvegarde des races bovines suisses)
152	Lutte contre les maladies des plantes	Loi sur l'agriculture, art. 66

b. Nouvelles dispositions et augmentation du subventionnement

Article	Titre et teneur	Base légale actuelle	Remarques
68 et 72	Paiements directs complémentaires et contributions écologiques	Loi sur l'agriculture, art. 31a et 31b	Nouvelle répartition des fonds au terme de la période transitoire (prestations écologiques requises); le système doit être considéré dans son ensemble
69	Contributions pour les animaux consommant des fourrages grossiers	Arrêté sur l'économie laitière 1988	Encouragement non seulement de la garde de vaches dont le lait n'est pas commercialisé (contributions versées aux producteurs ne livrant pas de lait), mais aussi de tous les autres animaux consommant des fourrages grossiers
75	Aide aux exploitations paysannes	LF sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes	Développement de la mesure, extension du cercle des bénéficiaires
102	Crédits d'investissements agricoles	LF sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes	Fonds supplémentaires nécessaires à l'octroi de l'aide initiale aux jeunes agriculteurs et au versement à forfait des crédits; augmentation au lieu des paiements directs à partir de l'an 2000

Partie II: Nouvel article céréaliier constitutionnel de durée limitée

Condensé

L'actuel article 23^{bis} de la constitution fédérale ne permet pas l'organisation d'un marché unique du blé panifiable et des céréales fourragères tel qu'il est prévu à la partie I, chiffre 225.11. C'est pourquoi il est proposé, dans la partie II du présent message, une nouvelle disposition constitutionnelle flexible permettant à la fois de conserver - au niveau de la loi - la réglementation actuelle pendant la période transitoire et de réaliser à moyen terme la libéralisation envisagée du marché du blé panifiable.

1 Partie générale

11 Point de la situation

C'est à la veille de la Deuxième guerre mondiale, sous le coup de la nécessité d'assurer l'approvisionnement, que l'article 23^{bis} a été élaboré. Son but: assurer l'approvisionnement suffisant du pays en blé panifiable, denrée alimentaire essentielle, lors de situations de pénurie et de crise. Au plan de l'approvisionnement économique du pays et de la sécurité alimentaire, le blé panifiable (y compris le blé dur) revêt aujourd'hui encore une importance majeure. Il convient toutefois de prendre en considération notre taux actuel d'autosuffisance en blé indigène, qui dépasse 100 pour cent. Relevons que la disposition de l'article 23^{bis} présente la densité normative d'une loi et que, de ce fait, elle manque de clarté.

La modification, plus précisément l'actualisation de l'article céréaliier, s'impose notamment pour les motifs suivants:

- L'article 23^{bis} est centré sur l'encouragement de la culture du blé panifiable par la Confédération. La constitution prévoit, comme moyen d'accomplir cette tâche, une garantie d'écoulement et de prix octroyée aux producteurs de blé panifiable. *C'est en particulier l'obligation de prise en charge de la Confédération qui rend impossible le regroupement des marchés du blé panifiable et des céréales fourragères.*

- Le 1^{er} alinéa comprend aussi la compétence de réglementer de manière exhaustive la constitution et l'entretien de réserves, toutefois sans prévoir le concours des importateurs de blé panifiable (négociants en blé); en effet, les réserves obligatoires de ces derniers sont fondées sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre e, de la constitution. *Une nouvelle formulation, plus souple, de l'article céréalier, permet d'élargir la marge de manoeuvre.*

- Selon le 3^e alinéa, la Confédération veille au maintien de la meunerie suisse. Cette disposition constitutionnelle repose sur l'hypothèse que les moulins suisses sont en premier lieu menacés par la concurrence des minoteries étrangères, c'est-à-dire par la possibilité d'importer de la farine à meilleur marché. A l'heure actuelle, la situation est réglée par le monopole de l'importation de farine panifiable exercé par la Confédération (voir art. 23 de la loi sur le blé; RS 916.111.0), qui a pu être maintenu de fait par des droits de douane appropriés, dans le cadre des obligations découlant de l'OMC. *Les débats relatifs à la loi sur le blé lors de la session de printemps 1995 ont montré que les mesures de politique structurelle n'étaient plus adaptées, ni même susceptibles de recueillir une majorité. C'est pourquoi il est indiqué que la Confédération se retire et laisse la politique meunière à la branche.*

- D'autres mesures prévues par l'article 23^{bis} génèrent elles aussi, indirectement, des effets bénéfiques pour la meunerie et la garantie de son existence. Si la Confédération veut disposer du taux d'autosuffisance en blé panifiable le plus élevé possible en temps de crise, elle a besoin de la coopération des moulins suisses pour l'entretien des réserves et pour la transformation de la récolte indigène en farine et en pain selon son affectation. Afin que les moulins se conforment à leurs devoirs d'entretien des réserves et de prise en charge, la législation fédérale a prévu de soumettre les moulins de commerce à une procédure de reconnaissance et d'avis obligatoire (art. 18 de la loi sur le blé). Eu égard à la situation actuelle de l'approvisionnement du pays, de telles interventions ne sont plus nécessaires. *On envisage, à moyen terme, que la Confédération ne participe plus au marché et que les moulins soient libres d'acheter leur blé là où ils le désirent, au prix qui leur convient.*

- Le régime du blé sépare le prix du pain du prix du blé sur le marché mondial; c'est pourquoi l'article 23^{bis}, 3^e alinéa, contient une disposition sur la surveillance des prix visant à protéger les consommateurs et les boulangers. La relation entre la protection des consommateurs prévue par le régime du blé et la surveillance des prix (art. 31^{septies} cst.) est réglée aujourd'hui par la loi concernant la surveillance des prix (RS 942.20, art. 14 s.). *Une disposition constitutionnelle spéciale dans l'article céréalier est donc superflue.*
- *Les facilités en matière de frais de transport de même que l'égalisation des prix de la farine selon le 3^e alinéa sont obsolètes.*

12 Résultats de la consultation

121 Condensé

Quant à l'article constitutionnel lui-même, les réponses reçues ont été peu nombreuses. La majorité des milieux consultés - surtout des organisations du secteur agricole - se sont ralliés à la teneur proposée. Plusieurs organisations se sont associées à la proposition de l'Union suisse des paysans (USP), qui préconise que le premier alinéa de la disposition constitutionnelle soit complété et ait la teneur suivante: «La Confédération veille à ce que l'approvisionnement du pays soit assuré par du blé et de la farine panifiables *indigènes*». Soucieuse de l'avenir de la culture du blé panifiable dans notre pays, l'Union des meuniers suisses recommande que l'on maintienne une protection appropriée à la frontière pour la farine panifiable. Elle demande que l'article 23^{bis}, 1^{er} alinéa, soit complété par l'adjonction «à des prix équitables». Quelques réponses critiquent la formulation trop souple de l'article constitutionnel est critiquée.

La Fédération des coopératives Migros et Coop Suisse plaident pour la suppression pure et simple de l'article céréalier en vigueur. C'est aussi l'avis de la Commission des cartels qui allègue que l'article sur l'agriculture et l'article sur l'approvisionnement du pays constituent conjointement une base constitutionnelle suffisante.

L'UDC plaide pour le maintien de l'actuel article céréalier et du régime du blé panifiable en vigueur et rejette le nouvel article constitutionnel. L'Association des centres collecteurs de la Suisse se prononce aussi dans ce sens.

Compléter l'article constitutionnel actuel et prévoir que l'approvisionnement du pays serait assuré par du blé et de la farine panifiables «indigènes» seulement irait au-delà de la teneur actuelle dudit article, générant une restriction à la liberté d'importer du blé panifiable. Cette proposition ne tient compte ni des obligations découlant de l'OMC, ni de l'importance du blé dur. De plus, une telle exclusivité va à l'encontre des efforts de libéralisation en matière de blé panifiable.

L'adjonction «à des prix équitables» dans l'article constitutionnel, demandée dans le but de garantir la mise en valeur de la production indigène, n'est pas nécessaire et, si l'on se réfère à l'actuel 3^e alinéa, deuxième phrase, prête même à confusion. La régulation par les prix des marchandises importées se fait au moyen du taux du droit de douane, en particulier du blé panifiable hors contingent et de la farine panifiable.

Quant au nouvel article constitutionnel, c'est à dessein qu'on a opté pour une formulation souple. Il est ainsi possible de maintenir (pour une durée limitée) la réglementation du marché actuelle, d'engager des mesures de libéralisation et finalement de mettre en oeuvre le marché unique, prévu à moyen terme, du blé panifiable et des céréales fourragères.

Contrairement à l'avis exprimé par la Commission des cartels, l'article sur l'approvisionnement du pays et le nouvel article constitutionnel sur l'agriculture ne suffisent pas pour maintenir à titre transitoire certaines mesures du régime du blé panifiable. L'obligation de prendre en charge le blé panifiable de même que celle de constituer et d'entretenir des réserves faites aux moulins constituent des dérogations à la liberté du commerce et de l'industrie qui ne sont pas couvertes par lesdites dispositions constitutionnelles. De même, supprimer purement et simplement l'article céréalier - comme le demandent les grands distributeurs - empêcherait une libéralisation progressive.

La proposition de l'UDC de maintenir l'actuelle réglementation du marché sur la base de la disposition constitutionnelle en vigueur n'est pas en adéquation avec la nouvelle orientation de la politique agricole. Continuer à obliger la Confédération à prendre en charge la totalité du blé panifiable pour le revendre ensuite aux moulins ou au secteur fourrager ne correspond plus à l'esprit de notre époque.

Au vu de ce qui précède, il convient d'en rester à la teneur de l'article céréalier proposée lors de la consultation.

2 Partie spéciale; commentaire du nouvel article céréaliier

21 Remarque préliminaire générale sur le texte

Nous référant à la proposition allant dans ce sens présentée dans le cadre de la procédure de consultation sur la réforme de la constitution fédérale (art. 82, 2^e et 3^e al. du projet de constitution 1995; texte de la consultation), c'est à dessein que nous avons choisi une réglementation à formulation souple; les mesures et les tâches passent du niveau de la constitution à celui de la loi.

22 Explication du contenu

La libéralisation envisagée est mentionnée dans la partie I, chiffre 225.11. Afin que le regroupement des marchés du blé panifiable et des céréales fourragères puisse être accompli en temps opportun au niveau de la loi, il convient d'opter pour une modification de l'article 23^{bis} dans le cadre de la «Politique agricole 2002» au lieu d'attendre la révision totale de la constitution. L'article de la nouvelle constitution sur l'approvisionnement du pays recouvrira, en ce qui concerne les réserves obligatoires, les dispositions de l'article céréaliier proposé dans le présent message à titre de réglementation transitoire; les mesures relatives l'organisation du marché du blé panifiable s'appuieront ensuite uniquement sur l'article 31^{octies} cst.

- Le 1^{er} alinéa reprend la teneur actuelle pour ce qui a trait à la sécurité de l'approvisionnement, mais permet aussi d'atteindre ce but sans l'obligation de prise en charge, avec du blé ou de la farine panifiable indigènes ou importés. La constitution de réserves, avec le concours des importateurs, avec ou sans entrepôts de la Confédération, peut être maintenue en tant que mesure; il en va de même - tant que cela restera judicieux - pour ce qui concerne la situation actuelle des producteurs suisses de céréales en général et l'acquisition de semences en particulier.

- Tant que cela sera nécessaire, le 2^e alinéa permettra de maintenir le monopole de fait de l'importation de farine et de blé panifiables, les obligations de prise en charge et de constitution de réserves imposées aux moulins en dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. L'importation de blé panifiable reste libre.
- Conformément au concept actuel de l'approvisionnement économique du pays, le maintien de la meunerie suisse ne constitue plus une tâche distincte de la Confédération. On réalise ainsi, dans ce domaine, une égalité de traitement avec les autres branches économiques, en particulier avec la boulangerie, secteur en aval.
- Dans la mesure où la surveillance du prix de la farine et du pain est encore considérée comme nécessaire, elle devra à l'avenir reposer sur l'article 31^{septies} de la constitution.
- Grâce à la durée limitée prévue au 3^e alinéa du nouvel article céréalier, une deuxième votation populaire n'est plus nécessaire. Lors de l'introduction de la nouvelle organisation du marché, la loi sur le blé sera abrogée. D'éventuelles dispositions légales sur la production et l'approvisionnement du pays seront insérées dans la loi sur l'agriculture ou dans la loi sur l'approvisionnement du pays.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le présent projet n'a, à moyen terme, pas de conséquences financières ou d'effets sur l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes. Cependant, on s'attend à ce que la Confédération réalise des économies dans les deux domaines à la fin de la période transitoire, c'est-à-dire dès que l'obligation de prise en charge du blé panifiable aura été supprimée.

4 Programme de la législature

La présente révision est un objet des Grandes lignes du programme de la législature 1995 - 1999.

5 Relation avec l'OMC et le droit européen

Le présent projet n'est lié d'aucune manière à l'OMC.

Le régime du blé panifiable existant est en majeure partie incompatible avec le droit communautaire européen actuel¹. En conséquence, il importe qu'au niveau de la constitution la nouvelle réglementation soit compatible avec le droit européen; c'est ce qu'assure la teneur proposée.

Art. 23bis, texte actuel:

¹La Confédération entretient les réserves de blé nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays. Elle peut obliger les meuniers à emmagasiner du blé et à faire l'acquisition du blé de réserve pour en faciliter le renouvellement.

²La Confédération encourage la culture du blé dans le pays et favorise la sélection de même que l'acquisition de semences indigènes de qualité. Elle achète le blé indigène de bonne qualité propre à la mouture à un prix qui en permet la culture. Les meuniers peuvent être tenus de racheter ce blé au prix de revient payé par la Confédération.²

³La Confédération assure le maintien de la meunerie nationale; elle sauvegarde également les intérêts des consommateurs de farine et de pain. Elle surveille, dans les limites de ses attributions, le commerce et les prix du blé, de la farine panifiable et du pain. La Confédération prend les mesures nécessaires pour régler l'importation de la farine panifiable; elle peut se réserver le droit exclusif d'importer ce produit. La Confédération accorde, en cas de besoin, des facilités aux moulins afin de réduire leurs frais de transport à l'intérieur du pays. Elle prend en faveur des régions de montagne les mesures propres à égaliser les prix de la farine.

4...3

¹ J.-F. Aubert, Commentaire de la constitution fédérale (art. 23bis), p. 32, n° 123; P. Richli, Hrsg., *Agrarrecht im Umbruch*, 1993, p. 44 ss; U. Bernegger et al., *Schweizerische Müllerei und europäische Integration*, 1993, p. 170 ss, ch. 5.1 et 5.2

² Phrase acceptée lors de la votation populaire du 25 sept. 1994 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1995

³ Abrogé lors de la votation populaire du 25 sept. 1994

Arrêté fédéral sur un nouvel article céréalier de durée limitée

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996¹⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme suit:

Art. 23^{bis}

Abrogé

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont complétées comme suit:

Art. 23

¹ La Confédération veille à ce que l'approvisionnement du pays en blé et en farine panifiables soit assuré.

² Elle peut, si nécessaire, déroger au principe de la libre concurrence.

³ Le présent article a effet jusqu'au 31 décembre 2003 au plus tard.

III

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

N38667

Partie III: Assouplissement de certaines mesures de politique structurelle du droit foncier rural et du droit de bail à ferme agricole

Condensé

Les modifications apportées à la loi fédérale sur le droit foncier rural et à la loi fédérale sur le bail à ferme agricole ont pour objectif d'assouplir certaines mesures de politique structurelle prévues dans ces deux lois et d'accorder ainsi aux agriculteurs une plus grande liberté dans la gestion de leur entreprise. Il s'agit du régime de l'autorisation de l'affermage par parcelles des entreprises agricoles et de l'interdiction de partage matériel des entreprises agricoles. Il ne serait cependant pas indiqué de renoncer totalement à ces mesures car elles sont nécessaires pour permettre aux dispositions de droit privé de la loi fédérale sur le droit foncier rural de déployer leurs effets.

1 Partie générale

11 Point de la situation, évaluation des résultats de la consultation

Sont à l'origine de ces modifications, les suggestions et les requêtes présentées dans la procédure de consultation ouverte dans le cadre de la deuxième étape de la réforme agricole «Politique agricole 2002» par des cantons importants sur le plan agricole, les partis bourgeois, les organisations agricoles, les associations économiques et un grand distributeur, en vue d'assouplir certaines mesures prévues dans diverses lois concernant l'agriculture, notamment la loi fédérale sur le droit foncier rural et la loi fédérale sur le bail à ferme agricole. Il s'agit en particulier d'assouplir certaines mesures de politique structurelle prévues dans ces deux lois pour maintenir les entreprises agricoles comme unités économiques (interdiction de partage matériel, régime de l'autorisation de l'affermage par parcelles; cf. Partie I, ch. 122.11).

12 La législation sur le droit foncier rural et sur le bail à ferme agricole

La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) règle l'acquisition, l'engagement et le partage des entreprises et des immeubles agricoles. Elle a pour but en particulier de maintenir des entreprises

familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures et renforcer la position de l'exploitant à titre personnel en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles.

Le champ d'application géographique de la LDFR concorde avec les zones d'affectation prévues par la loi sur l'aménagement du territoire (RS 700). Les dispositions de droit privé règlent les droits à l'attribution fondés sur le droit successoral ainsi que les droits de préemption légaux des parents, du fermier et des copropriétaires sur les entreprises et les immeubles agricoles. Le noyau de cette réglementation est constitué par les dispositions créant pour l'exploitant à titre personnel, membre de la famille, le droit de reprendre une entreprise agricole dans son entier à sa valeur de rendement. En principe, ces entreprises ne peuvent être aliénées qu'en entier. En revanche, les immeubles qui ne constituent pas des entreprises au sens de l'article 7 LDFR ou qui ne font pas partie de telles entreprises peuvent être aliénés séparément. Comme les «*entreprises agricoles*» et les «*immeubles agricoles*» sont deux objets régis par des règles juridiques de nature différente, il n'est pas possible de passer à son gré d'un objet à l'autre, en aliénant notamment des parties d'une entreprise agricole. C'est pourquoi la LDFR prévoit dans la partie consacrée au droit public l'interdiction d'aliéner les entreprises agricoles par parcelles (interdiction de partage matériel), tout en réservant la possibilité d'obtenir à certaines conditions des autorisations exceptionnelles. Par ailleurs la LDFR prévoit un régime d'autorisation pour l'acquisition des entreprises et des immeubles agricoles, dont certains parents, le conjoint et les copropriétaires sont exemptés. Elle prévoit en outre des mesures pour lutter contre le surendettement (charge maximale). La LDFR est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

La loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2) est entrée en vigueur en automne 1986. Les dispositions centrales règlent la protection du fermier contre la résiliation (durée légale minimale du bail, reconduction du bail), les principes de calcul du fermage et les mesures destinées à lutter contre l'affermage par parcelles des entreprises agricoles entières. Ces dernières mesures, comme l'interdiction de partage matériel prévue dans la LDFR freinent l'évolution structurelle. Ces dispositions visent pour l'essentiel le même but et sont liées entre elles. Les entreprises agricoles qui offrent à une famille paysanne de bons moyens d'existence doivent être maintenues comme unités et ne peuvent être ni affermées ni aliénées par parcelles.

La limitation de l'affermage par parcelles va en revanche moins loin que l'interdiction de partage matériel. Une entreprise agricole peut être affermée par parcelles lorsqu'elle n'offre plus à une famille paysanne de bons moyens d'existence. En revanche, le partage matériel (aliénation par parcelles) n'est pas admis pour de telles entreprises. Mais lorsqu'une entreprise agricole est affermée par parcelles licitement - c'est-à-dire avec une autorisation ou conformément à l'ancien droit - depuis plus de six ans de manière durable, il ne s'agit plus, conformément à l'article 8 LDFR, d'une entreprise agricole; les dispositions de la LDFR sur les immeubles agricoles lui sont alors applicables. La complexité de la réglementation juridique montre à quel point les mesures des deux lois (LDFR et LBFA) sont liées entre elles.

13 Concept de l'assouplissement

L'interdiction de partage matériel et la limitation de l'affermage par parcelles des entreprises agricoles doivent être assouplies de manière judicieuse et aussi symétrique que possible. L'assouplissement va, en plus de quelques adaptations mineures, dans deux directions:

- Les entreprises agricoles, dont le maintien ne se justifie plus en raison de leur structure d'exploitation défavorable, ne doivent plus être considérées comme des entreprises. Ainsi l'interdiction de partage matériel, de même que les prétentions de droit civil à leur reprise dans leur entier, ne leur sont-elles plus applicables. La structure d'exploitation défavorable constitue déjà un motif d'autorisation pour l'affermage par parcelles dans la LBFA.
- En cas d'interdiction de partage matériel et de limitation de l'affermage par parcelles, le principe en vertu duquel une entreprise agricole qui offre de bons moyens d'existence doit toujours être maintenue comme unité, doit être levé. Une telle entreprise doit pouvoir être affermée aussi bien qu'aliénée par parcelles s'il ne se trouve personne au sein de la famille pour la reprendre en vue de l'exploiter à titre personnel. Les parties de l'entreprise agricole qui va être dissoute devront servir principalement à arrondir¹ d'autres entreprises agricoles. On se rapproche ainsi de la procédure généralement utilisée pour les entreprises commerciales, indus-

¹ La notion «arrondir», dans la LDFR, signifie agrandir par l'acquisition d'immeubles se trouvant dans le rayon d'exploitation usuel pour la localité (cf. Christoph Bandli / Beat Stalder, *Das bäuerliche Bodenrecht*, Brugg 1995, n. 3 ad art. 4 et n. 17 ad art. 64).

rielles et artisanales de type familial. L'agriculture doit jouir de la même liberté d'entreprise.

2 **Partie spéciale**

21 **Droit foncier rural, commentaire article par article**

Article 8 Entreprises affermées par parcelles

Cette disposition est complétée par l'idée que les entreprises agricoles dont le maintien, quelle que soit leur grandeur, ne se justifie plus en raison de leur structure d'exploitation défavorable perdent leur caractère d'entreprises au sens juridique et doivent être considérées comme des immeubles. Si cette disposition figure dans le chapitre 2 «Définitions», à l'article 8, au lieu d'être placée avec celle concernant l'interdiction de partage matériel, à l'article 60, c'est pour respecter la systématique de la LDFR, selon laquelle les définitions s'appliquent aussi bien aux dispositions légales de droit privé qu'à celles de droit public.

C'est l'autorité compétente en matière d'autorisation (art. 90, let. b, LDFR) qui, sur demande (art. 84 LDFR), constate si le maintien d'une entreprise agricole se justifie ou non. Cette procédure est aussi applicable lorsqu'il s'agit de constater l'existence d'une entreprise agricole (art. 7, 1^{er} al., LDFR). Le maintien d'une entreprise, quelle que soit la grandeur de celle-ci, ne se justifie plus lorsqu'elle présente une structure d'exploitation défavorable. C'est le cas par exemple lorsque l'entreprise est composée de nombreux immeubles de peu d'étendue qui ne sont pas contigus et qui ne feront pas l'objet d'une réunion ou d'un remaniement parcellaire à brève échéance. Ce peut aussi être le cas lorsque les bâtiments ne sont pas appropriés à l'usage qu'on veut en faire et que l'exploitation ne permet pas de supporter les dépenses nécessaires pour les transformer ou les remplacer (art. 7, 4^e al., let. b, LDFR). Par ailleurs le mauvais état des bâtiments, lorsqu'il n'est dû qu'à un manque d'entretien, ne rend pas une entreprise agricole indigne d'être maintenue. Le propriétaire pourrait mettre sinon les autorités devant le fait accompli.

Ce complément n'est pour l'essentiel pas nouveau. Selon le droit en vigueur, l'autorisation d'affermier par parcelles doit être accordée lorsque le maintien de l'entreprise ne se justifie plus (art. 31, 2^e al., let. c, LBFA). Si l'entreprise est affermée par parcelles pendant plus de six ans, les dispositions de la LDFR relatives aux immeubles isolés lui sont applicables (art. 8 LDFR). La solution proposée supprime simplement le stade intermédiaire de l'affermage par

parcelles. Au reste, le Conseil fédéral avait déjà proposé cette solution dans son message du 19 octobre 1988 à l'appui de la loi fédérale sur le droit foncier rural (FF 1988 III 920). Mais le Parlement n'avait pas suivi le Conseil fédéral sur ce point, sans doute influencé par la spéculation foncière qui sévissait alors, retenant seulement l'idée que les entreprises affermées depuis plus de six ans perdaient leur caractère d'entreprises agricoles au sens juridique.

Article 9 Exploitant à titre personnel

La définition de l'exploitant à titre personnel, source de divergences et d'inégalités de traitement dans la pratique, doit être précisée. Cela ne touche cependant qu'indirectement les mesures de politique structurelle de la LDFR.

Dans le message du Conseil fédéral à l'appui de la loi fédérale sur le droit foncier rural, la notion d'exploitant à titre personnel n'avait d'utilité que pour faire valoir les prétentions de droit privé sur une entreprise agricole. Cette notion n'avait pas d'importance pour les restrictions de droit public touchant l'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles, puisque la procédure d'opposition proposée par le Conseil fédéral ne tablait pas sur l'exploitation à titre personnel. Mais le Parlement a adopté une procédure d'autorisation à la place de la procédure d'opposition et a fait de l'exploitation à titre personnel une condition de l'autorisation. La définition de l'exploitation à titre personnel n'en a pas changé, pour autant. Certains cantons fondent la procédure d'autorisation pour l'acquisition d'immeubles agricoles sur l'idée qu'il n'y a exploitation à titre personnel que lorsque l'acquéreur dirige déjà personnellement une entreprise agricole. Selon cette manière de voir, un paysan exploitant à titre accessoire une entreprise agricole qui exige moins de la moitié des forces de travail d'une famille paysanne (art. 7, 1^{er} al., LDFR) ne pourrait acquérir d'immeubles agricoles. La majorité des auteurs spécialisés en la matière pense que, pour l'exploitation à titre personnel d'une exploitation qui ne remplit pas ces conditions ou d'un immeuble isolé, l'acquéreur doit seulement montrer qu'il a déjà exercé une activité agricole ou, tout au moins, qu'il s'est préparé à une telle activité de manière approfondie. La majorité des cantons s'est ralliée à cette opinion. Pour obtenir une application uniforme du droit dans ce domaine, qui n'est pas sans importance, une mise au point de la loi est par conséquent souhaitable. La politique en matière de propriété plaide aussi pour cette solution. La réglementation de la LDFR ne doit pas être aménagée comme un droit exclusivement réservé aux agriculteurs². Il faut en outre respecter le principe de l'égalité de traitement. La réglementation actuelle permet l'acquisition d'une entreprise agricole qui est affermée depuis longtemps par

² Message à l'appui de la LDFR, commentaire ad art. 10, FF 1988 III 923

une personne qui n'exploite pas elle-même. Un paysan amateur doit aussi pouvoir acquérir une parcelle de terrain pour, par exemple, y élever des moutons. C'est la législation sur l'aménagement du territoire qui détermine si de nouvelles constructions agricoles peuvent être érigées sur de tels immeubles; la modification de la LDFR ne change rien à cet égard.

Article 60 Autorisations exceptionnelles

Dans cet article l'interdiction de partage matériel des entreprises agricoles est assouplie conformément au concept exposé plus haut.

En date du 22 mai 1996, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700)³. Concernant le droit foncier rural, on y propose, entre autres, un assouplissement des interdictions de partage matériel et de morcellement (art. 60, nouvelle let. e). Suivant le résultat des délibérations parlementaires, les nouvelles lettres e à g devront, dans le cadre de la rédaction définitive, être décalées (nouvelles let. f à h).

Lettre c

Le motif d'autorisation prévu à la lettre c a été étendu. Ce n'est plus seulement l'échange d'immeubles ou de parties d'immeubles de rendement approximativement équivalent qui peut être autorisé. On admettra aussi l'échange lorsque les objets échangés ne sont pas de même valeur et qu'une des parties doit payer une soulte. Cela implique cependant que les immeubles échangés soient mieux situés pour l'exploitation de l'entreprise ou qu'ils soient mieux adaptés à celle-ci. Ainsi les restructurations d'entreprises seront facilitées. Si deux ou plusieurs entreprises agricoles sont touchées par l'échange, il suffit que l'exploitation d'une des entreprises soit améliorée, l'échange pouvant rester sans effet positif sur la structure des autres entreprises. En qualifiant l'acte juridique d'échange (échange direct des contre-prestations) et en exigeant l'amélioration structurelle mentionnée, on a donné un cadre à ces transferts.

Lettre e

La principale innovation se trouve à la lettre e. On s'écarte ici - au contraire des autres propositions de modification de la LDFR et de la LBFA - du système actuel et l'on propose une nouvelle réglementation. Le principe actuel, en vertu duquel les entreprises agricoles ne peuvent être aliénées par parcelles et, lorsqu'elles offrent à une famille paysanne de bons moyens d'existence, ne peuvent pas non plus être afferméées par parcelles, est levé. Les entreprises

³ Pas encore publiée dans la FF

pourront désormais être aliénées par parcelles (partage matériel), si deux conditions cumulatives, l'une subjective, l'autre objective, sont remplies.

La condition subjective implique qu'aucun parent du propriétaire ne veuille reprendre l'entreprise pour en continuer l'exploitation lui-même ou ne soit capable de le faire. Le cercle des parents comprend les personnes qui, en cas d'aliénation de l'entreprise, seraient titulaires d'un droit de préemption sur cette entreprise et qui, en cas de mort du propriétaire, pourraient réclamer l'attribution de l'entreprise ou faire valoir sur elle un droit d'emption (enfants, petits-enfants, frères et soeurs, enfants des frères et soeurs). Leur renonciation expresse est une condition de l'autorisation. Les parents qui, pour des motifs personnels (profession, âge, etc.), n'entrent pas en considération, n'ont pas besoin de faire une telle déclaration; il en va de même lorsque les conditions matérielles du droit de reprise font défaut (art. 26, 1^{er} al., let. c, art. 42, 1^{er} al., ch. 2, LDFR). Il n'est pas nécessaire que le propriétaire ait lui-même exploité jusqu'alors l'entreprise. Cependant, s'il l'a exploitée avec son conjoint, le consentement de ce dernier est aussi nécessaire (art. 40 LDFR). Le consentement prévu à l'article 40 LDFR a remplacé le droit de préemption du conjoint prévu par l'ancien droit (cf. Message à l'appui de la LDFR, commentaire, ch. 212.4 et 222.31; FF 1988 III 907 et 957), raison pour laquelle les droits du conjoint doivent être protégés ici également par l'exigence du consentement. En revanche, le consentement n'est pas nécessaire pour l'autorisation d'un partage matériel puisque la LDFR ne donne pas au conjoint le droit de reprendre l'entreprise. Le conjoint peut simplement empêcher le transfert de l'entreprise à une autre personne. C'est pourquoi le consentement du conjoint peut aussi être donné après l'octroi de l'autorisation, en même temps que la réquisition au registre foncier en vue du transfert d'un immeuble isolé. Lorsque des parties d'une entreprise agricole sont aliénées, le consentement du conjoint n'est pas nécessaire, puisque l'autorisation du partage matériel est alors accordée pour des motifs objectifs, fondés exclusivement sur le droit public (cf. à ce sujet B. Studer, Kommentar zum bäuerlichen Bodenrecht, n. 7 ad art. 40).

Cette disposition ne s'applique à une personne morale que lorsque les conditions de l'article 4, 2^e alinéa, LDFR, sont remplies, c'est-à-dire lorsqu'une personne physique possède une participation majoritaire à une personne morale dont les actifs consistent principalement en une entreprise agricole. Sont concernées en premier lieu les sociétés anonymes familiales, dans une moindre mesure les associations et les sociétés coopératives⁴. En règle générale, les autres personnes morales de droit privé et de droit public ont depuis longtemps

⁴ Message à l'appui de la LDFR, commentaire ad art. 4, FF 1988 III 914

affermé leurs entreprises agricoles. En cas d'aliénation, elles sont avantagées dans la mesure où elles peuvent vendre l'entreprise non seulement à un exploitant à titre personnel mais aussi à un nouveau propriétaire-bailleur (art. 64, 1^{er} al., let. a, LDFR).

La seconde condition, selon laquelle l'autorisation nécessaire pour le partage matériel d'une entreprise agricole peut être donnée, a un caractère objectif. Les différentes parcelles doivent servir de manière prépondérante à agrandir d'autres entreprises agricoles. Le propriétaire doit fournir des références et présenter par exemple des promesses de vente ou des pactes d'emption. Le propriétaire n'est pas tenu d'aliéner tous les immeubles qui font partie de l'entreprise; il peut par exemple garder pour lui la maison d'habitation ou affermer une partie des immeubles. Mais la majeure partie doit cependant servir à arrondir une autre propriété. Les acquéreurs ont besoin d'une autorisation conformément à l'article 61 LDFR. Ainsi, le cercle des acquéreurs est limité:

aux exploitants à titre personnel (art. 63, let. a, LDFR) et aux propriétaires-bailleurs qui désirent arrondir leur entreprise (art. 64, 1^{er} al., let. a, LDFR):

- dont l'entreprise n'offre pas déjà des moyens d'existence particulièrement bons (art. 63, let. c, LDFR); et
- dont l'entreprise est située de telle sorte que l'immeuble se trouve dans son rayon d'exploitation, usuel dans la localité (art. 63, let. d, LDFR).

Une petite partie des immeubles peut aussi être vendue à des exploitants à titre personnel qui ne disposent pas d'une entreprise au sens de l'article 7 LDFR, par exemple des paysans exploitant une entreprise à titre accessoire, des éleveurs de chevaux ou de petit bétail. En aucun cas le prix ne doit être surfait (art. 63, let. b, LDFR). C'est la législation sur l'aménagement du territoire qui détermine si le propriétaire peut utiliser la maison d'habitation qui lui reste à des fins d'habitation non agricoles.

La disposition ne donne droit à une autorisation exceptionnelle qu'en matière d'interdiction de partage matériel, mais pas en matière d'interdiction de morcellement. Le partage matériel d'une entreprise ne peut en aucun cas permettre la formation de nouveaux immeubles (biens-fonds) de peu d'étendue, qui ne seraient pas régis par la loi (art. 2, 3^e al., LDFR) et qui seraient immatri-

culés au registre foncier comme unités indépendantes (art. 1^{er} à 3, ordonnance sur le registre foncier⁵).

Lettre f

Selon le projet de loi sur l'agriculture les fermiers pourront aussi recevoir des subventions (art. 93, 3^e al., PLAGr) ou des crédits d'investissements (art. 103, 2^e al., let. c, PLAGr) pour les bâtiments ruraux, lorsqu'un droit de superficie distinct et permanent est constitué sur l'objet considéré. La durée minimale de ce droit est de 30 ans (art. 7, 2^e al., ordonnance sur le registre foncier). La constitution d'un droit de superficie distinct et permanent sur une entreprise agricole tombe sous le coup de l'interdiction de partage matériel, lorsque ce droit de superficie est constitué en faveur d'une personne qui n'est pas le propriétaire foncier ou qu'il est transféré à une telle personne. C'est le cas du droit de superficie constitué en faveur du fermier. En outre, la constitution d'un droit de superficie distinct et permanent peut aussi violer l'interdiction de morcellement des immeubles. C'est pourquoi il est prévu pour ce cas une nouvelle exception aux interdictions de partage matériel et de morcellement.

Lettre g

La lettre g est liée à la règle prévue à l'article 59, lettre d, LDFR, selon laquelle l'interdiction de partage matériel n'est pas applicable lorsqu'une entreprise agricole ou une partie de cette entreprise doit être réalisée aux enchères forcées. Les règles du droit de la poursuite pour dettes et de la faillite priment alors celles de la LDFR. En cas de réalisation forcée, le prix versé est souvent plus bas que celui obtenu dans une vente de gré à gré. L'agriculteur débiteur est ainsi désavantagé tout comme ses créanciers. A cela s'ajoute que, dans une vente de gré à gré, contrairement à ce qui se passe en cas d'exécution forcée, l'aliénateur peut choisir aussi bien la personne de l'acheteur que l'objet de la vente. En règle générale, on obtient de cette manière une amélioration structurelle plus appropriée qu'avec une adjudication qui dépend toujours plus ou moins du hasard. L'exception à l'interdiction de partage matériel doit par conséquent être applicable lorsque la situation financière d'une famille paysanne est fortement compromise et que la menace d'une réalisation forcée peut être écartée par la vente de gré à gré d'immeubles qui font partie de l'entreprise. L'agriculteur débiteur peut ainsi régler ses dettes plus facilement qu'il ne le ferait en cas de réalisation forcée. L'existence financière d'une famille paysanne

⁵ Ordonnance du 22 février 1910 sur le registre foncier (Ordonnance sur le registre foncier, ORF; RS 211.432.1)

est fortement compromise en cas de surendettement. Il y a menace de réalisation forcée lorsque les poursuites sont engagées.

22 Bail à ferme agricole, commentaire des modifications

Article 31 Motifs d'autorisation

2^e alinéa

Seule une modification partielle de l'article 31, 2^e alinéa, est nécessaire. Cette disposition mentionne exhaustivement les motifs d'autorisation de l'affermage par parcelles d'entreprises agricoles.

Lettre g

La lettre g, on a créé la possibilité d'affermier aussi par parcelles, à certaines conditions, les entreprises agricoles qui offrent à une famille paysanne de bons moyens d'existence. Les conditions sont en principe les mêmes que pour l'exception à l'interdiction de partage matériel prévue à l'article 60, lettre c, LDFR; nous renvoyons au commentaire de cette disposition. La différence réside dans la nature de l'acte juridique. S'agissant de l'exception à l'interdiction de partage matériel l'arrondissement est opéré grâce à une acquisition complémentaire d'immeubles en propriété. Ici, il s'agit d'un arrondissement en matière d'affermage (affermage complémentaire). Là aussi l'entreprise partagée doit servir principalement à agrandir d'autres entreprises agricoles. Le fermier à titre complémentaire est titulaire d'un droit légal de préemption sur l'immeuble qu'il a pris à ferme (art. 47, 2^e al., LDFR) après une durée de bail de six ans (durée légale minimale du bail, art. 7, 1^{er} al., et art. 8, 1^{er} al., LBFA). En outre, les intérêts du conjoint du propriétaire doivent aussi être pris en considération lorsque les époux ont jusqu'alors exploité l'entreprise en commun. L'affermage par parcelles est une première mesure en vue d'un partage matériel ultérieur qui, sans être définitive juridiquement, consacre très souvent la dissolution définitive de l'entreprise agricole. Le droit de coopération du conjoint serait considérablement réduit s'il ne pouvait pas participer à la décision préliminaire sur l'affermage par parcelles, qui est essentielle (cf. Commentaire ad art. 60, let. e, LDFR). Comme l'affermage par parcelles ne réclame pour sa validité aucune écriture au registre foncier, l'autorité compétente en matière d'autorisation doit vérifier si le conjoint a donné son consentement. Ce consentement est ici une condition de l'autorisation. Lorsque l'affermage par parcelles se fait pour d'autres motifs, le consentement du conjoint continue à ne pas être nécessaire, soit parce que ces

motifs reposent entièrement sur des critères objectifs, soit parce que l'affermage par parcelles ne peut être autorisé que provisoirement.

Le cercle des fermiers affermant à titre complémentaire qui entrent en ligne de compte pour les immeubles isolés est limité, tout comme en droit foncier, sauf qu'il ne l'est pas par une procédure d'autorisation mais par une procédure d'opposition, conformément à l'article 33 LBFA. Les personnes qui ont un intérêt digne de protection ainsi que les autorités désignées par le canton peuvent former opposition contre l'affermage complémentaire d'une entreprise ou d'une parcelle, lorsque

- le fermier qui afferme à titre complémentaire dispose déjà de moyens d'existence particulièrement bons (art. 33, 1^{er} al., LBFA);
- l'immeuble est très éloigné du centre de l'entreprise du fermier et manifestement hors du rayon d'exploitation normal pour la localité (art. 33, 2^e al., LBFA).

Lettre h

Cette nouvelle règle matérielle correspond à la proposition de modification de l'article 60, lettre c, LDFR. L'affermage par parcelles d'immeubles ou de parties d'immeubles qui font partie d'une entreprise doit aussi être admis lorsqu'à la place des objets affermés d'autres objets, mieux situés pour l'exploitation ou mieux adaptés à celle-ci, sont affermés à titre complémentaire. Il s'agit d'un échange de terres affermées. Pour le reste, nous renvoyons au commentaire de la modification correspondante de la LDFR.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le projet n'a pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel de la Confédération, les cantons et des communes.

4 Programme de la législature

Le projet est mentionné dans le rapport sur le programme de la législature 1995-1999.

5 Relations avec l'OMC et le droit européen

Le projet n'a pas de rapport avec l'OMC.

Aucune disposition adoptée ou envisagée par l'Union européenne ne concerne expressément le droit foncier rural.

6 Constitutionnalité

Les présentes modifications des deux lois se fondent sur le nouvel article agricole de la constitution fédérale (cst.; art. 31^{octies}). Le 3^e alinéa, lettre f, de cette disposition habilite expressément la Confédération à édicter des prescriptions visant à consolider la propriété foncière rurale. En outre, l'article 64, cst. constitue l'assise de toute modification ayant des implications de droit privé.

Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 4 octobre 1991²⁾ sur le droit foncier rural est modifiée comme suit:

Préambule

vu les articles 22^{ter}, 31^{octies} et 64 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1988³⁾,

Art. 8 Entreprises agricoles affermées par parcelles

Les dispositions sur les immeubles agricoles isolés s'appliquent à l'entreprise agricole lorsque celle-ci:

- a. est licitement affermée par parcelles, en tout ou en majeure partie, depuis plus de six ans, dans la mesure où l'affermage n'a pas un caractère temporaire ni ne se fonde sur des raisons tenant à la personne du bailleur au sens de l'article 31, 2^e alinéa, lettres e et f, de la loi fédérale du 4 octobre 1985⁴⁾ sur le bail à ferme agricole;
- b. n'est plus digne d'être maintenue, quelle que soit sa grandeur, en raison d'une structure d'exploitation défavorable.

Art. 9, 1^{er} al.

¹ Est exploitant à titre personnel quiconque cultive lui-même les terres agricoles et, s'il s'agit d'une entreprise agricole, dirige personnellement celle-ci.

¹⁾ FF 1996 IV 1

²⁾ RS 211.412.11

³⁾ FF 1988 III 889

⁴⁾ RS 221.213.2

Art. 60, let. c et e à g (nouvelles)

L'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation permet des exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement quand:

- c. des immeubles ou parties d'immeubles d'une entreprise agricole sont échangés, avec ou sans soulte, contre des terres, des bâtiments ou des installations mieux situés pour l'exploitation ou mieux adaptés à celle-ci;
- e. aucun parent titulaire d'un droit de préemption ou d'un droit à l'attribution n'entend reprendre l'entreprise agricole en entier pour l'exploiter à titre personnel et le partage matériel de l'entreprise sert principalement à arrondir d'autres entreprises agricoles. Le consentement du conjoint au sens de l'article 40 est réservé;
- f. un droit de superficie distinct et permanent doit être constitué au bénéfice du fermier de l'entreprise agricole sur la partie à séparer;
- g. l'existence financière de la famille paysanne est fortement compromise et une menace d'exécution forcée peut être détournée par l'aliénation d'immeubles ou de parties d'immeubles.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38667

Loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 4 octobre 1985²⁾ sur le bail à ferme agricole est modifiée comme suit:

Préambule

vu les articles 31^{octies} et 64 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 11 novembre 1981³⁾,

Art. 31, 2^e al., let. g et h (nouvelles)

² L'autorisation n'est accordée que si l'une des conditions suivantes est remplie:

- g. Aucun parent titulaire d'un droit de préemption ou d'un droit à l'attribution n'entend reprendre l'entreprise agricole en entier pour l'exploiter à titre personnel et l'affermage par parcelles sert principalement à arrondir d'autres entreprises agricoles. Si le propriétaire a exploité l'entreprise avec son conjoint, l'autorisation ne peut être accordée que si le conjoint consent à l'affermage par parcelles.
- h. Au lieu d'immeubles ou parties d'immeubles affermés par parcelles, d'autres objets, mieux situés pour l'exploitation ou mieux adaptés à celle-ci, sont affermés à titre complémentaire.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38667

¹⁾ FF 1996 IV 1

²⁾ RS 221.213.2

³⁾ FF 1982 I 269

Partie IV:

Modification de la loi sur les épizooties en ce qui concerne l'identification des animaux et l'enregistrement des troupeaux d'animaux de rente

Condensé

Le contrôle du trafic des animaux revêt une grande importance non seulement pour la prévention et la lutte contre les épizooties, mais aussi pour l'amélioration de la qualité et l'indication de la provenance des denrées alimentaires d'origine animale. Suite aux récents événements liés à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), nombreux sont ceux qui réclament plus de transparence sur la provenance de la viande et du lait. Par ailleurs, des données complètes sur le trafic des animaux pendant une période prolongée sont indispensables pour les enquêtes sur la provenance des animaux contaminés.

La nécessité se fait donc sentir d'introduire sans retard un système global d'identification et d'enregistrement qui permette d'identifier simplement et sûrement les animaux et de reconnaître leur exploitation d'origine et toutes les exploitations où ils ont été détenus.

L'introduction d'un tel système suppose une modification de la loi sur les épizooties.

1 Partie générale

11 Point de la situation

Le contrôle du trafic des animaux et la saisie des données sur les troupeaux sont depuis toujours des pièces maîtresses d'une lutte efficace contre les épizooties. Ils supposent l'identification et l'enregistrement des animaux, de même que des documents d'accompagnement pour le trafic des animaux, qui indiquent la provenance et la destination des animaux déplacés et attestent qu'ils ne sont pas contaminés. Les objectifs poursuivis sont les suivants:

- éviter le trafic d'animaux contaminés ou d'animaux dont on ignore, faute de contrôle, s'ils sont porteurs de l'agent d'une épizootie ou non;

- permettre, en cas d'épizootie, une enquête sur les achats et les ventes d'animaux afin de déterminer les troupeaux menacés;
- savoir quels animaux sont détenus en quels lieux, afin de permettre à la police des épizooties d'atteindre tous les animaux.

L'idée de remplacer le régime des laissez-passer par un nouveau système d'enregistrement n'est pas nouvelle. Dès les années 1990 - 1992, un groupe de travail «loi sur les épizooties», composé de vétérinaires cantonaux, s'y était déjà intéressé. L'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE, RS 916.401), qui a dû être totalement révisée suite à la modification de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE; RS 916.40) dans le cadre d'Eurolex, contient déjà certains éléments pour un changement de système. Lors de la consultation, la majorité des participants s'est prononcée en faveur de l'article 8 qui exige de chaque détenteur la tenue d'un registre des animaux à onglons présents dans son exploitation. Ce registre sert de base au contrôle du trafic des animaux au moyen des bulletins d'accompagnement établis par le détenteur d'animaux (voir ch. 13). Toutefois, comme le laissez-passer est prévu par la loi, il n'a pas été possible jusqu'à présent de le remplacer par le bulletin d'accompagnement, raison pour laquelle l'article 8 OFE n'a pas encore pu être mis en vigueur.

La Commission d'experts «Production animale» propose elle aussi le marquage et l'enregistrement de tous les troupeaux d'animaux de rente conformément aux modèles de l'UE et plaide pour le remplacement du système des laissez-passer par un système simple de bulletins de livraison¹. Cette proposition s'impose d'autant plus que, selon une étude ordonnée par l'Office vétérinaire fédéral², certaines difficultés d'exécution sont liées à l'actuel système de contrôle du trafic des animaux par les inspecteurs du bétail sur la base du laissez-passer.

12 La réglementation du trafic des animaux par le laissez-passer

Le laissez-passer (art. 14 à 17 de la LFE) autorise le propriétaire ou le détenteur à déplacer un ou plusieurs animaux dans un but déterminé vers un lieu déterminé. Il est délivré par l'inspecteur du bétail. Ce contrôle du trafic des animaux

¹ Rapport final de la Commission d'experts «Production animale», 25 août 1994, Office fédéral de l'agriculture

² Edelmann Christoph: «Die Kontrolle des Viehverkehrs in der Schweiz», Diss. Med. vet., Berne, 1993

vise à empêcher la mise en circulation d'animaux contaminés ou suspects et par conséquent la propagation d'une épizootie à partir de son foyer. Le laissez-passer permet aussi de soumettre à des mesures d'interdiction les animaux déplacés avant le constat de l'épizootie ou de reconstituer les liens souvent difficiles à établir entre différents cas d'épizootie.

Le contrôle du trafic d'animaux sur la base du laissez-passer est à la fois compliqué et incomplet. Par exemple, à l'intérieur du cercle d'inspection du bétail, les données sur le trafic d'animaux ne sont pas saisies (sauf lorsque les animaux sont conduits au marché ou à l'abattoir). Le contrôle complet du trafic des animaux, du troupeau d'origine à l'abattoir, est donc exclu. Un autre inconvénient réside dans le fait que l'inspecteur du bétail délivre le laissez-passer en se fondant uniquement sur les indications du détenteur d'animaux. Il ne contrôle pas lui-même les animaux et ne dispose pas non plus d'un registre des animaux des exploitations situées dans son cercle d'inspection.

13 Un bulletin d'accompagnement à la place du laissez-passer

Le système du laissez-passer fut introduit alors que des épizooties comme la fièvre aphteuse ou la tuberculose prédominaient en Suisse et que les mesures liées au trafic des animaux constituaient un élément central de la lutte contre les épizooties. La situation épizootique, favorable depuis une trentaine d'années et les moyens modernes dont on dispose dans la lutte contre les épizooties, n'imposent plus de confier aux autorités l'enregistrement de tous les déplacements d'animaux. Il est donc justifié de remplacer le système actuel, entièrement basé sur l'exécution par les autorités, par un système fondé sur la responsabilité personnelle, confiant l'identification et l'enregistrement au détenteur d'animaux. L'Etat recourt aux registres établis par les détenteurs lorsqu'il en a besoin, pour des enquêtes de police des épizooties ou pour des contrôles. Cependant, au cas où la situation épizootique d'une région se détériorerait sensiblement, la possibilité d'un contrôle systématique du trafic des animaux par les autorités doit être maintenue.

Un bulletin d'accompagnement devra être établi pour les animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine quittant l'exploitation. Ce bulletin devra accompagner l'animal dans tous ses déplacements. Il devra être remis au nouveau détenteur. Il s'agira d'un formulaire indiquant le nombre et l'espèce des animaux, leur identification ainsi que leur provenance et leur destination. Le bulletin d'accompagnement des animaux de boucherie peut être complété par des

indications sur les maladies et les traitements médicamenteux (art. 18 de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur l'hygiène des viandes; RS 817.190).

A la différence du laissez-passer, le bulletin d'accompagnement ne sera pas établi par l'inspecteur du bétail, mais par le détenteur d'animaux. Il connaît la situation épizootique de son exploitation et l'état de santé de ses animaux; par sa signature, il doit se porter garant de l'exactitude des indications qu'il donne. Ce système de déclaration personnelle oblige les détenteurs à enregistrer le trafic des animaux avec précision.

Sur la base des bulletins d'accompagnement et des déplacements inscrits sur le registre des animaux, les organes de la police des épizooties peuvent retrouver quels animaux ont été détenus à quel moment dans une exploitation déterminée, leur provenance et leur destination, le cas échéant. Le contrôle obligatoire effectué dans tout le pays par les inspecteurs du bétail peut donc être abandonné. Il appartient aux cantons de décider s'ils veulent maintenir ces fonctionnaires et leur confier d'autres tâches.

Avantages du nouveau système:

- Les bulletins d'accompagnement et les registres des animaux présents dans l'exploitation permettent de reconstituer sans failles le trafic des animaux; il est notamment toujours possible d'identifier l'exploitation où l'animal est né.
- Le système permet la saisie électronique des données et le repérage immédiat des exploitations à risque en cas d'épizootie.
- Là où s'opère la jonction avec le contrôle des denrées alimentaires (abattoirs, centres de collecte du lait), des données fiables concernant la provenance des animaux sont disponibles.

2 Partie spéciale: commentaire des dispositions

Article 3

Modification rédactionnelle: la référence à l'article 4 est supprimée.

Article 4

Le fonction d'inspecteur du bétail n'est plus absolument nécessaire. Le canton peut confier la surveillance du trafic des animaux et la remise des formulaires à d'autres instances.

Article 13

Si le contrôle du trafic des animaux est essentiel pour la police des épizooties, il est important également pour: les services sanitaires, certaines questions de police des denrées alimentaires dans le domaine de la recherche des résidus et des problèmes microbiens, l'indication de la provenance des denrées alimentaires d'origine animale, l'élevage, le versement des paiements directs, l'amélioration de la qualité.

Le nouvel article 13, 1^{er} alinéa, rend caduc l'article 13, 2^e alinéa; l'article 13, 3^e alinéa, est remplacé par l'article 14.

Article 14

1^{er} alinéa

L'article 9, OFE, régleme l'identification des animaux à onglons. La modification de la loi n'a pas de répercussions pratiques.

L'OVF édictera des dispositions de caractère technique concernant l'exécution de l'identification. Pour les bovins on envisage des marques auriculaires en plastique, munies d'un code individuel semblable à celui du registre REE-AGR. Il s'agit d'un numéro qui, en application de l'article 3 de l'ordonnance du 30 juin 1993 sur le Registre des entreprises et des établissements (RS 431.903), est attribué à toutes les entreprises et à tous les établissements de droit public et de droit privé ayant leur siège en Suisse.

2^e alinéa

Les données relatives à la majorité des exploitations sont déjà disponibles, conformément à l'ordonnance du 22 juin 1994 sur le relevé et le traitement des données relatives aux exploitations agricoles (RS 431.914). L'article 7 OFE se réfère à cette ordonnance.

3^e alinéa

Remplace l'article 15, 2^e alinéa. Le détenteur doit tenir un registre de tous les animaux des espèces citées présents dans son exploitation. Il doit aussi saisir les données relatives aux inséminations naturelles et artificielles, ce qui devrait permettre de soumettre les maladies génitales à des enquêtes épidémiologiques, indispensables en raison de la libéralisation instaurée dans le domaine de l'insémination artificielle (levée du monopole de l'IA).

4^e alinéa

Les prescriptions sur le trafic des animaux doivent être compatibles avec certaines situations particulières, notamment l'estivage et l'acheminement d'animaux à l'abattage en groupes.

Article 15

Le bulletin d'accompagnement peut être combiné avec un «passeport» qui accompagne l'animal toute sa vie et indique tous les changements de propriétaire.

Grâce au système de la déclaration personnelle du détenteur, la responsabilité individuelle se substitue au contrôle de l'Etat. Les autorités contrôlent le trafic d'animaux seulement en cas de danger d'épizootie accru. Dans les régions concernées, le canton confiera la délivrance des bulletins d'accompagnement à l'organe de la police des épizooties qu'il aura désigné.

Article 16

L'article 10 OFE contient déjà des prescriptions sur le contrôle de l'effectif applicables au commerce de volaille, de perroquets et de poissons. L'identification est prescrite pour les perroquets et les chiens (art. 10, 2^e et 4^e al., OFE).

Article 17, 1^{er} alinéa

Cette disposition est remplacée par l'article 15, 1^{er} alinéa.

Article 18, 3^e alinéa

La modification de l'article 14, 1^{er} alinéa rend une adaptation nécessaire.

Articles 26 et 28

Les articles 26 et 28 traitent du passavant pour les animaux provenant de l'étranger. Il s'agit d'un formulaire de contrôle du service vétérinaire de

frontière. Il devrait être remplacé à l'avenir par les documents d'accompagnement du pays de provenance et éventuellement par un système d'annonce électronique. L'article 24 fournit la base légale du contrôle des animaux à l'importation et les documents requis à cet effet.

Article 48, 1^{er} alinéa

Les éléments de fait des articles 14, 1^{er} alinéa, et 17, 1^{er} alinéa, sont traités par le nouvel article 15, 1^{er} alinéa.

3 Relation avec l'OMC et le droit européen

La présente modification ne rend pas plus difficile le trafic d'animaux transfrontalier. Elle ne contrevient donc pas aux règles de l'accord du GATT/OMC, notamment pas à l'article XX (voir RS 0.632.21; RO 1959 1807).

La réglementation proposée est conforme à la directive 92/102/CEE du Conseil, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 335 p. 32). Cette directive contient les exigences minimales pour la transposition de la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 224 p. 29). Selon cette directive, les animaux destinés à des échanges intracommunautaires doivent être identifiés d'après des prescriptions uniformes et enregistrés de telle sorte que l'exploitation d'origine et les exploitations dans lesquelles ils ont été détenus soient en tout temps identifiables.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'abolition du régime du laissez-passer entraîne une réduction sensible des charges financières des détenteurs d'animaux, mais leur cause un surcroît de travail (identification, inscriptions dans le registre, établissement des bulletins d'accompagnement). Pour un trafic d'animaux de 6,9 millions de têtes en 1990, les détenteurs ont dû verser quelque 8,5 millions de francs en émoluments. Sous le nouveau régime, les détenteurs ne devront plus prendre en charge que les frais des cantons concernant l'impression des formulaires (registre des animaux, bulletins d'accompagnement) et les frais d'identification.

La modification n'a aucun effet sur l'état du personnel et n'entraîne aucune conséquence financière pour la Confédération; les cantons se voient déchargés d'un travail administratif considérable. Dans quelques cantons, où le produit des émoluments perçus pour les laissez-passer excède les frais occasionnés, la modification entraînera une baisse des recettes.

5 Programme de la législature

Le programme de la législature 1995 - 1999 mentionne la révision totale de la LFE. En raison des répercussions politiques de l'ESB, il convient de donner la priorité à la présente révision partielle.

6 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral portant modification de la loi sur les épizooties se fonde sur l'article 69, cst., en vertu duquel la Confédération peut prendre, par voie législative, des mesures destinées à lutter contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'homme et des animaux. L'article 64^{bis}, cst. fournit la base constitutionnelle des dispositions de droit pénal.

(LFE)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur les épizooties est modifiée comme suit:

Art. 3, phrase introductive

Les cantons organisent le service cantonal et local de police des épizooties de façon autonome, sous réserve des articles 5 et 6 et des dispositions qui suivent: . . .

Art. 4

Inspecteur du
bétail

Les cantons peuvent diviser leur territoire en cercles d'inspection et désigner des inspecteurs du bétail.

Art. 13

Contrôle du
trafic des
animaux

¹ Le trafic des animaux est soumis au contrôle de la police des épizooties.

² Le détenteur d'animaux est tenu d'indiquer la provenance et la destination des animaux aux organes d'exécution de la législation sur les épizooties, les denrées alimentaires et l'agriculture.

Art. 14

Identification et
enregistrement

¹ Tout animal de l'espèce bovine, ovine, caprine et porcine doit être identifié et enregistré.

² La Confédération tient un registre de toutes les exploitations détenant des animaux de l'espèce bovine, ovine, caprine et porcine, fondé sur les indications des cantons.

¹⁾ FF 1996 IV 1

²⁾ RS 916.40

³ Le détenteur doit tenir un registre des animaux de l'espèce bovine, ovine, caprine et porcine présents dans son exploitation. Ce registre renseigne sur toutes les variations d'effectif ainsi que sur les inséminations naturelles et artificielles.

⁴ Le Conseil fédéral réglemente la tenue du registre des animaux et leur identification. Il peut prévoir des dérogations à l'identification et à l'enregistrement obligatoires.

Art. 15

Bulletin
d'accompagne-
ment

¹ Le détenteur doit établir un bulletin d'accompagnement pour les animaux de l'espèce bovine, ovine, caprine et porcine qui quittent l'exploitation. Ce bulletin doit accompagner les animaux et être remis au nouveau détenteur. Lors du transport, sur les marchés ou lors des expositions, le bulletin d'accompagnement doit être présenté sur demande aux organes d'exécution de la législation sur les épizooties, les denrées alimentaires et l'agriculture. A l'abattoir, le bulletin doit être remis au contrôleur des viandes.

² Le Conseil fédéral réglemente le contenu et la forme du bulletin d'accompagnement. Il peut prévoir que le bulletin d'accompagnement:

- a. soit délivré par un organe désigné par le canton, dans les régions présentant un danger d'épizootie accru;
- b. ne soit pas établi ou ne doive pas accompagner l'animal dans certains cas.

Art. 16

Elargissement
du champ
d'application
des prescrip-
tions de
contrôle

Le Conseil fédéral peut étendre le champ d'application des prescriptions des articles 14 et 15 à des animaux d'autres espèces, si ceux-ci constituent un danger de transmission d'une épizootie ou si la provenance de denrées alimentaires d'origine animale doit être établie.

Art. 17, 1^{er} al.

Abrogé

Art. 18, 3^e al.

³ Le Conseil fédéral peut autoriser des dérogations aux prescriptions des 1^{er} et 2^e alinéas et de l'article 15, lorsqu'il s'agit de concours locaux et étendre la surveillance vétérinaire et de police concernant les marchés ou expositions aux animaux d'autres espèces si ceux-ci constituent un danger de transmission d'une épizootie.

Art. 26 et 28

Abrogés

Art. 48, 1^{er} al.

¹ A moins qu'il n'y ait infraction selon l'article 47, sera puni de l'amende jusqu'à 2000 francs celui qui, intentionnellement aura enfreint les dispositions des articles 13, 2^e alinéa, 14, 1^{er} et 3^e alinéas, 15, 1^{er} alinéa, 18, 1^{er} et 2^e alinéas, 21 et 23 ou les prescriptions édictées par les autorités de la Confédération ou d'un canton en exécution de ces dispositions ou d'autres dispositions de la loi ou une décision particulière se référant aux dispositions de cet article.

Art. 56, 3^e al.

Abrogé

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38667

Annexe

Tableaux relatifs à la politique agricole

Mise à jour du Septième rapport sur l'agriculture

LISTE DES TABLEAUX

1. Structure

- 1.1 Evolution du nombre des exploitations agricoles
- 1.2 Evolution du nombre des petits producteurs
- 1.3 Entreprises exploitées à titre principal et accessoire, surface agricole utile dans les régions de plaine et de montagne en 1990
- 1.4 Modification du nombre des entreprises agricoles exploitées à titre principal ou accessoire
- 1.5 Modification du nombre d'entreprises agricoles en régions de plaine et de montagne selon qu'elles sont exploitées à titre principal ou accessoire
- 1.6 Formes particulières de gestion
- 1.7 Moyens de traction et équipement technique
- 1.8 Main-d'oeuvre dans l'agriculture
- 1.9 Personnes actives dans l'ensemble de l'économie et dans l'agriculture

2. Consommation de denrées alimentaires et dépenses / commerce extérieur

- 2.1 Taux de la croissance démographique, de la production de denrées alimentaires et de la production par habitant de 1970 à 1990 et pronostic pour 1990 à 2010
- 2.2 Consommation de denrées alimentaires
- 2.3 Part de l'alimentation dans les dépenses des ménages
- 2.4 Taux d'auto-provisionnement
- 2.5 Importance du commerce extérieur des produits agricoles
- 2.6 Importations et exportations de produits agricoles et apparentés

- 2.7 Evolution des prix d'importation de quelques produits agricoles

3. Quantités et prix

- 3.1 Evolution des prix à la production de produits agricoles
- 3.2 Comparaison des prix à la production dans la CE et en Suisse
- 3.3 Indice des prix des principaux agents de production agricole
- 3.4 Evolution des indices des prix des produits et des agents de production agricoles
- 3.5 Production finale par branches d'exploitation
- 3.6 Evolution des volumes et des prix

4. Résultats des exploitations-témoins

- 4.1 Principaux résultats des exploitations-témoins
- 4.2 Actifs et passifs dans les exploitations en propriété ou affermées
- 4.3 Composition du revenu accessoire
- 4.4 Evolution comparée des revenus des exploitations de plaine et des collines et des exploitations de montagne
- 4.5 Evolution du produit du travail et de la rétribution équitable dans les exploitations-témoins de la région de plaine et des collines
- 4.6 Evolution de la productivité

5. Amélioration des bases de production

- 5.1 Contributions à la formation et à la vulgarisation
- 5.2 Fréquentation des écoles d'agriculture et nombre de candidats ayant réussi les examens
- 5.3 Projets d'améliorations structurelles approuvés
- 5.4 Prêts d'investissements accordés

6. Production végétale

- 6.1 Evolution des surfaces de terres ouvertes
- 6.2 Evolution des rendements à l'hectare de diverses cultures
- 6.3 Surfaces emblavées et rendements à l'hectare des céréales panifiables
- 6.4 Surfaces emblavées et rendements à l'hectare des céréales fourragères
- 6.5 Production indigène de céréales panifiables et fourragères
- 6.6 Production et mise en valeur des pommes de terre
- 6.7 Production de betteraves et de sucre, taux d'auto-provisionnement
- 6.8 Production de colza et de soja
- 6.9 Viticulture: surface, production, importation et consommation
- 6.10 Surfaces récoltées par les exploitations maraîchères
- 6.11 Importance de la culture maraîchère
- 6.12 Production, commerce extérieur et consommation de fruits frais, fruits tropicaux et baies
- 6.13 Evolution de la culture du tabac en Suisse

7. Production animale

- 7.1 Evolution des effectifs d'animaux
- 7.2 Evolution du rendement de l'exploitation animale
- 7.3 Estivage du bétail en Suisse
- 7.4 Effectifs maximums, quantité franche, taxes, effectifs à réduire
- 7.5 Contributions de la Confédération et des cantons à la promotion de l'élevage
- 7.6 Effectifs des herd-books des différentes espèces animales
- 7.7 Inséminations premières selon la race des taureaux, en pour cent du total

- 7.8 Production indigène et auto-approvisionnement en bétail de boucherie et en viande
- 7.9 Consommation totale de viande, par habitant, et composition
- 7.10 Mise en valeur des excédents de bétail de boucherie depuis 1984; stocks et coûts
- 7.11 Mesures et dépenses de la Confédération pour le placement du bétail
- 7.12 Oeufs : production, importations, consommation et prix

8. Economie laitière

- 8.1 Evolution de l'effectif des vaches, de la productivité laitière et des livraisons
- 8.2 Consommation de lait, de fromage et de beurre; consommation totale de lait et de produits laitiers
- 8.3 Nombre de producteurs et contingents répartis
- 8.4 Nombre de demandes et recours relatifs au contingentement laitier
- 8.5 Commerce extérieur des produits laitiers
- 8.6 Coût total de la mise en valeur du lait et des produits laitiers, couverture des dépenses, en millions de francs

9. Paiements directs

- 9.1 Paiements directs octroyés à l'agricultruse (Récapitulation)
- 9.2 Paiements directs complémentaires
- 9.3 Contributions aux frais de détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines
- 9.4 Contributions pour des terrains en pente
- 9.5 Contributions écologiques
- 9.6 Contributions d'estivage
- 9.7 Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé

- 9.8 Allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des petits paysans
- 9.9 Remboursement des redevances douanières perçues sur les carburants utilisés à des fins agricoles

10. Dépenses de la Confédération

- 10.1 Dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation

1. Structure

Evolution du nombre des exploitations agricoles

Tableau 1.1

Année	Exploitations agricoles 1)	Diminution	Diminution annuelle moyenne
	nombre	nombre	%
1975	113 915		
1980	106 261	- 7 654	-1,3
1985	100 193	- 6 068	-1,1
1990	93 738	- 6 455	-1,3

1) sans les petits producteurs

Sources: OFS, Recensements fédéraux des entreprises et de l'agriculture

Evolution du nombre des petits producteurs

Tableau 1.2

Année	1975	1980	1985	1990
Nombre	19 211	19 013	19 538	14 558

Sources: OFS, Recensements fédéraux des entreprises et de l'agriculture

Entreprises exploitées à titre principal et accessoire, surface agricole utile dans les régions de plaine et de montagne en 1990

Tableau 1.3

Critère Région	Entreprises à titre principal	Entreprises à titre accessoire ¹⁾	Total des exploitations agricoles	Entreprises à titre principal	Entreprises à titre accessoire ¹⁾	Total des exploitations agricoles
<i>Surface agricole utile</i>	ha	ha	ha	%	%	%
Plaine et collines	599 914	62 026	661 940	56,3	5,8	62,1
Montagne	353 420	51 298	404 718	33,1	4,8	37,9
Suisse total	953 334	113 324	1 066 658 ²⁾	89,4	10,6	100
<i>Nombre d'exploitations</i>	nombre	nombre	nombre	%	%	%
Plaine et collines	37 904	16 475	54 379	40,4	17,6	58,0
Montagne	24 900	14 459	39 359	26,6	15,4	42,0
Suisse total	62 804	30 934	93 738	67,0	33,0	100
<i>Surface agricole utile moyenne³⁾</i>	ha/entreprise	ha/entreprise	ha/entreprise			
Plaine et collines	15,8	3,8	12,2			
Montagne	14,2	3,5	10,3			
Suisse total	15,2	3,7	11,4			
1) sans les petits producteurs						
2) en ajoutant la surface appartenant aux petits producteurs (4688 ha), la surface agricole utile de la Suisse totalise 1 071 346 ha (sans la surface des pâturages d'estivage et des exploitations horticoles)						
3) sans les pâturages d'estivage calculés en fonction du rendement						

Source: OFS, Recensement fédéral de l'agriculture 1990

Modification du nombre des entreprises agricoles exploitées à titre principal ou accessoire

Tableau 1.4

Classe de grandeur ha/SAU	Modification du nombre d'entreprises			Entreprises 1990	Part en pour-cent
	1975-1980	1980-1985	1985-1990		
<i>Entreprises exploitées à titre principal</i>	entreprises	entreprises	entreprises	nombre	%
jusqu'à 1	- 223	+ 81	- 84	879	1,4
1-5	- 2 028	- 1 193	- 1 242	4 393	7,0
5-10	- 4 776	- 2 980	- 3 366	14 322	22,8
10-15	- 800	- 1 177	- 1 591	17 493	27,9
15-20	+ 975	+ 447	- 18	12 172	19,4
20-30	+ 1 545	+ 546	+ 555	9 576	15,2
30-50	+ 619	+ 340	+ 154	3 338	5,3
plus de 50	+ 113	- 6	+ 40	631	1,0
Total	- 4 575	- 3 942	- 5 552	62 804	100
<i>Entreprises exploitées à titre accessoire¹⁾</i>	entreprises	entreprises	entreprises	nombre	%
jusqu'à 1	- 999	- 391	- 1 878	8 056	26,0
1-5	- 2 560	- 2 092	- 1 388	16 159	52,2
5-10	+ 360	+ 225	+ 1 136	4 509	14,6
10-15	+ 123	+ 116	+ 628	1 331	4,3
15-20	+ 24	+ 23	+ 299	471	1,5
20-30	- 22	+ 7	+ 207	280	0,9
30-50	- 7	- 5	+ 75	107	0,4
plus de 50	+ 2	- 9	+ 18	21	0,1
Total	- 3 079	- 2 126	- 903	30 934	100
1) sans les petits producteurs					

Sources: OFS, Recensements fédéraux des entreprises et de l'agriculture

Modification du nombre d'entreprises agricoles en régions de plaine et de montagne selon qu'elles sont exploitées à titre principal ou accessoire

Tableau 1.5

Région d'exploitation Groupe	Modification en chiffres absolus			Modification en pour-cent		
	1975-1980	1980-1985	1985-1990	75-80	80-85	85-90
Région de plaine et de collines	entre-prises	entre-prises	entre-prises	%	%	%
Entreprises à titre principal	- 2 851	- 2 660	- 3 442	- 6	- 6	- 8
Entreprises à titre accessoire ¹⁾	- 1 051	- 445	- 850	- 6	- 3	- 5
Total	- 3 902	- 3 105	- 4 292	- 6	- 5	- 7
Région de montagne	entre-prises	entre-prises	entre-prises	%	%	%
Entreprises à titre principal	- 1 724	- 1 282	- 2 110	- 6	- 5	- 8
Entreprises à titre accessoire ¹⁾	- 2 028	- 1 681	- 53	- 11	- 10	- 0
Total	- 3 752	- 2 963	- 2 163	- 8	- 7	- 5
1) sans les petits producteurs						

Sources: OFS, Recensements fédéraux des entreprises et de l'agriculture

Formes particulières de gestion

Tableau 1.6

Classe de grandeur	Exploitations pratiquant la culture biologique	Communautés d'exploitation		Exploitations en gérance	
		familiales	non familiales	publiques	privées
ha SAU	nombre	nombre	nombre	nombre	nombre
jusqu'à 1	48	260	49	50	139
1-5	228	1 029	106	113	247
5-10	221	736	71	57	141
10-15	207	631	46	40	97
15-20	103	552	31	40	99
20-30	79	613	37	73	135
30-50	29	413	33	54	86
plus de 50	5	90	5	62	59
Total	920	4 324	378	489	1 003

les petits producteurs non compris

Source: OFS, Recensement fédéral de l'agriculture 1990

Moyens de traction et équipement technique

Tableau 1.7

Machines, installations	1975	1980	1985	1990
Tracteurs à quatre roues et tracteurs à chenilles	83 860	94 717	105 314	113 158
Transporteurs	19 449	22 884	23 508	24 804
Charrues à un soc	27 589	24 306	17 304	17 426
Charrues à plusieurs socs	10 267	15 654	19 051	25 406
Motofaucheuses	100 819	103 304	94 347	94 801
Faucheuses-conditionneuses	1 362	3 254	7 813	11 016
Faucheuses à deux essieux		482	3 832	6 955
Moissonneuses-batteuses	5 026	5 121	4 593	4 003
Installations de séchage du foin	25 107	34 308	38 954	43 561
Installations de traite en pots	42 337	50 162	51 614	53 790
Installations de traite directe et salles de traite	1 357	1 791	3 598	6 951
Exploitations avec:				
- évacuation par flottement	6 870	10 962	14 520	15 916
- évacuation mécanique du fumier	1 889	3 181	4 472	6 290

Sources: OFS, Recensements fédéraux des entreprises et de l'agriculture

Main-d'oeuvre dans l'agriculture en 1990

Tableau 1.8

Catégorie		A titre principal	A titre accessoire ¹⁾	Total
Chefs d'exploitation	hommes	61 398	28 290	89 688
	femmes	1 406	2 644	4 050
Autres membres de la famille	hommes	21 290	22 824	44 114
	femmes	14 146	65 950	80 096
Main-d'oeuvre familiale	total	98 240	119 708	217 948
Main-d'oeuvre suisse non familiale	hommes	7 677	2 598	10 275
	femmes	489	2 556	3 045
Main-d'oeuvre étrangère	hommes	6 984	1 586	8 570
	femmes	234	794	1 028
Main-d'oeuvre non familiale	total	15 384	7 534	22 918
Main-d'oeuvre au total		113 624	127 242	240 866
1) personnes occupées à temps partiel dans l'agriculture, petits producteurs non compris				

Source: OFS, Recensement fédéral de l'agriculture 1990

Personnes actives dans l'ensemble de l'économie et dans l'agriculture

Tableau 1.9

Année	Personnes actives dans l'ensemble de l'économie nombre	Personnes actives dans l'agriculture		
		nombre	diminution annuelle moyenne	part
	en 1000	en 1000	%	%
1960	2 717 ¹⁾	360 ²⁾		13,3
1970	3 143 ¹⁾	237 ²⁾	4,1	7,5
1980	3 166 ¹⁾	181 ²⁾	2,8	5,7
1990	3 821	162		4,2
1991 ³⁾	3 866	155		4,0
1992	3 805	148		3,9
1993	3 784	151		4,0
1994	3 776	145		3,9
1995 ⁴⁾	3 783	154		4,1

1) résultats des recensements fédéraux de la population, personnes actives à plein temps et à temps partiel
 2) résultats des recensements fédéraux des exploitations agricoles, unités de main-d'oeuvre, conversion sur la base du temps de travail annuel d'une personne active à plein temps dans l'agriculture
 3) en 1991, l'Office fédéral de la statistique a introduit une nouvelle méthode d'estimation statistique portant sur la population active. Les valeurs de 1990 ont été adaptées a posteriori. Les données relatives aux personnes occupées dans l'agriculture ne sont plus saisies séparément: depuis 1990, les résultats se réfèrent au secteur primaire entier, comprenant l'agriculture, l'horticulture et l'économie forestière. A partir de 1990, les chiffres sont des moyennes annuelles.
 4) données provisoires.

Source: Office fédéral de la statistique

2. Consommation de denrées alimentaires et dépenses/commerce extérieur

Taux de la croissance démographique, de la production de denrées alimentaires et de la production par habitant de 1970 à 1990 et pronostic pour 1990 à 2010

Tableau 2.1

Pays		Croissance démographique	Croissance de la production de denrées alimentaires ¹⁾	Croissance de la production par habitant ¹⁾
		% par année	% par année	% par année
Monde	1970-1990	1,8	2,3	0,5
	1990-2010	1,6	1,8	0,2
Pays industrialisés	1970-1990	0,8	1,4	0,6
	1990-2010	0,5	0,7	0,2
Pays en développement (Chine comprise) dont:	1970-1990	2,2	3,3	1,1
	1990-2010	1,8	2,6	0,8
Afrique subsaharienne	1970-1990	3,0	1,9	- 1,1
	1990-2010	3,2	3,0	- 0,2
Proche Orient + Afrique du Nord	1970-1990	2,8	3,1	0,3
	1990-2010	2,4	2,7	0,3
Amérique latine	1970-1990	2,3	2,9	0,6
	1990-2010	1,7	2,3	0,6
Asie Est	1970-1990	1,7	4,1	2,4
	1990-2010	1,2	2,7	1,5
Asie Sud	1970-1990	2,4	3,1	0,7
	1990-2010	2,0	2,6	0,6

1) Le pronostic pour 2010 se fonde sur la période de 1988/90

Source: FAO, Agriculture: Towards 2010 (Rome, novembre 1993)

Consommation de denrées alimentaires en Suisse

Tableau 2.2

Désignation		1979/80	1993/94	Variation %
<i>Population</i>	en 1000 personnes	6 368	7 013	+ 10
<i>Consommation par habitant</i>				
Céréales (farine), riz, etc.	kg/an	72	72	--
Pommes de terre	kg/an	48	48	--
Sucre	kg/an	41	43	+ 4
Légumes	kg/an	67	72	+ 7
Fruits	kg/an	92	83	- 9
Viande désossée	kg/an	63	59	- 9
Oeufs et conserves d'oeufs	kg/an	12	11	- 8
Lait de consommation	kg/an	131	114	- 13
Fromage	kg/an	12	14	+ 17
Beurre	kg/an	8	6	- 25
Graisses et huiles végétales	kg/an	13	13	--
<i>Denrées alimentaires au total par habitant</i>				
végétales	kilojoules/jour	8 896	8 884	--
animales	kilojoules/jour	5 168	4 890	- 5
Total	kilojoules/jour	14 064	13 774	- 2
<i>Consommation totale de denrées alimentaires</i>				
Total	térajoules/an	33 142	35 846	+ 8

Source: SPS, Statistiques et évaluations

Part de l'alimentation dans les dépenses des ménages

Dépenses d'alimentation, boissons non comprises

Tableau 2.3

Année	Budgets des ménages		Comptes nationaux ³⁾	
	Part dans les dépenses de ménage ¹⁾	Part dans les dépenses de consommation ²⁾	Part à la consommation finale ⁴⁾	Diminution moyenne par année
	%	%	%	%
1960 ⁵⁾	26,5	31,5	25,5	1,5
1970 ⁵⁾	19,4	23,9	21,9	0,9
1980 ⁵⁾	13,0	17,5	20,1	0,5
1990 ⁶⁾	10,6	15,4	19,2	1,6
1991 ⁷⁾	10,5	15,0	18,9	3,2
1992 ⁷⁾	9,7	14,0	18,3	2,2
1993	8)	8)	17,9	1,1
1994	8)	8)	17,7	

1) dépenses du ménage = l'ensemble des dépenses, impôts et assurances compris
 2) dépenses de consommation = dépenses du ménage, impôts directs et assurances déduits
 3) dépenses d'alimentation, repas pris en voyages d'affaires non compris
 4) consommation finale des ménages privés = dépenses des ménages privés, déduction faite des impôts directs et des cotisations à titre d'assurance sociale, ainsi que des parts versées à titre d'indemnisation dans le cadre de l'assurance privée
 5) enquête de l'OFS menée auprès d'environ 500 ménages de salariés; dépenses pour la consommation alimentaire à domicile, repas pris pendant les vacances et excursions non compris
 6) 1990: 2 enquêtes de l'OFS menées respectivement auprès de 1994 et 841 ménages
 7) 1991 à 1992: enquêtes de l'OFS menées respectivement auprès de 650 ménages
 8) Les données concernant le budget ne sont plus disponibles jusqu'en 1998.

Sources: OFS, Budgets des ménages, comptes nationaux

Taux d'auto-provisionnement

Tableau 2.4

Denrées	1981	1986	1991	1992	1993	1994
	à 1985	à 1990				
En calories digestibles						
<i>Céréales panifiables</i>	94	113	126	115	115	120
<i>Céréales fourragères¹⁾</i>	39	53	62	61	69	70
Céréales, total²⁾	43	56	65	63	68	69
Pommes de terre comestibles	104	99	107	95	99	92
Sucre	42	48	44	44	49	40
Graisses et huiles végétales	19	23	24	22	24	15
Fruits ³⁾	79	78	60	78	78	69
Légumes	54	54	53	56	57	52
<i>Lait de consommation</i>	99	98	97	97	97	97
<i>Beurre</i>	77	83	91	88	86	90
<i>Fromage</i>	150	142	137	135	134	134
Lait et produits laitiers, total	109	110	110	108	108	109
<i>Viande de veau</i>	96	95	99	96	97	98
<i>Viande de boeuf</i>	90	92	95	90	88	85
<i>Viande de porc</i>	99	99	98	98	97	97
<i>Viande de mouton</i>	41	41	41	45	43	42
<i>Volaille</i>	46	43	43	46	46	44
Viande, total⁴⁾	83	80	84	84	83	81
Oeufs et conserves d'oeufs	51	47	44	45	46	46
En énergie digestible⁵⁾:						
<i>Denrées végétales</i>	45	45	42	43	45	41
<i>Denrées animales, brut</i>	97	96	97	96	95	94
Denrées, au total, brut	65	64	62	62	63	59
Denrées, au total, net ⁶⁾	62 ⁷⁾	60	58	59	60	56
En valeur⁸⁾:						
Denrées alimentaires au total	74	74	72	72	73	71

Notes: voir ci-contre

Sources: SPS, Statistiques et évaluations, Statistique laitière de la Suisse; Statistique de la SEG; Rapport de gestion de la CBV; Office fiduciaire des importateurs suisses de denrées alimentaires

Notes du tableau 2.4:

- 1) y compris les produits de meunerie et le blé germé, mais sans les tourteaux, modifications des stocks non comprises
- 2) blé dur, avoine, orge, maïs et riz pour la consommation humaine inclus
- 3) pommes, poires, cerises, pruneaux et prunes, abricots et pêches
- 4) y compris la viande de cheval, chèvre, lapin, ainsi que gibier, poisson, crustacés et mollusques
- 5) énergie digestible en joules, boissons alcoolisées comprises
- 6) production animale à base de fourrages importés exclue
- 7) moyenne de 1983 à 1985, méthode de calcul différente auparavant
- 8) production indigène calculée aux prix à la production; importations calculées aux prix de la statistique du commerce extérieur (franco frontière suisse, non dédouanées)

Importance du commerce extérieur des produits agricoles

Tableau 2.5

Flux de marchandises	1979/80		1994/95		Variation	
	Somme	Part	Somme	Part		
	mia fr.	%	mia fr.	%	mia fr.	%
Importation de biens						
- total	54,8	100	93,5	100	+ 38,7	+ 70
- agriculture ¹⁾	4,9	8,9	6,9	7,4	+ 2,0	+ 40
Exportation de biens						
- total	46,8	100	96,0	100	+ 49,2	+105
- agriculture ¹⁾	1,6	3,4	3,0	3,1	- 1,4	- 87
Excédent d'importations						
- total	8,0	100	- 2,5	--	- 10,5	- 131
- agriculture ¹⁾	3,3	41,3	3,9	--	+ 0,6	+ 18
1) produits agricoles et produits transformés selon les chapitres 1 à 24 du tarif douanier						

Source: DGD, Statistique du commerce extérieur suisse

Importations et exportations de produits agricoles et apparentés
(Chapitres 1 à 24 du tarif douanier)

Tableau 2.6

Produit (chiffre = chapitre du tarif douanier)	Importations		Exportations	
	1994/95	Modification depuis 89/90	1994/95	Modification depuis 89/90
	mio fr.	%	mio fr.	%
- Boissons (vin principalement) 22	954	- 4	148	+76
- Fruits 08	834	+ 4	7	--
- Viande, préparations carnées 02+16	687	- 4	28	- 22
- Légumes 07	517	+ 4	20	- 33
- Plantes, fleurs 06	474	+12	3	--
- Poissons 03	334	+ --	4	- 42
- Lait, produits de laiterie 04	379	+14	569	+ 7
- Préparations de fruits et légumes 20	308	- 3	90	+50
- Café, thé, épices 09	286	- 8	26	+ 8
- Résidus, aliments pour animaux 23	279	- 1	122	+17
- Céréales, produits de meunerie 10+11	216	- 15	7	--
- Tabacs bruts et transformés 24	250	+ 4	525	+42
- Cacao, chocolat 18	221	- 3	387	+29
- Préparations alimen- taires diverses 21	308	+50	561	+38
- Graines oléagineuses, semences, etc. 12	167	+ --	11	+10
- Sucre, sucreries 17	160	+19	122	+12
- Graisses, huiles 15	152	- 29	26	- 23
- Animaux vivants 01	53	- 8	27	- 23
- Divers (chap. 5,13,14,19)	392	- 21	340	+41
Total des chapitres 1-24	6 971	+ 3,5	3 023	+22

Source: DGD, Statistique du commerce extérieur suisse

**Evolution des prix d'importation de quelques produits agricoles
franco frontière suisse, non dédouanés**

Tableau 2.7

Année	Froment ¹⁾	Orge fourra- gère ²⁾	Sucre cristallisé ³⁾	Beurre ⁴⁾
	fr./q	fr./q	fr./q	fr./kg
1982	46.02	30.78	67.79	4.63
1983	46.23	28.55	52.41	4.29
1984	49.32	33.20	46.38	3.73
1985	48.78	27.85	42.98	3.44
1986	35.05	16.15	39.19	2.52
1987	27.01	13.00	33.95	2.01
1988	31.98	18.25	34.21	1.99
1989	37.73	23.65	41.80	2.48
1990	29.57	19.35	49.43	3.01
1991	27.68	18.81	45.80	2.77
1992	33.09	21.74	39.97	2.41
1993	35.43	22.19	38.90	2.27
1994	34.58	20.45	41.80	2.51
1995	33.45	18.39	43.42	3.57

1) Canada Western Red Spring 1, franco wagon port fluvial de Bâle, moyenne arithmétique des cotations journalières
 2) moyenne arithmétique des cotations journalières
 3) moyenne pondérée d'après les quantités importées
 4) franco frontière suisse, sans droits de douane seulement pour les importations en provenance des pays de l'AELE, y compris 20 ct./kg de droit de douane pour les autres provenances

Source: DGD, Statistique du commerce extérieur

3. Quantités et prix

Evolution des prix à la production de produits agricoles

Tableau 3.1

Année	Lait Prix de base ¹⁾	Bétail de boucherie ²⁾			Oeufs ⁶⁾
		Génisses IA ³⁾ et boeufs IA	Vaches IIE ⁴⁾	Porcs ⁵⁾	
	ct.	fr./kg PV	fr./kg PV	fr./kg PV	ct./pièce
1969/73	60,8	4.26	2.73	3.56	20,3
1974/78	74,6	5.09	3.56	4.22	23,9
1979/83	82,4	5.29	3.67	4.24	25,9
1984/88	95,3	5.75	3.96	4.51	31,1
1989	102,0	6.11	4.35	4.13	31,8
1990	106,6	5.51	3.81	4.87	33,6
1991	105,1	5.00	3.26	4.84	33,7
1992	105,1	4.82	2.87	4.10	34,9
1993	101,8	5.23	3.41	4.07	33,6
1994	94,6	5.51 ⁷⁾	4.24 ⁷⁾	4.14	32,0
1995	91,3	4.78 ⁷⁾	3.72 ⁷⁾	3.47	30,5
Indice 1969-1973 = 100					
1979/83	136	124	134	119	127
1984/88	157	135	139	127	147
1989/93	171	125	130	124	166
1995	150	7)	7)	97	150
Année	Blé ⁸⁾ cl. Ib	Colza ⁹⁾	Betteraves sucrières ¹⁰⁾	Pommes de terre de table ¹¹⁾	Moût de vin blanc
	fr./q	fr./q	fr./q	fr./q	fr./hl
1969/73	86.60	127.--	8.88	33.80	263.--
1974/78	93.80	167.--	13.68	41.40	345.--
1979/83	101.80	199.40	15.10	45.--	386.--
1984/88	107.--	205.--	15.10	50.80	462.80
1989	107.--	205.--	14.50	54.--	476.--
1990	107.--	205.--	14.50	54.--	509.--
1991	107.--	205.--	14.50	54.--	519.--
1992	105.--	205.--	15.50	54.--	522.--
1993	105.--	185.--	15.--	54.--	519.--
1994	104.--	165.--	15.--	54.--	--
1995	104.--	165.--	13.50	54.--	--
Indice 1969-1973 = 100					
1979/83	118	157	170	133	141
1984/88	124	161	170	150	170
1989/93	123	158	167	160	194
1995	120	130	152	160	--
Notes: voir page suivante					

Notes du tableau 3.1:

- 1) moyenne mensuelle
- 2) prix effectifs
- 3) bétail d'étal de qualité
- 4) vaches à saucisses
- 5) jusqu'en 1977: 100 à 125 kg de PV, lors de la vente en grand nombre, franco station d'expédition ou boucherie voisine; dès 1978, porcs légers, pris à la ferme
- 6) prix officiels de prise en charge ou prix de base; supplément pour oeufs attribués, oeufs provenant de garde au sol: 1983-87: + 2 ct.; 1988-91: + 0,5 ct.
- 7) le nouveau tableau d'estimation a été introduit le 1^{er} janvier 1994 pour le gros bétail et les veaux de boucherie et les animaux ont été classés dans des catégories nouvelles. Les prix à partir de 1994 se rapportent, pour les boeufs et les génisses IA, à la catégorie taureaux T3. Selon le nouveau tableau d'estimation, ceux pour les vaches IIE à la catégorie vaches T3. Une comparaison exacte avec les années précédentes n'est donc pas possible. Le calcul de l'indice pour l'année 1995 est, de ce fait, abandonné.
- 8) à partir de 1992, les classes Ia, Ib et Ic ont été regroupées dans une seule classe I. Les prix se rapportent, jusqu'en 1991 inclus, à la classe Ib, à partir de 1992 à la classe I. A partir de 1990, les producteurs doivent contribuer aux coûts de mise en valeur; en 1990, cette contribution s'est élevée à 6.15 fr./q; 1991: 8.20 fr./q; 1992: 5.40 fr./q; 1993: 8.70 fr./q; 1994: 10.40 fr./q; 1995: 16.00 fr./q.
- 9) pour une teneur en eau de 11,1 à 12 pour cent jusqu'en 1978, et de 4,6 pour cent ou moins dès 1979
- 10) pour une teneur en sucre de 15 pour cent jusqu'en 1976 et de 16 pour cent dès 1977
- 11) prix pour la variété Bintje: jusqu'en 1979 pour la marchandise ensachée, dès 1980 pour la marchandise en vrac

Sources: SPS, Statistiques et évaluations, Statistique laitière de la Suisse; CBV, Rapport de gestion; Statistique SEG; Contrôle des prix

Comparaison des prix à la production dans la CE et en Suisse

Tableau 3.2

Produit	Genre de prix	Prix CE 1995/96 ¹⁾ en ECU/q	Prix CE 1995/96 ¹⁾ en fr.s./q ²⁾	Prix CH 1995 en fr.s./q	Prix CE en % des prix suisses
Blé tendre	Prix d'intervention	11.92	18.48	88.00 ³⁾	21
	Prix d'intervention, y c aide	17.35	26.89	88.00 ³⁾	31
Orge	Prix d'intervention	11.92	18.48	59.50 ⁴⁾	31
	Prix d'intervention, y c aide	17.35	26.89	72.33 ⁵⁾	37
Colza	Prix de réf.	19.68	30.50	165.00	18
	Prix de réf., y c aide	38.05	58.98	165.00	36
Betteraves sucrières	Prix de base des betteraves A	4.77	7.40	13.50	55
Viande de boeuf	Prix d'intervention (PM)	347.50	538.63	886.00 ⁶⁾	61
Viande de porc	Prix de base (PM)	150.94	233.95	445.00 ⁷⁾	53
Lait	Prix indicatif	30.98	48.02	97.00	50 ⁸⁾
Notes: voir page suivante					

Sources: Pour les prix CE: décisions CE 1995/1996; Suisse: Office fédéral de l'agriculture

Notes du tableau 3.2:

- 1) prix administrés; les réductions ne sont pas prises en considération.
 - 2) taux de change: 1 ECU = 1.55 fr.s. En raison des cours des changes adoptés pour les produits agricoles (ECU vert), des écarts existent entre les pays de la CE. La relation correspond à peu près au taux de change vert appliqué pour l'Allemagne. .
 - 3) prix que les producteurs ont pu obtenir en 1995 après déduction de la contribution aux frais de mise en valeur de 16.00 fr., servant à financer le déclassement de blé panifiable.
 - 4) prix indicatif de l'orge à partir du 1^{er} juillet 1995
 - 5) prix de l'orge, y compris la prime de culture de 770 fr./ha; calculé pour un rendement moyen de 60 q/ha
 - 6) prix à la production moyen réalisé sur le marché par kilo de poids mort
 - 7) prix à la production moyen réalisé sur le marché par kilo de poids mort
 - 8) à l'heure actuelle, il arrive que le prix du lait perçu effectivement par les producteurs de la CE dépasse légèrement le prix indicatif en raison du contingentement.
-

Indice des prix des principaux agents de production agricole
(Indice 1976 = 100)

Tableau 3.3

Année	Denrées fourragères	Engrais	Produits phytosanitaires	Instruments et machines	Constructions	Taux hypothécaire	Main-d'oeuvre non familiale
1970	70	63	76	67	63	85	56
1976	100	100	100	100	100	100	100
1980	109	96	88	108	111	74	116
1985	123	112	107	137	139	93	148
1990	128	111	108	167	159	109	178
1991	126	115	114	176	166	118	180
1992	126	119	114	185	173	119	189
1993	126	119	113	188	177	112	196
1994	122	114	113	191	180	95	203
1995	114	116	112	191	183	94	207
Modification de 85 à 95	-7%	+4%	+5%	+39%	+32%	+1%	+40%

Source: SPS, Statistiques et évaluations

Evolution des indices des prix des produits et des agents de production agricoles
(Indice 1976 = 100)

Tableau 3.4

Année	Produits agricoles			Agents de production agricole
	Végétaux	Animaux	Total	
1970	66	77	74	64
1976	100	100	100	100
1980	99	102	101	104
1985	112	119	117	127
1990	121	130	128	142
1991	126	126	126	147
1992	127	120	122	151
1993	121	121	121	153
1994	123	119	120	151
1995	120	112	113	150
Modification de 1985 à 1995	+ 7%	- 6%	- 3%	+ 18%

Source: SPS, Statistiques et évaluations

Production finale par branches d'exploitation

Tableau 3.5

Branche d'exploitation	Moyenne			Moyenne 86/90	Valeur		
	86/90	91	95		1991	1993	1995 ¹⁾
	%	%	%	mio fr.	mio fr.	mio fr.	mio fr.
Production végétale							
- céréales	7,8	8,3	9,1	766	844	824	804
- pommes de terre	1,9	2,1	2,6	187	212	228	234
- betteraves sucrières	1,5	1,3	1,6	144	133	147	141
- légumes	3,5	3,9	4,5	337	390	373	402
- fruits et baies	3,9	3,0	3,1	384	304	337	276
- vin	6,6	6,1	5,9	641	618	515	526
- autres	1,5	2,1	1,7	142	216	169	147
Total de la production végétale	26,7	26,9	28,5	2 601	2 717	2 593	2 530
Production animale							
- lait	33,2	34,9	36,0	3 247	3 526	3 385	3 202
- viande de boeuf et de veau	18,2	15,9	15,8	1 781	1 603	1 560	1 404
- viande de porc	15,9	16,2	11,7	1 557	1 636	1 345	1 034
- volaille	3,9	3,8	4,5	376	384	385	402
- autres	1,6	1,9	2,6	152	190	177	233
Total de la production animale	72,8	72,6	70,6	7 113	7 339	6 852	6 275
Travail salarié dans la production							
	0,5	0,5	0,9	52	52	57	79
Total de la production finale	100	100	100	9 766	10 108	9 502	8 884
1) estimation							
Définition de la production finale: voir page suivante							

Source: SPS, Statistiques et évaluations

Définition de la production finale

La production finale est la valeur de la production agricole. Elle remplace le rendement brut épuré qui servait à estimer cette valeur jusqu'en 1993. La méthode choisie est fondée sur le système européen des comptes économiques intégrés et sur les règles qui en découlent pour le compte agricole. Les calculs relatifs à la production finale ont été effectués rétroactivement jusqu'à l'an 1985. La production finale comprend toutes les ventes de produits agricoles à d'autres secteurs de l'économie, la consommation particulière, les fluctuations de stocks ainsi que les installations construites par les producteurs agricoles. Les produits utilisés dans l'agriculture, comme les céréales, ne sont inclus comme ventes dans la valeur de la production que s'ils ont parcouru un échelon situé en aval, par exemple s'ils sont entrés dans le commerce ou l'industrie des aliments mixtes. La production finale est estimée aux prix à la ferme.

Evolution des volumes et des prix (Indices)

Tableau 3.6

Secteur	Changements de 1985/86 à 1993/94			
	Indice quantitatif de la production agricole	Indice des prix à la production	Production finale	Indice des prix des agents de production agricoles
	%	%	%	%
Production végétale	+ 4,2	+0,2	+ 4,4	
Production animale	- 1,4	+0,8	- 0,6	
Total	- 0,6	+0,1	- 0,5	+19,3

Source: SPS, Statistiques et évaluations

4. Résultats des exploitations-témoins

Principaux résultats des exploitations-témoins 1992/94

Tableau 4.1

Structures d'exploitation, résultats		Exploitations de plaine et des collines	Exploitations de montagne
<i>Structures d'exploitation</i>			
Exploitations (nombre moyen de clôtures par an)	nombre	2 259	1 215
dont fermiers	%	20	14
Surface agricole utile	ha	18,75	19,26
Terres ouvertes	%	45	7
Vaches	pièces	15,9	14,1
Autres bovins	pièces	18,9	19,4
Porcs d'élevage	pièces	4,9	2,4
Porcs d'engrais	pièces	18,1	8,0
Journées de travail de la famille		417	426
Journées de travail des employés		176	87
Total des journées de travail		593	513
<i>Revenu et consommation</i>			
Revenu brut	fr.	236 145	158 370
- Charges matérielles (frais d'exploitation et amortissements)	fr.	123 359	84 315
= Revenu social	fr.	112 786	74 055
- Frais salariaux	fr.	17 515	7 340
- Intérêt des dettes et fermages	fr.	20 003	13 455
= Revenu agricole	fr.	75 268	53 260
+ Revenu accessoire	fr.	10 169	11 565
= Revenu total	fr.	85 437	64 825
- Consommation	fr.	66 666	51 760
= Formation de capital propre	fr.	18 771	13 065

Source: FAT, Dépouillement centralisé des données comptables

Composition du revenu accessoire 1992/94

Tableau 4.3

Source de revenu	Exploitations de plaine et des collines	Exploitations de montagne
	fr.	fr.
Activités rétribuées	3 046	3 526
Entreprises annexes proprement dites	1 865	1 544
Rendements des valeurs et titres	2 181	736
Rentes	623	815
Allocations sociales	1 959	3 926
Divers	495	1 018
Revenu accessoire total	10 169	11 565

Source: FAT, Dépouillement centralisé des données comptables

Evolution comparée des revenus des exploitations de plaine et des collines et des exploitations de montagne

Tableau 4.4

Critères	1982/84	1985/87	1988/90	1991/93	1994
<i>Revenu agricole</i>					
par famille et par an					
Exploitations de plaine et des collines	fr. 75 408	71 252	90 667	80 025	71 692
Exploitations de montagne	fr. 45 519	49 126	60 798	56 562	52 087
en pour-cent exploitations de plaine et des collines	% 63,0	68,8	67,1	70,7	72,7
<i>Revenu total</i>					
par famille et par an					
Exploitations de plaine et des collines	fr. 82 015	78 433	99 126	90 213	81 552
Exploitations de montagne	fr. 55 581	58 277	71 255	68 027	63 586
en pour-cent des exploitations de plaine et des collines	% 67,7	74,3	71,9	75,4	78,0

Source: FAT, Dépouillement centralisé des données comptables

Evolution du produit du travail et de la rétribution équitable dans les exploitations-témoins de la région de plaine et des collines

Tableau 4.5

Années	Rétribution équitable (REP)	Produit du travail (PT)	PT en pour-cent de la REP
	fr./jour	fr./jour	%
1971/75	83.20	77.13	92.7
1976/80	107.28	100.13	93.3
1981/85	144.00	138.18	96.0
1986/90	171.13	156.75	91.6
1991/94	206.32	133.98	64.9

Source: FAT, Dépouillement centralisé des données comptables

Evolution de la productivité (entre 1976 et 1992)

Tableau 4.6

	1976	1992	Variation absolue	Variation en % par année
Prestations (rendement brut) fr./ha	8317	10434	2117	1.59
Charges matérielles fr./ha	4311	4631	320	0.46
Frais de main-d'oeuvre fr./ha	3361	2778	-583	-1.08
Frais de capital fr./ha	1085	2005	920	5.29
Frais de production fr./ha	8758	9414	656	0.47
Productivité du sol (Revenu social / hectare)	4006	5803	1797	2.80
Productivité du travail (Revenu social / journée de travail normale)	103	176	73	4.49
Productivité du capital (Revenu social / capital investi)	0.238	0.235	-0.003	-0.06
Productivité globale (prestations / frais)	0.95	1.11	0.16	1.04

Source: Calculs de l'Office fédéral de l'agriculture

5. Amélioration des bases de production

Contributions à la formation et à la vulgarisation

Tableau 5.1

Dépenses en	1992/94	1995
	1 000 fr.	1 000 fr.
<i>Formation</i>		
- écoles professionnelles et d'agriculture	10 293	11 542
- technicums et écoles d'ingénieurs	9 142	7 675
- matériel d'enseignement, cours divers et examens de maîtrise	1 602	1 312
Total	21 037	20 529
<i>Vulgarisation</i>		
- centrales de vulgarisation	8 577	8 600
- vulgarisation cantonale, plaine	5 348	5 720
- vulgarisation cantonale, région de montagne	5 883	7 431
- conseils en comptabilité et autres services	1 888	2 320
Total	21 196	24 071
<i>Constructions et transformations de bâtiments scolaires</i>	5 750	6 300
Total général	47 983	50 900

Source: Office fédéral de l'agriculture

Fréquentation des écoles et nombre de candidats ayant réussi leurs examens

Tableau 5.2

	1980	1985	1990	1995
Elèves/étudiants				
Ecoles:				
- Ecoles professionnelles pour agriculteurs	4 932	3 972	2 476	1 766
- Ecoles d'agriculture	3 195	3 235	2 580	1 679
- Ecoles professionnelles pour professions spéciales	1 376	1 410	913	1 044
- Ecoles professionnelles supérieures technico-agricoles	--	--	46	144
- Ecoles spécialisées	97	128	166	137
- Ecoles d'ingénieurs: Changins	29	19	38	14
Lullier	23	34	63	64
Wädenswil	57	42	145	136
Zollikofen	160	177	172	213
Examens réussis				
Examens:				
- Examens d'apprentissage (agriculteurs)	2 083	1 924	1 399	--
- Examens de fin d'apprentissage (agriculteurs)	1 343	1 587	1 329	950
- Examens de fin d'apprentissage (professions spéciales)	464	411	370	292
- Examens de maturité professionnelle technico-agricole	--	--	--	95
- Examens professionnels	--	--	--	59
- Examens de maîtrise (agriculteurs)	368	399	353	254
- Examens de maîtrise (professions spéciales)	195	133	135	94
- Examens de diplômes ETS	48	107	73	139

Source: Office fédéral de l'agriculture

Projets d'améliorations structurelles approuvés

Tableau 5.3

Genre de travaux	Moyenne 1990-1994		1995	
	Devis	Subventions	Devis	Subventions
		fédérales		fédérales
	en milliers de fr.	en milliers de fr.	en milliers de fr.	en milliers de fr.
Remaniements parcellaires	86.595	30.613	94.179	31.159
Assainissements	7.760	1.349	2.976	512
Irrigations	5.569	1.722	2.225	562
Chemins	53.410	17.279	46.065	13.244
Adductions d'eau	36.606	9.558	43.128	8.342
Raccordements au réseau électrique	3.892	874	1.722	435
Téléphériques	1.525	390	1.307	286
Remise en état/protection	10.262	3.091	13.111	1.942
Autres mesures	6.145	1.891	--	--
Total améliorations foncières	211.764	66.767	204.713	56.482
Construction de bâtiments (étables communautaires, fermes de colonisation, assainissement de fermes isolées, assainissement d'étables, ruraux, rationalisation de bâtiments)	187.836	34.500	134.238	22.017
Chalets d'alpage	13.867	2.985	10.833	2.078
Fromageries villageoises	18.271	1.373	10.475	834
Fumières et fosses à purin	13.507	2.769	5.156	981
Total constructions rurales	233.481	41.627	160.702	25.910
Divers	178	52	165	74
Total global	445.423	108.446	365.580	82.466

Source: Office fédéral de l'agriculture

Prêts d'investissements accordés (1995)

Tableau 5.4

Objet	Demandes Nombre	Somme des crédits en fr.	Proportion en %
Personnes morales:			
- Améliorations intégrales	5	751.000	0,4
- Améliorations d'alpages	29	2.162.000	1,0
- Constructions de routes	17	1.184.500	0,6
- Adductions d'eau	4	925.000	0,4
- Drainages	3	150.000	0,1
- Installations d'arrosage	5	560.000	0,3
- Étables et bâtiments communautaires	17	1.257.000	0,6
- Laiteries et fromageries communautaires	34	3.987.200	1,9
- Installations communautaires d'entreposage et de transformation de produits agricoles	11	741.000	0,3
- Achats communs de machines	60	1.956.000	0,9
Total	185	13.673.700	6,4
Personnes physiques:			
- Financement complémentaire d'amélior. intégrales, d'améliorations d'alpages et de constr. de routes	18	931.125	0,4
- Fermes de colonisation	2	210.000	0,1
- Développement de l'élevage de porcs et de volaille, et de l'engraissement de veaux et de bovins	16	1.121.050	0,5
- Installations pour la culture arboricole, maraîchère, viticole et la culture du tabac	20	1.555.000	0,7
- Acquisitions de terrains, de bâtiments et de droits d'alpage	139	9.274.300	4,3
- Logements	434	37.255.880	17,4
- Bâtiments d'exploitation	645	61.509.360	28,7
- Installations de stockage pour engrais naturels	63	2.921.669	1,4
- Logements et bâtiments d'exploitation	50	4.482.000	2,1
- Achats de cheptel vif et mort	472	23.954.730	11,2
- Achats de domaines	438	28.292.245	13,2
Total	2.297	171.507.359	80,0
Crédits de construction pour 1 à 2 ans aux personnes morales pour des grands projets d'améliorations foncières et d'équipement en région de montagne	111	29.079.000	13,6
Total personnes morales et physiques	2.593	4.260.059	100,0

Source: Office fédéral de l'agriculture

6. Production végétale

Evolution des surfaces de terres ouvertes

Tableau 6.1

Année	Céréales panifiables	Céréales fourragères ¹⁾	Colza	Pommes de terre	Betteraves sucrières	Maïs d'ensilage ²⁾	Autres cultures	Total
	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha
1969	119 445	55 940	7 305	31 528	8 520	10 457	16 783	249 978
1975	96 167	81 637	9 283	23 811	10 641	27 119	13 872	262 530
1980	98 679	78 263	12 577	23 664	13 075	37 412	11 286	274 956
1985	100 805	83 113	14 532	20 063	14 247	42 218	12 071	287 049
1990	103 355	108 548	16 464	17 796	13 783	38 811	13 612	312 372
1991	102 960	105 710	16 844	18 100	14 296	37 500	16 520	311 930
1992	102 140	99 100	16 607	17 900	14 208	38 300	17 955	306 210
1993	103 500	98 300	16 583	17 600	14 105	37 400	17 472	304 960
1994	108 700	98 900	14 542	17 200	13 793	38 800	18 005	309 940
1995 ³⁾	112 300	96 400	15 023	17 200	13 814	39 800	20 676	315 213
Variation								
80-94	+ 14%	+ 23%	+ 19%	- 27%	+ 6%	+ 6%	+ 83%	+ 15%

1) y compris le maïs-grain, maïs sans féveroles
2) dont en 1990: betteraves fourragères, 3 601 ha; tabac, 678 ha; légumes, 8 014 ha
3) résultats provisoires

Sources: OFS, Recensements fédéraux des entreprises et de l'agriculture

Evolution des rendements à l'hectare de diverses cultures

Tableau 6.2

Année	Froment d'automne	Orge d'automne	Maïs-grain	Pommes de terre	Betteraves sucrières ¹⁾
	q/ha	q/ha	q/ha	q/ha	q/ha
1966/70	36.1	38.7	55.6	343	457
1971/75	42.2	43.8	61.3	399	479
1976/80	44.6	47.6	68.1	397	507
1981/85	54.1	54.2	77.2	435	566
1986/90	57.0	55.8	83.5	439	603
1991	61,9	61,6	83,0	443	628
1992	56,7	61,9	85,7	468	639
1993	61,1	63,3	91,8	488	693
1994	57,5	54,7	86,0	369	611
1995 ²⁾	60,5	56,5	86,2	367	597
Variation de 1981/85 à 1991/95	+10%	+10%	+13%	-2%	+12%

1) sur la base de la récolte de betteraves transformées
2) résultats provisoires

Sources: SPS, Statistiques et évaluations;
pour les pommes de terre: Régie fédérale des alcools

Surfaces emblavées et rendements à l'hectare des céréales panifiables

Tableau 6.3

Année	Total ¹⁾	Blé d'automne		Blé de printemps		Seigle		Epeautre	
	Sur-face	Sur-face	Rende-ment	Sur-face	Rende-ment	Sur-face	Rende-ment	Sur-face	Rende-ment
	ha	ha	q/ha	ha	q/ha	ha	q/ha	ha	q/ha
1971/80	100 460	61 760	43,4	23 970	41,0	9 350	43,5	5 040	43,3
1981/85	96 640	70 920	54,1	15 650	48,0	4 880	46,2	5 070	48,7
1986/90	100 740	87 460	57,1	6 420	49,6	3 850	49,2	2 930	47,6
1991	102 960	91 440	61,9	4 630	55,7	4 820	52,5	2 020	47,8
1992	102 140	90 990	56,7	4 210	50,8	5 030	55,8	1 850	45,7
1993	103 500	86 650	61,9	8 380	56,5	6 870	61,5	1 550	48,9
1994	108 700	92 400	57,5	7 700	49,0	6 900	55,5	1 650	49,0
1995 ²⁾	112 300	99 040	60,5	4 540	52,0	6 080	59,0	2 480	48,8

1) y compris méteil
2) résultats provisoires

Source: Office fédéral de l'agriculture

Surfaces emblavées et rendements à l'hectare des céréales fourragères

Tableau 6.4

Année	Total ¹⁾	Orge		Avoine		Triticale ²⁾		Maïs-grain	
	Sur-face	Sur-face	Rende-ment	Sur-face	Rende-ment	Sur-face	Rende-ment	Sur-face	Rende-ment
	ha	ha	q/ha	ha	q/ha	ha	q/ha	ha	q/ha
1971/80	75 330	46 080	42,4	11 000	42,9	--	--	17 750	64,7
1981/85	82 030	50 960	48,5	11 400	48,5	220	61,0	18 950	77,2
1986/90	98 800	55 400	51,8	9 100	50,3	8 000	54,2	24 800	83,5
1991	107 900	59 400	57,2	10 540	53,4	8 200	55,8	27 400	83,0
1992	101 900	59 700	59,5	10 330	50,7	6 400	54,4	22 500	85,7
1993	100 800	61 600	61,5	10 250	53,2	5 400	58,0	21 000	91,8
1994	102 400	55 150	53,2	10 410	49,9	5 720	54,5	28 510	90,2
1995 ³⁾	98 800	53 650	55,5	9 040	52,9	5 350	55,3	28 200	86,2

1) y compris les féveroles et les pois protéagineux
 2) culture à partir de 1982
 3) résultats provisoires

Source: Office fédéral de l'agriculture

Production indigène de céréales panifiables et fourragères

Tableau 6.5

Année de récolte	Céréales panifiables ¹⁾	dont af-fourragées ²⁾	Céréales fourragères	Céréales total
	100 t	100 t	100 t	100 t
1976/80	3 659	560	3 583	7 242
1981/85	4 520	800	4 497	9 017
1986/90	5 185	1 300	6 600	11 785
1991	5 811	2 100	6 860	12 671
1992	5 371	1 800	6 392	11 763
1993	5 777	1 172	6 578	12 355
1994	5 552	1 599	6 340	11 892
1995 ³⁾	5 380	1 280	6 269	11 649

1) total des livraisons à la Confédération
 2) attributions obligatoires de céréales panifiables indigènes déclassées
 3) résultats provisoires

Sources: Office fédéral de l'agriculture; Administration fédérale des blés

Production et mise en valeur des pommes de terre

Tableau 6.6

Année	Surface	Récolte totale	Types de mise en valeur			
			Alimentation humaine	Plants	Affouragement ¹⁾	Prise en charge ²⁾
	ha	1000 t	1000 t			
1971/80	24 800	986	430	59	338	162
1981/85	22 400	988	420	54	338	176
1986/90	19 200	844	410	47	238	149
1991	18 100	802	410	45	198	149
1992	17 900	841	400	44	198	199
1993	17 600	859	400	43	213	203
1994	17 200	634	370	43	140	81
1995 ³⁾	17 200	632	390	43	150	49

1) quantités affouragées dans les exploitations des producteurs
 2) excédents écoulés hors des exploitations des producteurs (exportations comprises)
 3) résultats provisoires

Source: Calculs de la Régie fédérale des alcools

Production de betteraves et de sucre, taux d'auto-provisionnement

Tableau 6.7

Année	Surface	Production de betteraves sucrières	Teneur en sucre	Production de sucre	Taux d'auto-provisionnement
	ha	t	%	t	%
1971/80	11 387	562 776	16,28	78 569	29
1981/85	14 921	843 807	16,54	119 368	42
1986/90	14 506	874 912	17,21	131 254	48
1991	14 296	897 275	16,25	125 407	44
1992	14 208	908 364	16,09	126 081	44
1993	14 105	977 516	16,48	140 496	49
1994	13 799	842 581	16,07	117 577	39
1995	13 814	825 069	17,63	128 779	43

Sources: Office fédéral de l'agriculture; Office fiduciaire des importateurs suisses de denrées alimentaires

Production des oléagineux

Tableau 6.8

Année	Colza	Production	Huile co-	Soja	Production
	Surface ¹⁾	Graines ²⁾	mestible ³⁾	Surface ¹⁾	Graines ²⁾
	ha	tonnes	tonnes	ha	tonnes
1971/75	9623	22 879	9 732		
1976/80	11 751	27 536	11 405		
1981/85	13 688	36 985	14 599		
1986/90	16 638	47 418	19 736	935 ⁴⁾	2 253 ⁴⁾
1991	16 844	50 574	18 000	1 548	3 626
1992	16 607	44 711	18 108	1 807	4 750
1993	16 583	49 669	19 917	1 825	4 158
1994	14 542	34 708	14 230	1 719	4 740
1995	15 023	45 113	18 057	1 745	4 817

1) selon contrats de culture
 2) livraison aux huileries
 3) huile comestible extraite des graines livrées
 4) moyenne de 1988 à 1990, car le soja a été cultivé pour la première fois en 1988

Source: Office fédéral de l'agriculture

Viticulture: surface, production, importation et consommation

Tableau 6.9

		Raisins blancs	Raisins rouges	Total
Surface 1995	ha	7 198	7 673	14 871
Production 1995	hl	651 630	529 764	1 181 394
Consommation 1994/95				
- vins du pays	hl	699 476	546 647	1 246 123
- vins importés	hl	181 533	1 493 234	1 674 767
- Total	hl	881 009	2 039 881	2 920 890

Source: Office fédéral de l'agriculture

Surfaces récoltées par les exploitations maraîchères

Tableau 6.10

Culture	1980	1990	1992	1995
	ha	ha	ha	ha
Légumes de saison	3 897	5 270	5 819	6 366
Légumes de garde	1 377	1 718	1 601	1 764
Légumes pour l'industrie alimentaire	4 014	3 548	4 176	3 877
Cultures pérennes	--	140	137	160
Cultures en serre	453	665	748	733
Total	9 741	11 341	12 481	12 900

Lorsque plusieurs cultures se succèdent sur une même surface au cours d'une année, la surface concernée est multipliée par le nombre de cultures.

Source: Centrale suisse du légume, rapport annuel

Importance de la culture maraîchère

Tableau 6.11

Année	Consommation totale ¹⁾	Consommation annuelle par habitant ¹⁾	Production indigène ¹⁾	Degré d'auto-alimentation ²⁾	Part au rendement brut épuré
	t	kg	t	%	%
1960	383 900	70,0	225 900	59	3,5
1970	531 300	72,0	234 000	44	2,9
1980	552 882	85,6	266 857	48	3,4
1990	596 840	86,8	334 603	56	3,5
1991	607 400	86,9	321 300	53	3,4
1992	628 325	89,6	352 000	56	4,0
1993	597 833	84,4	340 000	57	3,9
1994	629 544	87,7	327 321	52	4,4

1) légumes de saison et de garde, sans la production des jardins potagers privés; poids à la vente au détail
2) brut, y compris les exportations

Source: SPS, Statistiques et évaluations

Production, commerce extérieur et consommation de fruits frais, fruits tropicaux et baies

Tableau 6.12

Position	1981/ 1985	1986/ 1990	1991	1992	1993	1994
	1000 t ¹⁾					
Production indigène	259,2	225,5	127,6	222,3	210,2	171,7
Importations	320,4	352,7	388,1	385,1	375,5	409,4
dont libéralisées ²⁾	269,1	300,8	266,6	264,4	271,0	278,5
Exportations	2,1	3,0	3,9	2,0	2,0	2,1
Consommation ³⁾						
- totale	584,7	574,8	514,7	587,8	584,8	573,6
- par habitant (kg)	90,2	86,1	74,8	84,7	83,7	79,9
1) poids à l'achat par le commerce de détail						
2) raisin, pêches, fruits tropicaux						
3) compte tenu des modifications des réserves						

Sources: SPS, Statistiques et évaluations agricoles;

Régie fédérale des alcools: calcul de la consommation par habitant

Evolution de la culture du tabac en Suisse

Tableau 6.13

Année	Planteurs	Surface	Récolte
	nombre	ha	t
1960	3 957	1 099	1 842
1970	1 869	797	1 951
1980	960	767	1 261
1990	549	671	1 106
1991	485	633	1 365
1992	458	659	1 173
1993	455	688	1 437
1994	443	692	1 318

Source: Rapport annuel de la Fédération suisse des associations de planteurs de tabac

7. Production animale

Evolution des effectifs d'animaux

Tableau 7.1

Espèces	1978	1983	1988	1993	Variation 1983-1993 en pour cent
	1000 têtes	1000 têtes	1000 têtes	1000 têtes	
Vaches	893	844	798	762	- 10
Autres bovins	1 131	1 089	1 039	983	- 10
Porcs	2 115	2 191	1 941	1 692	- 23
Poules pondeuses	3 282	3 203	3 036	2 482	- 23
Volaille d'engrais- sement	1 945	1 946	2 511	2 990	+ 54
Moutons	383	355	367	424	+ 19
Chèvres	80	79	72	57	- 28
Chevaux	46	46	49	54	+ 17

Sources: OFS, Recensements fédéraux du bétail

Evolution du rendement de l'exploitation animale

Tableau 7.2

Année	Rendement laitier annuel	Rendement en viande par an	
	kg/vache	Bovins kg/UGB	Porcs kg/UGB
1966/70	3 518	88,6	389,0
1971/75	3 698	99,6	435,0
1976/80	4 030	105,9	476,0
1981/85	4 480	114,9	523,0
1986/90	4 828	124,9	585,0
1991	5 020	129,4	630,2
1992	5 040	127,2	629,9
Variation de 1976/80 à 1991/92	+ 18%	+ 16%	+ 26%

Source: SPS, Statistiques et évaluations

Estivage du bétail en Suisse, 1995

Tableau 7.3

Espèces	Animaux estivés total UGB ¹⁾		Proportion du cheptel suisse total
	nombre	nombre	%
Jeunes bovins	299 343	134 934	30,5
Vaches	127 356	127 356	16,7
Bovins au total	426 699	262 290	24,4
Chevaux et mulets	5 663	3 114	8,6
Chèvres	25 423	4 764	44,8
Moutons	235 384	40 016	55,5
Total	693 169	310 184	30,2

1) Le nombre d'UGB est calculé à l'aide des facteurs de conversion prévus dans l'ordonnance du 26 avril 1993 sur la terminologie agricole (SR 910.91)

Source: Office fédéral de l'agriculture

Effectifs maximums, quantité franche, taxes, effectifs à réduire

Tableau 7.4

Catégorie d'animaux	Effectif maximum ¹⁾	Taxe par animal ¹⁾
	nombre	fr./année
Gros bétail à l'engrais	250	500
Veaux à l'engrais, veaux destinés à l'engraissement comme gros bétail	200	200
Truies	150	500
Jeunes truies ^{2)/gorets d'élevage³⁾}	1 000	100
Porcelets, gorets ⁴⁾	1 000	20
Porcs à l'engrais ⁴⁾	1 000	100
Pondeuses ⁵⁾	12 000	12
Poulettes d'élevage	12 000	5
Poulets de chair	12 000	5
Dindes à l'engrais (à partir de 6 semaines)	3 000	15

1) selon les articles 3 (effectifs maximums) et 15 (taxes) de l'ordonnance du 13 avril 1988 fixant des effectifs maximums pour la production de viande et d'oeufs (RS 916.344)

2) couvertes pour la première fois

3) jeunes porcs mâles ou femelles, jusqu'à 30 kg de poids vif, destinés à l'élevage

4) jusqu'à 30 kg (gorets) ou dès 30 kg de poids vif (porcs à l'engrais)

5) de même que poules reproductrices des races de ponte

Source: Office fédéral de l'agriculture

Contributions de la Confédération et des cantons à la promotion de l'élevage, en 1995

Tableau 7.5

Espèces	Confédération	Cantons	Total	En pour-cent du total
	fr.	fr.	fr.	%
Bovins	16 282 400	16 100 000	32 382 400	72,57
Menu bétail	3 707 700	4 100 000	7 807 700	17,50
Chevaux (sans haras)	3 103 700	508 300	3 612 000	8,10
Volaille (école d'avi- culture)	550 000	272 600	822 600	1,83
Total	23 643 800	20 980 900	44 624 700	100,00

Source: Office fédéral de l'agriculture

Effectifs des herd-books des différentes espèces animales en 1995

Tableau 7.6

Espèces	Animaux inscrits au herdbook	Proportion d'animaux aptes à la reproduction ¹⁾
	nombre	%
Bovins	618 279	64,41
Porcs	21 959	13,47
Moutons	85 248	38,34
Chèvres	18 435	47,35
Chevaux	20 369	36,54
1) femelles en âge de reproduire		

Source: Office fédéral de l'agriculture

Inséminations premières selon la race des taureaux

Tableau 7.7

Semence de	1981/82	1989/90	1994/95
	en pour cent	en pour cent	en pour cent
taureaux indigènes (sans taureaux M ¹⁾ ni taureaux de la race d'Hérens, pour croisements industriels)	74,6	76,9	62,2
taureaux de races européennes à deux fins ²⁾	1,7	0,4	1,1
taureaux de races laitières américaines	8,4	7,3	19,6
taureaux M ¹⁾	9,4	7,3	
taureaux de la race d'Hérens, pour croisements industriels	0,9	0,3	0,5
taureaux de races d'engraissement, pour croisements industriels			
- indigènes	4,2	5,2	13,3
- étrangers	0,8	2,6	3,3
Total en pour-cent absolu	100 828 794	100 831 009	100 782 611
<p>1) taureaux M = taureaux testés de la race pie rouge et de la race brune, ayant donné de bons résultats dans le testage des descendants quant à l'aptitude à l'engraissement et à la facilité de vêlage</p> <p>2) en particulier la race montbéliarde</p>			

Source: Fédération suisse pour l'insémination artificielle

Production indigène et auto-approvisionnement en bétail de boucherie et en viande

Tableau 7.8

Année	Tonnes	% ¹⁾	Tonnes	% ¹⁾	Tonnes	% ¹⁾
	Viande de boeuf		Viande de veau		Viande de porc	
1971/1975	97 167	77,0	36 740	92,2	228 283	97,2
1976/1980	116 943	89,3	38 152	96,7	261 774	98,6
1981/1985	122 193	90,2	37 149	96,1	283 267	98,6
1986/1990	126 246	91,9	36 539	95,5	278 259	98,6
1991	113 178	93,7	36 356	98,5	265 333	98,5
1992	130 460	94,4	37 953	97,6	262 276	98,4
1993	124 676	93,3	35 380	96,5	260 454	97,7
1994	109 084	89,2	34 033	96,6	246 604	98,4
1995	110 641	92,1	14 861	97,1	249 641	98,1
	Viande de mouton		Viande de volaille		Toutes sortes de viande ²⁾	
1971/1975	2 881	43,6	19 560	44,2	394 028	79,4
1976/1980	3 559	48,5	22 088	47,6	452 957	84,0
1981/1985	3 385	40,9	25 302	46,3	481 866	82,8
1986/1990	4 251	41,1	30 624	43,0	485 995	80,0
1991	5 124	43,7	34 990	45,6	482 995	79,6
1992	5 594	47,6	36 670	49,0	482 694	80,4
1993	5 507	45,9	35 750	48,4	471 723	79,4
1994	5 284	45,4	37 830	48,1	442 871	77,4
1995	5 279	45,6	39 790	50,8	447 887	78,5

1) production indigène en pour-cent de la consommation totale. La viande d'animaux du pays consommée pendant la même année est considérée comme production indigène (c.-à-d. production + ou - modification de stocks de fin d'année provenant de la mise en valeur des excédents)

2) viande de cheval, de chèvre, de lapin, ainsi que gibier, poisson, crustacés et mollusques compris

Source: CBV, Rapport de gestion

Consommation totale de viande, par habitant, et composition

Tableau 7.9

Année	Viande de boeuf	Viande de veau	Viande de porc	Viande de mouton	Viande de volaille	Toutes sortes de viandes ¹⁾
Consommation totale en tonnes						
1973/1978	125 872	38 352	250 306	6 918	44 763	511 646
1979/1984	134 149	39 320	282 824	8 371	51 158	571 855
1985/1990	138 462	38 377	283 241	10 159	69 272	607 130
1991	139 963	36 914	269 518	11 719	76 821	606 713
1992	138 208	38 889	266 644	11 765	74 921	600 456
1993	133 708	36 670	266 654	11 986	73 842	594 040
1994	122 314	35 242	250 608	11 715	78 601	572 487
1995	120 196	35 898	254 516	11 562	78 240	570 522
Consommation par habitant en kilogrammes						
1973/1978	19,4	5,9	38,6	1,1	6,9	79,0
1979/1984	20,6	6,0	43,4	1,3	8,0	87,7
1985/1990	20,6	5,7	41,8	1,5	10,3	90,1
1991	20,2	5,3	38,8	1,7	11,1	87,4
1992	19,7	5,5	38,0	1,7	10,7	85,7
1993	18,9	5,2	37,7	1,7	10,4	83,9
1994	17,0	4,9	34,9	1,6	11,0	79,7
1995	16,7	5,0	35,4	1,6	10,9	79,5
Quotes-parts des sortes de viande dans la consommation totale						
1973/1978	24,6	7,5	48,9	1,3	8,7	100
1979/1984	23,5	6,9	49,5	1,5	9,1	100
1985/1990	22,8	6,4	46,7	1,7	11,4	100
1991	23,1	6,1	44,4	1,9	12,7	100
1992	23,0	6,5	44,4	2,0	12,5	100
1993	22,5	6,2	44,9	2,0	12,4	100
1994	21,4	6,2	43,8	2,0	13,7	100
1995	21,0	6,2	44,6	2,0	13,7	100
1) viande de cheval, de chèvre, de lapin, ainsi que gibier, poissons, crustacés et mollusques compris						

Source: CBV, Rapport de gestion

Mise en valeur des excédents de bétail de boucherie depuis 1984
stocks et coûts

Tableau 7.10

Année	Mise en valeur obligatoire ¹⁾	Mise en valeur facultative ²⁾	
	tonnes	tonnes	mio fr. ³⁾
	Gros bétail		
1984	640	5 451	15,7
1985	320	2 799	17,8
1986	318	790	3,4
1987	--	--	2,1 ⁴⁾
1988	--	--	0,2 ⁴⁾
1989	520	1 588	6,8
1990	1 882	2 004	8,4
1991	--	4 545	18,2
1992	--	--	4,2
1993	--	--	0,9
1994	--	--	--
1995	284	2 038	3,3
	Veaux		
1984	--	623	1,5
1985	22	1 885	8,5
1986	36	1 007	3,7
1987	40	1 606	6,8
1988	49	1 066	4,0
1989	49	1 364	5,3
1990	--	1 286	4,6
1991	292	2 299	9,5
1992	323	715	2,9
1993	171	1 170	4,3
1994	171	1 467	5,2
1995	214	1 004	3,8
	Porcs		
1983 ⁵⁾	--	1 034	3,8

1) sans contributions; la quantité obligatoire correspond à un pourcentage déterminé des importations de l'année précédente
2) avec contributions financées par le fonds de réserve
3) contributions financées par le fonds de réserve
4) contributions au stockage pour la mise en valeur d'excédents en 1984/85/86
5) aucune mise en valeur d'excédents durant les autres années

Source: CBV, Rapport de gestion

Mesures et dépenses de la Confédération pour le placement du bétail

Tableau 7.11

Mesures	1985		1990		1995	
	mio. de fr.	nombre d'animaux	mio. de fr.	nombre d'animaux	mio. de fr.	nombre d'animaux
Campagnes d'élimination						
- en montagne	48,1	110 160	46,8	118 700	0,8	4 014
- en dehors de la région de montagne ¹⁾	0,6	1 070	0,7	1 300	--	--
- campagnes spéciales d'élimination	2,4	3 616	3,5	5 200	0,5	1 083
Mise à disposition directe de remontes d'engraissement	1,7	5 665	1,4	4 700	2,4	20 506
Achats destinés à alléger le marché	2,3	3 850	0,8	794	0,7	751
Contributions aux frais de transport	1,0	--	1,7	--	1,5	--
Contributions aux exportations	27,3	12 651	32,6	13 670	29,4	15 202
Autres mesures	2,6	--	1,4	--	0,6	--
Total	86,0	137 012	88,9	144 364	35,9	41 556
1) pour animaux provenant de la région de montagne						

Source: Office fédéral de l'agriculture

Oeufs : production, importations, consommation et prix

Tableau 7.12

Année	Production indigène		Importations	Consommation ¹⁾	Prix, ct./oeuf	
	mio. de pièces	pour-cent de la consommation			mio. de pièces	mio. de pièces
1971/1980	730	55	592	1 332	9,4	22,9
1981/1990	717	50	709	1 426	8,5	30,3
1991	628	45	762	1 390	9,6	33,7
1992	652	46	760	1 412	8,7	34,9
1993	615	47	674	1 289	9,0	33,6
1994	650	47	732	1 382	8,5	32,0
1995	592	46	685	1 282	7,7	32,0

¹⁾ y compris les conserves d'oeufs converties en oeufs en coquille

Sources: Statistique de la SEG; OFAG, Contrôle des prix

8. Economie laitière

Evolution de l'effectif des vaches, de la productivité laitière et des livraisons

Tableau 8.1

Année	Nombre de vaches ¹⁾ laitières	Productivité	Livraisons de lait (y compris le lait des zones franches)
	nombre	kg/vache	en mio de kg
1976/1980	897 275	4 029	2 974
1981/1985	848 206	4 480	3 088
1986/1990	804 514	4 836	3 046
1991	794 500	5 020	3 101
1992	780 500	5 040	3 037
1993	764 450	5 130	3 063
1994	769 700	5 110	3 070
1995 ²⁾	770 300	--	3 080

1) recensement d'avril; y compris les vaches dont le lait n'est pas commercialisé
2) résultats provisoires

Source: SPS, Statistiques et évaluations, Statistique laitière de la Suisse

Consommation de lait, de fromage et de beurre; consommation totale de lait et de produits laitiers

Tableau 8.2

Année	Lait de consommation ¹⁾	Fromage ²⁾		Beurre		Consommation totale ³⁾
			dont importation		dont importation	
	mio. de kg	tonnes	%	tonnes	%	mio. de kg
1976/80	560	81 074	24,4	46 572	24,8	2 890
1981/85	550	88 145	23,7	46 892	23,4	2 950
1986/90	505	94 829	25,0	43 743	15,9	2 854
1991	510	105 154	26,2	43 195	7,3	2 824
1992	510	105 537	26,9	43 378	11,5	2 829
1993	500	108 556	27,3	44 302	14,1	2 880
1994	495	108 399	28,0	44 499	6,9	2 890
1995 ⁴⁾	493	107 874	27,9	44 451	6,3	2 911

1) lait entier (y compris le lait entier contenu dans les laits standardisés, à l'exception du lait écrémé ajouté), auto-approvisionnement des familles paysannes non compris
 2) y compris les fromages fondus et les fondues prêtes à l'emploi
 3) y compris les yoghourts, la crème de consommation et les autres produits laitiers; toutes les valeurs concernant les produits laitiers sont exprimées en lait entier. Ces chiffres comprennent l'auto-approvisionnement des familles paysannes
 4) résultats provisoires

Source: SPS, Statistique laitière de la Suisse

Nombre de producteurs et contingents répartis

Tableau 8.3

Zones		1984/85	1989/90	1993/94
<i>Zone de plaine-Zone de montagne I</i>				
Fournisseurs	nombre	43 450	40 136	34 821
Contingent moyen				
par exploitation	kg	58 503	61 575	70 680
Contingents répartis ¹⁾	mio. de kg	2 577	2 552	2 548
Livraisons	mio. de kg	2 588	2 488	2 456
<i>Zones de montagne II à IV (sans les alpages)</i>				
Fournisseurs	nombre	14 598	13 950	11 744
Contingents moyens				
par exploitation	kg	35 140	37 850	45 912
Contingents répartis ¹⁾	mio. de kg	517	538	550
Livraisons	mio. de kg	504	536	524
<i>Toutes les zones (alpages compris)</i>				
Contingents répartis ¹⁾	mio. de kg	3 150	3 146	3 157
dont contingents gelés	mio. de kg	34	72	72
Contingents actifs	mio. de kg	3 116	3 074	3 085
Livraisons	mio. de kg	3 140	3 074	3 067
1) contingents gelés compris				

Source: Office fédéral de l'agriculture

Nombre de demandes et recours relatifs au contingentement laitier

Tableau 8.4

Demandes, recours	Plaine à zone de montagne I			Zones de montagne II à IV		
	1984/85	1988/89	1994/95	1984/85	1988/89	1994/95
Demandes (sans adaptations techniques)						
- de modifications de surface	7 742	7 803	6 300	844	1 521	2 000
- d'augmentation de contingent	3 386	1 529	1 083	1 992	777	793
Total	11 128	9 332	7 383	2 836	2 298	2 793
Recours à la						
- commission régionale de recours	844	495	482	526	215	296
- commission supérieure de recours	101	52	32	21	16	16

Source: Office fédéral de l'agriculture

Commerce extérieur des produits laitiers
(à l'exception des livraisons destinées aux oeuvres d'entraide)

Tableau 8.5

Position	1981/85	1986/90	1991	1992	1993	1994
	en milliers de tonnes					
<i>Exportations</i>						
Fromage à pâte dure ou mi-dure	54,92	53,84	52,71	56,84	52,42	51,28
Fromage à pâte molle et fromage fondu	8,01	7,63	8,53	7,89	8,05	7,99
Autres produits laitiers, ¹⁾ dont poudre de lait écrémé	4,26	9,98	3,24	3,41	3,20	2,97
	2,56	4,90	10,14	6,66	7,50	0,36
<i>Importations²⁾</i>						
Fromage à pâte dure ou mi-dure	10,05	10,95	12,26	12,32	12,94	12,89
Fromage à pâte molle et fromage fondu	10,89	13,29	15,37	16,11	16,62	17,47
Beurre	10,97	7,04	3,16	5,00	6,26	3,09
Autres produits laitiers ¹⁾	4,11	4,61	4,81	5,51	6,26	5,52
	en milliers de tonnes de lait frais					
<i>Bilan</i>						
Total des exportations	836	841	863	919	891	872
Total des importations sans le beurre	579	537	497	561	612	546
	299	342	388	404	422	430
Excédent d'exportations - beurre compris	257	304	366	358	279	326
- beurre non compris	537	499	475	515	469	442
1) excepté les produits laitiers tels que les aliments pour enfants et les préparations alimentaires comme le chocolat et les glaces						
2) excepté les importations de lait frais (env. 22 500 t pour la zone franche de Genève)						

Source: DGD, Statistique du commerce extérieur

Coût total de la mise en valeur du lait et des produits laitiers, couverture des dépenses (en mio. de fr.)

Tableau 8.6

Dépenses et couverture	Périodes de compte (1 ^{er} nov. au 31 oct.)			
	1983/84	1986/87	1989/90	1994/95
<i>Dépenses</i>				
- Mise en valeur du beurre	263,0	265,8	363,5	427,7
- Mise en valeur du fromage	422,5	464,6	571,4	603,7 ¹⁾
- Autres mesures	30,0	61,0	59,3	43,5 ²⁾
- Réduction du prix des fromages indigènes à pâte molle et mi-dure	33,9	36,0	50,8	59,9
- Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé	66,9	83,8	101,0	105,5
- Frais du lait de secours	1,8	2,0	3,1	--
Total	818,1	913,2	1 149,1	1 240,7
<i>Couverture</i>				
- Recettes de la Confédération à affectation spéciale	206,7	251,8	239,8	150,4 ³⁾
- Ressources générales de la Confédération	514,0	571,9	807,8	955,2
- Suppléments de prix sur le fromage importé	36,6	37,8	50,2	59,8
- Contributions des producteurs	60,8	51,7	51,3	75,3
Total	818,1	913,2	1 149,1	1 240,7
<p>1) 1994/95, dont 92,1 mio. de fr. destinés aux indemnités de non-ensilage et aux suppléments pour le lait transformé en fromage</p> <p>2) répartition en 1994/95: contributions à l'exportation de conserves de lait et de yoghourt: 5,4 mio. de fr.; contributions destinées à réduire le prix de la poudre de lait entier indigène et du lait condensé: 19,3 mio. de fr.; campagnes de réduction du prix de la crème: 5,9 mio. de fr.; contributions à la publicité pour la crème: 1,4 mio. de fr.; contributions en faveur des améliorations structurelles pour la mise en valeur du lait dans les fromageries artisanales: 2,2 mio. de fr.; mise en valeur des excédents de poudre de lait écrémé: 7,3 mio. de fr., mesures visant à alléger le marché laitier: 2,2 mio. de fr.</p> <p>3) répartition en 1994/95: suppléments de prix sur les graisses et huiles comestibles: 69,4 mio. de fr.; taxe sur le beurre importé: 13,4 mio. de fr.; parts des droits de douane à affectation spéciale sur les produits laitiers: 2,8 mio. de fr.; taxe sur la crème: 13,9 mio. de fr.; taxe sur le lait et les produits laitiers ayant une teneur réduite en matière grasse: 39,3 mio. de fr.; taxe sur le lait de consommation: 11,6 mio. de fr.</p>				

Source: Office fédéral de l'agriculture

9. Paiements directs

Paiements directs à l'agriculture /Aperçu

Tableau 9.1

Type de contribution	Montants en mio. de fr.			
	1990 ¹⁾	1995 ²⁾ Total	1995 ²⁾ dont en ₃₎ montagne	1996 ⁴⁾ Budget
1. Paiements directs complémentaires	88,4	794,8	456,8	890,0
1.1 Contributions aux détenteurs d'animaux (art. 19c LAgr, dès 1993 intégrées dans l'art. 31a)	88,4	-	-	-
1.1 Paiements directs complémentaires selon l'art. 31a	-	794,8	456,8	890,0
2. Paiements compensatoires pour conditions difficiles	455,5	415,1	415,1	423,0
2.1 Contributions aux frais des détenteurs de bétail	242,7	268,3	268,3	270,0
2.2 Contributions destinées à améliorer l'élevage du bétail	15,4	-	-	-
2.3 Contributions à la surface et contributions d'estivage	131,7	146,7	146,7	153,0
2.4 Contributions pour céréales fourragères (suppléments)	40,9	-	-	-
2.5 Subsidés à la production de céréales panifiables	20,6	-	-	-
2.6 Contributions à la culture de pommes de terre en montagne	4,2	-	-	-
2.7 Paiements compensatoires (en remplacement des postes 2.4 à 2.6)	-	0,1	0,1	-
3. Paiements directs écologiques	-	310,9	105,4	595,5
3.1 Contributions selon l'art. 31b (4, dès le 1.1.96, 5 programmes)	-	253,9	71,7	540,0
3.2 Contributions pour la production céréalière extensive	-	48,4	28,0	46,5
3.3 Contrib. à l'exploitation de terrains secs et de prés à litière	-	8,6	5,7	9,0
4. Paiements directs pour orientation de la production	398,7	267,9	156,2	331,0
4.1 Primes de culture pour céréales fourragères et légumineuses	139,6	55,3	15,0	60,0
4.2 Contr. pour jachères vertes et matières prem. renouvelables	-	11,4	3,3	18,0
4.3 Contributions aux détenteurs de vaches	118,8	105,5	84,1	100,0
4.4 Contributions à l'élimination du bétail	52,5	3,6	3,6	-
4.5 Indemnité de non-ensilage	45,3	63,5	35,0	63,5
4.6 Supplément de prix pour le lait transformé en fromage	42,5	28,6	15,2	89,5
5. Paiements directs à caractère social⁵⁾	109,8	136,7	79,2	159,5
5.1 Allocations familiales aux petits paysans	87,7	110,4	74,6	131,6
5.2 Allocations familiales aux travailleurs agricoles	22,1	26,3	4,6	27,9
Total	1'052,4	1'925,4	1'212,7	2'399,0

1) Montants correspondant aux dépenses de l'exercice (différent donc de ceux figurant dans le compte d'Etat)

2) Certains chiffres sont provisoires

3) Zone préalpine des collines et région de montagne; répartition partiellement estimée

4) Décisions du Conseil fédéral du 14 janvier et du 18 mars 1996 comprises

5) Financés par les contributions des employeurs et par la Confédération (2/3) et les cantons (1/3)

Source: Office fédéral de l'agriculture

Paiements directs complémentaires
(Versement 1993 - 1995 en milliers de fr.)

Tableau 9.2

Année de contributions Type de contribution	Zone						
	Plaine	ZPC	ZM I	ZM II	ZM III	ZM IV	Total
1993							
Contrib. de base	31'757	13'722	16'633	19'525	12'792	4'683	99'112
Contrib. complém.	56'519	20'962	19'705	23'173	14'283	5'345	139'987
Contrib. de base	118'037	36'426	31'595	38'804	22'021	8'332	255'215
Contrib. à la surface herbagère	36'631	16'406	17'455	23'285	13'509	5'291	112'577
Contrib. complém.	1'601	638	497	460	482	154	3'832
Total 1993	244'545	88'154	85'885	105'247	63'087	23'805	610'723
Nombre d'exploit.	29'039	10'064	9'552	11'125	7'474	2'769	70'023
Ø Contrib./Exploit.	8'421	8'759	8'991	9'460	8'441	8'597	8'722
1994							
Contrib. de base	30'571	13'148	16'062	18'864	12'109	4'471	95'225
Contrib. complém.	48'007	20'330	19'297	22'612	13'705	5'103	129'054
Contrib. de base	177'535	51'897	47'753	58'728	32'369	12'216	380'498
Contrib. à la surface herbagère	64'048	29'840	26'243	31'991	16'599	5'969	174'690
Contrib. complém.	151	29	24	22	90	19	335
Total 1994	320'312	115'244	109'379	132'217	74'872	27'778	779'802
Nombre d'exploit.	27'615	9'472	8'998	10'386	6'708	2'488	65'667
Ø Contrib./Exploit.	11'599	12'167	12'156	12'730	11'162	11'165	11'875
1995							
Contrib. de base	43'362	17'569	20'305	23'525	15'023	5'487	125'271
Contrib. complém.	58'057	22'048	20'941	24'571	14'990	5'700	146'307
Contrib. de base	174'710	52'742	44'185	51'524	29'215	11'289	363'665
Contrib. à la surface herbagère	61'836	25'561	24'120	27'790	14'906	5'238	159'451
Contrib. complém.	58	9	9	4	27	13	120
Total 1995	338'023	117'929	109'560	127'414	74'161	27'727	794'814
Nombre d'exploit.	27'315	9'397	8'899	10'340	6'731	2'546	65'228
Ø Contrib./Exploit.	12'375	12'549	12'312	12'322	11'018	10'890	12'185

Source: Office fédéral de l'agriculture

**Contributions aux frais des détenteurs de bétail
de la région de montagne et de la zone pré-
alpine des collines (CDB)**

Taux et statistique 1994 et 1995.

Tableau 9.3

		1994	1995
Taux: (en francs par UGB)			
Zone préalpine des collines	bovins, chevaux, porcs d'élevage	230	230
	moutons et chèvres	290	290
Zone de montagne I	bovins, chevaux, porcs d'élevage	410	410
	moutons et chèvres	510	510
Zone de montagne II	bovins, chevaux, porcs d'élevage	660	660
	moutons et chèvres	840	840
Zone de montagne III	bovins, chevaux, porcs d'élevage	900	900
	moutons et chèvres	1'160	1'160
Zone de montagne IV	bovins, chevaux, porcs d'élevage	1'160	1'160
	moutons et chèvres	1'500	1'500
Statistique:			
Montants payés (mio. de fr.)		266,9	268,3
Nombre d'exploitants		42'110	41'303
Contributions par exploitants (moyenne) en fr.		6'338	6'495
Total UGB donnant droit à la contribution:		480'923	477'506
Dont UGB bovins, porcs d'élevage, chevaux		448'373	444'540
Dont UGB moutons, chèvres		32'550	32'966

Source: Office fédéral de l'agriculture

Contributions pour des terrains en pente

Taux et statistique 1994 et 1995

Tableau 9.4

	1994	1995
Taux: (en francs par hectare)		
Région de montagne et zone préalpine des collines:		
Prairies, prés à litière et champs de 18 à 35 % de déclivité	370	370
Prairies, prés à litière et champs de plus de 35% de déclivité	510	510
<hr/>		
Statistique:		
Montants payés (millions de fr.)	99,30	98,86
Surface donnant droit (ha) à la contribution	242.503	239.795
dont fortes pentes (ha)	88.770	87.494
Nombre d'ayants droit	45.157	40.465
Ø Surface donnant droit (ha) à la contribution	5,37	5,93
Ø Contribution / ayant droit (fr.)	2.198	2.443

Source: Office fédéral de l'agriculture

Contributions écologiques

Participation et contributions 1994 et 1995

Tableau 9.5

	1994		1995	
	Nombre	Contributions (en mio. de fr.)	Nombre	Contributions (en mio. de fr.)
1. Compensation écologique				
Prairies extensives	22'206 ha	14.6	23'274 ha	19.0
Jachères florales	77 ha	0.2	79 ha	0.2
Prairies extensives sur terres assolées gelées	2'003 ha	5.7	2'804 ha	8.1
Prairies peu intensives	30'428 ha	13.0	32'547 ha	14.2
Arbres fruitiers haute-tige (pièce)	2'138'817	20.9	2'223'907	33.2
Sous-total		54.4		74.7
2. Production intégrée				
Surface agricole utile	298'000 ha		364'414 ha	
Exploitations	15'548		18'953	
Sous-total		69.7		156.3
3. Culture biologique				
Surface agricole utile	21'200 ha		28'350 ha	
Exploitations	1'359		1'916	
Sous-total		5.7		14.1
4. Détention contrôlée				
UGB (Pièce)	117'952	7.0	146'283	8.8
Total: Contributions écologiques		136.7		253.9

Source: Office fédéral de l'agriculture

Contributions d'estivage

Taux et statistique 1994 et 1995

Tableau 9.6

	1994	1995
Taux: (en francs par tête)		
Vache sur alpage proprement dit	230	230
Vache sur pâturage communautaire attenant	130	130
Boeuf d'un à trois ans	70	70
Veau de six mois à un an	30	30
Cheval, mulet ou bardot de plus de 3 ans	90	90
Cheval, mulet ou bardot de moins de 3 ans, âne	40	40
Chèvre laitière	40	40
Autre chèvre	7	7
Mouton	7	7

Statistique:		
Montants payés (millions de fr.)	46,63	47,83
Nombre d'exploitants	8.219	8.249
Ø Contribution par exploitants (en fr.)	5.673	5.798
Animaux donnant droit à la contribution:		
- nombre de têtes	673.292	693.196
- nombre d'unités de gros bétail	301.416	310.184
dont vaches	122.994	127.356

Source: Office fédéral de l'agriculture

Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé

Taux des années de contributions 1994/95 et 1995/96

Statistique des années de contributions 1993/94 et 1994/95

Tableau 9.7

	1994/95	1995/96
Taux: (en francs par vache)		
2 ^e à 10 ^e vache (Zone de montagne II - IV)	1'500	1'300
2 ^e à 10 ^e vache (autres zones)	1'400	1'200
11 ^e à 20 ^e Vache (toutes les zones)	1'400	1'200
21 ^e à 50 ^e vache (toutes les zones)	900	800
Dès la 51 ^e vache (toutes les zones)	450	400
<hr/>		
Statistique:	1993/94	1994/95
Montants payés (millions de fr.)	98,6	101,7
Nombre d'exploitants	9'501	9'262
Contribution moyenne par exploitants (fr.)	10'383	10'983
Total vache donnant droit à la contribution	68'658	71'566

Source: Office fédéral de l'agriculture

Allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des petits paysans 1994

Tableau 9.8

Catégorie d'allocations	Taux				Bénéficiaires			
	Plaine et zone préalpine		Montagne		Plaine et zone préalpine	Montagne	Total	Total des contributions
1 + 2 enfants	dès 3 enfants	1 + 2 enfants	dès 3 enfants					
Agriculteurs - allocations pour enfants	fr./ mois	fr./ mois	fr./ mois	fr./ mois	nombre	nombre	nombre	mio/fr.
	145	150	165	170	11 560	11 904	23 464	106,5
Employés - allocations pour enfants	145	150	165	170	7 725	1 846	9 571	26,5
- allocations de ménage	100	100	100	100				
Total					19 285	13 750	33 035	133

Source: Office fédéral des assurances sociales

Remboursement des redevances douanières perçues sur les carburants utilisés à des fins agricoles

Tableau 9.9

Année de la demande	Remboursement total	Nombre de requérants				
		total	avec remboursement de fr.			
	en mio. de fr.	nombre	-200	201-500	501-1000	plus de 1000
1980	48,5	87 330	16 862	29 947	29 490	11 031
1985	48,8	81 735	13 590	26 067	29 704	12 374
1990	54,7	76 381	11 518	18 439	29 489	16 935
1993 ¹⁾	66,8	72 255	7 554	12 968	27 506	24 227
1994	69,5	70 757	7 026	10 046	27 164	26 521

1) Augmentation du prélèvement à la frontière ou de la restitution de droits de douane à partir du 8 mars 1993

Source: Direction générale des douanes

10. Dépenses de la Confédération

Dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation

(en milliers de francs)

Tableau 10.1

Rubrique	1990 Compte	1993 Compte	1995 Compte	1996 Budget ²⁾
DEPENSES TOTALES¹⁾	2'748'400	3'499'974	3'614'295	4'050'196
ADMINISTRATION	31'546	40'844	40'023	43'052
<i>(selon les offices fédéraux)</i>				
<i>Office fédéral de l'agriculture</i>	<i>19'467</i>	<i>25'331</i>	<i>26'339</i>	<i>28'098</i>
<i>Autres offices</i>	<i>12'079</i>	<i>15'513</i>	<i>13'684</i>	<i>14'954</i>
AMELIORATION DES BASES	387'719	413'957	351'415	350'234
<i>(selon les offices fédéraux)</i>				
<i>Office fédéral de l'agriculture</i>	<i>226'278</i>	<i>223'915</i>	<i>171'403</i>	<i>168'470</i>
Mandats de recherche et de développement	520	616	590	483
Subsides pour la recherche	1'299	1'262	1'832	2'147
Crédits d'investissement à l'agriculture, pertes consécutives à des cautionnements et frais d'administration	455	358	-	-
Formation professionnelle et vulgarisation agricole	33'650	41'800	44'600	42'500
Centre international d'études agricoles (CIEA)	-	-	-	30
Service d'inspection et de contrôle en matière d'économie laitière	5'400	5'220	5'427	5'132
Crédits d'investissement à l'agriculture	20'000	16'200	5'000	4'950
Aide aux exploitations	1'000	-	145	200
Crédits d'investissement, encouragement de l'emploi	-	25'000	-	-
Améliorations foncières et constructions rurales	127'159	90'000	84'650	84'650
Améliorations des structures des fromageries artisanales	8'000	9'540	2'237	-
Améliorations foncières et constructions rurales, encouragement de l'emploi	-	5'000	-	-
Union suisse du légume	130	162	163	163
Production végétale, encouragement de la production de semences de qualité	1'257	804	-	-
Encouragement de la viticulture	3'650	2'344	1'531	2'600
Lutte contre les maladies et les parasites des plantes	1'243	1'424	1'836	1'441
Elevage du bétail	22'514	23'915	23'093	24'174
Recherche complémentaire sur les matières premières	-	271	299	n.a.
<i>Haras (dépenses brutes)</i>	<i>6'235</i>	<i>7'792</i>	<i>7'655</i>	<i>7'711</i>
<i>Station de recherche agronomiques (dépenses brutes)</i>	<i>88'972</i>	<i>105'569</i>	<i>104'325</i>	<i>103'337</i>
Grangeneuve (RAP)	7'621	9'470	9'651	9'568
Reckenholz (FAP)	14'673	18'095	17'704	24'795
Liebefeld plantes (FAC)	6'978	8'624	7'633	-
Tänikon (FAT)	9'273	10'643	10'776	11'171
Liebefeld lait (FAM)	13'986	16'271	16'645	16'613
Wädenswil (FAW)	14'031	16'603	16'415	16'166
Changins (RAC)	22'409	25'864	25'500	25'024
<i>Autres offices</i>	<i>66'234</i>	<i>76'680</i>	<i>68'032</i>	<i>70'717</i>

Rubrique	1990	1993	1995	1996
	Compte	Compte	Compte	Budget ⁽¹⁾
GARANTIE DE PRIX ET DE L'ÉCOULEMENT <i>(selon les branches de production)</i>	1'344'905	1'459'545	1'355'294	1'338'470
<i>Production végétale</i>	<i>328'580</i>	<i>308'858</i>	<i>263'011</i>	<i>309'691</i>
Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés	75'000	114'000	118'000	130'000
Placement des récoltes de colza et soja	42'600	40'540	30'062	40'742
Transformation des betteraves sucrières	20'500	25'000	16'500	30'329
Amélioration du blé de semence et réduction du prix	1'400	1'283	-	-
Réduction du prix des céréales panifiables à l'aide de recettes	34'344	20'337	14'997	15'300
Placement de céréales indigènes de moindre qualité	73'917	18'911	-	-
Mesures concernant la répartition des moulins à blé tendre	300	75	264	270
Écoulement des abricots du Valais	3'550	144	765	2'205
Mesures de placement	3'228	4'343	4'850	5'940
Mise en valeur du tabac indigène	1'000	-	-	-
Mise en valeur des pommes de terre	42'648	47'389	44'660	50'015
Mise en valeur des fruits	30'093	36'837	32'914	34'890
<i>Economie animale</i>	<i>61'832</i>	<i>58'975</i>	<i>49'515</i>	<i>106'884</i>
Subsides pour oeufs du pays	16'499	14'994	14'449	17'000
Placement de la laine de mouton	1'800	1'620	1'620	1'588
Réduction du cheptel en surnombre	-	10'071	1'143	-
Contributions pour l'exportation du bétail	32'573	28'013	29'425	30'547
Contributions aux achats d'allègement et autres mesures pour l'encouragement de la vente du bétail	3'300	4'277	2'879	2'750
Prêts pour des achats de poulaillers	660	-	-	-
Placement de la viande, prêts	7'000	-	-	10'000
Placement de la viande, mesures transitoires	-	-	-	45'000
<i>Economie laitière</i>	<i>954'492</i>	<i>1'091'713</i>	<i>1'042'767</i>	<i>921'895</i>
Indemnité pour le prélèvement de la taxe sur le lait de consommation et la crème	1'790	1'950	1'950	1'950
Placement du beurre	363'481	419'792	427'686	381'500
Placement du fromage	483'815	563'385	511'570	441'000
Réduction spéciale des prix des fromages à pâte molle et à pâte mi-dure fabriqués dans le pays	50'745	54'000	59'894	57'000
Autres mesures d'économie laitière	51'262	51'889	41'398	40'180
Contributions aux frais de lait de secours	3'100	427	-	-
Mesures propres à alléger le marché du lait	300	269	270	265
Prêts à l'Union suisse du commerce de fromage S.A.	-	-	-	-

Rubrique	1990 Compte	1993 Compte	1995 Compte	1996 Budget ²⁾
PAIEMENTS DIRECTS <i>(selon leur affectation principale)</i>	984'230	1'585'627	1'867'564	2'318'440
<i>Palements directs complémentaires</i>	88'353	600'000	794'814	890'000
Palements directs complémentaires	-	600'000	794'814	800'000
Augmentation transitoire 96-98	-	-	-	90'000
Contributions versées aux détenteurs d'animaux des petites et moyennes entreprises	88'353	-	-	-
<i>Palements compensatoires pour conditions de productions difficiles</i>	451'136	456'233	415'931	423'000
Contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne	255'420	266'535	268'278	270'000
Contributions à l'exploitation agricole du sol	132'000	144'500	147'554	153'000
Contributions compensatoires à la culture des champs dans des conditions difficiles	63'716	45'197	99	-
<i>Palements directs écologiques</i>	-	119'164	300'847	578'000
Contributions écologiques (art. 31b L'Agr)	-	55'000	252'398	540'000
Contributions pour la production céréalière extensive	-	64'164	48'449	38'000
<i>Palements directs pour orientation de la production</i>	380'741	331'980	267'677	339'500
Contributions versées aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé	101'029	121'907	105'500	100'000
Indemnité de non-ensilage	45'273	57'786	63'489	63'500
Supplément de prix versé sur le lait transformé en fromage	42'448	43'472	28'633	89'500
Contributions à l'élimination du bétail	52'442	37'249	3'644	-
Primes de culture pour céréales fourragères et légumineuses à grains	139'549	61'580	55'330	62'500
Contributions pour jachères vertes	-	9'623	6'190	15'000
Contributions pour matières premières renouvelables	-	364	4'892	9'000
<i>Palements directs avec un objectif de politique sociale</i>	64'000	78'250	88'294	87'940
Allocations familiales dans l'agriculture	64'000	78'250	88'294	87'940

¹⁾ Dépenses de la Régie fédérale des alcools pour la mise en valeur des fruits et des pommes de terre compris.

²⁾ Crédits supplémentaires compris.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AdI	Alliance des indépendants
AEL	Arrêté du 16 décembre 1988 sur l'économie laitière (AEL 1988, RS 916.350.1)
AELE	Association européenne de libre échange
AMA	Agrarmarkt Austria
ASCA	Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture
ASOAB	Association suisse des organisations d'agriculture biologique
BUTYRA	Centrale suisse du ravitaillement en beurre
CBV	Coopérative suisse pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande
CDV	Contributions aux détenteurs de vaches
CEE	Communauté économique européenne
CIRio	Comité interdépartemental chargé du suivi de Rio
CMA	Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft
CO	Droit des obligations du 30 mars 1911 (RS 220)
cst.	Constitution fédérale
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
DFI	Département fédéral des finances
DPA	Détention contrôlée d'animaux en plain air
EEE	Espace économique européen
EPF	Ecole polytechnique fédérale
EPSTA	Ecole professionnelle supérieure technico-agricole
ESB	Encéphalite spongiforme bovine
ETS	Ecole technique supérieure
FAL	Station fédérale de recherches en écologie et agriculture, Zurich-Reckenholz

FAM	Station fédérale de recherches laitières de Liebefeld-Berne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FAT	Station fédérale de recherches en économie et technologie agricole, Tänikon
FAW	Station fédérale de recherches en arboriculture, viticulture et horticulture de Wädenswil
FF	Feuille fédérale
FIAL	Fédération des Industries Alimentaires Suisses
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade; RS 0.632.21)
IRAB	Institut de recherche en agriculture biologique
JO	Journal officiel
LAgr	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, RS 910.1)
LAP	Loi fédérale du 8 octobre 1992 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, RS 531)
LBFA	Loi fédérale du 4 octobre 1992 sur le bail à ferme agricole (RS 211.213.2)
LBL	Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau (centrale de vulgarisation)
LD	Loi fédérale du 1 ^{er} octobre 1925 sur les douanes (RS 631.0)
LDFR	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RS 211.412.11)
LFE	Loi sur les épizooties
LIM	Loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1)
Liste LIX-Suisse-Liechtenstein	Liste de concessions de la Suisse concernant le commerce de marchandises (présentée dans le cadre du GATT)
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
LSPN	Ligue suisse par la protection de la nature
LTaD	Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (RS 632.10)

MPR	Matières premières renouvelables
OAgr	Ordonnance du 21 décembre 1953 relative à des dispositions de caractère économique de la loi sur l'agriculture (Ordonnance générale sur l'agriculture, RS 916.01)
OCEco	Ordonnance du 26 avril 1993 sur les contributions écologiques (RS 910.132)
ODDAg	Ordonnance du 17 mai 1995 sur les droits de douane en matière agricole (RS 916.011)
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFE	Ordonnance sur les épizooties
OFIDA	Office fiduciaire des importateurs suisses de denrées alimentaires
OFPA	Ordonnance du 13 décembre 1993 sur la formation professionnelle agricole (RS 915.1)
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OPV	Organisation professionnelle "viande"
PAC	Politique agricole commune (UE)
PDC	Parti démocrate-chrétien
PES	Parti écologiste suisse
PEV	Parti évangélique suisse
PI	Production intégrée
PLS	Parti libéral suisse
PRD	Parti radical-démocratique
PS	Parti socialiste suisse
RAC	Station fédérale de recherches agronomiques de Changins
RAP	Station fédérale de recherches sur la production animale de Posieux
RFA	Régie fédérale des alcools
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral

SAU	Surface agricole utile
SCE	Surface de compensation écologique
SICL	Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière
SRVA	Service Romand de Vulgarisation Agricole
SST	Système de stabulation particulièrement respectueux des animaux
TC	Taux du contingent
THC	Taux hors contingent
UCISG	Union centrale de l'industrie suisse des graisses
UCPL	Union centrale des producteurs suisses de lait
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail
CNUED/UNCED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (United Nations Conference on Environment and Development)
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
VKMB	Association suisse des petits et moyens paysans

Message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002) Partie I: Nouvelle loi sur l'agriculture Partie II: Nouvel article céréalier constitutionnel de durée limitée Partie III: Droit foncier rural et bail à f...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.10.1996
Date	
Data	
Seite	1-474
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 762

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.