

Initiative parlementaire

Revision de la loi sur l'agriculture

Rapport de la commission du Conseil national

du 28 octobre 1982

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Lors de la séance qu'elle a tenue le 16 août 1982, la commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative populaire «contre les importations excessives de denrées fourragères et les < fabriques d'animaux > ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol» a discuté en détail des propositions de modification des articles 19 à 19d de la loi sur l'agriculture. Ces propositions acceptées par la majorité de la commission constituent une solution de rechange à l'initiative populaire et offrent un moyen d'en atteindre les objectifs essentiels par la voie législative. Elles devraient permettre, le cas échéant, de retirer cette initiative en respectant la volonté de ses auteurs.

Par ce rapport, la commission vous soumet conformément à l'article 21^{octies} de la loi sur les rapports entre les conseils une initiative concernant la revision de la loi sur l'agriculture. Celle-ci est portée à la connaissance des membres du Conseil et transmise au Conseil fédéral pour avis. La commission a décidé de joindre à son rapport un avis de la minorité de la commission.

Proposition

La commission propose d'approuver son projet de loi.

Annexes

- 1 Texte de l'initiative
- 2 Propositions de minorités
- 3 Rapport explicatif de la commission
- 4 Avis de la minorité de la commission

28 octobre 1982

Au nom de la commission:

Le président, Thévoz

Loi sur l'agriculture

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 31^{bis} et 32 de la constitution;

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la commission du Conseil national du 28 octobre 1982¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

I

La loi sur l'agriculture³⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 19, 1^{er} al. (complété par la disposition suivante)

¹ ... des matières fourragères. De plus, le Conseil fédéral peut obliger les importateurs et les fabricants de matières fourragères à répartir équitablement leur marchandise entre les utilisateurs, ainsi que limiter les livraisons par exploitation si les autres mesures sont insuffisantes ou se révèlent inadéquates.

Art. 19a, let. b

b. Verser aux petites et moyennes exploitations paysannes des contributions au prorata du nombre d'animaux ou de places dont elles disposent;

Art. 19b, 1^{er} al., première phrase et 4^e al., deuxième phrase (nouvelle)

¹ ... permettant d'assurer un revenu suffisant aux exploitations gérées rationnellement. ...

⁴ ... En ce qui concerne les exploitations créées durant ce délai par démembrement abusif de l'unité de départ, le montant qui doit être acquitté se calcule d'après la somme de leurs effectifs; il est réparti entre elles proportionnellement.

¹⁾ FF 1983 I 177

²⁾ FF 1983 I ...

³⁾ RS 910.1

Art. 19c, 1^{er} et 2^e al.

¹ Les contributions prévues à l'article 19a, lettre b, seront fixées de manière à promouvoir les exploitations paysannes et à utiliser le plus possible de fourrages indigènes, compte tenu des particularités de chaque branche d'exploitation. L'avantage économique dont bénéficient les grosses exploitations par rapport à de petites et moyennes exploitations gérées rationnellement doit être pour le moins compensé.

² Le Conseil fédéral limite le droit aux contributions par catégorie d'animaux de rente en fixant un nombre maximum d'animaux, valable pour toutes les exploitations. Il peut aussi échelonner le taux de la contribution selon le nombre des animaux de rente détenus. Il fixe un seuil de revenu à partir duquel les contributions ne sont plus versées entièrement, et un montant minimum au-dessus duquel les contributions sont versées.

Art. 19d, 3^e et 4^e al., ainsi que 5^e al. (nouveau)

³ La construction d'étables pourra être autorisée si l'exploitant qui renonce à produire du lait commercial pour se vouer à la production de viande, dispose en propre d'une production fourragère adéquate.

⁴ Lorsque, dans un cas particulier, le 3^e alinéa se révèle inapplicable, la construction, la transformation ou l'agrandissement d'étables lié à l'augmentation du cheptel n'est autorisé que si une partie convenable du revenu continue de provenir de branches agricoles auxquelles le régime de l'autorisation pour la construction ne s'applique pas et si l'exploitation concernée pratique la culture des champs dans une mesure appropriée. En outre, l'autorisation n'est accordée que si l'exploitation utilise pour l'affouragement des résidus provenant de la mise en valeur du lait dans la localité ou la région ou si, en dépit d'une gestion rationnelle, il est impossible de tirer un revenu suffisant de l'exploitation sans accroître le cheptel.

⁵ L'autorisation pour des projets conformes aux dispositions prévues aux alinéas 3 et 4 est toutefois refusée, ou n'est accordée que partiellement lorsque, s'agissant de la catégorie d'animaux en question, la production excède durablement les besoins. Si la capacité d'absorption du marché ne permet pas d'honorer toutes les demandes d'autorisation se rapportant à une même catégorie d'animaux, la priorité est donnée aux projets répondant aux conditions fixées à l'alinéa 3; viennent ensuite les projets présentés par les exploitations qui utilisent pour leur affouragement des résidus provenant de la mise en valeur du lait, dans la localité ou la région.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

28034

Propositions de minorité

(Schwarz, Eisenring)

1 *Art. 19, 1^{er} al.*

Texte ancien

2 *Art. 19a, let. b*

Texte ancien

3 *Art. 19b, 1^{er} al.*

Texte ancien

4 *Art. 19c, 1^{er} al.*

Minorité I (Schwarz)

¹ Les contributions prévues à l'article 19a, lettre b, seront fixées de manière à encourager de petites et moyennes exploitations gérées de manière rationnelle.

Minorité II (Eisenring)

Texte ancien

5 *Art. 19d*

¹ ... (*texte actuel*)

² ... (*texte actuel*)

³ La construction, la transformation ou l'agrandissement d'étables lié à l'augmentation du cheptel n'est autorisée que:

- a. Si l'exploitation pratique la culture des champs dans une mesure raisonnable et
- b. Si une partie convenable du revenu continue de provenir de branches agricoles auxquelles le régime de l'autorisation ne s'applique pas, et
- c. S'il n'est pas possible, en dépit d'une gestion rationnelle, de tirer un revenu suffisant de l'exploitation sans accroissement de cheptel, ou
- d. Si l'exploitation renonce à livrer du lait commercialisé.

⁴ La construction, la transformation ou l'agrandissement d'étables est aussi autorisée, si l'exploitation met en valeur des sous-produits provenant de la transformation du lait et si les conditions données sous lettres a et b sont remplies.

⁵ L'autorisation est refusée ou n'est accordée qu'en partie lorsque, s'agissant de la catégorie d'animaux en question, la production excède durablement les besoins.

⁶ Si la capacité d'absorption du marché ne permet de construire, de transformer ou d'agrandir qu'un nombre limité d'étables, il sera tenu compte en première priorité des demandes provenant d'exploitations qui, en dépit d'une gestion rationnelle, ne parviennent pas à obtenir un revenu suffisant sans procéder à une augmentation de leur cheptel.

28034

Rapport explicatif de la commission

A. Généralités

1 Les bases de la législation agricole

11 A l'échelon constitutionnel

L'adoption de l'article 31^{bis} de la constitution, en 1947, a introduit dans celle-ci une bonne base pour la politique agricole. Cet article a la teneur suivante :

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions :

- ... b. Pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale;
- c. Pour protéger les régions dont l'économie est menacée;
- ...

Ce texte donne donc à la Confédération la compétence de légiférer en faveur de la paysannerie et de l'agriculture. Il lui accorde aussi la compétence de prendre des mesures spéciales dans les régions dont l'économie est menacée. Il est par conséquent possible et nécessaire d'encourager de manière spécifique cette branche dans les régions de montagne, dont l'économie repose encore dans une mesure particulièrement forte sur l'agriculture.

Mais cet article constitutionnel limite aussi très clairement l'application de cette compétence au groupe de la population qu'est la paysannerie et à la branche économique qu'est l'agriculture. Ces deux notions constituent la corrélation avec la culture ou l'exploitation du sol en vue de la production de denrées alimentaires. L'extension de ces dispositions de protection à des entreprises qui ne sont pas en corrélation directe avec l'exploitation du sol indigène ou avec la mise en valeur de fourrages produits dans le pays n'est pas conforme au texte constitutionnel. Tel est encore moins le cas pour les entreprises qui sont contraires aux objectifs de la constitution. Certes, l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'agriculture prévoit à juste titre l'application de cette loi «à d'autres branches de l'économie dans la mesure où elles sont touchées par ses dispositions». Cette extension permet de garder un contrôle des évolutions qui ne sont pas conformes aux objectifs de l'article constitutionnel ou qui lui sont contraires. Cette délimitation est insuffisante pour ce qui est des mesures économiques prévues par la loi sur l'agriculture, alors qu'elle est appliquée correctement dans d'autres secteurs de la législation agraire. *C'est ainsi par exemple que les entreprises de production animale qui ne font pas partie, économiquement, d'une exploitation affermée, en majeure partie agricole, ne sont pas soumises au contrôle des fermages et sont logiquement exclues du champ d'application des dispositions protectrices de la législation agricole.*

12 A l'échelon de la loi sur l'agriculture

Les objectifs non satisfaits de l'initiative sont déjà compris, sous une forme générale, dans *la loi sur l'agriculture* du 3 octobre 1951. Ce qui a donné lieu à l'initiative, c'est avant tout le fait que la loi et la réalité concordent de moins en moins. Ce n'est en fait pas la loi, mais certaines évolutions qu'il sied de corriger.

Le préambule de la loi sur l'agriculture a la teneur suivante :

... en vue de conserver une *forte population paysanne* et de faciliter l'*approvisionnement du pays* en assurant la *production agricole* et en encourageant l'*agriculture* compte tenu des intérêts de l'économie nationale, arrête ...

Ce préambule circonscrit donc le champ d'application de la loi de façon aussi claire que l'article constitutionnel. Par conséquent, l'encouragement d'entreprises de production qui ne sont pas dans l'intérêt de l'exploitation du sol, qui ne servent pas à mobiliser les capacités de production indigènes de denrées alimentaires et qui ne peuvent fournir aucune contribution à l'approvisionnement du pays en période de perturbation des importations, est contraire au texte du préambule, lequel est déterminant pour l'interprétation de la loi. C'est au premier chef l'article 18 qui se trouve enfreint par les dispositions subséquentes de la loi sur l'agriculture. Sa teneur est en effet la suivante :

Les dispositions du présent chapitre (art. 19 à 31) doivent, compte tenu des conditions créées par la nature, être appliquées de manière que la production agricole satisfasse autant que possible à l'approvisionnement du pays, réponde au pouvoir d'absorption du marché indigène et aux possibilités d'exportation.

La production agricole doit satisfaire autant que possible à l'approvisionnement du pays. On vise donc à un approvisionnement aussi élevé que possible sur la base de notre propre sol. C'est ce que contredisent les faits que nous connaissons aujourd'hui, à savoir que la production laitière, qui repose en majeure partie sur la base fourragère du pays, est actuellement soumise aux limitations les plus draconiennes.

Il faut à nouveau reconsidérer dans son ensemble l'orientation de la production de lait et de viande.

Dans l'état actuel des choses, où l'on oriente la production de lait et de viande de manière distincte, il est impossible d'harmoniser cette orientation avec les objectifs fondamentaux de la constitution et de la loi sur l'agriculture, c'est-à-dire de limiter la production là où elle repose sur une base fourragère étrangère et de la favoriser là où elle est assurée sur la base fourragère de l'exploitation. C'est par les mesures ci-après qu'il conviendrait de chercher à obtenir une utilisation rationnelle de la base fourragère du pays :

- Remplacer, quand les circonstances s'y prêtent, et en tenant compte des installations de mise en valeur du lait existantes, la production de lait par la culture des champs et par la production de viande fondée sur la base fourragère de l'exploitation, le volume de lait ainsi libéré étant attribué aux régions herbagères parallèlement à un élevage accru du bétail.
- Favoriser la production de viande fondée sur la base fourragère de l'exploitation en réduisant en conséquence les importations de denrées fourragères.

La production résultant de la transformation des fourrages achetés (c'est ce qu'on appelle l'intensification par l'extérieur) doit permettre de sauvegarder l'existence des exploitations ayant le caractère d'activité accessoire, parallèlement avec les contributions accordées aux petites et moyennes exploitations paysannes se consacrant à la production animale.

2 L'évolution enregistrée au cours des 20 dernières années

21 Evolution de la production animale et de l'approvisionnement en denrées fourragères

La production de toutes les espèces animales, de même que le degré d'autoapprovisionnement, ont pu être considérablement accrus ces vingt dernières années grâce à une meilleure utilisation de la base fourragère du pays et à des importations très élevées de denrées fourragères.

Evolution de la production animale indigène

Tableau 1

	Moyenne 1959/60		Moyenne 1969/70		Moyenne 1979/80	
	Chiffres absolus	%	Chiffres absolus	%	Chiffres absolus	%
Lait de consommation (mio de q.).....	22,5	100	25,1	112	30,1	134
Viande de bovins (1000 t).....	68,5	100	92,1	134	125,2	183
Viande de veau (1000 t)	27,9	100	38,9	139	39,9	143
Viande de porc (1000 t)	119,1	100	196,6	165	271,1	228

Le tableau 1 montre clairement les énormes augmentations de la production animale. C'est de loin la production de viande de porc qui a le plus augmenté, ce qui s'explique en majeure partie par l'évolution des prix. Le prix de vente au détail du rôti de bœuf a accusé une hausse de quelque 56 pour cent au cours des 15 dernières années, celui du rôti de veau augmentant d'environ 78 pour cent. Le rôti de porc, en revanche, n'a augmenté que de 40 pour cent. Une production relativement favorable quant aux coûts a pu se développer grâce aux importations élevées de denrées fourragères et aux effets de la rationalisation dans les entreprises. Cet accroissement massif de la production indigène a pu être absorbé grâce à l'augmentation de la demande et à un degré accru d'autoapprovisionnement, comme le montre le tableau 2.

Consommation en kg par tête de la population et degré d'auto-approvisionnement

Tableau 2

	1964/1965		1979/1980	
	Consommation par tête	Degré d'auto-approvisionnement	Consommation par tête	Degré d'auto-approvisionnement
Lait et produits laitiers	424	103	460	108
Viande de bœuf	17,6	62	21,2	91
Viande de veau	5,8	95	6,3	98
Viande de porc	28,1	93	43,4	98

Le volume des denrées fourragères importées, considéré en terme d'énergie, couvrait, au début des années 1960, environ 13 pour cent des besoins totaux de fourrages; cette part avait atteint quelque 26 pour cent au début des années 1970 et à peu près 19 pour cent à la fin de cette même décennie. Le tableau 3 expose la situation en ce qui concerne l'approvisionnement à la fin des années 1970. Il sied à ce sujet d'observer que, du fait de l'utilisation de la nouvelle notion «énergie métabolisable» en lieu et place des unités amidon, les fourrages grossiers se trouvent revalorisés, si bien qu'on en arrive à un degré plus élevé d'auto-approvisionnement.

Pourcentages afférents aux fourrages indigènes et étrangers dans la consommation totale

Tableau 3

Années	Denrées fourragères indigènes			Denrées fourragères importées			Consommation totale
	Fourrages verts et secs	Fourrages complémentaires	Total	Fourrages verts et secs	Fourrages complémentaires	Total	
	Energie métabolisable (EM) ruminants						
1976	63,7	14,7	78,4	1,7	19,9	21,6	100
1977	68,9	12,8	81,7	0,7	17,6	18,3	100
1978	66,5	14,1	80,6	0,8	18,6	19,4	100
1979	67,4	14,8	82,2	0,7	17,1	17,8	100
1980	67,6	13,7	81,3	0,8	17,9	18,7	100
1981							
	Matière azotée digestible						
1976	59,8	13,6	73,4	1,3	25,3	26,6	100
1977	63,7	12,2	75,9	0,3	23,8	24,1	100
1978	61,7	13,7	75,4	0,5	24,1	24,6	100
1979	62,1	14,4	76,5	0,5	23,0	23,5	100
1980	61,9	14,4	76,3	0,6	23,1	23,7	100
1981							

Calculs du Secrétariat des paysans suisses

Le tableau 4 renseigne sur l'origine des fourrages concentrés.

Origine des fourrages concentrés (1000 q)

Tableau 4

Années	Du pays ¹⁾		De l'étranger		Total
	Chiffres absolus	en %	Chiffres absolus	en %	
1960/61	4492	43,0	5 995	57,0	10 487
1965/66	4291	29,5	10 349	70,5	14 640
1970/71	5257	28,0	13 646	72,0	18 903
1973/74	6696	31,5	14 509	68,5	21 205
1976	8157	38,0	13 389	62,0	21 546
1977	7155	39,0	11 085	61,0	18 240
1978	8415	41,5	11 903	58,0	20 318
1979	9108	44,5	11 357	55,5	20 415
1980	8355	42,5	11 347	57,5	19 702

¹⁾ Y compris les sous-produits des matières premières pour la fabrication d'aliments transformés dans le pays.

Le tableau 4 indique que la production de fourrages concentrés du pays a pour ainsi dire doublé au cours de ces 20 dernières années. Le degré d'auto-provisionnement est à peu près le même qu'il y a vingt ans. Cela revient à dire que les importations de denrées fourragères, qui ont atteint leur maximum au milieu des années 1970, ont elles aussi doublé pendant le même laps de temps. Les fortes quantités de fourrages concentrés importées attestent *qu'il n'y aura pratiquement qu'une seule solution de rechange* pour ce qui est de la production indigène au cours des prochaines années: l'extension des surfaces de céréales fourragères.

Evolution des effectifs de bovins, de porcs et de volaille et du nombre des détenteurs de ces animaux

Tableau 5

	1965		1975		1980	
	Chiffres absolus	en %	Chiffres absolus	en %	Chiffres absolus	en %
<i>Bovins</i>						
Têtes (mio)	1 608	100	1 862	115,9	1 919	119,4
Détenteurs	120 690	100	89 818	74,4	80 827	67,0
Têtes par détenteur	13,3	100	21,0	157,9	23,7	178,2
<i>Porcs</i>						
Têtes (mio)	1 457	100	1 964	134,8	2 131	146,2
Détenteurs	101 404	100	59 453	58,6	46 778	46,1
Têtes par détenteur	14,4	100	33,0	229,2	45,5	316,0
<i>Volaille</i>						
Têtes (mio)	5 427	100	6 455	118,9	6 585	121,3
Détenteurs	97 574	100	54 198	55,5	50 009	51,2
Têtes par détenteur	56,1	100	119,1	212,3	131,7	234,8

Au cours de la période considérée, les effectifs ont évolué de manière variable selon les animaux considérés. Alors que les troupeaux de bovins et de volaille ont augmenté d'environ 20 pour cent, l'accroissement des effectifs porcins a été de 46 pour cent. *C'est dans l'ampleur de la concentration que l'on constate les différences les plus marquantes. Cette concentration est la plus faible dans la production des bovins, qui dépend le plus fortement de la base fourragère du pays. Le nombre de détenteurs y a diminué d'environ un tiers, alors que le nombre moyen des têtes par détenteurs augmentait de 78 pour cent.*

La concentration est la plus forte dans la production porcine, où le nombre des détenteurs a diminué de moitié alors que les effectifs par détenteur ont plus que triplé. Elle est un peu plus modeste pour la volaille. Le tableau 6 donne une image un peu plus précise de la concentration de la production porcine.

Concentration dans l'exploitation des porcs

Tableau 6

Détenteurs avec ... animaux	1965		1975		1980	
	Part en pour-cent du total					
	Détenteurs	Animaux	Détenteurs	Animaux	Détenteurs	Animaux
< 20	85,4	30,6	74,1	12,5	67,5	8,2
21- 50	10,2	22,0	13,4	13,3	15,3	11,0
51-100	2,3	11,0	5,8	12,5	7,7	12,1
101-350	1,7	22,4	4,9	27,2	7,0	28,0
351-500	0,2	6,4	0,8	10,1	1,0	22,1
>500	0,1	7,5	0,9	24,5	1,5	30,9
Total en milliers ..	101,4	1457	59,45	1964	46,78	2131
En pour-cent	100	100	58,6	135	46,1	146

Il ne suffit pas de considérer les modifications relatives au sein des différentes catégories de grandeur pour avoir une vue complète. C'est pourquoi nous avons aussi indiqué l'évolution en chiffres absolus des détenteurs et des effectifs, qui montre une tendance opposée: diminution de plus de moitié du nombre des détenteurs et augmentation de près de la moitié pour ce qui est des effectifs.

Sans qu'il soit nécessaire de commenter de façon détaillée les chiffres du tableau 6, on constate néanmoins de manière tout à fait claire une concentration considérable au cours de ces 15 dernières années. Alors qu'en 1965 plus de 95 pour cent des détenteurs possédaient encore plus de la moitié des porcs, en effectifs comptant jusqu'à 50 têtes, moins de 20 pour cent des porcs étaient détenus en 1980 dans cette catégorie. En revanche, il s'est produit une concentration extrêmement marquée dans les effectifs comptant plus de 350 porcs. En effet, alors que 0,3 pour cent seulement des détenteurs possédaient en 1965 environ 14 pour cent de l'ensemble de ces animaux, plus de la moitié des porcs étaient détenus 15 ans plus tard dans les grandes entreprises. Cette

concentration peu souhaitée des structures est un peu moins marquée dans l'élevage des porcs, comme le montre le tableau 7.

Evolution des structures dans l'élevage des porcs

Tableau 7

Détenteurs avec ... porcs d'élevage	1965		1975		1980	
	Part en pour-cent du total					
	Détenteurs	Animaux	Détenteurs	Animaux	Détenteurs	Animaux
1- 5	76,8	34,4	67,1	18,9	60,0	12,9
6-10	13,4	19,5	14,8	13,1	15,8	10,7
11-20	6,4	17,7	9,8	16,4	11,4	14,9
21-50	2,6	14,9	5,9	20,8	8,9	23,5
>50	0,8	13,5	2,5	30,8	4,0	37,0
Total en milliers ...	29,07	153,6	21,2	180,4	17,2	194,9
En pour-cent	100	100	71,4	117,5	57,8	125,9

Voici quelle a été l'évolution de la répartition des effectifs porcins par surface d'exploitation entre 1965 et 1980:

Evolution des effectifs porcins en fonction de la surface de l'exploitation

Tableau 8

Surface de l'exploitation	Part en pour-cent de l'effectif total	
	1965	1980
0 - 1 ha	26,3	29,0
1,01 - 5 ha	12,7	9,5
5,01 - 10 ha	19,0	11,9
10,01 - 20 ha	26,7	27,7
> 20 ha	15,3	22,0

La tendance la plus manifeste qui ressort de la récapitulation ci-dessus est la réduction relative de la production porcine dans les exploitations de plus de 1 mais de moins de 10 hectares, en faveur des entreprises indépendantes du sol et des exploitations disposant d'une plus grande surface de terrain.

Il ne s'est pas produit, entre 1965 et 1978, de changements très importants dans la répartition de l'effectif des porcs entre les différentes catégories professionnelles. La tendance à la concentration s'est manifestée à peu près de la même manière dans toutes les catégories professionnelles. Il ressort des tableaux 8 et 9 considérés ensemble que 14 pour cent des porcs environ sont détenus par des

Evolution des effectifs de porcs en fonction des catégories professionnelles

Tableau 9

Catégories professionnelles	1965		1978	
	Part en pour-cent au total			
	Détenteurs	Animaux	Détenteurs	Animaux
Agriculteurs				
- à plein temps	76,2	73,6	78,6	75,4
- à temps partiel et non agriculteurs	23,8	26,4	21,4	24,6
- dont entreprises de mise en valeur du lait	1,16	17,0	1,9	15,7
Total en milliers	101,4	1457,2	46,47	2114,8

entreprises qui n'ont que peu ou rien du tout à faire avec l'agriculture, mais qui dans bien des cas utilisent probablement des déchets de la boucherie ou de l'hôtellerie.

Pour ce qui est de l'engraissement des veaux, la statistique quant à l'évolution des structures est relativement récente. On n'a pas constaté de modifications de structures par trop fortes au cours de ces dernières années. Voici quelle a été la répartition des effectifs selon les catégories de grandeur pour les années 1975 et 1980:

Exploitations d'engraissement des veaux selon l'importance des effectifs

Tableau 10

Importance des effectifs (veaux d'engrais)	1975		1980	
	Part en pour-cent au total			
	Détenteurs	Animaux	Détenteurs	Animaux
1 - 10	94,9	48,9	94,9	49,0
11 - 20	2,2	7,2	2,5	7,5
21 - 50	1,7	11,9	1,7	11,2
> 51	1,2	32,0	1,2	32,3
Total	16 753	77 470	20 159	99 146

En 1980, 11 pour cent des veaux étaient détenus dans des exploitations de moins de 1 hectare, 11 pour cent dans des exploitations de 1,01 à 5 hectares, 35 pour cent dans des exploitations de 5,01 à 15 hectares et 43 pour cent dans des exploitations de plus de 15 hectares.

L'évolution peu souhaitée des structures est plus marquée dans l'aviculture que dans l'engraissement des veaux. Le tableau 11 renseigne sur le mouvement de concentration pour ce qui est de l'exploitation des pondeuses et des poules d'élevage.

Concentration dans l'exploitation des pondeuses et des poules d'élevage

Tableau 11

Détenteurs avec ... animaux	1965		1980	
	Part en pour-cent au total			
	Détenteurs	Animaux	Détenteurs	Animaux
1 - 24	80,5	29,0	81,3	13,9
25 - 150	18,1	23,3	17,2	10,4
151 - 1000	1,1	15,8	0,7	4,3
1000 - 4000	0,3	19,4	0,4	16,2
> 4000	0,05	12,5	0,4	55,1
Total en milliers	88,75	2778,3	46,56	3019,4

Alors qu'en 1965 plus de 52 pour cent des poules étaient encore détenues dans des effectifs de moins de 50 animaux, cette proportion n'était plus que de 24 pour cent quinze ans plus tard. Mais la concentration dans les plus grandes entreprises, ayant plus de 4000 poules, est énorme. En 15 ans seulement, les effectifs de ce groupe ont plus que quintuplé! La concentration est encore plus forte dans l'engraissement de la volaille. En 1980, 3,8 pour cent des animaux étaient détenus dans des effectifs de moins de 1000 têtes, 31 pour cent dans des effectifs de 1000 à 5000 têtes, et 65 pour cent dans des effectifs de plus de 5000 têtes.

La concentration de la production de la volaille s'est produite dans les entreprises très indépendantes du sol, comme le montre le tableau 12.

Evolution des effectifs de volaille en fonction de la surface des exploitations

Tableau 12

Surface de l'exploitation	Part en pour-cent de l'effectif total	
	1965	1980
0,00 - 1 ha	27,8	39,7
1,01 - 5 ha	28,1	15,8
5,01 - 10 ha	15,6	11,3
10,01 - 20 ha	18,3	18,4
> 20 ha	10,2	14,7

22 Efforts tendant à corriger cette évolution

221 Rétrospective

Dans notre pays, les tentatives d'orienter la production animale ne datent pas d'aujourd'hui. Elles peuvent être subdivisées en deux catégories: les mesures visant à orienter le volume de la production, et les mesures censées agir sur l'évolution des structures. Il est cependant frappant de constater que les efforts en vue de limiter l'offre sont non seulement plus anciens, mais encore poursuivis de manière plus conséquente, que ceux qui tendent à agir sur les structures. La limitation de l'offre a surtout visé la production laitière. Les premières bases légales en vue d'un contingentement laitier ne remontent-elles pas à l'année 1933? Le Conseil fédéral avait alors autorisé «... à prendre des mesures appropriées en vue de régulariser, améliorer et limiter la production animale et laitière... Il peut en outre faire dépendre l'octroi de subventions d'une limitation de la production laitière ou d'un contingentement de cette dernière...». Se fondant sur ces dispositions, le Conseil fédéral proposa à l'Union centrale et à ses sections de contingerter la production laitière selon les besoins et compte tenu des conditions locales. Ce faisant, le Conseil fédéral autorisait les fédérations laitières à instituer des dispositions limitatives *«en particulier au sujet de l'utilisation des succédanés de fourrages et des engrais»*. Il importe de relever l'idée – qui revient sans cesse par la suite – de limiter la production là où elle s'opère sur la base des fourrages importés. Cette tendance s'est concrétisée une fois de plus en 1965 dans la «Lex Piot», qui visait ce qu'on appelle les «paysans de gare». La retenue introduite, ce qui était nouveau, du point de vue de la limitation de la production, devait, dans la mesure où elle n'était pas utilisée pour couvrir les pertes de la mise en valeur, n'être remboursée qu'aux producteurs qui livraient, par hectare de surface utile, moins que la moyenne de la société augmentée de 30 pour cent, ou moins de 5000 kg par hectare. Ce principe, en soi raisonnable, se révéla inapplicable et dut être abandonné au bout de quelque temps.

Au début des années 1970, la production laitière s'accrut à nouveau fortement, parallèlement aux importations de denrées fourragères. Les évolutions erronées de la production de viande et d'œufs se manifestèrent alors de manière toujours plus apparente. C'est pourquoi, le 14 avril 1974, l'Union centrale invita par écrit M. Brugger, conseiller fédéral, à préparer une réglementation efficace des denrées fourragères. La première séance d'une commission d'experts présidée par M. Piot, directeur de la Division de l'agriculture, eut lieu le 30 octobre 1974. Elle avait reçu deux mandats du chef du Département fédéral de l'économie publique: une sous-commission Glättli devait étudier la réglementation des denrées fourragères et une sous-commission Rudolf le contingentement laitier. Le résultat des travaux de ces deux sous-commissions fit pour l'essentiel l'objet de ce qu'on a appelé le «paquet agricole» de 1976. Au sein de la Commission du Conseil national, la conception des organisations agricoles – d'abord la réglementation des denrées fourragères et ensuite le contingentement laitier – fut scindée en deux: on s'occupa de mettre en œuvre le contingentement laitier, ce qui aboutit à l'arrêté fédéral urgent du printemps 1977 sur l'introduction du contingentement laitier.

Ensuite, la Commission du Conseil national eut d'après délibérations sur la réglementation des denrées fourragères, sans pour autant aboutir à un résultat quelconque. M. Brugger, conseiller fédéral, se plaignit au Conseil national des pressions extrêmement fortes exercées de toutes parts (lobby). Face à cette situation, l'Union centrale se décida en automne 1977 à faire respecter les vœux de la base paysanne, en lançant une initiative populaire. En six mois, 165 000 signatures valables furent recueillies dans les milieux paysans. On peut constater avec satisfaction que cette initiative a influencé dans le sens souhaité la révision de la loi sur l'agriculture. Pourtant, d'importantes exigences posées par l'initiative demeuraient insatisfaites.

222 Les principaux motifs à l'origine de l'initiative populaire

Trois raisons essentielles ont motivé le lancement de l'initiative. Nous les rappellerons ci-après brièvement: la tendance persistante et croissante aux excédents de l'ensemble de la production animale, l'évolution fâcheuse des structures dans la production de la viande et des œufs, et enfin l'introduction d'urgence du contingentement laitier à la suite du «paquet agricole» de 1976.

Les excédents, produits en majeure partie sur la base des fourrages importés ainsi qu'il ressort des tableaux 3 et 4, sont absurdes à plus d'un titre. Ils entraînent pour les producteurs des pertes de revenu directes et élevées en raison du manque de souplesse des marchés agricoles. Ils causent à l'Etat des dépenses pour leur mise en valeur. Une situation dépressive en matière de rendements favorise des modifications de structure non souhaitées dans la production, comme on a pu le voir ci-dessus (chiffre 21). La production de viande et d'œufs a tendance à se concentrer dans de grandes entreprises indépendantes du sol, ce qui enlève un revenu aux exploitations paysannes, dont le nombre va de la sorte diminuant. Or, dans ces conditions, il n'est plus possible à l'agriculture de remplir les tâches que lui impartit la Constitution (approvisionnement en périodes troublées, entretien de l'environnement, décentralisation de la population), ni celles qui sont dictées par la politique d'Etat (maintien d'un nombre aussi élevé que possible d'unités autonomes). D'un autre côté, une forte production sans liens avec le sol risque de polluer les terres et les eaux, bases indispensables à la vie. L'utilisation qui se fait actuellement des fourrages importés ne correspond absolument plus aux intentions originelles du législateur. L'article 18, 1^{er} alinéa, de l'Ordonnance générale sur l'agriculture ne dit-il pas: «... D'une manière générale, les denrées fourragères importées serviront uniquement à varier les régimes alimentaires trop uniformes et à compléter les ressources fourragères des domaines insuffisantes pour assurer une production rationnelle»? Le Conseil fédéral n'a cessé de prendre trop peu au sérieux cette évolution non souhaitable des structures de la production animale. Au cours de la session d'été 1974 des chambres fédérales, M. Joachim Weber (Schwyz), président de l'Union suisse des paysans, a déposé une petite question au sujet des dangers d'une «industrialisation» de la production animale. Il demandait au Conseil fédéral ce qu'il entendait faire pour que la production de volaille et de porcs soit sauvegardée

en tant que part importante dans la formation du revenu agricole des exploitations paysannes. Il estimait qu'il était urgent d'agir rapidement compte tenu du danger de voir s'implanter des entreprises gigantesques telles qu'il en existait déjà à l'étranger. Dans sa réponse, le Conseil fédéral confirma les tendances à la concentration, déjà perceptibles à l'époque, mais se borna à constater qu'une part prépondérante de la production demeurait aux mains des exploitations paysannes. Le gouvernement relevait cependant qu'une concentration plus poussée de la production de viande et d'œufs dans de très grandes entreprises, entièrement dépendantes de l'étranger pour leur approvisionnement en fourrages, n'était souhaitable ni du point de vue de l'approvisionnement du pays en périodes troublées, ni sur le plan de la protection de l'environnement.

Le contingentement laitier, introduit de la manière que nous avons exposée, revêt, dans ce contexte, une importance décisive. Il est diamétralement contraire au principe du traitement privilégié de la base fourragère de l'exploitation et du pays. Il est vrai qu'une part considérable des fourrages concentrés utilisés pour le bétail laitier l'est dans le sens de l'article 18 de l'Ordonnance générale sur l'agriculture citée ci-dessus. Mais ce qui est préoccupant, c'est qu'en raison du contingentement, *de nombreuses exploitations paysannes ne peuvent plus employer de façon optimale leur propre base fourragère*. Des enquêtes approfondies dans des exploitations comptables du canton de Fribourg ont montré que 5 pour cent des exploitations produisent plus de 5000 kg de lait par vache et par an, 10 pour cent entre 4500 et 4999 kg, 75 pour cent entre 3000 et 4499 kg et 10 pour cent moins de 3000 kg, et cela, en recourant à leur propre base fourragère.

Les résultats des exploitations de pointe laissent deviner à quel point on ne tire pas parti de la base fourragère de l'exploitation, et partant, on néglige de notables réserves de production. Si l'on table sur une densité tout à fait réaliste de 1,3 vache par hectare et sur une production laitière de 4500 kg par vache, supérieure à la moyenne, obtenue au moyen de fourrages de base, on constate qu'il est possible de produire 5850 kg de lait par hectare sur la base des fourrages grossiers. C'est là un chiffre qui dépasse de 2000 kg environ la production moyenne de lait commercial obtenue en fonction des fourrages de base et des concentrés dans la région de plaine, la zone préalpine des collines et la zone de montagne I. Ce calcul approximatif montre bien à quel point se trouvent limités dans leurs possibilités les producteurs qui livrent actuellement environ 4000 kg de lait par hectare et qui n'ont guère d'autres solutions que d'axer leur activité sur la production laitière.

23 **Appréciation de la révision de 1979 de la loi sur l'agriculture**

Les objectifs que s'était fixés la Commission du Conseil national dans son rapport du 7 septembre 1978 pour la révision de la loi sur l'agriculture demeurent valables. Il s'agit :

- de prévenir la garde d'importants effectifs d'animaux et de réduire dans une mesure supportable les grands effectifs;

- de favoriser la production rationnelle dans les petites et moyennes exploitations de même que d'avantager les exploitations agricoles ayant besoin de s'intensifier;
- de conserver et de regagner pour les exploitations disposant de leur propre surface la branche de la mise en valeur des animaux;
- d'adapter la production animale aux possibilités de placement.

On ne saurait, pour apprécier cette révision, en rester au niveau de ces intentions de caractère général. Il s'agit bien plutôt de comparer les dispositions de la loi sur l'agriculture aux objectifs que s'était fixés la Commission et aux exigences que pose l'initiative sur les denrées fourragères. Parallèlement à l'appréciation générale, il apparaît nécessaire de se remémorer brièvement la genèse des articles 19 s. de la loi.

231 Effectifs maximums

La Commission du Conseil national qui a préparé la révision de 1979 de la loi sur l'agriculture s'était déjà livrée à quelques réflexions sur la limite supérieure à laquelle il convenait de ramener les grands effectifs. Elle partait de l'idée que les familles s'occupant principalement de la mise en valeur des animaux devraient avoir la possibilité d'obtenir un revenu équitable. Tel serait le cas - estimait la Commission - pour peu que les animaux détenus puissent être soignés par 1 ¼ à 1 ½ unité de main-d'œuvre. Le tableau 13 montre les chiffres résultant de ces réflexions, alors même que le principe de l'occupation d'un certain nombre d'unités de main-d'œuvre avait déjà pour une part (volaille) été abandonné par la Commission. La proposition de la Commission du Conseil national fut approuvée sans modifications notables par les chambres fédérales et a donc pris force de loi. Comme l'indique le tableau 13, le Conseil fédéral, compétent pour fixer les effectifs maximums, a encore corrigé vers le bas les chiffres envisagés par ladite commission.

Représentations quant aux effectifs maximums

Tableau 13

Représentations de Espèces animales	Commission du CN	Conseil fédéral (ord. sur les effectifs max.)	USP/UCPL	UPS, Ass. des fermiers, WWF, etc.
Pondeuses	12 000	12 000	8000	1500
Volailles à l'engrais .	12 000	12 000	6000	—
Porcs à l'engrais ...	1 200	1 000	800/750	250
Truies	150	150	100/120	40
Gros bétail à l'engrais	300	250	150	—
Veaux à l'engrais ...	300	200	80	40

L'Union suisse des paysans et l'Union centrale des producteurs suisses de lait ont toujours trouvé les effectifs maximums trop élevés. Deux points en particulier ont été estimés choquants. D'abord le fait que l'article 19b, 1^{er} alinéa, s'est

fondé – pour fixer les effectifs maximums – sur l'existence économique en tant que critère pour l'occupation d'un nombre minimum d'unités de main-d'œuvre alors que l'article 19d se fonde sur un critère de revenu suffisant (revenu minimum), bien inférieur en réalité à celui que prévoit l'article 19b, 1^{er} alinéa. Ensuite, *le fait que les prescriptions en matière d'effectifs maximums sont applicables quelle que soit la base fourragère de l'exploitation*, alors que l'on exige – à juste titre – pour autoriser la construction d'étables que la moitié au moins du revenu de l'exploitation provienne, après développement de l'exploitation, d'une production liée au sol.

L'arme – de toute façon déjà émoussée pour les raisons susmentionnées – des effectifs maximums (limites trop élevées, délais relativement longs pour la réduction) perdit encore de son efficacité peu après la mise en vigueur de la loi. En effet, *les grandes entreprises se subdivisèrent en plusieurs personnes juridiques en vue d'éviter les prescriptions en la matière*. Il est bien clair que l'on ne saurait tolérer de voir ainsi tournée la loi et qu'*il n'est pas admissible que l'on use de formes légales comme les sociétés anonymes, pour y parvenir*. Même si l'extension de la protection agraire à des entreprises qui n'ont pas grand chose de commun avec l'agriculture est en soi sujette à caution, *il est encore plus contraire au système que des sociétés anonymes, dont le but premier est de se procurer des capitaux et de limiter les risques, bénéficient des dispositions de protection de la loi sur l'agriculture*. C'est pourquoi, la constitution de sociétés anonymes devrait être considérée comme un fait rendant inapplicables les prescriptions sur les effectifs maximums, et les entreprises ainsi subdivisées devraient continuer à être traitées en tant qu'unités. La taxe pour les effectifs trop élevés devrait donc être calculée sur la somme des effectifs partiels et répartie proportionnellement entre ces effectifs.

Pour clore ce chapitre, ajoutons quelques remarques sur les délais impartis pour la réduction des effectifs maximums. La majorité de la Commission du Conseil national avait estimé qu'un délai de 15 ans était équitable et qu'en l'occurrence on ne pouvait pas parler d'expropriation. Elle avait relevé que ce délai correspondait à la durée usuelle d'amortissement pour les étables et les installations dans le calcul des frais agricoles. Une minorité de la Commission, formée principalement de députés paysans, avait proposé une période transitoire de 10 ans, alors qu'une proposition individuelle tendait à une durée de 20 ans. Le Conseil national discuta longuement de cette question. Finalement, c'est la proposition de la minorité (10 ans) qui l'emporta. La Commission du Conseil des Etats se prononça elle aussi, à une majorité de 6 voix contre 5, pour un délai de 10 ans, mais le Conseil dans son ensemble adopta par la suite une proposition de la minorité prévoyant un délai de 15 ans. Le délai transitoire de 12 ans qui fut finalement adopté, résulta de la procédure d'élimination des divergences entre les deux chambres.

232 Contributions aux détenteurs d'animaux

La Commission du Conseil national prévoyait déjà dans son projet l'octroi de contributions en vue de favoriser la production dans les petites et moyennes exploitations. Mais ces contributions devaient en principe être limitées à la

compensation des avantages économiques dont bénéficient les très grands effectifs par rapport aux petites et moyennes exploitations rationnellement gérées. Le principal avantage quant aux prix de revient qu'il s'agissait de compenser résidait dans les rabais accordés lors des achats de fourrages. Dans son rapport, la Commission envisageait les trois variantes ci-après :

Fixation des contributions

- I: 6.— francs par q de fourrages
 II: 5.— francs par q de fourrages
 III: 3.— francs par q de fourrages

	Consommation de concentré par an q	Contribution par place, par animal et par an Francs		
		I	II	III
Pondeuses, par animal	0,45	2,70	2,25	1,35
Porcs d'engrais, par place	6,90	41,70	34,50	20,70
Porcs d'élevage, par place.....	12,80	76,80	64,00	38,40
Gros bétail d'engrais par animal abattu.....	5,3	31,80	26,50	15,90
Veaux d'engrais, par place	6,8	40,80	34,00	20,40

La majorité de la Commission estimait qu'il faudrait plutôt commencer par les taux les plus bas, afin de ne pas stimuler exagérément la production animale. Elle admettait que des contributions d'un ordre de grandeur situé entre les variantes II et III seraient équitables. Quant au nombre d'animaux donnant droit aux contributions, la Commission tint le raisonnement suivant: la production animale donnant droit aux contributions doit être assez importante pour qu'il n'y ait pas entrave à une production rationnelle. Simultanément, il faut qu'un nombre aussi élevé que possible d'exploitations ayant besoin d'intensifier leur activité puissent participer à la production. On envisagea, pour les diverses catégories du cheptel, de fixer les effectifs ouvrant droit aux contributions comme il suit:

pondeuses	2000 à 3000 têtes
porcs d'engrais	150 à 300 places
truies-mères	20 à 30 têtes
gros bétail d'engrais	80 à 100 têtes
veaux d'engrais	50 à 80 places

A l'alinéa 2 de l'article 19c, la Commission créa également la base nécessaire à limiter les contributions vers le bas, notamment pour des raisons d'ordre administratif.

La Commission rejeta cependant expressément une proposition tendant à n'accorder les contributions qu'aux exploitations disposant en propre d'une base fourragère raisonnable, et cela non seulement pour des raisons de caractère administratif, mais également parce qu'on craignait que les exploitations ne disposant que d'une faible surface s'en trouvent désavantagées. Tous

les projets d'ordonnance présentés jusqu'ici par l'Office fédéral de l'agriculture et relatifs à l'octroi de contributions s'en sont toujours tenus à l'exigence du caractère paysan des exploitations ayant droit à ces subsides, si bien que l'on peut se demander si cette condition, certes raisonnable en soi, est conforme à la loi.

Au Conseil national, les contributions furent combattues par une minorité, dont les propositions furent toutefois nettement rejetées. Au Conseil des Etats, ces contributions ne furent pas contestées.

Or, en dépit des requêtes réitérées des milieux paysans, ces contributions n'ont toujours pas été octroyées. Une application limitée à l'engraissement paysan des veaux à partir du 1^{er} janvier 1982 a échoué en raison de la formulation trop stricte du texte de la loi. La limitation, prévue par la loi, des contributions à la compensation des frais de production ne permettait en effet pas de faire bénéficier de subsides équitables les exploitations qui devront en profiter conformément à la politique agricole, parce que les désavantages quant aux coûts de l'engraissement paysan par rapport aux entreprises industrielles n'étaient pas suffisamment prouvés. Lors des débats parlementaires sur les rubriques budgétaires relatives aux contributions allouées aux engraisseurs de veaux, le représentant du Conseil fédéral assura qu'on aurait l'occasion de revenir sur la base légale de ces contributions lors de la discussion sur l'initiative concernant les denrées fourragères.

La nouvelle teneur de l'article 19c, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'agriculture que nous proposons exprime de manière positive les objectifs initiaux des contributions en question: elles devront être fixées de manière à maintenir et à promouvoir les productions animales dans les petites et moyennes exploitations paysannes.

233 Régime de l'autorisation pour la construction d'étables

Cette troisième mesure que prévoit notre projet avait déjà été instaurée avant la révision de 1979. La Commission du Conseil national avait proposé de maintenir le régime de l'autorisation pour la construction des étables, à vrai dire en relation avec d'autres critères. Il s'agissait en particulier de n'accorder les autorisations qu'aux demandeurs exploitant une certaine surface agricole utile. La Commission relevait déjà dans son rapport qu'il n'y avait pas lieu d'espérer à court terme une efficacité par trop marquée de cette mesure d'orientation de la production, étant donné que les capacités des étables, notamment pour ce qui est des porcs et des veaux d'engrais, étaient (à l'époque déjà) trop grandes. Cette manière de voir se révéla très vite exacte puisque l'on édicta, dès l'entrée en vigueur des articles 19 ss révisés, une interdiction absolue de construire des étables en se fondant sur l'article 19d, interdiction qui n'a été assouplie depuis lors que pour la garde des pondeuses. La révision du régime de l'autorisation devrait tendre à empêcher un développement de la production dans les entreprises sans sol et sans relation avec l'agriculture. Voici quels seraient les critères pour l'octroi d'autorisations de construire des étables: il faudrait d'abord que la nécessité d'un revenu supplémentaire soit prouvée.

Cette preuve devrait être fournie sur la base du revenu de l'exploitation. Ensuite, il faudrait qu'après l'intensification, une certaine part du revenu de l'exploitation provienne encore de l'activité agricole. Troisièmement, il importerait que les exploitations prises en considération pratiquent la culture des champs dans une mesure raisonnable. Simultanément, on créerait la base légale propre à instaurer l'interdiction de construire des étables dont il a déjà été question.

Les constructions neuves et les transformations d'étables non liées à un agrandissement devraient certes être soumises à autorisation; mais elles auraient dans ce cas droit à une autorisation dans les limites des effectifs maxima. Cela est également valable pour les exploitations sans sol propre, c'est-à-dire des exploitations sans grandes prestations pour l'économie dans son ensemble. Aux yeux de la Commission du Conseil national, les constructions d'étables pour de petits effectifs devraient déjà être possibles sans procédure d'autorisation. Une disposition allant dans ce sens figure d'ailleurs dans la loi (dernière phrase de l'article 19d, 1^{er} alinéa). Il est intéressant de comparer les limites inférieures afférentes au régime de l'autorisation telles que les a proposées l'administration à la Commission du Conseil national, et les chiffres fixés par la suite dans l'ordonnance sur les constructions d'étables; cette comparaison montre en effet l'aggravation de la situation en matière d'orientation de la production animale.

Normes en ce qui concerne la limite inférieure pour les autorisations de construction

Tableau 14

	Selon le rapport de la Commission du CN	Selon l'ordonnance sur la construction d'étables
Pondeuses (pièces)	1000 à 1500	500
Poulets à l'engrais (places)	2000	1000
Porcs à l'engrais	75 à 100	60
Truies (pièces)	15 à 20	10
Veaux à l'engrais (places)	25 à 40	10
Gros bétail à l'engrais (pièces)	40 à 50	10

On voit donc que les limites ont été notablement abaissées en raison de l'évolution. Pour le cas où ladite ordonnance aurait été adaptée, l'Office fédéral de l'agriculture a proposé de réduire encore les limites indiquées au tableau 14. Toutefois ce projet a été abandonné en raison de la pression exercée lors de la procédure de consultation, et pour des motifs d'ordre administratif, ce qui laisse pour le moins une possibilité – à vrai dire restreinte – d'intensifier l'exploitation des entreprises agricoles. La conception en matière de régime d'autorisation de constructions d'étables a été admise par le Parlement sans changements quant au fond. On se rend toutefois compte aujourd'hui qu'elle est absolument insuffisante, au regard de la priorité qui devrait être accordée à la production reposant sur la culture du sol. Aux yeux des auteurs de l'initiative sur les denrées fourragères, le régime de l'autorisation pour les constructions d'étables devrait servir spécifiquement à assouplir le contingentement laitier dans les exploitations où une utili-

sation optimale de la base fourragère propre n'est pas possible. En outre, il devrait permettre une extension de la production de viande sur la base fourragère du pays. Il existe une étroite corrélation entre ces deux postulats. En effet, l'assouplissement du contingentement laitier nécessite des quantités supplémentaires de lait qui, en période de stagnation des marchés, doivent être obtenues avant tout grâce à l'abandon de la production laitière par un certain nombre d'exploitations. La formulation actuelle de l'article 19d de la loi sur l'agriculture révisée ne permet pas d'assouplir spécifiquement le régime de l'autorisation là où l'on renonce à la production laitière, et l'intensification d'une branche de production s'impose en vue d'assurer le revenu familial. *On devrait autoriser en priorité des constructions d'étables dans les exploitations qui renoncent à la production laitière, dans la mesure et pour autant qu'elles disposent de la base fourragère nécessaire et justifient de la nécessité, d'intensifier leur production pour assurer leur revenu.* La quantité de lait ainsi libérée devrait alors être attribuée aux régions herbagères, qui ont le plus besoin de voir leur contingent augmenter.

234 Réduction volontaire des effectifs ou abandon volontaire de la production animale

La Commission du Conseil national relevait déjà dans son rapport l'intérêt éminent que présente pour l'agriculture une réduction des grands effectifs. Aux yeux de cette commission, l'octroi de contributions pour la réduction ou l'abandon de la production animale devrait compenser les pertes liées à une réduction prématurée des effectifs pour ce qui est des bâtiments et des installations. Cette mesure a elle aussi été prévue dans la loi, le Parlement y ayant souscrit sans apporter de changements substantiels. Comme le montre le tableau ci-après, elle a eu pour effet d'alléger parfois considérablement le marché, et elle a permis, à n'en pas douter, d'assouplir ponctuellement le blocage des autorisations pour ce qui est des pondeuses.

Réduction des effectifs ou abandon de la production jusqu'au 31 décembre 1981

Tableau 15

Catégories d'animaux	Nombre d'effectifs	Nombre de places	En pour-cent de toutes les places	En pour-cent des entreprises sans sol
Gros bétail d'engrais . . .	15	1 545	0,80	6,60
Veaux d'engrais	23	4 710	3,40	78,30
Porcs d'élevage	43	3 441	1,75	70,00
Porcs d'engrais	95	28 414	2,00	73,70
Pondeuses	30	137 240	4,40	86,60
Volailles d'élevage	16	138 721	11,50	87,50
Volailles d'engrais	4	85 520	5,00	100,00

En outre il est réjouissant de constater que ce sont en grande majorité des entreprises sans base fourragère qui ont renoncé à la production animale.

L'évolution des structures dans les grands effectifs de porcs au cours de ces quatre dernières années est en revanche extrêmement préoccupante. Les chiffres reproduits au tableau 16 témoignent du fait qu'une part considérable des capacités créées par la réduction des effectifs autorisés a été absorbée par de grandes entreprises détenant plus de 1000 porcs.

Evolution des effectifs porcins dans les grandes entreprises de plus de 1000 porcs

Tableau 16

Recensements	Total des exploitations		Exploitations spécialisées d'engraissement	
	Exploitations	Animaux	Exploitations	Animaux
Avril 1978.....	161	272 702	—	—
Octobre 1978.....	174	288 777	44	64 989
Avril 1979.....	172	287 781	45	66 052
Octobre 1979.....	179	301 442	44	65 880
Avril 1980.....	193	331 385	50	78 549
Octobre 1980.....	198	333 238	51	76 386
Avril 1981.....	192	322 345	52	75 560
Octobre 1981.....	177	303 133	50	81 997
Différence entre octobre 1978 et octobre 1981.....		14 356 = + 5%		17 008 = + 26%

Il faut interpréter avec prudence le recul enregistré entre avril et octobre 1981; rien ne permet d'admettre que les 15 exploitations qui ne figurent plus dans le recensement d'octobre aient disparu; il est plus probable qu'elles avaient moins de 1000 porcs lors du dernier recensement considéré.

235 Conclusion: Appréciation des articles 19 et suivants de la loi sur l'agriculture

Prenons tout d'abord les points positifs. La révision de la loi a permis d'empêcher la mise en place de nouvelles entreprises indépendantes du sol. Mais si l'on compare la révision aux objectifs de la Commission du Conseil national, mentionnés au chiffre 23 ci-dessus, le bilan apparaît décevant:

- La réduction des grands effectifs à un niveau supportable n'a réussi que dans une mesure très limitée, compte tenu des circonstances actuelles. La responsabilité en incombe au fait que les effectifs maximums sont trop élevés, aux dispositions d'exception trop larges et aux manœuvres tendant à éluder les dispositions légales.
- Il ne peut guère être question d'un encouragement de production rationnelle dans les petites et moyennes exploitations, ni d'un avantage accordé aux exploitations agricoles ayant besoin de s'intensifier, puisque les contributions idoines font encore défaut, et que l'interdiction de construire des étables et

les basses limites fixées pour l'octroi d'autorisations de construire témoignent du fait que le but visé n'est pas atteint.

- A quelques rares exceptions près, on ne saurait non plus parler d'un retour de l'exploitation animale de transformation dans les exploitations disposant de leur propre surface agricole utile.
- La production animale ne s'est adaptée que dans une mesure très limitée aux conditions de placement. Il sera sans doute très difficile ces prochaines années d'améliorer le revenu agricole par des adaptations portant simultanément sur le prix du lait et sur celui de la viande. On risque plutôt de devoir compenser dans une mesure disproportionnée le manque à gagner, en agissant sur le prix du lait, ce qui rend illusoire toute orientation raisonnable de la production. De plus, les priorités en matière d'orientation de la production demeurent entièrement erronées, puisque les interventions et les limitations sont les plus fortes dans le secteur où la production repose sur la base fourragère du pays, et non pas sur les fourrages importés.

La révision de la loi sur l'agriculture a même entraîné à certains égards un recul par rapport aux conceptions originelles de la politique agricole. En effet, en fixant des effectifs maximums aux entreprises indépendantes du sol, le législateur a expressément garanti leur existence. D'un autre côté, on a instauré - par la limitation massive de l'intensification interne et par le contingentement laitier - des freins à la production à partir de fourrages produits sur notre sol national, freins qui sont diamétralement contraires aux objectifs premiers de notre politique agricole.

3 La production de viande sur la base des fourrages de l'exploitation en tant que solution de rechange à la production laitière

Nous avons déjà relevé à plusieurs reprises l'importance qu'il y a de considérer l'orientation de la production d'une manière globale dans le secteur animal et de l'aménager équitablement compte tenu des conditions locales. Nous avons aussi montré ce que représentait sur le plan concret une production accrue de lait dans les régions herbagères. En période de stagnation des marchés, c'est avant tout par un déplacement de la production laitière des régions de culture des champs vers les régions exclusivement herbagères qu'il convient de chercher à atteindre cet objectif. Bien des exploitations de culture des champs ont une faible surface; elles ne peuvent cependant renoncer à la production laitière sans perte de revenu que si elles parviennent à développer d'autres types de production leur assurant un revenu comparable à celui qu'elles retirent du lait. Nous allons ci-après chercher surtout à déterminer les limites auxquelles une production de viande fondée sur la base fourragère de l'exploitation, se heurte, du point de vue de la technique de production et quant à l'économie d'entreprise. C'est par des calculs qu'on devra obtenir les données là où des chiffres tirés de la pratique font défaut. Il importe de considérer que ces chiffres ont toujours un caractère relatif. Même les valeurs moyennes obtenues par des sondages de grande envergure reposent toujours sur un ensemble d'éléments dont les variations sont très fortes, comme le montrent souvent les données comptables.

31 Besoins de surface pour la production de viande sur la base fourragère de l'exploitation

Les besoins de surface pour la production de viande sur la base fourragère de l'exploitation, quelle que soit la branche de production, dépendent de différents facteurs tels que la productivité des surfaces en cause, l'intensité de la production, la part prise par les fourrages de l'exploitation. Le tableau 17 indique des valeurs pour les différentes branches de production.

Besoins de surface pour les branches de la production animale (besoins par place)

Tableau 17

Branche de production	Besoins en surface (ares)	Facteur limitatif, approvisionnement domestique En pour-cent	Source
Engraissement des bovins	13 à 26	approvisionnement domestique en énergie > 90	Calculs Contrôle d'exploitation
Garde de vaches-mères	50 à 70	100 % approvisionnement domestique	Calculs Contrôles d'exploitation
Garde de vaches-nourrices	60 à 90		
Elevage des porcs	12,5 à 20 20 à 30	50 80	Résultats comptables: Exploitation laitières de plaine Exploitation d'élevage des régions de montagne
Engraissement des porcs	5 à 9 8 à 14	50 80	
Garde de bétail laitier	48 90		

Voici quelles sont approximativement, par hectare, le nombre de places d'engraissement qu'il est possible d'aménager ou le nombre d'animaux que l'on peut garder – dans des exploitations pratiquant la culture intensive des champs et sans compromettre une rotation des cultures bien ordonnée – pour pouvoir produire sur la base des fourrages de l'exploitation :

- 4 à 7½ places d'engraissement des bovins
- 4½ à 2 vaches-mères
- 1 à 1½ vaches-nourrices
- 4 à 8 places pour truies-mères
- 7 à 14 places pour porcs d'engraissement

32 Effets de la production de viande sur la base fourragère de l'exploitation quant aux revenus

L'effet quant au revenu par unité de surface est fonction du nombre des animaux gardés par unité de surface et du résultat économique obtenu par animal ou par place. Comme les résultats économiques sont eux aussi, on le sait, soumis à de grandes variations, le spectre de dispersion du succès économique s'élargit une fois de plus comparativement aux besoins en surface. Le tableau 18 n'en compare pas moins entre elles les valeurs possibles. On a recours en tant que donnée comparative à la marge brute (MB).

Effet quant au revenu des différentes branches de production par unité de surface

Tableau 18

Branches d'exploitation	MB par place d'animal Fr.	MB par hectare Fr.	Source
Engraissement des bovins.....	1000	4000 à 7500 5300 à 7900	Calculs Contrôles d'exploitation
Garde de vaches-mères Garde de vaches-nourrices		1500 à 5300 2300 à 6700	
Elevage des porcs	1200 ¹⁾ 1800 ²⁾	6000 à 9600 5940 à 9000	} Calculs
Engraissement des porcs	470 ¹⁾ 650 ²⁾	5170 à 9400 4640 à 8125	
Garde de bétail laitier ..		6202	} Résultats comptables: Moyenne d'exploitations en plaine 1978/79
Blé		3736	
Colza		4222	
Pommes de terre		7601	
Betteraves à sucre.....		7774	
¹⁾ 50 % approvisionnement domestique ²⁾ 80 % approvisionnement domestique			

Si l'on table à des fins de comparaison sur la garde du bétail laitier, on constate que l'engraissement des bovins et la production porcine fondés sur la base fourragère de l'exploitation, de même que la culture des pommes de terre

et des betteraves sucrières, permettent d'obtenir des rendements équivalents, voire plus élevés. La garde de vaches-mères et de vaches-nourrices, de même que la culture du colza et du blé, constituent en revanche des activités plus extensives que la production laitière. Si l'on prenait comme base la productivité des facteurs que sont le travail ou les capitaux, l'ordre de classification serait différent. Pour ce qui est de la *marge brute (MB)* par heure de travail, ce sont la culture du colza et du blé qui viendraient en tête. L'effet quant au revenu par unité de surface n'en est pas moins déterminant, puisque c'est ce facteur qui est minimal, et non pas le travail, pour la grande majorité des exploitations qui devraient renoncer à la production laitière. C'est pourquoi entrent en premier lieu en ligne de compte pour assurer le revenu, les branches de production qui ont un rendement économique élevé par unité de surface. La betterave à sucre appartient aussi à ce groupe, comme cela ressort du tableau 18. Une extension de cette culture est donc souhaitable et doit être réalisée, d'autant plus que c'est une des productions qui ne couvre pas les besoins du pays.

4 Répartition de la consommation de fourrages concentrés entre les différentes espèces animales

Aucune statistique n'indique la consommation de fourrages concentrés par les différentes espèces animales; aussi ne peut-on la déterminer qu'approximativement. Le tableau 19 reproduit les données d'un essai dans lequel les résultats plus ou moins bons obtenus par divers modes de calcul sont pour une part comparés aux résultats de calculs plus anciens.

Faute de bases de calcul, il est impossible d'établir une répartition plus poussée de la consommation (selon que les matières premières soient d'origine indigène ou d'origine étrangère).

Ainsi qu'il ressort du tableau 19 et d'après les calculs de l'UCPL, 19,6 à 22,0 pour cent de la quantité totale de fourrages concentrés est consommée par la garde du bétail. Ces valeurs restent dans les limites d'autres modèles de calcul et correspondent aux ventes de fourrages pour les vaches laitières de membres de l'ASFAP. Les chiffres les plus élevés résultent des dépenses afférentes aux fourrages complémentaires des exploitations comptables, alors que les plus bas se fondent sur l'hypothèse que l'on utilise 100 g de concentrés par litre de lait produit, ou en d'autres termes, que 20 pour cent environ des besoins d'énergie pour la production laitière sont couverts par les fourrages concentrés.

5,1 à 5,2 pour cent de la consommation totale de fourrages concentrés servent à l'engraissement des bovins. Cette consommation a été calculée d'après les dépenses pour concentrés nécessaires à un accroissement de poids d'un kilo dans les exploitations comptables.

Selon le mode de calcul, la volaille consomme entre 9,8 et 10,9 pour cent des fourrages concentrés. Ces chiffres concordent avec les chiffres obtenus dans le modèle de l'Union centrale. Ils sont cependant d'environ 5 pour cent inférieurs à ceux des ventes de fourrages pour volailles des membres de l'ASFAP. Sur le

La répartition de la consommation de fourrages concentrés entre les différentes espèces animales

Tableau 19

	Calculs de l'UCPL ¹⁾				UCPL ²⁾ calcul modèle %	ASFAF ³⁾ Ventes %	EPF ⁴⁾ 75/76 %	TAS ⁵⁾ 72-77 %
	Valeur la plus élevée en chiffres absolus	%	Valeur la plus basse en chiffres absolus	%				
Bétail laitier y compris élevage	468 700	22,00	362 400	19,60	18,30	16,00	21,00	16,00
Engraissement du gros bétail	112 000	5,30	94 000	5,10	4,00	5,00	5,20	
Total bovins	580 700	27,30	456 400	21,00	21,00	26,20	en chiffres absolus 440 000	en chiffres absolus 326 000
Engraissement de la volaille	51 700	2,40	43 700	2,40	2,10			
Elevage de la volaille et production d'œufs	157 100	7,40	157 000	8,50	8,80			
Total volaille	208 700	9,80	200 700	10,90	10,90	15,70		
Engraissement des porcs ..	900 300	42,30	846 000	45,70	46,00			
Elevage des porcs	439 800	20,70	346 500	18,70	16,80			
Total des porcs	1 340 100	63,00	1 192 500	64,40	62,80	55,30		
Total de l'estimation	2 129 500		1 849 600		1 944 400			
Consommation effective moyenne 1979/80	2 008 000		2 008 000		2 059 000			
Reste	+ 121 500		- 158 400		3,90	4,50		

1) Voir bases de calcul à la fin du rapport (p. ... s.)

2) UCPL, Conception pour une réglementation efficace des denrées fourragères

3) Bourse du commerce, ventes de fourrages mélangés des membres de l'ASFAF, 1981

4) EPF, prof. Schürch, prof. Bickel

5) TAS, Dr Sonderegger

total de quelque 200 000 tonnes, un cinquième est utilisé pour l'engraissement et le reste pour les pondeuses, poules d'élevage et jeunes animaux. La consommation a été calculée selon la demande par jour et la demande correspondant à un accroissement de poids d'un kilo.

Selon les calculs de l'UCPL, la garde des porcs absorbe quelque 64 pour cent de la consommation totale de fourrages concentrés. Ces chiffres ont été calculés en fonction de la consommation pour un accroissement de poids d'un kilo. Les chiffres les plus élevés résultent de l'utilisation des données comparables alors que les plus bas se fondent sur les indications du COTEC.

Selon les calculs, on utilise 850 000 à 900 000 tonnes de concentrés pour l'engraissement des porcs. Ces chiffres représentent 42 à 46 pour cent de la quantité totale de concentrés consommés. Selon les calculs de l'UCPL environ 20 pour cent du total de concentrés sont utilisés pour l'élevage des porcs. La demande varie selon les modes de calculer entre 350 000 et 400 000 tonnes.

Comparativement à la consommation moyenne effective établie pour les années 1979/80, il s'est consommé selon la première variante de calcul environ 120 000 tonnes de concentrés de trop. Selon la seconde variante en revanche, il reste à peu près 160 000 tonnes pour les autres espèces animales. Exprimés en pour cent, les chiffres obtenus selon les deux variantes de calcul ne diffèrent que très peu compte tenu de l'exactitude possible; en outre, ils correspondent plus ou moins aux autres chiffres comparatifs.

B. Commentaire des diverses modifications proposées

1 Préoccupation fondamentale

Les modifications que la commission propose d'apporter à la Loi sur l'agriculture visent au premier chef à traduire dans les faits la conception développée initialement par le législateur, bien que, dans l'intervalle, la situation politique et économique ait subi des changements. Les compétences de légiférer que l'article 31^{bis} de la Constitution fédérale attribue à la Confédération s'appliquent exclusivement au groupe professionnel que constitue la paysannerie et à la branche économique que représente l'agriculture. En d'autres termes, les mesures de protection de l'agriculture doivent être principalement axées sur la production à partir du sol indigène et sur l'activité liée à l'exploitation de celui-ci.

Le préambule et l'article 18 de la Loi sur l'agriculture réitèrent cette exigence: *la production agricole doit satisfaire autant que possible à l'approvisionnement du pays*. Ce principe implique donc que l'approvisionnement du pays soit assuré à raison de la plus large part possible à partir de la production agricole indigène. Or, la situation de fait actuelle va à l'encontre de ce principe. La production laitière, à laquelle sont affectés pour l'essentiel des fourrages indigènes, fait l'objet des mesures de limitation les plus rigoureuses. *Aussi importe-t-il d'appréhender de nouveau l'orientation de la production laitière et celle de la production de viande de façon globale*. Le fait que l'orientation de la production laitière et l'orientation de la production de viande font l'objet d'une approche différenciée empêche, en l'état actuel des choses, de définir une orientation de la

production qui soit conforme, dans ces deux secteurs, à l'objectif fondamental qu'énoncent la Constitution et la Loi sur l'agriculture, à savoir: réduire la production à laquelle sont affectés des fourrages importés et accorder un régime préférentiel aux exploitations utilisant des fourrages qu'elles produisent elles-mêmes.

Les propositions de révision énoncées ci-après constituent, quant à leur contenu, une formule de rechange à l'initiative sur les denrées fourragères, qui s'articule pour l'essentiel autour des objectifs suivants:

1. Promouvoir la production de fourrages dans le pays et sur l'exploitation.
2. Déterminer la juste quantité de fourrages à importer: importer la quantité qu'exige l'approvisionnement du pays en viande et en œufs, en évitant que ne se constituent des excédents.
3. Assurer une juste répartition des fourrages, c'est-à-dire les attribuer aux petites et moyennes exploitations paysannes qui peuvent prétendre intensifier leur activité ainsi qu'aux exploitations artisanales qui mettent en valeur des résidus provenant de la transformation du lait et des déchets d'origine animale.

Les principes énoncés dans la Constitution pourraient impliquer, en soi, que c'est en premier lieu par l'importation et par l'attribution de licences d'importation que l'on doit résoudre les problèmes soulevés ci-avant. Toutefois, l'évolution de la situation au cours des années et le fait que l'on soit en mesure de définir, par expérience, quels projets peuvent être mis en œuvre sur les plans politique et technique permettent de conclure qu'il faut poursuivre dans la voie dans laquelle on s'est déjà engagé. On peut également constater que la révision de la Loi sur l'agriculture, en 1979, va dans le sens souhaité. Comme l'actuelle base constitutionnelle est considérée comme propre à permettre d'atteindre les objectifs énoncés dans l'initiative, il faut s'employer à obtenir une révision de la Loi sur l'agriculture.

La minorité de la Commission estime que les modifications proposées par la majorité ne sont pas dans l'optique de tous les secteurs de la production agricole. Elle a affirmé que si des auditions avaient pu, certes, être organisées avec les représentants des diverses organisations intéressées, on n'avait pas disposé de suffisamment de temps pour étudier la situation de façon approfondie. De même, elle regrette qu'il n'ait pas été possible de prendre connaissance des procès-verbaux de la Commission Keller qui traite de cette question depuis plusieurs années, ni du rapport rédigé par la Commission d'experts du Conseil fédéral au sujet des denrées fourragères. Au demeurant, dit-elle, les spécialistes de l'Office fédéral de l'agriculture n'ont pas été en mesure de collaborer comme ils le font habituellement.

Quant à la corrélation à établir entre les secteurs de la viande et du lait en matière d'orientation de la production, la minorité des membres de la commission estime que le contingentement laitier ne limitait pas la production laitière, mais qu'il ne faisait que la freiner. Selon cette minorité, le contingentement laitier ne peut être assimilé à une réduction de la production; il offre au contraire un moyen de stabiliser son évolution, contrairement aux prescriptions relatives à la fixation d'effectifs maxima, qui ont réellement pour but de

ramener la taille des exploitations à de plus justes proportions. Toutefois, cette minorité se voit objecter que nombreuses sont les exploitations qui ont dû réduire leur production laitière du jour au lendemain, et parfois dans une mesure considérable, sans bénéficier d'une période d'adaptation et sans obtenir de dédommagement. Et cette situation n'a pas frappé seulement les grandes exploitations.

En outre, quelques membres de la commission font valoir le fait que l'importation des fourrages était soumise au contingentement et que la quantité de fourrages importés avait fortement diminué au cours de ces dernières années. La répartition des fourrages définie dans la clause générale élargie qui figure à l'article 19 ne peut être mise en place que si elle est assortie d'un contingentement des effectifs de bétail et d'un rationnement des fourrages. Or, de telles mesures pourraient porter atteinte à la liberté d'entreprise dans la mesure où cette répartition des fourrages entre les exploitations ne peut se concevoir et être appliquée qu'en période de crise. Outre qu'elle impliquerait le déploiement d'un travail administratif considérable, elle tendrait à figer les structures existantes de façon irrémédiable, et ne contribuerait nullement à résoudre le problème laitier.

2 Justification de chacune des modifications proposées

21 Article 19, 1^{er} alinéa

L'article 19 est la clause générale sur laquelle se fondent les mesures définies dans l'article 19a ss. Certes, cette clause est directement applicable, mais les mesures énoncées dans l'article 19a ss font fonction de loi spéciale de la clause générale. L'article 19 définit pour l'essentiel les orientations dont s'inspirent les articles 19 à 19f ainsi que la clause générale relative au contingentement des effectifs et de la production dans le secteur de la production animale. Les buts définis dans l'initiative sur les denrées fourragères sont énoncés dans l'article 19, 1^{er} alinéa, qui fait référence à l'article 18; ils sont déterminants pour la mise en application et l'interprétation des articles 19a à 19d. Par contre, les moyens d'application sont incomplets dans la mesure où ils ne couvrent pas toutes les possibilités dont on dispose pour réglementer l'attribution des denrées fourragères. Ces considérations justifient la nécessité d'élargir, à deux égards, la portée du 1^{er} alinéa de l'article 19:

1. Si une réduction de l'importation de matières fourragères est ordonnée aux fins de prévenir tout risque de formation d'excédents, le Conseil fédéral doit pouvoir obliger les importateurs et les fabricants de matières fourragères à équilibrer entre les consommateurs les quantités de marchandises qu'ils leur livrent. Ainsi, les acheteurs de matières fourragères présentant peu d'intérêt pour le commerçant (p. ex. petites exploitations situées dans des régions isolées) pourront eux aussi s'approvisionner en fourrages en cas de pénurie.
2. En dernier recours, le Conseil fédéral devra pouvoir limiter, non pas la production, mais la quantité de matières fourragères attribuée aux exploitants.

Le Conseil fédéral ne devra recourir à l'une de ces deux mesures qu'à titre complémentaire, soit au cas où les mesures déployées en application de l'article 19a ss et le contingentement du bétail tel qu'il est prescrit dans l'article 19, 1^{er} alinéa, lettre b, *se révéleraient insuffisants ou inappropriés*, comme le stipule le texte proposé.

La minorité de la commission demande que la disposition complétant le 1^{er} alinéa de l'article 19 soit supprimée, estimant que la répartition des fourrages est un système trop complexe et, partant, inapplicable. Toutefois, elle se voit objecter qu'il était inadmissible d'imposer des mesures draconiennes aux producteurs dont l'activité est liée à l'exploitation agricole du sol en laissant implicitement les exploitations industrielles poursuivre leur production.

En outre, on a fait de nouveau ressortir qu'un système de répartition des fourrages entre les exploitations ne serait mis en place dans son intégralité que si aucune des autres mesures envisagées ne permettait d'atteindre l'objectif voulu.

22 Article 19a, lettre b

L'adjonction d'un élément, à savoir que des contributions pourront être versées aux petites et moyennes exploitations *paysannes*, a pour objet d'exclure du bénéfice de la contribution les exploitations dont l'activité ne saurait être considérée comme agricole. Dans les projets d'ordonnance qu'il a élaborés jusqu'à présent, l'Office fédéral de l'agriculture a constamment limité l'octroi de ces contributions aux exploitations paysannes; en d'autres termes, seules pouvaient prétendre recevoir une contribution les exploitations qui tiraient une partie déterminante de leur revenu de la production liée à l'exploitation agricole du sol. Il est indispensable d'ajouter le qualificatif «paysannes» afin de préciser quelles exploitations bénéficieront spécialement de ces contributions, car la Commission Keller – commission du Conseil national chargée de la révision de la Loi sur l'agriculture – a rejeté une proposition en vertu de laquelle ces contributions devaient être accordées exclusivement aux exploitations paysannes.

La taille limite des exploitations pouvant prétendre toucher ces contributions devra être déterminée en fonction de l'activité de l'exploitation dans son ensemble et non en fonction de l'effectif de chaque catégorie de bétail.

La minorité de la commission propose que l'élément «paysannes» ajouté à cet article soit supprimé, jugeant que cette disposition insiste trop sur la nécessité, pour l'exploitant, de lier son activité à l'exploitation agricole du sol et qu'elle risque par conséquent, de défavoriser les plus petites exploitations.

23 Article 19b

231 1^{er} alinéa

Les représentants des milieux paysans n'ont cessé de s'élever contre le fait que l'article 19b, 1^{er} alinéa, fixe les effectifs maximums en fonction d'un critère d'existence économique se fondant sur la pleine utilisation d'un nombre

minimal d'unités de main-d'œuvre, alors que l'article 19d s'articule autour d'un critère de revenu suffisant, soit de revenu minimal, celui-ci étant inférieur, en définitive, au revenu tel qu'il est défini dans l'article 19b, 1^{er} alinéa. Si l'on ne substitue pas, dans cette disposition, la notion de conditions d'existence suffisantes à celle d'existence économique, le Conseil fédéral devra être tenu de réduire les effectifs maximums dans une proportion permettant de garantir à l'exploitant des conditions d'existence suffisantes; dans le secteur de l'engraissement des porcs, cette mesure se traduirait par la fixation d'un effectif maximal de 875 places (= 70 000 fr., revenu d'exploitation standard, divisé par 80 fr., revenu d'exploitation standard par place).

La minorité de la commission déclare qu'on ne peut pas accepter une nouvelle réduction des effectifs maxima. Selon cette minorité, une telle mesure serait assimilable à une expropriation et passerait outre au fait que les exploitations se sont constituées et développées légalement. Si la fixation d'effectifs maxima tend à dégager de nouvelles capacités de production, la limite de revenu définie constitue avant tout un moyen de répartir les capacités de production ainsi libérées.

232 4^e alinéa

Le nouvel élément permet de faire état, dans la loi, du cas des exploitations qui se sont scindées en plusieurs personnes juridiques indépendantes afin d'éviter les dispositions relatives à la fixation d'effectifs maxima, ce qui revient à faire de ces dispositions un usage abusif.

24 Article 19c

241 1^{er} alinéa

Le texte en vigueur, en vertu duquel le versement de contributions a pour unique objet de compenser les avantages dont bénéficient certaines exploitations en matière de coûts, s'est révélé avoir une portée trop étroite, notamment en ce qui concerne les contributions versées aux engraisseurs de veaux. La nouvelle version reprend le texte de la proposition du Conseil fédéral telle qu'elle figurait dans l'ensemble des propositions formulées le 22 décembre 1976. Le nouveau texte permettra de mettre en œuvre l'objectif que cette mesure devait atteindre initialement, à savoir: orienter les mesures d'encouragement arrêtées en faveur des exploitations paysannes de façon à étendre au maximum l'utilisation des fourrages indigènes - objectif qui répond aux principes définis dans la Loi sur l'agriculture et aux exigences énoncées dans l'initiative sur les denrées fourragères - en tenant compte des particularités de chaque branche d'exploitation.

Ce faisant, il importera *pour le moins* de compenser les avantages dont bénéficient les grandes exploitations par rapport aux petites et moyennes exploitations en matière de coûts.

Une première minorité de la commission propose que les contributions soient déterminées de façon à promouvoir les petites et moyennes exploitations gérées

de manière rationnelle. Si l'octroi de contributions était trop lié à l'exploitation agricole du sol, il en résulterait une augmentation de la demande de terres, ce qui défavoriserait les petites et moyennes exploitations.

Une deuxième minorité propose que le 1^{er} alinéa soit supprimé, estimant qu'il établissait une situation de nature à induire une surproduction et à aggraver la situation financière de la Confédération.

242 2^e alinéa

La nouvelle disposition adjointe au 2^e alinéa de l'article 19c oblige le Conseil fédéral à limiter, en fonction du revenu de l'exploitation, le montant des contributions qu'il versera à celle-ci et à fixer le montant minimal à partir duquel les contributions seront octroyées.

25 Article 19d

La satisfaction des exigences formulées au sujet de «l'allègement» du contingentement laitier et de l'intensification de la production de viande à laquelle sont affectées les ressources fourragères de l'exploitation suppose que l'on accorde le bénéfice de l'autorisation de construire à de nouvelles catégories d'exploitations et que l'on modifie, dans la loi même, les conditions d'octroi de l'autorisation de construction d'étables. L'article 19d de la Loi sur l'agriculture ne permet pas, dans sa version actuelle, d'assouplir le régime de l'autorisation à des fins spécifiques, soit lorsqu'il s'agit de favoriser les exploitants qui renoncent à produire du lait et sont tenus, pour s'assurer un revenu suffisant, de pratiquer une activité agricole qui leur permette d'intensifier la production fourragère de l'exploitation. Dans la nouvelle version, le 3^e alinéa sanctionne précisément la possibilité d'octroyer une autorisation de construire aux exploitants qui renoncent à produire du lait, dans la mesure où ils apportent la preuve qu'ils disposent en propre d'une base fourragère suffisante; la capacité d'accueil des étables qu'ils seront autorisés à construire variera selon l'importance de leur production fourragère.

Le 4^e alinéa s'applique aux cas de construction d'étables liés à une augmentation de l'effectif de bétail, l'exploitant ne renonçant pas à produire du lait. Cette disposition devra subir les modifications suivantes:

La première phrase de cette disposition formule de façon générale les conditions d'octroi du permis de construction d'étables. La première partie de la seconde phrase sanctionne la possibilité de mettre en valeur de façon adéquate, *dans les exploitations paysannes*, les résidus provenant de la transformation du lait dans les fromageries. La deuxième partie de la phrase énumère les autres types d'exploitation qui doivent pouvoir bénéficier d'un permis de construction d'étables. Ces exploitations sont celles qui pouvaient déjà bénéficier d'une autorisation de construire aux termes de la législation en vigueur. La première phrase du 5^e alinéa énonce le principe de l'interdiction de construire lorsque l'état du marché l'exige. La 2^e phrase du 5^e alinéa définit l'ordre de priorité suivant lequel seront attribuées les autorisations si le régime est assoupli dans

des cas spécifiques. Cette disposition ne sera appliquée pour ainsi dire qu'à titre exceptionnel, car il ne sera guère possible d'envisager une suppression générale de l'interdiction de construire des étables, même dans le cadre des dispositions restrictives de l'ordonnance en vigueur.

La minorité de la commission craint que la proposition présentée par la majorité n'avantage les grandes exploitations pratiquant la production laitière, au détriment des petites et moyennes exploitations qui sont tenues de se reconvertir dans une autre activité. Elle estime que la suppression de la production laitière dans une exploitation ne devrait pouvoir être compensée par une production de transformation que si les réserves de production n'étaient pas requises intégralement par des exploitations qui sont tenues de pratiquer une autre activité afin de s'assurer un revenu suffisant. La majorité de la commission se déclare convaincue que cette réglementation n'aurait pour ainsi dire aucune chance de promouvoir le transfert de la production laitière dans les exploitations les moins favorisées, objectif qui répond au principe selon lequel la production doit être adaptée aux conditions d'exploitation propres à chaque région.

Bases servant à calculer la consommation de fourrages concentrés

		Source
Bétail laitier		
Effectif 1981	867 000 têtes	Statistiques agricoles
Fourrages complémentaires, moyenne 1978/80	424.— francs	Comptabilité FAT 1980
Coût par 100 kg de concentrés ...	85.— francs	Evaluation
Concentrés par kg de lait	100 gr	Dr Sonderegger, TAS
Production laitière, moyenne 1980	4180 litres	Statistiques et évaluations 1980 du SPS
Elevage		
Veaux d'élevage	200 300 têtes	Statistiques et évaluations 1980 du SPS
Génisses de plus de 2 ans	153 200 têtes	Statistiques et évaluations 1980 du SPS
Fourrage pour l'élevage des veaux	130 kg	Statistiques ASCA
Fourrage pour les génisses	60 kg	Statistiques ASCA
Engraissement des bovins		
Fourrage d'engraissement par kg d'accroissement de poids	2.— francs	Comptabilité FAT 1980
Prix pour 100 kg de fourrage	90.— francs	Evaluation
Abattage, moyenne 1980/81	241 950 têtes	Données mensuelles (n° 2/82)
Poids vif à l'abattage	490 kg	Données mensuelles (n° 2/82)
Poids vif au début de l'engraissement	120 kg	Evaluation
Bovins à l'engraissement du gros bétail	181 857 têtes	Recensement fédéral du bétail 1980
Engraissement des porcs		
Accroissement de poids	77,700 kg	COTEC 1980/81
kg de fourrage par kg d'accroissement	3,320 kg	COTEC 1980/81
Prix par 100 kg de fourrage	81,80 francs	COTEC 1980/81
Accroissement de poids	81 kg	Comptabilité FAT 1980
Fourrage par kg d'accroissement ..	3,380 kg	Comptabilité FAT 1980
Abattage, moyenne 1980/81	3 288 100 têtes	Données mensuelles
Elevage des porcs		
Fourrage par truie-mère	1778 kg	COTEC 1980/81
Prix par 100 kg de fourrage	84,80 francs	COTEC 1980/81
Fourrage par truie-mère	1964.— francs	Comptabilité FAT 1980
Prix par 100 kg de fourrage	87.— francs	Evaluation
Porcs d'élevage	194 887 têtes	Recensement fédéral du bétail 1980

Volaille

Effectif des poudeuses et des poules d'élevage	3 019 429 têtes	Recensement fédéral du bétail 1980
Effectif des jeunes poules	1 112 140 têtes	Recensement fédéral du bétail 1980
Volaille d'engrais	2 422 713 têtes	Recensement fédéral du bétail 1980
Rotation annuelle dans l'engraissement	6	Statistiques ASCA
Consommation de fourrage par poudeuse et par jour	120 g	Statistiques ASCA
Consommation de fourrage pour l'engraissement et par jour	60 g	Evaluation
Consommation de fourrage par kg d'accroissement de poids	2,150 kg	Statistiques ASCA
Accroissement de poids	1,655 kg	Statistiques ASCA

Avis de la minorité de la commission

1 Remarques générales de la minorité de la commission à l'adresse des propositions de la majorité

Toutes les propositions déposées reflètent l'opinion de l'Union centrale des producteurs de lait (UCPL). Il est vrai que des auditions ont permis d'entendre l'avis des représentants d'autres branches de la production agricole (accompagnées d'un grand nombre d'autres voix), mais le temps manqua pour approfondir tous les tenants et aboutissants. Il est en outre dommage que l'on n'ait pas eu à disposition les procès-verbaux de la commission Keller, qui s'est occupée des années durant de ces questions. Faisant défaut également le rapport de la commission des experts du Conseil fédéral concernant les problèmes rencontrés en matière de distribution des denrées fourragères. Etant donné qu'il s'agit d'une *initiative parlementaire*, les spécialistes de l'Office fédéral de l'agriculture n'ont pu collaborer aux travaux comme d'habitude.

La critique émise par la majorité de la commission à l'égard de la législation en vigueur ne se borne pas à stigmatiser une production sans base fourragère propre, qui bénéficie d'une protection légale induue, mais s'étend à la production laitière, qui à son avis est victime de restrictions draconiennes bien que dépendant en majeure partie d'une base fourragère indigène.

Bien que le contingentement laitier interdise une expansion notable de la production laitière, il s'avère qu'en réalité ces mesures impopulaires n'ont *pas restreint* la production laitière: le législateur s'est efforcé de *freiner* une augmentation ultérieure des livraisons de lait, ce qui n'a été obtenu qu'en partie. La production de lait commercialisé a passé de 25,0 millions de q en 1970 à 30,0 millions de q en 1977, atteignant 30,5 millions de q en 1981 malgré l'introduction du contingentement. *Le Contingentement laitier n'est donc pas à considérer comme une entrave à la production mais comme une mesure de stabilisation*, contrairement à ce qui est le cas pour les dispositions concernant les effectifs maximums, visant à redimensionner les exploitations existantes.

L'on peut à juste titre opposer aux propositions contenues dans le texte de la majorité, qui exige une extension de la base fourragère, que les bases légales permettant de réaliser cet objectif existent, et que les importations sont assujetties depuis des dizaines d'années déjà à un système de contingentement qui a permis d'en réduire fortement le volume ces dernières années. La majorité demande en plus une répartition appropriée des denrées fourragères aux exploitations paysannes petites et moyennes ayant besoin de se développer, ainsi qu'aux entreprises de caractère industriel utilisant des sous-produits de la transformation du lait. La réalisation de telles exigences implique un *contingentement du cheptel* et le *rationnement des denrées fourragères*. L'application des mesures préconisées nécessiterait des interventions tellement draconiennes dans la liberté d'entreprise, qu'elles ne se justifieraient qu'en période de crise. A côté de la mise en place d'un appareil administratif gigantesque, il s'en suivrait une sclérose générale des structures actuelles, sans pour autant apporter de solution

au problème laitier. Comme il n'est guère possible, dans le cadre de ces observations présentées sous une forme succincte, de traiter de manière approfondie ces problèmes en partie assez ardues, nous renvoyons à diverses enquêtes et publications qui considèrent l'institution d'un régime d'attribution des denrées fourragères au niveau de l'exploitation individuelle comme une erreur et non réalisable. (Voir p. ex. Réd. Müller dans la Schweizerische Handelsbörse du 9 juillet 1982, ou le rapport du groupe de travail «Répartition des denrées fourragères en cas de réduction des importations» du 25 septembre 1980).

2 Modifications proposées par la majorité de la commission

21 Article 19, 1^{er} alinéa

Proposition : Garder l'ancien texte

Motif

La disposition supplémentaire proposée part de l'idée erronée qu'une restriction des importations de denrées fourragères et l'institution subséquente d'un régime d'attributions individuelles permettrait d'orienter la production. Diverses études ont révélé que seule la production porcine pouvait être forcée à réduire ses effectifs par la réduction des attributions de fourrages. *La mesure s'avérerait inopérante pour toutes les autres branches de la production présentant des excédents périodiques (viande de bœuf et de veau, lait)*. L'exploitation agricole produisant les œufs indigènes, capable de couvrir à 65 pour cent les besoins globaux, n'entre pas en ligne de compte.

Si la faculté d'acquérir librement des denrées fourragères devait être restreinte jusqu'à devenir un instrument d'orientation de la production, l'on verrait surgir des difficultés d'approvisionnement telles qu'elles sont coutumières en période de guerre, accompagnées de problèmes pour ainsi dire insolubles comme p. ex. le marché noir des denrées fourragères ou l'introduction de coupons, un renchérissement incontrôlable des fourrages et des produits agricoles, des difficultés dans la distribution, la constitution d'un monopole inacceptable par les bénéficiaires de contingents d'importations, etc.

Un approvisionnement des consommateurs soumis à de telles exigences, résultant des propositions de la majorité n'est pas réalisable en pratique, étant donné qu'il n'existe à cet effet ni bases d'appréciation, ni critères d'attribution. Toute solution découlant de ces propositions serait injuste, arbitraire et inopérante à un haut degré.

22 Article 19a, lettre b

Proposition : Garder l'ancien texte

Motif

Le système actuel limitant le versement de contributions aux petites et moyennes exploitations satisfait les objectifs de notre politique agricole. Il se pose en outre la question de savoir ce qu'il convient d'entendre par «exploitations paysannes».

23 Article 19b, 1^{er} alinéa

Proposition: Garder l'ancien texte

Motif

Une nouvelle réduction des effectifs maximums n'est pas défendable, car elle correspond à une expropriation matérielle et ne tient pas compte du fait que les exploitations en question ont été créées et se sont développées en toute légalité. La plupart d'entre elles sont des *exploitations familiales*, qui ont spécialisé leur production sous des pressions extérieures telles que partages successoraux, perte de terres, etc. sans faire appel à des subventions ou des crédits d'investissement. Faisant preuve de dynamisme, ils ont mis en pratique les recommandations prodiguées pendant des années par les services de vulgarisation et les organisations agricoles. L'existence de ces familles ne saurait être mise en danger ou détruite par une nouvelle réduction des effectifs maximums.

Alors que la détermination des effectifs maximums visait en premier lieu à permettre d'élargir les capacités de production dans le cadre de notre ordre juridique, la fixation du revenu-limite des exploitations nécessitant un développement interne futur constitue en premier lieu un *instrument permettant précisément d'en désigner les bénéficiaires*.

24 Article 19c, 1^{er} alinéa

Proposition: Accepter la proposition de la minorité I (annexe 2)

Motif

Il n'existe pas de définition de «l'exploitation paysanne». L'on exige que le calcul des contributions tienne compte d'un critère supplémentaire, savoir le volume de fourrage indigène utilisé par le bénéficiaire. Les exploitations disposant d'une base fourragère propre seraient alors privilégiées dans une mesure disproportionnée. Dans ce cas, le fait de forcer par trop la production animale ouvre la porte aux spéculations foncières au détriment des petites et moyennes entreprises. Il se pose aussi la question de savoir comment il convient de déterminer et de prouver la proportion de fourrages indigènes contenue dans les aliments mélangés. Il est pratiquement inconcevable de vouloir procéder au contrôle d'une situation qui ne cesse de se modifier.

La minorité II avance la proposition suivante:

Garder l'ancien texte, afin de ne pas encourager la surproduction; la situation financière de la Confédération ne supporterait pas une charge supplémentaire.

25 Article 19d

Proposition: Accepter la proposition de la minorité (annexe 2)

Motif

La proposition avancée par la majorité des membres de la commission, équivaut à un traitement préférentiel marqué à l'égard de l'économie laitière et,

du fait de son ordre de priorité, va dans le sens d'une politique favorable à l'extrême aux gros paysans. La protection des petites et moyennes exploitations est une vaine promesse, car le traitement préférentiel dont bénéficient les exploitations agricoles et laitières incitera ces dernières à faire usage de leur capacité financière afin que les réserves de production profitent aux entreprises qui dépendent dans une bien moindre mesure d'un revenu accessoire que les petites et moyennes exploitations. Par suite des critères d'attribution en vigueur, ces dernières n'auront guère la possibilité de se mettre sur les rangs. Un grand nombre d'agriculteurs de la région des préalpes et des alpes, ainsi que les exploitations purement herbagères, sont totalement dépendants de la production laitière. Pour ces derniers, une diversification de la production dans le secteur des œufs ou de la viande serait souvent la bienvenue. Le projet les priverait de cette possibilité, car la préférence donnée aux agriculteurs renonçant à la production laitière ne laisse pas de réserves de production en leur faveur.

Il faut rejeter catégoriquement toute tentative visant à étouffer par des moyens détournés les exploitations qui se sont développées en toute légalité et qui observent les dispositions de la loi sur l'agriculture quant aux effectifs maximums du cheptel.

La contre-proposition de la minorité de la commission tient compte de la règle qui, en matière d'économie, veut que le renoncement à la production de lait peut être compensé par une activité en rapport avec la transformation des produits. Au contraire de la proposition avancée par la majorité des membres de la commission, ces exploitations ne devraient pas bénéficier d'un traitement préférentiel; elles pourront cependant entrer en ligne de compte lorsque les réserves de production ne sont pas utilisées pleinement par les exploitations qui, par suite de leur situation au point de vue du revenu, sont tributaires d'une possibilité de développement interne.

Au nom de la minorité de la commission:
Schwarz, conseiller national

28034

Initiative parlementaire Revision de la loi sur l'agriculture Rapport de la commission du Conseil national du 28 octobre 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.233
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.01.1983
Date	
Data	
Seite	177-219
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 612

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.