

**Message
relatif à la modification de la loi sur l'agriculture
et
prise de position sur l'initiative parlementaire.
Modification de la loi sur l'agriculture**

du 14 septembre 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le projet de modification de la loi sur l'agriculture (RS 910.1).

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les motions suivantes:

- 1982 M 82.348 Orientation de la production de viande et d'œufs
(N 17.6.82, Groupe démocrate-chrétien; E 21.6.82)
1982 M 82.359 Orientation de la production de viande et d'œufs
(E 21.6.82, Zumbühl; N 17.6.82)

Nous vous soumettons également notre prise de position sur le rapport établi le 28 octobre 1982 par la commission du Conseil national concernant l'initiative populaire «contre les importations excessives de denrées fourragères et les 'fabriques d'animaux' ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol» (FF 1983 I 177).

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

14 septembre 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Dans la section A, nous vous proposons plusieurs modifications de la loi sur l'agriculture. Cette révision est essentiellement dictée par la nécessité de procéder, pour les articles 19 ss, à un certain nombre d'adaptations indispensables.

La partie générale passe en revue les mesures prises en vertu de la loi actuellement en vigueur, ainsi que les expériences recueillies en la matière. Les résultats enregistrés jusqu'à présent peuvent être qualifiés de positifs, puisque lesdites mesures ont permis

- d'éviter l'établissement de nouveaux centres de production sans base fourragère propre,*
- de réduire le nombre de places d'animaux (volaille et porcs surtout) dans les exploitations dépourvues de surface agricole utile et comptant d'importants effectifs,*
- de freiner, pour les gros cheptels, la croissance de la production de viande et d'œufs,*
- de ménager des réserves de production en faveur des petites et moyennes exploitations paysannes.*

Dans le secteur de la production animale, ces mesures n'ont toutefois pas réussi à assurer l'équilibre de l'offre et de la demande. Des excédents de porcs de boucherie n'ont pu être évités en 1982 et 1983, ce qui s'explique avant tout par la création, dans les petites et moyennes exploitations agricoles, de nouvelles places d'animaux dont le nombre a dépassé celui des suppressions de places au sein des grosses exploitations.

Si ces mesures découlant de la loi actuelle ont permis d'obtenir des résultats non négligeables, les expériences recueillies sur le plan de l'application ont néanmoins fait apparaître la nécessité de procéder à un certain nombre de modifications. Tout en sachant pertinemment qu'il s'ensuivra un interventionnisme accru de la part de l'Etat, nous misons ici sur une plus grande efficacité.

Dans la partie spéciale, nous proposons et commentons les adaptations suivantes des articles 19 ss:

- Versement de contributions aux seules exploitations paysannes (art. 19a, let. b).*
 - Limitation des dispositions d'exception à un certain nombre d'exploitations nommées expressément, ainsi qu'aux centres de production qui mettent en valeur des sous-produits du lait ou, dans certains cas, des déchets carnés (art. 19b, 3^e al.).*
 - Garantie légale en vue d'éviter les partages d'exploitation, opérés dans le but d'éluider les prescriptions en matière d'effectifs maximums (art. 19b, 4^e al.).*
 - Amélioration du régime des contributions en faveur des petites et moyennes exploitations (art. 19c, 1^{er} et 2^e al.).*
-

- Introduction du régime de l'autorisation en cas de modification du système d'exploitation des animaux dans des étables existantes (art. 19d, 1^{er} al.).
- Obligation légale de mentionner au registre foncier la restriction de droit public à la propriété (art. 19d, 2^e al. et 19e, 4^e al.).
- Réexamen de l'autorisation en cas de modification importante des conditions d'exploitation (art. 19d, 3^e al.).
- Assouplissement des dispositions relatives à l'octroi de l'autorisation pour des exploitations qui renoncent à livrer du lait commercial (art. 19d, 4^e al.).
- Désignation des groupes d'exploitations qui, en cas d'octroi restreint d'autorisations pour la construction d'étables (art. 19d, 5^e al.), doivent bénéficier en priorité de cette mesure.
- Description plus précise de la rentabilité pour le calcul des taxes (art. 19f).

Nous aimerions saisir l'occasion qui nous est offerte par la révision des articles 19 ss pour modifier et compléter encore d'autres dispositions de la loi sur l'agriculture, ces adaptations ayant été jugées nécessaires. Il s'agit de l'occurrence des articles suivants:

Article 21	Mise en valeur des denrées fourragères indigènes par des moyens provenant des suppléments de prix selon l'article 19
Article 24a	Bases légales d'une taxe de remplacement
Articles 41 ss	Nouvelles dispositions en matière de sélection des plantes
Article 107	Simplification de la procédure en cas de recours contre des appréciations d'animaux
Article 112	Sanctions en cas de violation des articles 41 ss
Article 117	Extension de la compétence législative

Quant aux effets sur l'état du personnel de la Confédération, l'introduction des contributions aux petites et moyennes exploitations paysannes nécessitera l'engagement supplémentaire de 3 à 4 personnes.

A condition que le cercle des bénéficiaires soit restreint et qu'une aide soit accordée uniquement pour les porcs et la volaille, le versement des contributions entraînera une dépense supplémentaire de 20 millions de francs.

Dans la section B du message, nous prenons position sur l'initiative de la commission du Conseil national et constatons que sur le fond, les conceptions de ladite commission et les nôtres concordent dans une large mesure quant aux objectifs visés dans le secteur de la production animale. Il existe cependant sur certains points des divergences concernant le choix des moyens pour y parvenir. Ainsi, nous sommes opposés à l'attribution de fourrages aux exploitations; nous ne sommes pas non plus en faveur d'une disposition légale, exigeant des fabricants de matières fourragères qu'ils répartissent équitablement leur marchandise entre les utilisateurs.

Nous sommes aussi d'avis qu'une réduction plus substantielle des effectifs

maximums ne serait guère justifiée, cela surtout dans l'optique de la sécurité du droit.

Consultés, les cantons, partis politiques et autres organisations se sont prononcés, dans leur majorité, pour les propositions du Département fédéral de l'économie publique. Ainsi, c'est plus particulièrement l'attribution de fourrages par exploitation qui a été très clairement rejetée. Une faible majorité a, en revanche, plaidé en faveur d'une nouvelle réduction des effectifs maximums. Pour ce qui est des autres articles, les modifications proposées n'ont, pour ainsi dire, rencontré aucune opposition.

En résumé, notre projet de modification des articles 19 ss ne fait que renforcer les mesures prises jusqu'à présent, sans comporter d'éléments réellement nouveaux. Nous sommes convaincus que les adaptations ici proposées, jointes à l'important train de mesures déjà existantes, nous permettront, à moyen et à long terme, d'atteindre les objectifs visés en matière de production animale.

Message

A. Propositions du Conseil fédéral en vue d'une modification de la loi sur l'agriculture

1 Partie générale

11 Introduction

A l'occasion des délibérations du Conseil national concernant l'initiative populaire sur les denrées fourragères, le Conseil fédéral a exprimé sa volonté de procéder à une nouvelle modification des *articles 19 ss* de la loi sur l'agriculture (RS 910.1).

L'adoption de la motion du Groupe démocrate-chrétien (82.348 du 10. 3. 82) par le Conseil national et celle de la motion Zumbühl (82.359 du 16. 3. 82) par le Conseil des Etats ont aussi déterminé le Conseil fédéral à s'engager dans cette voie.

Parallèlement aux délibérations du Conseil national, la commission de ce dernier, qui avait été chargée d'examiner l'initiative populaire sur les denrées fourragères, débattait les propositions du conseiller national Reichling, visant à modifier la loi sur l'agriculture, et mettait au point une initiative parlementaire (82.233 du 28. 10. 82).

Les propositions du Département fédéral de l'économie publique relatives à une modification de la loi sur l'agriculture, ainsi que l'initiative parlementaire ont été soumises à une procédure de consultation élargie.

Les modifications proposées visent à renforcer les mesures énoncées à l'article 19 en faveur des petites et moyennes exploitations paysannes et à mettre la production d'œufs et de viande à plus forte contribution pour orienter la production dans l'agriculture.

En sus de la révision des articles 19 ss il est prévu de procéder à quelques autres adaptations indispensables de la loi.

12 Situation initiale

121 Texte de loi actuel et mesures d'exécution

Le 22 juin 1979, le Parlement décida de modifier les articles 19, 20, 21, 112 et 118 de la loi sur l'agriculture (RO 1979 2060).

C'est principalement l'article 19 qui fut l'objet d'un remaniement. Ainsi, le 1^{er} alinéa, lettre b, fut complété, l'alinéa 1^{bis} inséré et les articles 19a à 19f nouvellement introduits. Les dispositions en question habilent le Conseil fédéral à prendre en cas de nécessité, les mesures suivantes:

- Limiter l'effectif des animaux de rente ou de leurs produits (contingentement d'animaux, art. 19, 1^{er} al., let. b);
- Aux fins d'orienter la production de viande et d'œufs

- fixer un effectif maximum pour les animaux (art. 19a et 19b),
- verser des contributions aux petites et moyennes exploitations (art. 19a et 19c) (compensation de l'avantage économique dont bénéficient les grandes exploitations),
- instaurer le régime de l'autorisation pour la construction d'étables (art. 19a, 19d et 19f),
- encourager, pendant une période transitoire, la réduction des effectifs ou la cessation d'exploitations au moyen du versement de contributions (art. 19a, 19e et 19f).

Les deux textes législatifs suivants ont été mis en vigueur le 1^{er} janvier 1980:

- ordonnance fixant des effectifs maximums pour la production de viande et d'œufs (RO 1979 2087),
- ordonnance instituant le régime de l'autorisation pour la construction d'étables (RO 1979 2066).

Sur la base des expériences recueillies, ces dispositions d'exécution ont dû être modifiées de façon substantielle en 1981. Les nouvelles ordonnances ont été édictées le 26 août de la même année (RS 916.016, 916.344).

Elles fixent des effectifs maximums pour la production de viande et d'œufs (gros bétail à l'engrais, veaux à l'engrais, porcs d'élevage et de boucherie, poulettes d'élevage, poules pondeuses et poulets à l'engrais). Elles règlent en outre le régime de l'autorisation pour la construction d'étables à partir d'une certaine dimension et prévoient aussi l'octroi, jusqu'à la fin 1983, de contributions aux exploitations qui liquident ou réduisent d'importants cheptels.

122 Expériences recueillies jusqu'à présent avec lesdites mesures

122.1 Autorisation pour la construction d'étables

122.11 Mesures prises en 1978 et 1979 en vertu des dispositions en vigueur avant la modification de l'article 19

Comme, en 1977, les délibérations relatives à une modification de l'article 19 de la loi sur l'agriculture traînaient en longueur, et que l'on craignait par ailleurs la constitution de nouvelles exploitations sans base fourragère propre, nous avons mis en vigueur, le 1^{er} janvier 1978, l'ordonnance instituant le régime de l'autorisation pour les étables et les poulaillers (RO 1977 2391). La construction de nouveaux bâtiments destinés à l'engraissement des bovins ou des porcs, ainsi qu'à l'exploitation de pondeuses n'était désormais autorisée que lorsque l'exploitation disposait d'une part minimum de fourrages propres ou indigènes. Alors même que l'ordonnance prenait effet, il apparaissait déjà que les mesures adoptées pour orienter structures et quantités dans les secteurs de la viande et des œufs, devraient, à l'avenir, faire l'objet de bien plus de rigueur. Il s'ensuivit qu'il nous fallut traiter un très grand nombre de requêtes (tableau 1). Pour ne pas défa-

voriser les exploitations agricoles des régions de montagne, de collines et des zones de cultures herbagères, nous n'avons pas exigé, dans l'ordonnance, une base fourragère en rapport avec le nombre d'animaux détenus, mais avons établi un bilan fourrager théorique de l'exploitation.

Nombre d'exploitations ayant reçu une autorisation en 1978 et 1979

Tableau 1

Catégories	Nombre		Nombre moyen d'animaux autorisés par exploitation
	d'exploitations	de places	
Gros bétail à l'engrais	169	5 279	31
Porcs d'élevage	407	8 544	21
Porcs à l'engrais	345	37 694	109
Pondeuses	36	82 020	2278

Structure des exploitations d'élevage et d'engraissement de porcs, ayant été mises au bénéfice d'autorisations

Tableau 2

	Nombre	Surface agricole utile moyenne en ha	Nombre d'animaux ou de places/ exploitation
<i>Elevage de porcs</i>	407	—	21
dont laiteries	5	—	37
exploitations agricoles	402	12	20,5
demandes rejetées	85	21	38
<i>Engraissement de porcs</i>	335		
dont laiteries	35	—	233
exploitations agricoles	300	15	83
demandes rejetées	80	22	237

Il ressort des tableaux 1 et 2 que l'ordonnance a permis l'extension d'un grand nombre d'exploitations agricoles de moyenne dimension. Le nombre moyen de places autorisées ne correspond pas à la quantité de places effectives dans ces exploitations; en effet, à maintes reprises, nous avons dû accorder des autorisations à des centres de production voulant détenir des effectifs plus importants et, par conséquent, s'assurer la meilleure situation possible en prévision de futures restrictions.

Quant aux demandes rejetées, elles permettent de constater qu'il a été possible de freiner quelque peu la croissance de la production et de limiter le nombre de places par exploitation. L'ordonnance présentait un certain

nombre d'inconvénients, auxquels la base légale du moment ne permettait cependant pas de remédier:

- Le critère de la base fourragère de l'exploitation ou du pays ne se révéla pas très judicieux, étant donné qu'il favorisait les exploitations de grande dimension qui, souvent, n'avaient nul besoin d'augmenter leur capacité de production. La part de l'approvisionnement minimum en ressources fourragères de l'exploitation ou du pays dut être fixée trop bas, car sinon les petites et moyennes exploitations se seraient trouvées exclues.
- Il n'était pas possible de bloquer les autorisations, et celles-ci durent donc être accordées en trop grand nombre. Cet état de choses eut des répercussions défavorables jusqu'en 1982, beaucoup d'entreprises bénéficiaires d'une autorisation n'ayant commencé à produire à pleine capacité qu'à partir de ce moment-là.
- Les sanctions appliquées en cas d'infractions - inobservation du nombre d'animaux autorisés, entorses au régime de l'autorisation en général - se révélèrent trop peu efficaces. Les amendes infligées dans quelques cas isolés ne réussirent guère à inciter les contrevenants à s'en tenir aux prescriptions; jusqu'à présent, aucun canton n'a d'ailleurs eu recours à des mesures de contrainte pour faire exécuter des ordres d'expulsion.

122.12 Régime de l'autorisation fondé sur l'article 19 modifié en 1979 (art. 19a et 19d)

L'ordonnance du 10 décembre 1979 instituant le régime de l'autorisation pour la construction d'étables (RO 1979 2066) présente, par rapport à la version précédente, quatre avantages substantiels:

- l'introduction d'un blocage des autorisations permet de freiner davantage la croissance de la production,
- le revenu social normalisé, retenu comme critère de base, rend possible le calcul du nombre de places soumises à autorisation, ce qui est mieux adapté aux besoins de chaque exploitation,
- de par l'introduction d'une limite de revenu, les autorisations sont limitées aux exploitations dont la capacité de production mérite d'être accrue,
- la taxe prélevée sur les animaux détenus sans autorisation constitue une sanction bien plus efficace et d'une application plus facile que les mesures antérieures.

Compte tenu de cette ordonnance, les autorisations accordées depuis le 1^{er} janvier 1980 par l'Office fédéral de l'agriculture ont essentiellement eu trait à des étables de remplacement et des transformations de bâtiments existants n'entraînant pas d'accroissement du cheptel.

Quant aux autorisations concernant de nouvelles constructions et des agrandissements, elles ont, jusqu'à présent, uniquement été accordées pour l'engraissement de poulets et, dans une moindre mesure, pour l'exploitation de poudeuses.

Cette pratique, axée sur l'orientation de la production, tient compte de la situation sur les marchés indigènes de la viande et des œufs. D'autres autorisations peuvent être accordées si une analyse de l'offre et de la demande laisse entrevoir l'existence de marchés stables.

Il s'agit de relever dans ce contexte que des quantités franches ont été fixées pour toutes les catégories d'animaux, quantités dans les limites desquelles il est permis de produire sans autorisation. Les petites et moyennes exploitations peuvent ainsi se lancer dans une modeste production de viande et d'œufs, voire la développer jusqu'aux limites des franchises. Un nombre toujours croissant d'exploitations paysannes a recours à cette possibilité. Pour le gros bétail et les veaux à l'engrais, la quantité limite est de 10 places; elle s'élève respectivement à 60, 500 et 1000 places pour les porcs à l'engrais, les poudeuses et les poulets de chair.

122.2 Effectifs maximums pour la production de viande et d'œufs et réduction des effectifs assortie du versement de contributions

L'ordonnance qui traite de ces questions fixe d'abord les effectifs maximums pour le gros bétail à l'engrais, les veaux à l'engrais, les truies, les porcs à l'engrais, les poules poudeuses et les poulets à l'engrais, ainsi qu'une limite au-delà de laquelle chaque exploitation est astreinte à déclarer ses effectifs.

Les exploitations qui, après le 1^{er} janvier 1992, compteront des effectifs supérieurs à ceux qu'autorise le plafond général, devront s'acquitter d'une taxe annuelle pour chaque animal en surnombre. Dans la mesure où elles liquident volontairement leurs effectifs excédentaires jusqu'au 31 décembre 1983, voire qu'elles décident même de cesser toute activité, elles seront mises au bénéfice d'une contribution, calculée en fonction de l'âge et de l'état des étables et de l'affectation ultérieure qu'il sera possible de leur trouver.

Réductions de cheptels et cessations d'exploitations (assorties du versement de contributions) pour la période du 1^{er} janvier 1980 au 31 décembre 1982:

Tableau 3

	Nombre de cheptels	Nombre de places	En pour-cent des places existances
Gros bétail à l'engrais	18	1 927	1,1
Veaux à l'engrais	35	7 070	4,7
Porcs d'élevage	62	4 872	2,4
Porcs à l'engrais	136	47 119	3,4
Poules poudeuses	44	252 510	8,1
Poulettes d'élevage	20	149 370	12,8
Poulets à l'engrais	5	116 300	6,8

Plus de 70 pour cent des places supprimées concernent des exploitations dépourvues de surface agricole utile.

Un montant total de 48,8 millions de francs a été alloué jusqu'au 31 décembre 1982 dans le cadre de ces cessations d'exploitation.

En ce qui concerne les prévisions pour 1983, les places suivantes devraient encore être supprimées:

	Dans ... exploitations	Nombre de places
Veaux à l'engrais	5	700
Porcs d'élevage	25	4 000
Porcs à l'engrais	35	18 000
Poules pondeuses	16	160 000
Poulettes d'élevage	11	70 000

Mais il s'agit ici d'une simple estimation, car la décision définitive du propriétaire concernant une cessation des activités est déterminée par une série de facteurs qui se modifient constamment.

122.3 Effets produits jusqu'à présent

Les principaux effets, pouvant être chiffrés, sont les suivants:

- prévention de l'établissement de nouveaux centres de production n'ayant pas de base fourragère propre,
- liquidation d'importants cheptels dans des exploitations dépourvues de surface fourragère utile,
- frein à la croissance de la production de viande et d'œufs au moyen de grands effectifs,
- développement du potentiel de production des petites et moyennes exploitations paysannes.

Toujours est-il qu'en 1982, le rendement en viande dans les secteurs du gros bétail de boucherie, mais surtout des porcs, a une nouvelle fois augmenté par rapport à l'année précédente, de sorte qu'il a fallu organiser des opérations de mise en valeur des excédents. Pour ce qui est de la production de viande de veau, elle n'a pas subi de changements en 1982.

La consommation globale de viande a, une nouvelle fois, légèrement augmenté (+ 1,2%). L'accroissement de la consommation s'est limité aux seuls secteurs de la viande de porc (+ 3,2%) et de mouton (+ 6,0%), alors que pour le bœuf (- 2,4%) et le veau (- 1,0%), on a enregistré un fléchissement de la demande. Mais malgré ces conditions difficiles, les prix obtenus par les producteurs pour le gros bétail et les veaux de boucherie ont légèrement augmenté par rapport à l'année précédente. Les producteurs de porcs ont toutefois dû s'accommoder de baisses de prix assez importantes.

**Prix à la production en 1982, comparés à ceux de 1981
et aux prix indicatifs (en moyenne)**

Tableau 4

Catégories	Prix à la production			Prix indicatif 1982	Ecart	Fourchette des prix indicatifs
	kg/PV		Modifi- cation			
	1981 ct.	1982 ct.		%	ct.	ct.
Génisses/boeufs I A	532	547	+ 2,8	560	- 13	± 22,5
Vaches II D	396	418	+ 5,6	417,5	+ 0,5	± 30
Vaches II E	363	381	+ 5	384	- 3	± 30
Taureaux III A 1	547	554	+ 1,3	557,5	- 3,5	± 22,5
Veaux de boucherie						
AA/A	776,5	800,5	+ 3,1	820	- 19,5	± 47,5
Porcs	464	417	- 10,1	465	- 48	± 40

Les causes de la surproduction en 1982 diffèrent selon la catégorie d'animaux. En ce qui concerne le gros bétail de boucherie, l'offre excédentaire résulte d'une végétation tardive et d'une pénurie régionale de fourrages due, en partie, aux ravages des campagnols. Pour ce qui est des porcs de boucherie, ce sont principalement les prix élevés de l'année précédente qui ont entraîné un accroissement du cheptel existant jusqu'aux limites des quantités franches, ainsi qu'une mise à profit maximum des capacités existantes en vue d'une extension de la production.

Les raisons suivantes ont elles aussi contribué à un accroissement de la production, plus particulièrement dans le secteur du porc :

- En 1978 et 1979, alors que l'ancienne ordonnance (RO 1977 2391, tableau 1) était encore en vigueur, il a fallu accorder des autorisations pour un grand nombre de nouvelles places (ch. 122.11, tableaux 1 et 2).
- L'assainissement des bâtiments, sans augmentation du nombre de places, ainsi que l'amélioration constante de l'organisation au sein des exploitations ne cessent d'accroître la productivité, du fait qu'il est possible d'abrèger le cycle de production et de garder ainsi un nombre plus important de porcs par place et par année.
- Un certain nombre de producteurs ont, au cours des deux dernières années, gravement enfreint les dispositions de l'ordonnance instituant le régime de l'autorisation pour la construction d'étables. Quelque cinquante cas ont été découverts jusqu'ici. Les détenteurs coupables doivent verser des taxes si élevées qu'ils ne seront plus à même d'exploiter d'une manière rentable l'effectif excédentaire.

La production de gros bétail de boucherie et de veaux a continué de régresser au cours du premier trimestre de 1983. La consommation a malheureusement diminué d'autant, de sorte que les producteurs n'ont pas réussi à améliorer en conséquence les prix obtenus, et qu'il en est inévitablement résulté certaines difficultés de mise en valeur. Toujours est-il que la situation du marché dans les secteurs du gros bétail de boucherie et des veaux était sensiblement meilleure au cours du premier semestre de 1983 qu'une année plus tôt.

Les prix pour les porcs de boucherie constituent une exception. Ils se situent depuis des mois en dessous de la limite inférieure des prix indicatifs, quand bien même la consommation de viande de porc s'est, à nouveau, légèrement accrue.

La mise en œuvre des mesures n'est certes pas simple et représente, même si le blocage est appliqué à une grande échelle, un travail considérable pour les services administratifs. Certains cantons n'exercent pas une surveillance absolue en ce qui concerne la construction de bâtiments d'exploitation. Entre le 1^{er} janvier 1980 et la fin du mois de juin 1983, on a enregistré 1119 requêtes portant essentiellement sur des étables de remplacement et des transformations de bâtiments. Le traitement de ces demandes exige beaucoup de temps, des visites d'exploitations se révélant nécessaires dans la plupart des cas.

Le nombre des cessations d'exploitation et de suppressions de places diffère selon la catégorie d'animaux. En ce qui concerne le *gros bétail à l'engrais*, il ne fallait guère s'attendre à une réduction substantielle du nombre de places en procédant de cette façon. L'engraissement intensif de bovins se fait essentiellement dans des exploitations qui disposent, dans une grande mesure, de leurs propres ressources fourragères. La suppression de places ne constitue guère, pour ces exploitations, une préoccupation prioritaire; elles se contentent de ramener l'effectif à la limite maximale. Le taux de suppression est, en revanche, élevé dans le secteur de la *volaille*. C'est là que réside l'une des principales raisons de la stabilisation du marché des œufs; il a même été possible d'accorder à un plus grand nombre d'exploitations paysannes des autorisations pour la garde de poudeuses et pour l'engraissement de poulets (voir tableau 5). Cela n'empêche pas que l'on enregistre tout de même un accroissement sensible de la production des œufs au sein des petites et moyennes unités, de sorte qu'une certaine perturbation du marché ne saurait être exclue.

Nombre et structure des effectifs autorisés à des fins de développement dans les secteurs des poules pondeuses et de l'engraissement de poulets (1. 1. 80 - 31. 12. 82)

Tableau 5

Catégorie d'animaux Distribution régionale	Nombre d'exploita- tions	Moyenne de la sur- face agri- cole utile en ha	Nombre de places par exploita- tion	Moyenne du revenu social calculé	
				avant Fr.	après Fr.
<i>Poules pondeuses</i>					
Suisse alémanique	82	12,3	2 041	33 550	40 791
Suisse romande	18	19,5	1 962	46 154	53 346
Suisse	100	13,6	2 027	35 819	43 051
<i>Poulets à l'engrais</i>					
Suisse alémanique	36	11,8	4 900	35 775	52 736
Suisse romande	33	15,5	5 132	44 039	60 816
Suisse	69	13,5	4 934	39 709	56 581

Jusqu'à présent, les résultats sont moins satisfaisants en ce qui concerne la suppression de places dans le secteur des porcs. On a toutefois réussi, jusqu'au 31 décembre 1982, à diminuer de plus de 47 000 le nombre des places porcs à l'engrais, ce qui correspond à une diminution du rendement en viande d'environ 115 000 porcs.

De toute façon, les places porcs supprimées ont été plus que compensées par une augmentation des effectifs dans les limites des quantités franches et par une amélioration de la productivité par place.

Il est difficile d'évaluer l'effet des mesures sur la base des recensements de bétail représentatifs. Si l'on compare les résultats des années 1973 à 1983, on constate que pour une période de six ans, à savoir 1973 à 1978, la diminution moyenne du nombre de détenteurs de porcs était de 5,1 pour cent par an, qu'entre 1978 et 1983, cette réduction annuelle n'était plus que de 4,1 pour cent pour être ramenée à 2 pour cent entre 1981 et 1983, soit 1,1 pour cent par an.

Il ressort des chiffres de l'année 1982 relatifs aux grandes exploitations, que le nombre des effectifs supérieurs à 1000 porcs a sensiblement diminué depuis 1980. Il s'agit d'interpréter avec prudence les comparaisons de cheptels portant sur différentes années, établies uniquement sur la base de recensements représentatifs. Il semblerait toutefois que depuis 1980, une nouvelle tendance se dessine pour ce qui est des effectifs de plus de 1000 porcs. Cette constatation se trouve en contradiction flagrante avec les données du rapport établi par la commission du Conseil national sur le développement de gros effectifs (tableau 16, Rapport de la commission du Conseil national).

Evolution des effectifs de porcs dans les grandes exploitations comptant plus de 1000 bêtes

Tableau 6

Recensement	Total		Entreprises d'engraissement spécialisées	
	exploitations	animaux	exploitations	animaux
Avril 1978	161	272 702	—	—
Avril 1979	172	287 781	45	66 052
Avril 1980	193	331 385	50	78 549
Avril 1981	192	322 345	52	75 560
Avril 1982	167	275 570	39	57 343

Les chiffres pour 1983 ne sont pas encore disponibles.

Le tableau permet de constater que depuis l'introduction, en 1980, des mesures prises en vertu des articles 19 ss, le nombre des exploitations ayant des effectifs dépassant 1000 porcs a sensiblement diminué. Les chiffres se situent à nouveau au-dessous de ceux de 1979.

Les mesures appliquées ont déjà eu des effets positifs dans l'optique des exigences de l'initiative sur les denrées fourragères. Un succès durable ne saurait toutefois être escompté qu'à moyen et long terme.

Mais à l'instar de toutes les interventions dirigistes, les mesures dont il est question ici présentent aussi des inconvénients, dont le principal est d'entraver la liberté d'entreprise d'agriculteurs qui font preuve d'esprit d'initiative et de dynamisme. Il arrive aussi souvent que de pareilles mesures affectent les détenteurs de toutes petites exploitations agricoles qui, grâce à leurs initiatives et à leur goût du risque, ont réussi à développer la production de porcs et de volaille, au point d'être considérés aujourd'hui comme des exploitants de grandes entreprises n'ayant pas de base fourragère propre.

123 Contributions aux frais des détenteurs de bétail

Compte tenu de la loi sur l'agriculture actuellement en vigueur, les mesures déjà appliquées pourraient encore être complétées au moyen du versement de contributions aux petites et moyennes exploitations. Toutefois, nous n'avons, jusqu'à présent, pas encore eu recours à cette possibilité, et cela pour les raisons suivantes:

- Eu égard aux dispositions légales, les contributions représenteraient, suivant le cas, quelque 20 millions de francs par an. Il faudrait au moins se poser la question de savoir si, compte tenu de la situation financière délicate de la Confédération et notamment du nombre croissant des prestations de celle-ci en faveur de l'agriculture, de telles dépenses supplémentaires pourraient se justifier. Les efforts d'économie demandés par le Parlement exigent de continuelles réductions des montants déjà budgétisés. Il a d'abord été renoncé à l'introduction de nouvelles mesures, parmi lesquelles figurent les contributions aux petites et moyennes exploitations.
- Cette mesure exigerait un travail considérable sur le plan administratif. Selon les estimations, il faudrait enquêter sur les effectifs de 20 000 à 30 000 exploitations s'adonnant à la production d'œufs et de viande. L'Office fédéral de l'agriculture ne dispose pas des collaborateurs nécessaires à cette fin. S'ajoute à cela la somme supplémentaire de travail que cette mesure entraînerait au niveau des cantons et des communes.
- Le versement de ces contributions entraînerait probablement, ne fût-ce que dans les limites des quantités franches, une extension non négligeable de la production d'œufs et de viande dans les petites et moyennes exploitations. L'expérience ayant prouvé qu'il suffit de petits excédents pour faire chuter les prix, il se pourrait fort bien que la perte de revenu consécutive dépasse très rapidement le montant des contributions allouées.
- Il n'est guère aisé de prouver, avec suffisamment d'exactitude, pour toutes les catégories d'animaux, l'avantage économique dont bénéficient les grands centres de production par rapport aux petites et moyennes exploitations. S'ajoute à cela qu'en sus du fait qu'elles sont défavorisées au niveau des frais, les petites et moyennes exploitations n'arrivent pas à

suivre l'évolution des revenus. Les contributions devraient par conséquent pouvoir être fixées de telle manière qu'elles servent effectivement à maintenir et à promouvoir ces exploitations.

Malgré les inconvénients que nous venons de décrire, il s'agit de relever que, conçue de façon adéquate, cette mesure pourrait améliorer la compétitivité des petites et moyennes exploitations, gérées rationnellement, par rapport aux grandes entreprises.

124 Contingentement d'animaux

L'article 19, 1^{er} alinéa, lettre b, habilite entre autres le Conseil fédéral à limiter le nombre d'animaux par exploitation. En étudiant les perturbations enregistrées sur le marché du porc, nous nous sommes demandés s'il fallait ou non introduire un contingentement pour les porcs. Une analyse détaillée faite par une commission de l'Union suisse des paysans a toutefois fait apparaître qu'une mesure de ce genre ne pourrait être appliquée qu'au prix de très grandes dépenses administratives. Il est, en effet, très difficile d'établir la quantité de base pour chaque exploitation. En outre, seuls les porcs à l'engrais pourraient faire l'objet d'un contingentement, ce qui aurait par ailleurs de lourdes répercussions sur l'élevage porcin. C'est la raison pour laquelle nous renonçons à l'idée d'un contingentement pour les porcs. Il s'en suit que le marché devra être assaini par le biais des prix essentiellement.

13 Propositions en vue de compléter et de modifier les articles 19 ss de la loi sur l'agriculture

Quoique, grâce à la loi existante, l'on ait obtenu des succès indéniables en ce qui concerne l'orientation, aux niveaux structurel et quantitatif, de la production d'œufs et de viande, ces résultats ne sont pas suffisants aux yeux de certaines organisations agricoles.

Partant des expériences faites lors de l'application des mesures, on peut envisager un certain nombre de dispositions complémentaires et d'adaptations, susceptibles d'améliorer quelque peu leur efficacité; cela entraînerait toutefois un interventionnisme accru de la part de l'Etat, un effectif de personnel plus important et des dépenses supplémentaires des pouvoirs publics.

Les modifications que nous proposons devraient compléter le texte de loi existant au moyen des dispositions suivantes:

- Versement de contributions aux seules exploitations *paysannes* (art. 19a, let. b).
- Limitation des dispositions d'exception à un certain nombre d'exploitations nommées expressément, ainsi qu'aux centres de production qui mettent en valeur des sous-produits du lait ou des déchets alimentaires (art. 19b, 3^e al.).

- Garantie légale en vue d'éviter les partages d'exploitation, opérés dans le but d'éluider les prescriptions en matière d'effectifs maximums (art. 19*b*, 4^e al.).
- Amélioration du régime des contributions en faveur des petites et moyennes exploitations (art. 19*c*, 1^{er} et 2^e al.).
- Introduction du régime de l'autorisation en cas de modification du système d'exploitation des animaux dans des étables existantes (art. 19*d*, 1^{er} al.).
- Obligation légale de mentionner au registre foncier la restriction de droit public à la propriété (art. 19*d*, 2^e al., et 19*e*, 4^e al.).
- Réexamen de l'autorisation en cas de modification importante des conditions d'exploitation (art. 19*d*, 3^e al.).
- Assouplissement des dispositions relatives à l'octroi de l'autorisation pour des exploitations qui renoncent à livrer du lait commercial (art. 19*d*, 4^e al.).
- Désignation des groupes d'exploitations qui, en cas d'octroi restreint des autorisations pour la construction d'étables (art. 19*d*, 5^e al.), doivent bénéficier en priorité de cette mesure.
- Description plus précise de la rentabilité pour le calcul des taxes (art. 19*f*).

Les modifications proposées recouvrent en grande partie les exigences de l'initiative sur les denrées fourragères. Elles répondent également aux propositions formulées par la commission du Conseil national. Dans la section B, nous présenterons les points communs et expliquerons pourquoi il ne saurait être tenu compte de toutes les revendications.

Nous nous proposons encore de procéder à un certain nombre d'adaptations du texte quant au fond et à la forme, adaptations que nous jugeons indispensables à la suite des expériences recueillies sur le plan de l'application.

14 Modification d'autres articles de la loi sur l'agriculture

Nous aimerions saisir l'occasion qui nous est offerte par la revision des articles 19 ss pour modifier et compléter encore d'autres dispositions de la loi sur l'agriculture, ces adaptations ayant été jugées nécessaires. Il s'agit en l'occurrence des articles suivants:

- | | |
|---------------------|--|
| Article 21 | Mise en valeur des denrées fourragères indigènes par des moyens provenant des suppléments de prix selon l'article 19 |
| Article 24 <i>a</i> | Bases légales en vue d'une taxe de remplacement |
| Articles 41 ss | Nouvelles dispositions en matière de sélection des plantes |
| Article 107 | Simplification de la procédure en cas de recours contre des appréciations d'animaux |

Article 112 Sanctions en cas de violation des articles 41 ss

Article 117 Extension de la compétence législative

2 Partie spéciale

21 Modification des articles 19 a ss

2101 Contributions aux petites et moyennes exploitations paysannes

(art. 19a, let. b)

Le rajout du mot «paysannes» à la disposition existante a pour but de préciser que les contributions ne sont versées qu'aux agriculteurs qui tirent une partie de leur revenu d'une production fondée sur la *base fourragère de l'exploitation*. La disposition doit donc être interprétée dans le sens que les *producteurs qui n'exploitent pas de surface agricole* sont exclus du versement de ces contributions. Nous sommes conscients du fait que le qualificatif «paysannes» utilisé plus haut n'est pas exhaustif; la réglementation prévue suffit toutefois à délimiter le droit auxdites contributions. Elle répond du reste dans une large mesure aux exigences des auteurs de l'initiative sur les denrées fourragères.

La délimitation du droit aux contributions ne se révèle guère aisée dans la pratique. Elle ne pourra se faire qu'au moyen d'une comparaison de revenus tirés des diverses branches d'exploitation, ce qui implique un *travail supplémentaire considérable sur le plan administratif*. Il s'agit encore de relever qu'en limitant le droit aux contributions aux seules exploitations disposant d'une base fourragère, on favorise un accroissement de la demande de terrain, ce qui aggravera encore le problème du droit foncier. La réglementation prévue entraînera toutefois moins de difficultés que si l'on délimitait le droit aux contributions en se référant directement à la surface ou à l'importance de la base fourragère propre à l'exploitation. .

2102 Dispositions d'exception

(art. 19b, 3^e al.)

L'exécution des dispositions d'exception relatives aux effectifs maximums et aux autorisations pour la construction d'étables nous a causé bon nombre de difficultés. C'est la raison pour laquelle nous estimons que ces exceptions doivent être limitées au strict minimum.

Nous jugeons plus particulièrement superflues les autorisations spéciales qui sont destinées à compenser les fluctuations de la production dans le secteur des poulets de chair. Nous en sommes d'autant plus convaincus que l'une des deux plus grandes entreprises d'engraissement de poulets sous contrat ne dispose d'aucune exploitation-tampon et arrive, néanmoins, à offrir des conditions tout aussi favorables à ses partenaires contractuels (exploitations paysannes dont la capacité de production mérite d'être développée).

Après un nouvel examen approfondi, nous sommes également arrivés à la conclusion que des dispositions d'exception, dictées par des raisons d'ordre zootechnique, ne sont pas indispensables à la bonne réussite des croisements dans le secteur des porcs. Certes, les exploitations concernées devront résoudre un certain nombre de problèmes au niveau de l'organisation. L'élevage et la garde de races et de lignées différentes peuvent également être pratiqués dans plusieurs exploitations liées par contrat.

La disposition d'exception qui existe pour les exploitations engagées dans des programmes de croisement incite les grandes exploitations d'élevage en race pure à demander à leur tour des autorisations d'exception pour effectuer des croisements. Mais ayant tout intérêt à maintenir comme telles ces exploitations d'élevage en race pure, nous pensons qu'accorder des facilités aux exploitations s'occupant de croisements dans le secteur de l'élevage porcin ne serait pas forcément favorable.

C'est la raison pour laquelle les dispositions d'exception en matière d'élevage devraient rester limitées à un petit nombre de stations de recherche et d'exploitations d'essais.

Nous avons prévu d'étendre les exceptions aux exploitations qui s'occupent de l'évacuation des déchets au niveau régional, en ce sens qu'elles ramassent les déchets alimentaires, les transforment chez elles en fourrages pour porcs et les utilisent comme tels. Certaines exploitations répondent à ces exigences. Pour pouvoir mettre à profit les investissements qu'elles consentent pour acquérir les véhicules et les installations nécessaires au ramassage et à la transformation et surtout pour assurer des livraisons équilibrées de fourrages à partir de déchets alimentaires dont les quantités sont très variables, ces exploitations ont besoin d'effectifs d'animaux qui peuvent parfois dépasser les plafonds autorisés. Les exceptions se limitent aux porcs à l'engrais, dont l'importance régionale doit être confirmée par les cantons. Ceux-ci devraient également contrôler périodiquement si les conditions nécessaires à l'octroi de l'autorisation sont encore remplies. Les exceptions doivent être limitées aux exploitations existantes.

2103 Lutte contre les partages d'exploitations (art. 19b, 4^e al.)

L'article 8, 2^e alinéa, de l'ordonnance du 26 août 1981 fixant des effectifs maximums pour la production de viande et d'œufs, traite des partages d'exploitation fictifs qu'il s'agit d'empêcher. Dans la plupart des cas, ce n'est qu'en 1992, donc à l'expiration du délai imparti, qu'il sera possible de dresser un bilan, car ce n'est qu'à cette date que les cheptels devront être définitivement réduits de façon à correspondre aux effectifs maximums établis.

Dans un certain nombre de cas, nous avons réussi à éviter des partages d'exploitation fictifs lors de la transformation ou de la vente de porcheries.

Dans la mesure où les animaux sont gardés dans le même complexe de bâtiments, il ne saurait être question d'un partage d'exploitation. Il est impos-

sible, en revanche, d'empêcher des partages effectifs par suite de vente ou d'affermage lorsque les étables sont situées dans des bâtiments nettement séparés les uns des autres.

Nous jugeons opportun que la loi précise que les partages d'exploitation, opérés dans le dessein d'éluider les prescriptions en matière d'effectifs maximums, ne seront pas reconnus.

2104 Amélioration du régime des contributions en faveur des petites et moyennes exploitations

(art. 19c, 1^{er}, 2^e et 3^e al.)

La version actuelle « . . . , de manière qu'en moyenne elles ne compensent que l'avantage économique dont bénéficient les grosses exploitations par rapport à de petites ou moyennes exploitations gérées rationnellement, » s'avère, dans la pratique, d'une application délicate.

Les coûts de production sont déterminés non seulement par la dimension de l'entreprise, mais encore – et ce n'est pas le moindre – par le système de production et de garde. En règle générale, ces systèmes ne sont pas les mêmes pour les petits et grands effectifs. C'est pourquoi il est très difficile de calculer la différence de coûts entre les diverses exploitations n'appartenant pas aux mêmes classes de grandeur.

Par ailleurs, grâce à la formulation que nous proposons, nous pouvons fixer les contributions pour chaque secteur de telle manière qu'elles puissent effectivement améliorer la compétitivité des petites et moyennes exploitations, gérées rationnellement.

Nous avons l'intention d'introduire d'abord les contributions dans les secteurs des porcs et de la volaille. C'est ici, en effet, que les petites et moyennes exploitations sont les plus touchées par la diversité des conditions lors de l'achat de fourrages concentrés, alors que l'affouragement du gros bétail de boucherie se fait essentiellement sur la base de ressources fourragères propres à l'exploitation. L'octroi de contributions dans le secteur des veaux à l'engrais serait préjudiciable aux engraisseurs tirant leur revenu principal de cette activité. Pour améliorer la compétitivité des exploitations s'adonnant principalement à l'engraissement de veaux, le moyen le plus adéquat est le versement de subventions dégressives aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé, ce qui se fait aujourd'hui déjà.

Le versement de contributions pour les veaux de boucherie entraînerait une augmentation du prix des veaux maigres et, par conséquent, un renchérissement exagéré de la matière première des engraisseurs professionnels.

Notre proposition vise à délimiter le droit aux contributions, d'une part, par la fixation d'un effectif et d'un montant maximums et, d'autre part, au moyen de l'établissement de limites inférieures. Les taux des contributions peuvent également être modulés selon le nombre d'animaux de rente détenus.

Il est en outre prévu de ne verser les contributions qu'aux détenteurs d'animaux dont le revenu et la fortune n'excèdent pas un montant maximum

fixé. Nous estimons que l'article 101 de la loi sur l'agriculture constitue une base légale suffisante à cet effet. Selon ledit article, le Conseil fédéral arrête les principes applicables pour fixer les contributions qui doivent être allouées, ainsi que les conditions générales nécessaires à leur octroi. Notre proposition, quant à elle, prévoit de calculer les contributions de manière à favoriser, face aux grandes entreprises, la compétitivité des petites et moyennes exploitations, gérées rationnellement. Comme jusqu'ici, la compensation de l'avantage économique des premières devra servir de base au calcul des montants. Les exploitations tributaires d'une activité accessoire ou d'appoint pourront, elles aussi, bénéficier de contributions, à condition que la source de leur revenu agricole ne provienne pas exclusivement de branches de production sans base fourragère propre, et qu'elles ne dépassent pas la limite de revenu.

Il faut tenir compte des répercussions sur les autres branches agricoles, ainsi que du contexte économique dans son ensemble. Nous avons relevé dans la partie générale que l'introduction de cette mesure suscitait des difficultés de taille. Il s'agit avant tout d'éviter que le versement de contributions ne provoque une extension de la production dépassant largement les besoins du marché.

2105 Introduction du régime de l'autorisation en cas de modification du système d'exploitation des animaux dans des étables existantes

(art. 19d, 1^{er} al.)

L'application actuelle du régime de l'autorisation pour la construction d'étables a démontré que nous ne maîtrisons pas encore entièrement la situation lorsque les conditions d'exploitation subissent certains changements. Ainsi, c'est surtout dans le secteur de l'engraissement de gros bétail qu'à plusieurs reprises, des étables destinées au bétail laitier et à l'élevage ont été affectées à l'exploitation de bétail à l'engrais, sans qu'il ne se soit agi, à vrai dire, de véritables transformations sujettes à autorisation.

Ce ne sont pour l'instant que des cas isolés. Il n'est toutefois pas exclu que si l'on n'arrive pas à recenser toutes ces modifications, il s'ensuive une violation systématique du régime de l'autorisation pour la construction d'étables.

Vu que le blocage des autorisations empêche surtout les petites et moyennes exploitations de s'engager dans la production de viande et d'œufs, les changements que subissent les conditions d'exploitation dans les grandes entreprises essentiellement conduisent non seulement à une surcharge du marché, mais encore à la persistance d'une évolution non souhaitée des structures.

Afin de contrer cette dernière, toute modification survenant dans le système de production de la viande et des œufs devrait être soumise à autorisation, les transformations dans des étables existantes étant assimilées aux nouvelles constructions.

2106 Réexamen de l'autorisation en cas de modification importante des conditions d'exploitation

(art. 19*d*, 3^e al.)

Lorsque nous accordons une autorisation, nous tenons compte des conditions en vigueur au moment de l'introduction de la demande.

Etant donné que certaines catégories d'exploitations (exploitations dont les effectifs dépassent les plafonds autorisés, exploitations n'ayant pas de base fourragère propre) ne peuvent plus obtenir d'autorisation dans le cadre de la procédure normale, il y a danger qu'à la suite de modifications provisoires des conditions d'exploitation, ces entreprises finissent par répondre aux exigences nécessaires en vue de l'octroi de l'autorisation.

On peut, par exemple, envisager des cas où l'exploitation agricole est aliénée mais pas la porcherie, le poulailler ou l'étable pour veaux. L'acheteur ou le fermier de l'exploitation agricole fait à nouveau valoir une demande d'autorisation pour la construction d'étables, autorisation qui doit lui être accordée si les conditions nécessaires se trouvent remplies.

Il faut, dans des cas de ce genre, vérifier si les conditions qui ont précédé l'octroi de l'autorisation sont encore valables et, sinon, adapter, voire retirer l'autorisation.

2107 Assouplissement des dispositions relatives à l'octroi de l'autorisation pour des exploitations qui renoncent à livrer du lait commercial

(art. 19*d*, 4^e al.)

Selon le texte actuel, les autorisations sont accordées en premier lieu à des exploitations qui, pour des motifs de revenu, ont besoin d'être développées. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance fixe une limite de revenu que l'exploitation ne saurait dépasser même après le rattachement des effectifs autorisés. Or les milieux de l'économie laitière reprochent fréquemment que cette façon de faire empêcherait les grandes exploitations vouées à la culture des champs de passer à long terme d'une production de lait à une production de viande ou d'œufs.

L'article 19*d*, 4^e alinéa, complété, tient compte de cette revendication et répond à l'objectif d'une production de viande et d'œufs, adaptée aux conditions locales et fondée essentiellement sur des ressources fourragères propres à l'exploitation.

Le 4^e alinéa, lettre b, précise la version actuelle dans ce sens que des autorisations peuvent être accordées pour la construction d'étables entraînant une augmentation du cheptel existant, dans la mesure où l'effectif général maximum n'est pas dépassé et que les conditions de l'article 19*b*, 3^e alinéa, lettres a et b (cas d'exception), sont remplies.

2108 Procédure en cas d'octroi restreint des autorisations pour la construction d'étables
(art. 19*d*, 5^e al.)

Même en présence de mesures d'orientation sévères, l'équilibre de l'offre et de la demande dans les secteurs des œufs et de la viande est sans cesse compromis (baisse de la consommation, fluctuations des goûts des consommateurs, extension de la production dans les limites des quantités franches). Ce déséquilibre pourrait encore se maintenir à court et à moyen terme, étant donné qu'il y a surcapacité en matière d'étables, surcapacité qu'il s'agit d'abord d'éliminer progressivement.

C'est pourquoi, jusqu'à nouvel ordre, les autorisations pour la construction d'étables ne pourront être accordées que d'une façon restrictive, voire pas du tout. La question se pose de savoir à quelles exploitations il s'agit de réserver les quelques nouvelles capacités de production. Nous sommes d'avis qu'il faut donner la priorité au développement des petites et moyennes exploitations. Remplacer progressivement dans les régions vouées à la culture des champs la production de lait commercial par une production de viande sur une base fourragère propre n'est certes pas une mauvaise idée. Il est toutefois douteux que les quantités de lait ainsi libérées puissent effectivement être réservées pour les petites et moyennes exploitations des régions herbagères et de montagne. Si l'on désire maintenir et promouvoir celles-ci, il faudrait les faire bénéficier en premier lieu des autorisations pour la construction d'étables. Il serait toutefois judicieux, dans certains cas, de permettre aux exploitations renonçant à livrer du lait commercial de produire de la viande, en utilisant principalement une base fourragère qui leur est propre. C'est la raison pour laquelle nous estimons que les groupes d'exploitations mentionnés à l'article 19*d*, 5^e alinéa, ne devraient pas bénéficier de l'octroi des autorisations selon un ordre de priorité, mais être mis sur un pied d'égalité. Ainsi, il pourra être mieux tenu compte de la diversité des conditions.

2109 Mention au registre foncier de la restriction de droit public à la propriété
(art. 19*d*, 2^e al., et 19*e*, 4^e al.)

Aujourd'hui déjà, la mention au registre foncier de l'effectif autorisé est une condition nécessaire en vue de l'octroi d'une autorisation (art. 3 et 13 de l'ordonnance instituant le régime de l'autorisation pour la construction d'étables; RS 916.016). Divers entretiens avec l'Office fédéral du registre foncier ont fait apparaître la nécessité de fixer dans la loi l'obligation de porter cette mention au registre foncier.

2110 Description plus précise de la rentabilité pour le calcul des taxes

(art. 19f, 1^{er} al.)

Selon la version actuelle de l'article 19, 1^{er} alinéa, les taxes perçues en cas de dépassement de la limite fixée pour le cheptel sont calculées de façon que l'exploitation des animaux en surnombre ne soit plus rentable. Or les décisions prises en la matière par les services officiels compétents ont maintes fois été attaquées par des recourants qui jugeaient ces taxes trop élevées. La question de la rentabilité de l'exploitation d'animaux diffère pour chaque entreprise, car elle dépend largement des structures de production et de la taille des exploitations. Toutefois, pour des motifs d'ordre administratif, il est impossible de fixer des taxes différentes pour chaque cas. L'exploitation d'animaux non autorisés finira par devenir non rentable, à moyen et long terme, en raison de la perception de taxes, absorbant chaque année une partie du revenu social de l'exploitation obtenu dans la branche de production concernée. Voulant percevoir les mêmes taxes pour toutes les exploitations pendant une durée assez longue, nous aimerions prendre pour référence le revenu social normalisé, établi entre autres à l'aide des résultats comptables. Le Tribunal fédéral protège d'ailleurs cette pratique actuelle de «grignotage» du revenu social de l'exploitation. Mais dans certains cas, il convient d'être encore plus sévère, notamment lorsque, pour mettre à profit les investissements qu'il a consentis, l'agriculteur continue d'utiliser les installations pour lesquelles il n'a pas reçu d'autorisation, et qu'il va par là même à l'encontre des objectifs posés en matière d'orientation de la production (ATF non publié, F. G. du 23. 11. 82).

2111 Dispositions du projet, valables même sans être expressément mentionnées dans la loi

Nous pensons ici en particulier à deux dispositions que nous avons insérées dans le projet de loi par souci de clarté et de sécurité juridique, et qui resteraient applicables même sans être expressément mentionnées.

Est ainsi valable pour tous la disposition selon laquelle «les partages d'exploitations, opérés dans le dessein d'éluder les prescriptions en matière d'effectifs maximums, ne sont pas reconnus comme tels» (art. 19b, 4^e al.). Il en va de même pour le réexamen des décisions relatives à l'octroi des autorisations (art. 19d, 3^e al.). Si l'une ou l'autre de ces deux dispositions devait être rejetée, on ne saurait en déduire que des partages d'exploitations, opérés au mépris des prescriptions en matière d'effectifs maximums, pourraient être reconnus ou qu'en cas de modification importante des conditions ayant précédé l'octroi des autorisations, il n'y aurait ni adaptation ni retrait de ces dernières.

22 Modification d'autres articles de la loi sur l'agriculture

2201 Prise en charge de denrées fourragères indigènes (art. 21)

L'article 21 actuel a été inséré dans la loi sur l'agriculture lors de sa dernière modification du 22 juin 1979 (RO 1979 2060; FF 1977 I 77) et mis en vigueur le 1^{er} janvier 1980. De graves difficultés affectant le placement de poudre de lait écrémé indigène se trouvent à l'origine de la création d'un article attributif de compétence, pouvant, dans certaines circonstances, astreindre les importateurs de denrées fourragères à prendre en charge des denrées fourragères indigènes. Voici ce que déclarait le Conseil fédéral à cette occasion:

Le droit en vigueur ne permet donc pas d'obliger les importateurs de denrées fourragères à prendre en charge de la poudre de lait écrémé indigène. L'article 21 du projet doit précisément créer cette possibilité, non seulement pour la poudre de lait écrémé, mais pour toutes les matières fourragères. La similitude des denrées fourragères indigènes n'est plus une condition préalable dont dépend l'institution de la prise en charge obligatoire. Il suffit que la marchandise indigène et celle qui est importée soient constituées de produits tombant sous la notion (...) de «denrée fourragère», tels les céréales fourragères, le son, les farines fourragères, les fèves, les tourteaux, les farines de viande et de poisson, ainsi que la poudre de petit-lait, de babeurre et de lait écrémé. (FF 1977 I 205)

On sait que lors des débats parlementaires, sur recommandation de la commission ad hoc du Conseil national, une disposition a été adoptée, exhortant les personnes concernées à essayer d'abord de surmonter les difficultés affectant le placement de matières fourragères indigènes au moyen de solutions à l'amiable. Ce n'est que lorsque ces essais se révèlent infructueux que le Département fédéral de l'économie publique peut instaurer une obligation de prise en charge. La loi ne dit pas, en revanche, qui, le cas échéant, doit supporter les frais de mise en valeur de ces fourrages indigènes pris en charge.

Depuis le 1^{er} juillet 1976, la mise en valeur de poudre de lait écrémé excédentaire est réglée par des accords à l'amiable qui prévoient de taxer les importateurs de denrées fourragères sur l'importation de certains fourrages. Les frais de mise en valeur ne sont cependant pas à la charge des importateurs, vu que les suppléments de prix qui sont également perçus sur les denrées en question sont fixés après déduction du montant de la taxe. Ainsi, en fin de compte, c'est la Confédération qui paie sous forme de suppléments de prix non perçus.

La délégation des finances des deux Chambres fédérales est d'avis que ce mode de financement est contraire à la règle budgétaire du produit brut et exige que celle-ci soit strictement respectée. C'est pourquoi il est prévu d'édicter une ordonnance en matière de subventions qui, elle aussi, partira du principe de la prise en charge bénévole. Mais indépendamment de ce problème qui relève uniquement du droit financier, on peut se demander sur quelle base juridique pourrait bien reposer la prise en charge des coûts par la Confédération.

Il est apparu lors d'un examen plus minutieux que l'article 21 ne couvre pas suffisamment la prise en charge des frais par la Confédération. Il est par conséquent nécessaire de compléter cet article, ce qui peut se faire sur le modèle de l'article 16^{ter}, 5^e alinéa, de la loi sur le blé.

Selon la réglementation proposée, la Confédération devrait pouvoir participer, à titre exceptionnel, à la couverture des frais résultant de l'exécution de mesures obligatoires ou facultatives, lorsqu'il n'est pas possible d'écouler les denrées fourragères indigènes à des prix raisonnables. Il en va ainsi lorsque, comme dans le cas de la poudre de lait écrémé, il y a une différence énorme entre le prix de revient des denrées fourragères et leur valeur nutritive. Par ailleurs, en cas de pléthore de denrées fourragères, on ne saurait raisonnablement demander aux importateurs de les prendre à leur charge à des prix couvrant approximativement les coûts de production. Enfin, on ne saurait exiger des producteurs de céder leur marchandise à des prix correspondant environ à leur valeur fourragère.

Vu les circonstances actuelles, il ne faut guère s'attendre que la Confédération puisse participer de façon substantielle aux frais de mise en valeur de denrées fourragères indigènes autres que la poudre de lait écrémé. Cela pour la simple raison déjà que le taux d'auto-provisionnement atteint pour d'autres denrées fourragères – à quelques exceptions près – est si bas, qu'en appliquant de façon conséquente le régime du contingentement global, on peut adapter l'offre à la demande, sans devoir recourir à des campagnes de mise en valeur d'excédents.

2202 Taxe de remplacement (art. 24a)

2202.1

Diverses ordonnances du Conseil fédéral prévoient une taxe de remplacement, c'est-à-dire des prestations financières de droit public qu'un importateur de produits agricoles doit verser à la Confédération parce qu'il ne remplit pas son obligation de prise en charge de produits indigènes, liée à l'importation. Cette taxe remplace l'obligation de prise en charge. De telles taxes de remplacement sont d'ores et déjà prévues pour les importateurs de semences de céréales fourragères, de féverole et d'abricots (art. 31, 3^e al., de l'ordonnance générale sur l'agriculture; RS 916.01; art. 2 et 3 de l'ordonnance du 12 sept. 1979 concernant le placement et l'importation des semences de céréales fourragères et de féverole; RS 916.112.211), ainsi que pour les importateurs de vin de qualité (statut du vin, art. 28; RS 916.140) et d'aloiaux (ordonnance sur le bétail de boucherie, art. 59; RS 916.341). Mais cette taxe de remplacement, dont les importateurs doivent s'acquitter lorsqu'ils ne remplissent pas leur obligation en matière de prise en charge, n'est pas prévue pour toutes les importations. C'est notamment le cas de la poudre de lait entier.

Le but de cette taxe consiste normalement à compenser l'avantage dont bé-

néficie l'importateur qui, contrairement aux autres importateurs, ne doit pas prendre en charge des produits indigènes.

Ces taxes de remplacement sont des recettes de la Confédération à affectation spéciale et sont pour cette raison versées à des fonds ad hoc, tels que la provision pour la culture des champs et le placement des produits, le fonds vinicole, et le fonds de réserve prévu par l'ordonnance sur le bétail de boucherie.

2202.2

Les taxes de remplacement prévues par le droit rural relèvent du droit public. Elles auraient, en principe, besoin d'une base légale formelle. Il est vrai qu'au cours des dernières années, le Tribunal fédéral a admis des exceptions à ce principe pour certaines catégories de taxes de droit public. Ces exceptions ne sauraient toutefois avoir beaucoup d'incidences sur les taxes dont il est question ici (cf. ATF 105 Ia 144 et 106 Ia 250). Etant donné que dans la loi sur l'agriculture, l'interprétation du terme «dispositions d'exécution» à l'article 117 n'inclut pas la compétence de percevoir des taxes de remplacement, il s'agit de compléter en conséquence cet article.

2202.3

Le libellé de cette compétence dans la loi sur l'agriculture doit avant tout tenir compte du fait que l'obligation des importateurs en matière de prise en charge, avec possibilité d'y substituer une taxe de remplacement, entre en ligne de compte tant pour l'importation de denrées fourragères au sens de l'article 21 que pour celle de produits agricoles qui font concurrence aux produits indigènes, au sens de l'article 23, 1^{er} alinéa. Ce fait plaide en faveur de la création d'un nouvel article (art. 24a) instaurant une compétence générale pour le prélèvement de taxes de remplacement. Il importe de souligner que le versement des taxes de remplacement n'est pas nécessaire ni judiciaire dans tous les cas. Par conséquent, le Conseil fédéral devrait, selon la situation, décider s'il est nécessaire ou non d'introduire une taxe de remplacement. Pour tenir compte de la diversité des conditions, il convient de prévoir deux possibilités. La première solution (cf. art. 24a, 1^{er} al., let. a) permet le versement d'une taxe, même si la prise en charge s'avère nécessaire, mais constituerait pour l'importateur une mesure d'une rigueur excessive (voir la réglementation prévue dans l'art. 59 de l'ordonnance sur le bétail de boucherie; RS 916.341). La deuxième solution (cf. art. 24a, 1^{er} al., let. b) permet à l'importateur de choisir soit la prise en charge de produits indigènes, soit le versement d'une taxe de remplacement (voir la réglementation prévue dans l'ordonnance du 12 sept. 1979 concernant le placement et l'importation des semences de céréales fourragères et de féverole; art. 2 et 3; RS 916.112.211).

Le montant des taxes ne saurait être chiffré dans la loi; seul le principe doit

y être fixé. Il doit l'être de manière à éviter que l'importateur ne bénéficie d'un avantage lorsqu'il ne prend pas à sa charge des produits indigènes.

2202.4

Il conviendrait de placer sur un même niveau le versement d'une taxe de remplacement et les autres prestations, reconnues par le Conseil fédéral, qui sont destinées à promouvoir le placement des produits indigènes. Selon les circonstances, l'obligation de prise en charge ou la taxe de remplacement peuvent ne pas être suffisantes. C'est, du moins, ce que l'on a constaté en son temps lors de la commercialisation des semences de céréales fourragères: les prix favorables incitent les importateurs à choisir la taxe de remplacement, d'où des difficultés de mise en valeur pour la production indigène. Pour voir la situation s'améliorer, il fallut attendre l'adoption d'une *garantie collective de mise en valeur* par les importateurs groupés depuis le 10 novembre 1954 au sein de la Société coopérative des importateurs de semences de céréales fourragères. Cette dernière s'engageait par contrat, envers l'Office fédéral de l'agriculture, à placer la production indigène de semences d'avoine et d'orge, de maïs et de féverole (voir également l'art. 2, 1^{er} al., de l'ordonnance déjà citée du 12 sept. 1979 concernant le placement et l'importation des semences de céréales fourragères et de féverole).

2202.5

Le fait de prévoir dans la loi la compétence de prélever une taxe de remplacement ou d'arrêter une mesure analogue n'apportera pratiquement aucune modification, dans la mesure où la réglementation actuelle sur les taxes de remplacement continue d'être appliquée.

2203 Remarques générales sur la multiplication des variétés végétales (art. 41 ss)

Le troisième titre de la loi sur l'agriculture, consacré à la production végétale, ne contient qu'un seul et unique article sur la sélection des plantes (art. 40). Il peut paraître surprenant que le législateur ne se soit pas, jusqu'à ce jour, penché sur des domaines aussi importants que la production et le commerce des semences.

Le Conseil fédéral n'a cependant pas méconnu l'importance des variétés, comme en témoigne le message accompagnant la loi sur l'agriculture (FF 1951 I 214 ss). Aujourd'hui plus que jamais, la sélection de variétés de bonne qualité, ainsi que la mise à disposition, en temps de paix déjà, de semences en quantité et en qualité suffisantes, représentent les conditions indispensables à une production végétale fructueuse. Une importance toute particulière doit être néanmoins accordée à l'existence d'un système de production efficace, permettant de subvenir aux besoins en semences du pays

en cas de crise. Une pénurie de semences appropriées créerait de sérieux problèmes d'extension de la production végétale, ou rendrait même impossible une telle extension. Dès lors, le maintien d'un potentiel suffisant de production de semences indigène constitue un devoir national.

A cet effet, il est indispensable d'examiner le rendement des variétés indigènes et étrangères aux fins de pouvoir, en cas de nécessité, les mettre à la disposition de l'agriculture suisse. Pour les raisons invoquées ci-dessus, l'on s'efforce également de multiplier certaines variétés étrangères. Ces tâches avaient, à l'époque, été confiées aux stations fédérales de recherches qui, dans leurs travaux, s'attachaient la collaboration des associations de sélectionneurs.

Aujourd'hui, la multiplication et la production de semences reconnues (certifiées) sont aux mains d'une vingtaine d'associations régionales de sélectionneurs. Bien que les producteurs indépendants puissent, théoriquement, bénéficier de la certification, le cas ne se présente pratiquement jamais. L'association de sélectionneurs n'est pas seulement productrice mais aussi vendeuse de semences. Elle met sur le marché, en emballages plombés, les semences certifiées produites par ses membres, traitées dans ses propres centrales. Elle assume également diverses fonctions de surveillance et de contrôle dans le cadre de la procédure de certification, en partie sur demande des stations de recherches. Les associations de sélectionneurs sont groupées dans la Fédération suisse des sélectionneurs.

Il se trouve que, dans les domaines des obtentions végétales et de la multiplication des variétés, la législation accuse un certain retard sur les progrès techniques. A l'époque où fut élaborée une loi fédérale sur la protection des obtentions végétales, l'on avait bien envisagé d'y inclure des dispositions sur le commerce des semences (LF du 20 mars 1975 sur la protection des obtentions végétales; RS 232.16; FF 1974 I 1474); mais cette intention fut abandonnée par la suite. Il s'ensuivit qu'il fallut légiférer à un échelon inférieur. Ainsi, la liste officielle des variétés céréalières, publiée par l'Office fédéral de l'agriculture, a pour base légale le Livre des semences (RS 916.052) qui, formellement, a valeur d'une ordonnance départementale fondée sur les prescriptions concernant les matières auxiliaires de l'agriculture (art. 70 ss de la loi sur l'agriculture).

La base légale de ladite liste paraît discutable dans la mesure où celle-ci prétend limiter le commerce des semences aux variétés admises (art. 23, 1^{er} al. du Livre des semences). Dans l'intérêt de la sécurité du droit, il paraît impératif d'ancrer expressément les dispositions en question dans la loi sur l'agriculture (art. 41 et 41a du projet). Le fait d'inclure ces dispositions implique le réexamen de l'ordre actuel des compétences concernant la publication des listes de variétés et la promulgation des règles de procédure appropriées.

L'adoption d'un nouvel article 41b traitant de la certification des semences repose sur des considérations similaires. Certes, l'article 40 de la loi sur l'agriculture présuppose un système de visites de cultures et de certification, mais il ne règle pas les compétences dans le détail. Ainsi, la réglemen-

tation actuelle des stations de recherches agronomiques se fonde, pour l'essentiel, sur les prescriptions concernant les matières auxiliaires de l'agriculture.

Alors que l'article 41c sur la commercialisation de matériel de multiplication fixe dans la loi la situation juridique actuelle, l'article 41d inaugure un champ d'action nouveau. Il prévoit en effet que la mise en place de certaines cultures de plein champ peut, en cas de nécessité, être liée à l'obligation de respecter un intervalle de sécurité entre les cultures réservées à la multiplication et les autres. Par ailleurs, certaines conditions se trouvant remplies, il sera loisible de réserver à la culture des semences de certaines espèces ou variétés une zone de production déterminée.

La modification des dispositions pénales, prévues à l'article 112, a pour objectif de combler une lacune en rapport avec les importations et le commerce des semences importées, fortement ressentie aujourd'hui.

2204 Liste des variétés (art. 41)

Le 1^{er} alinéa en donne la définition: c'est un répertoire des variétés qui se prêtent à la culture en Suisse. En sa qualité d'auxiliaire officiel, la liste garantit que les variétés qu'elle énumère ont été choisies en fonction de critères purement techniques et objectifs. Elle apporte donc un certain ordre dans l'assortiment des variétés offertes, dont la diversité peut prêter à confusion, évitant par là-même le risque d'une baisse de la qualité. L'on protège ainsi l'agriculture et les entreprises procédant à la mise en valeur des produits végétaux en leur épargnant des pertes dues à des variétés inappropriées. En outre, le consommateur aura la garantie de ne trouver sur le marché que des produits irréprochables.

Les listes de variétés doivent se limiter aux cultures pour lesquelles elles répondent à un besoin évident. C'est incontestablement le cas pour les céréales panifiables et fourragères, le maïs et les pommes de terre, qui jouent un rôle prépondérant dans la production agricole indigène. Mais, la faculté laissée au Département fédéral de l'économie publique permet d'envisager par la suite une extension progressive des listes en question aux cultures qui, pour le moment, n'entrent pas en considération. A ce sujet, l'on consultera toujours les milieux intéressés (organisations agricoles, commerce, industries de transformation).

Il faut dire cependant que les variétés de légumes ne se prêtent guère à l'inclusion dans une liste obligatoire étant donné la lenteur de la procédure d'admission. En effet, la rotation des variétés de légumes s'effectue à un rythme très rapide et à intervalles rapprochés. Chaque année, dans le monde entier, les obtenteurs offrent un grand nombre de variétés nouvelles; en Suisse, l'assortiment de légumes n'en comprend pas moins de 600 à 800. C'est la raison pour laquelle il est expressément prévu que ces dispositions ne s'appliquent pas aux légumes. Cela n'empêchera pas les stations de re-

cherches et les associations maraîchères d'établir des listes d'assortiments comprenant les variétés recommandées (cf. ch. 2207).

Les listes de variétés doivent pouvoir être adaptées aux modifications de la situation: abandon des variétés surannées, admission de nouvelles obtentions offrant des perspectives intéressantes. C'est pourquoi le 2^e alinéa prévoit que la liste des variétés doit être revue à intervalles réguliers.

2205 Admission

(art. 41a)

Seules sont admises à figurer sur une liste de variétés les obtentions ayant prouvé leur aptitude culturale dans les conditions propres à notre pays, cela à la suite d'essais effectués par les soins des stations de recherches ou – sous la direction de celles-ci – par des organisations ou des services cantonaux spécialisés (1^{er} et 2^e al.). Actuellement, les stations de recherches choisissent, de leur propre initiative ou sur demande, les variétés qui leur paraissent intéressantes. Il n'y a pas obligation d'examiner une variété déterminée.

Le 3^e alinéa attribue au Département fédéral de l'économie publique la compétence de lier l'admission d'obtentions étrangères à certaines conditions et charges. Ce faisant, il a surtout envisagé l'obligation imposée aux obtenteurs étrangers de permettre une multiplication appropriée en Suisse des variétés qu'ils ont créées (cultures sous licence). C'est là une question qui pourrait devenir d'actualité lorsqu'il s'agira de maintenir chez nos producteurs de semences, travaillant surtout avec des variétés suisses, une motivation suffisante, et de conserver le «know how» indispensable.

C'est au Département fédéral de l'économie publique qu'il appartiendra dorénavant de régler les détails concernant l'examen des variétés et la teneur de la liste des variétés (4^e al.). Pour l'heure, les produits de grandes cultures sont encore soumis au régime déterminé par un règlement de l'Office fédéral de l'agriculture datant du 25 mai 1976 (pas publié dans le RO).

2206 Certification du matériel de multiplication

(art. 41b)

Le procédé de la certification cherche à favoriser la production, sous contrôle officiel, de semences de qualité supérieure (1^{er} al.). Il est préférable d'utiliser le terme «matériel de multiplication» plutôt que celui de «semences», étant donné qu'il est de portée plus générale. Contrairement à ce qui se passe avec l'examen des variétés et leur admission au répertoire officiel de celles-ci, la certification ne préjuge pas de l'aptitude à la culture d'une variété donnée, mais cherche plutôt à déterminer en chaque cas si le matériel de multiplication produit, préparé, conditionné, étiqueté et vendu sous contrôle officiel répond à des exigences précises. Ces dernières portent notamment sur la pureté variétale et technique, la teneur en graines adventives, la faculté germinative, l'état sanitaire et la teneur en eau.

La certification des semences de grandes cultures se fait actuellement selon le règlement du 25 mai 1976 des stations de recherches agronomiques, approuvé par l'Office fédéral de l'agriculture, celle des plants de pommes de terre, conformément au règlement du 25 mars 1966, également édicté par lesdites stations (ces deux règlements ne sont pas publiés dans le RO). Il est prévu qu'à l'avenir il appartiendra au Département fédéral de l'économie publique d'édicter les prescriptions y relatives.

Le terme «matériel de multiplication» est défini au 2^e *alinéa*. La définition reprend la teneur de l'article 12, 2^e *alinéa*, de la loi du 20 mars 1975 sur la protection des obtentions végétales (RS 232.16). Une distinction est faite entre le matériel à reproduction générative (sexuée) et le matériel à reproduction végétative. Sont en principe multipliés par graines, entre autres, le blé, le seigle, ainsi que le chou-fleur et les betteraves sucrières. Parmi les végétaux multipliés par procédé végétatif, nous citerons par exemple les fraises et la vigne.

Au 3^e *alinéa*, la fonction de contrôle des stations fédérales de recherches agronomiques concernant la production, le conditionnement et la vente de matériel de multiplication dans le cadre de la procédure de certification, est ancrée dans la loi. La Fédération suisse des sélectionneurs et ses sections continueront à assumer des tâches importantes dans ce domaine.

2207 Commercialisation

(art. 41c)

L'existence de listes de variétés établies par le Département fédéral de l'économie publique a pour conséquence juridique que seul le matériel de multiplication certifié des variétés y figurant peut être mis dans le commerce. Il paraît en effet logique de lier l'établissement d'une liste des variétés avec la certification, puisque tous deux poursuivent le même but: la production de semences et de plants ne laissant rien à désirer quant à la qualité et à l'aptitude culturale dans les conditions de notre pays.

En tant que les listes des variétés ont force obligatoire, il est fait une différence entre la liste officielle et celle qui se borne à des recommandations, telle qu'elle continuera à exister dans le domaine des variétés non touchées par les présentes dispositions (voir ch. 2204). Aujourd'hui déjà, les listes des variétés officielles concernant les céréales et les pommes de terre ont force obligatoire et pour la culture et pour la commercialisation (art. 17, 2^e al., en liaison avec l'art. 23, 1^{er} al., du Livre des semences; art. 3 de l'ACF du 28 déc. 1955 concernant la production et l'importation de plants de pommes de terre; RS 916.113.11).

2208 Prescriptions d'isolement

(art. 41d)

Les cultures d'espèces ou de variétés allogames (le maïs par ex.) réservées à la multiplication des semences, doivent être protégées contre toute interfé-

rence qui risquerait de contrarier la pollinisation voulue et de réduire à néant tout un programme de sélection. Il est par exemple indispensable de prévoir des intervalles de sécurité – qui, selon les conditions topographiques, peuvent s'étendre jusqu'à 200 m – lorsque des cultures de maïs destinées l'une à la production de semences, l'autre à l'affouragement, sont situées à proximité l'une de l'autre, tout en appartenant à des variétés différentes. C'est la seule façon d'éviter une pollinisation indésirable des plantes porteuses de semences. Le respect d'intervalles de sécurité peut cependant être exigé aussi pour des motifs d'ordre phytosanitaire.

En principe, cet intervalle de sécurité est déjà exigé. Mais il peut arriver, dans certains cas, que l'on s'achoppe à des problèmes de voisinage ou à des exigences financières dépassant de loin le montant d'un dédommagement approprié. La loi présente là une lacune, source de conflits, que nous demandons au législateur de combler.

La teneur proposée du 1^{er} alinéa accorde – comme par le passé – la priorité aux solutions de conciliation entre les parties. Le canton ne peut imposer le respect d'un intervalle de sécurité qu'en cas de conflit. Les mesures préconisées interdisent la présence dans le rayon en question de cultures similaires (par ex. pas de maïs destiné à l'affouragement jouxtant un champ de plantes destinées à la production de semences de maïs d'une autre variété, maïs du blé, etc.). Le cas échéant, l'autorité cantonale doit avoir la possibilité de délimiter des régions d'un seul tenant, réservées à la production de matériel de multiplication. Seule la culture de certaines espèces ou variétés est donc autorisée dans ces régions (2^e al.).

C'est dans cette intention bien précise que cette compétence a été déléguée aux cantons, car la production de semences et de plants joue un rôle dont l'importance varie fortement d'une région à l'autre. Ainsi, la production de semences de maïs – qui dépend tout particulièrement du respect d'un intervalle de sécurité – se situe essentiellement au Tessin; elle couvre environ 20 à 30 pour cent des besoins du pays.

Une telle atteinte au droit de propriété des voisins implique nécessairement le versement d'une indemnité, lorsqu'il n'est pas possible d'envisager un déplacement des cultures. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, il appartient au canton de déterminer le montant de ladite indemnité (3^e al.).

Le 4^e alinéa donne compétence au Département fédéral de l'économie publique d'édicter des prescriptions d'exécution. Celui-ci pourrait par exemple établir des directives concernant les intervalles de sécurité à respecter.

2209 Simplification de la procédure en cas de recours contre des appréciations d'animaux (art. 107)

Dans deux arrêts récents (l'arrêt Blatter a été publié, ATF 107 Ib 279), le Tribunal fédéral a statué que la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110) présentait une véritable lacune dans son article 99, lettre f, et que tout comme pour les examens professionnels chez les humains, les recours

de droit administratif n'étaient pas recevables contre des appréciations d'animaux. D'une part, le recours au Conseil fédéral n'est recevable que contre les décisions du Département fédéral de l'économie publique (art. 72 de la loi fédérale sur la procédure administrative; RS 172.021); d'autre part, les appréciations d'animaux se font par des organisations ou des commissions compétentes, et un recours de droit administratif peut être adressé contre leurs décisions à l'Office fédéral de l'agriculture. Il résulte de cette situation que la voie de recours implique quatre instances, ce qui est inutile et déraisonnable. Précisément dans le domaine des appréciations d'animaux, il est tout indiqué de simplifier la procédure. Tant de choses y dépendent de connaissances professionnelles spécifiques et doivent être évaluées sur-le-champ, que des vérifications ultérieures de la décision n'ont que fort peu de sens, sauf, par exemple, en cas de vice de procédure flagrant. A l'instar de la solution préconisée par la loi sur la formation professionnelle, nous proposons par conséquent de laisser au Département fédéral de l'économie publique le soin de vérifier en dernière instance les décisions sur recours prises par l'Office fédéral de l'agriculture en matière d'appréciations d'animaux.

2210 Sanctions en cas de violation des articles 41 ss (art. 112)

Les obligations des particuliers découlant des articles 41c et 41d se trouvent ainsi protégées par le droit pénal.

2211 Compétence législative (art. 117)

2211.1

Dans son article 117, la loi sur l'agriculture stipule que le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la loi. Selon le 1^{er} alinéa, cette tâche incombe au Conseil fédéral d'une façon tout à fait générale. Par exécution, on entend toutes les mesures nécessaires pour qu'une loi soit appliquée de façon effective et conforme au droit. Quant au 2^e alinéa, il règle, parmi toutes les mesures d'exécution, la compétence d'arrêter les «dispositions d'exécution nécessaires», c'est-à-dire les ordonnances (prescriptions détaillées, ayant force obligatoire, visant à l'exécution de la loi). Selon le 2^e alinéa, le Département fédéral de l'économie publique et les services subordonnés à celui-ci ne sont compétents pour édicter de telles ordonnances que «dans la mesure» où la loi les en charge. L'octroi d'une telle compétence législative au Département se retrouve à dix reprises dans la loi: dans l'article 19 – limitation des importations de denrées fourragères et prélèvement de suppléments de prix; dans l'article 21 – conditions et charges générales liées à l'importation de denrées fourragères, instauration de la prise en charge de fourrages indigènes par les importateurs; dans l'article 24, 3^e alinéa – octroi de permis pour les exportations; dans l'article 42 – encouragement de l'uti-

lisation du raisin à des fins autres que la fabrication de produits alcooliques. Seul l'article 76 mentionne des services subordonnés, auxquels le Département fédéral de l'économie publique peut déléguer certaines attributions en matière de contrôle.

2211.2

Au cours des ans, il s'est avéré que l'article 117, 2^e alinéa, délimitait de façon trop étroite la compétence du Département fédéral de l'économie publique d'arrêter des dispositions d'exécution. Le libellé de l'article 117 ne comprend même pas la disposition généralement prévue dans le droit fédéral, selon laquelle le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'arrêter des ordonnances. Par contre, la compétence d'édicter des règles de droit ne peut être déléguée à des groupements ou offices que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale l'autorise expressément (voir la réglementation de base dans la loi sur l'organisation de l'administration, art. 7, 5^e al.; RS 172.010).

Cette situation juridique avait et a toujours pour conséquence que le Conseil fédéral ne peut déléguer autant qu'il le voudrait la compétence au Département fédéral de l'économie publique pour se décharger et pour faciliter les travaux législatifs. Ce besoin de simplification n'existe pas au niveau des relations entre départements et offices, de sorte que l'on peut renoncer à une autre délégation de compétence.

2211.3

L'article 117, 2^e alinéa, nouvelle formule, habilite désormais le Conseil fédéral à déléguer au Département, d'une façon générale, la compétence d'édicter des dispositions d'exécution. Le rajout «à moins que la loi ne règle différemment cette compétence» tient compte du fait que, comme nous l'avons déjà mentionné, divers passages de la loi habilient le Département fédéral de l'économie publique à édicter des dispositions d'exécution (voir, p. ex., l'art. 19, 1^{er} al.). Cette réglementation ne doit pas être modifiée.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

311 Articles 19 ss

Le versement de contributions aux petites et moyennes exploitations, qui devraient leur permettre d'améliorer leur compétitivité par rapport aux grandes exploitations, entraîne des dépenses supplémentaires. En limitant les contributions aux petits cheptels et aux catégories d'animaux ne permettant pas aux exploitations d'améliorer par d'autres moyens leur compétitivité, nous estimons qu'il en résultera une dépense annuelle de quelque 20 millions de francs pour la Confédération.

La commission du Conseil national, chargée en 1978 de préparer la révision de l'article 19 de la loi sur l'agriculture, avait estimé des dépenses allant de 37 à 67 millions de francs, suivant le montant fixé par contribution (76.101: Rapport de la commission du Conseil national du 7 septembre 1978, p. 39; FF 1978 II 1419). Bien que la nouvelle proposition ne tende pas uniquement à compenser l'écart économique entre les diverses exploitations, nous prévoyons des dépenses un peu moins importantes. En limitant les contributions aux seules exploitations paysannes, nous réduisons le nombre des ayants droit. Par ailleurs, aucune contribution n'est, par exemple, prévue actuellement pour le gros bétail et les veaux à l'engrais (cf. section A, ch. 2104). La réduction considérable des moyens prévus rabaissera le plafond des contributions par exploitation. En outre, il faudra limiter les contributions à un nombre d'animaux plus réduit qu'à l'heure actuelle.

Un versement de contributions ne saurait être envisagé que si l'augmentation des dépenses qui en résulte ne se fait pas au détriment d'autres secteurs agricoles.

L'adaptation des autres articles 19 ss n'entraîne aucune dépense supplémentaire.

312 Article 21

Il a été dépensé, en 1980 et 1981, environ 26 millions de francs pour la mise en valeur du lait écrémé.

En ce qui concerne la production de lait commercial en 1982, son volume a été inférieur, ce qui a permis de mettre en valeur la poudre de lait écrémé sans recourir à des dépenses supplémentaires.

Comme de toute manière, il convient d'abord d'essayer de mettre les denrées fourragères en valeur sans que la Confédération ne participe aux frais, des dépenses supplémentaires ne devraient être consenties que lorsque les excédents dépassent une certaine limite. Par conséquent, il n'en résulterait pas pour la Confédération des frais qui reviennent chaque année. Leur montant dépend de l'importance des campagnes et doit être calculé dans chaque cas.

313 Autres articles

La modification des autres articles n'aura aucune incidence financière.

32 Effets sur l'état du personnel

Si l'on veut réduire au maximum les besoins supplémentaires en personnel fédéral, il faut pouvoir compter sur une *collaboration substantielle de la part des cantons* au niveau de l'exécution: une étude sur l'octroi des contributions l'a démontré, Il importera que les bénéficiaires déclarent eux-

mêmes leur droit à la contribution, ce qui permettra de simplifier l'application de la mesure. Il sera cependant nécessaire de contrôler, ne serait-ce que par sondages, les données fournies. Etant donné la nécessité de calculer la part de revenu des diverses branches de production, la classification des petites et moyennes exploitations paysannes par rapport aux autres détenteurs de bétail exigera des efforts considérables. *Cette tâche devra, elle aussi, être assumée par les offices cantonaux désignés à cette fin.* Si le calcul des contributions devait être exécuté à partir d'un service central de traitement électronique, les cantons devraient fournir les données sous une forme permettant de les introduire dans la banque de données, sans qu'il ne s'ensuive des frais supplémentaires pour les contrôler et les adapter.

L'effectif supplémentaire de personnel au niveau fédéral variera suivant que les contributions seront versées aux petites et moyennes exploitations dès avant ou pendant l'achèvement de la procédure de cessation d'exploitation ou de réduction volontaire de cheptels importants. Si l'application simultanée des deux mesures devait s'étendre sur une période prolongée, cela supposerait un effectif supplémentaire d'au moins cinq ou six personnes, alors que trois à quatre collaborateurs suffiraient dans l'autre cas. Cela suppose de toute façon une calculation et un versement de contributions décentralisés, à l'instar de ce qui se fait pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail et pour celles qui sont prévues pour l'exploitation agricole du sol.

Tout comme pour le financement (ch. 311), il s'agit ici de formuler la réserve suivante: la mesure envisagée ne pourra être appliquée qu'à la condition que l'on puisse disposer des services nécessaires à son exécution. En effet, si l'effectif de personnel administratif reste inchangé, et que les tâches à accomplir ne cessent de croître, il deviendra toujours plus difficile de recruter du personnel pour de nouveaux projets.

En ce qui concerne les *autres mesures* (régime de l'autorisation pour la construction d'étables, effectifs maximums, réduction et cessation), elles ont, jusqu'à maintenant, pu être appliquées avec un minimum d'effectifs de personnel supplémentaires, étant donné qu'un blocage temporaire des autorisations pour la construction d'étables a été instauré, et cela pour la plupart des catégories d'animaux relevant de la production de viande et d'œufs.

L'introduction de quantités franches, dans les limites desquelles aucune autorisation n'est nécessaire, diminue, elle aussi, les tâches de contrôle. Cette mesure présente toutefois l'inconvénient de ne pas pouvoir empêcher une augmentation des capacités à l'intérieur des limites fixées, ce qui rend plus difficile une orientation de la production. Le personnel dont on dispose à l'heure actuelle ne permet pas de pratiquer des contrôles suffisamment efficaces. Les interventions croissantes de la part de l'Etat entraînent également une surcharge de travail considérable pour les services juridiques à tous les échelons.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Il est vrai que le rapport du 16 janvier 1980 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979 - 1983 (FF 1980 I 586) ne mentionne pas expressément le présent projet de loi. Celui-ci est toutefois étroitement lié au traitement de l'initiative sur les denrées fourragères.

5 Constitutionnalité du projet

Tout comme la loi sur l'agriculture, les articles faisant l'objet de la présente revision se fondent sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution. Leur constitutionnalité est donc établie.

B. Prise de position sur l'initiative de la commission du Conseil national

1 Introduction

La commission du Conseil national, chargée du traitement de l'initiative sur les denrées fourragères, a, de son côté, élaboré des propositions en vue de modifier la loi sur l'agriculture. Elles ont été soumises à la procédure de consultation en même temps que le projet du Conseil fédéral. Une modification de la loi dans le sens proposé par la commission aurait pour conséquence que toutes les revendications posées par l'initiative feraient loi, ce qui rendrait l'initiative populaire sans objet. Dans le message du 19 août 1981 sur l'initiative populaire (FF 1981 III 502), nous avons déjà relevé qu'il ne serait pas nécessaire de procéder à une modification de la constitution pour atteindre les objectifs visés par les auteurs de l'initiative.

2 Points communs entre les propositions de la commission du Conseil national et les nôtres

Sur le fond, les conceptions de ladite commission et les nôtres concordent dans une large mesure quant aux objectifs à atteindre dans le secteur de la production animale.

Il s'agit principalement:

- d'orienter l'utilisation des denrées fourragères étrangères de telle façon qu'il n'en résulte aucun excédent;
- de mettre à profit de façon optimale les réserves disponibles pour la production de fourrages indigènes;
- de laisser la production animale en priorité aux agriculteurs;
- de limiter la production des denrées alimentaires d'origine animale dans les centres de production qui ont recours, dans une très large mesure ou de manière exclusive, à l'achat de denrées fourragères;

- d'améliorer la compétitivité des petites et moyennes exploitations paysannes gérées rationnellement par rapport aux grandes entreprises.

Ces objectifs communs ont permis d'arriver à un consensus en ce qui concerne les modifications prévues à l'article 19:

- Les contributions doivent être versées aux petites et moyennes exploitations *paysannes*. En sont exclues les exploitations sans base fourragère propre ou celles dont le revenu provient principalement d'activités non agricoles;
- Il faut empêcher les partages fictifs d'exploitations, opérés dans le dessein d'é luder les prescriptions en matière d'effectifs maximums;
- En ce qui concerne les prescriptions en matière d'effectifs maximums, les exceptions ne doivent porter que sur des cas peu nombreux et bien déterminés;
- Les contributions visant à maintenir et à promouvoir les petites et moyennes exploitations gérées rationnellement doivent être fixées de manière à apporter une amélioration effective de leur compétitivité face aux grandes entreprises;
- L'octroi des autorisations pour la construction d'étables doit tenir compte dans une mesure raisonnable des conditions particulières à l'exploitation du bétail laitier.

3 Divergences entre la conception de la commission du Conseil national et nos propositions

31 Denrées fourragères: répartition équitable ou attribution aux exploitations

Alors que l'on constate une grande similitude en ce qui concerne les *objectifs* visés, il existe en revanche des divergences quant aux *moyens* de les atteindre, sur une question fondamentale principalement.

La commission du Conseil national (ci-après commission) maintient que pour orienter la production animale, il faut avant tout limiter les importations et répartir équitablement les denrées fourragères disponibles.

Certes, cette proposition est séduisante dans la mesure où elle apporterait une solution intégrale du problème, ainsi que la commission le relève à plusieurs reprises dans son rapport.

Mais elle ouvre la voie à un dirigisme total dans les exploitations spécialisées dans la transformation animale.

S'ajoute à cela qu'il est impossible de trouver une solution intégrale du problème, et ce pour les raisons suivantes: Selon la catégorie d'animaux dont il s'agit, les bases de production sont si différentes que les buts visés ne sauraient être atteints par la seule attribution de denrées fourragères. Ainsi, le rapport de la commission du Conseil national constate que les réserves en fourrages grossiers ne sont pas mises à profit de façon optimale dans notre pays. Il serait possible d'accroître encore la production de lait par une meilleure exploitation de la base fourragère. Nous sommes du même avis.

Si cette condition se trouvait remplie, on ne pourrait toutefois pas efficacement orienter la production de lait en limitant les importations de fourrages. Il en va de même pour l'engraissement du bétail bovin. Il ressort du tableau 19 du rapport de la commission que seuls 4 à 5 pour cent des fourrages concentrés utilisés vont à ce secteur. Vu la modestie de cette part dans la consommation globale, il est exclu d'orienter la production de viande de bœuf au moyen de l'attribution de fourrages concentrés.

Il appert des considérations qui précèdent que la branche principale de la production animale (bétail bovin), qui représente une part d'environ 53 pour cent du rendement brut épuré de l'agriculture, ne saurait être orientée au moyen d'une attribution de fourrages concentrés. Cela revient à dire que pour les seules productions de porcs et de volailles, il faudrait déjà établir une *réglementation exhaustive des denrées fourragères*, sans que l'on puisse pour autant escompter une orientation fructueuse de ces branches de production.

Ce sont plus particulièrement les exploitations détenant des cheptels porcins importants, voire très importants, qui utilisent très souvent, dans une mesure plus ou moins forte, des résidus de l'alimentation humaine (petit-lait, lait écrémé, déchets de viande et d'autres aliments). Elles ne seraient guère touchées par une limitation des denrées fourragères. Il serait, en revanche, nécessaire de se montrer libéral dans l'octroi des exceptions consenties en faveur des petites exploitations agricoles et de celles qui se vouent à l'économie herbagère, de sorte qu'une augmentation du volume global des fourrages attribués n'est pas exclue.

Nous sommes persuadés que les mesures déjà prévues par la loi seraient sensiblement plus efficaces si l'on parvenait encore à les renforcer quelque peu au moyen des modifications proposées ici. La diversité des conditions climatiques, topographiques et structurelles qui règnent dans notre pays nous oblige plutôt, pour atteindre ces objectifs, à recourir à un train de mesures semblable à celui qui existe déjà aujourd'hui.

Vous trouverez à la page suivante une brève énumération de ces mesures et de leurs effets.

Cet important train de mesures ne supprime toutefois pas l'obligation des producteurs, et en particulier des organisations agricoles, de prêter attention aux possibilités de commercialisation et d'éviter d'inonder les marchés de leurs produits sans tenir compte des besoins.

La loi sur l'agriculture ne fournit aucune garantie illimitée en matière de prix et de commercialisation. Exception faite de la réglementation sur le lait, les prix devront, à l'avenir également, avoir pour fonction de régulariser la production animale.

En sus des mesures préconisées à l'article 19, la réglementation appliquée jusqu'ici en matière de denrées fourragères s'est également révélée efficace. Il suffit de se référer aux tableaux 3 et 4 du rapport de la commission du Conseil national. Il ressort du premier que la quote-part des denrées fourragères étrangères, calculée par rapport à l'ensemble de la consommation,

accuse depuis 1976 une tendance à la baisse tant en ce qui concerne l'énergie métabolisable que pour ce qui est des protéines digestibles.

Mesures	Effets
* Contingentement global des importations de fourrages	Meilleure utilisation de la base fourragère du pays.
* Suppléments de prix sur les fourrages importés	Renchérissement des fourrages concentrés achetés, d'où encouragement de la production de fourrages indigènes. Moyen pour encourager la culture des champs et le placement du bétail provenant de la région de montagne; moyen pour paiements directs.
* Régime de l'autorisation pour la construction d'étables	Lutte contre la création de nouvelles exploitations sans base fourragère propre. Frein à la production.
* Effectifs maximums	Réduction des gros cheptels à des effectifs tolérables. Diminution de production de ces cheptels.
* Réduction et cessation d'exploitation assorties du versement de contributions	Limitation de la production des exploitations à gros effectifs et création de réserves de production.
Contributions aux petites et moyennes exploitations	Amélioration de leur compétitivité face aux grandes exploitations.
Contingentement des effectifs d'animaux	Mesure prévue en dernière extrémité dans le secteur des porcs (nécessitant la mise en œuvre de moyens importants)
* Mesures déjà appliquées.	

Se référant au tableau 4, le rapport de la commission relève que le taux d'auto-approvisionnement en fourrages concentrés se situe au même niveau qu'il y a vingt ans, alors que la part des importations était bien plus élevée à la fin des années soixante et au début des années septante. Cela signifie, d'une part, que l'on est parvenu à réduire considérablement la proportion des fourrages concentrés étrangers depuis quelques années et, d'autre part, que leur consommation avait déjà atteint un certain volume avant l'amorce

de changements structurels dans les exploitations de production animale (tableaux 5, 6 et 7 du rapport de la commission). En d'autres termes, les petites et moyennes exploitations paysannes dépendent, elles aussi, assez fortement de l'achat de fourrages concentrés.

Dans le message du 19 août 1981 (81.047) sur l'«Initiative populaire contre les importations excessives de denrées fourragères et les «fabriques d'animaux», ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol», nous avons déjà relevé cette interdépendance et expliqué pourquoi une attribution de denrées fourragères à chaque exploitation entraînerait des dépenses démesurées sur le plan administratif. Celles-ci, tant du point de vue financier que de celui du personnel, seraient sans commune mesure avec les effets attendus.

Les raisons que nous venons de mentionner nous confortent dans notre opinion que la production animale ne saurait être orientée au moyen de l'attribution de fourrages concentrés à chaque exploitation, et qu'une disposition légale en la matière ne ferait que donner de faux espoirs.

L'obligation des importateurs de répartir équitablement leur marchandise équivaldrait, de par ses effets, plus ou moins à une attribution au niveau de chaque entreprise, étant donné qu'ici aussi il serait nécessaire d'édicter des dispositions sur la manière de répartir ces livraisons et qu'un contrôle sévère serait indispensable. C'est un groupe de travail, mandaté par la commission chargée d'examiner l'initiative sur les denrées fourragères, commission constituée le 10 octobre 1979 par le Département fédéral de l'économie publique, qui procéda à une analyse approfondie des problèmes liés à la répartition équitable des fourrages. Ce groupe de travail arriva déjà lui-même à la conclusion qu'une répartition des denrées fourragères, fondée sur des conventions passées librement à tous les échelons du commerce, devait être exclue pour des motifs relevant de la politique agricole. Une réduction linéaire des livraisons jusqu'aux exploitants d'animaux engendrerait une telle quantité de problèmes et d'effets secondaires défavorables que l'on ne saurait guère non plus envisager une orientation efficace de la production animale par ce moyen (message du 19 août 1981 relatif à l'initiative sur les denrées fourragères, ch. 51 et 52 [81.047]).

32 Priorités lors de l'octroi des autorisations pour la construction d'étables

A la différence de la commission, nous aimerions réserver les capacités libérées au profit des petites et moyennes exploitations agricoles méritant d'être développées. Il ressort du tableau 5 de notre rapport que l'ordonnance actuelle sur la construction d'étables favorise les petites et moyennes exploitations, dans ce sens que les exploitations agricoles réalisant un revenu social supérieur à 70 000 francs n'obtiennent pas d'autorisations.

La commission qualifie dans son rapport une telle conception de tout à fait erronée; à son avis, il faudrait, lors de l'octroi des autorisations pour la construction d'étables, prévoir un ordre de priorité qui permette d'aban-

donner progressivement la production laitière dans les régions se vouant à la culture des champs en faveur des régions de montagne et d'économie herbagère. Ainsi, les exploitations qui, dans des zones de culture des champs, renonceraient à produire du lait, pourraient – on l'espère – se vouer à l'exploitation de porcs en utilisant essentiellement leur propre base fourragère.

La densité du bétail dans les régions qui conviennent le mieux à la culture des champs est nettement plus faible à l'heure actuelle. Une grande partie des produits des champs provenant de ces régions est utilisée pour l'alimentation humaine, tandis qu'une partie des céréales fourragères qui y sont cultivées est vendue à des régions dont les exploitations sont obligées d'acheter des fourrages. Cette structure de la production céréalière ne devrait guère subir d'importants changements. Une disposition légale, favorisant la production animale dans les exploitations des régions se vouant à la culture des champs, risquerait de provoquer une conversion non souhaitable de la production. Et, chose encore plus importante, une conception du genre de celle que préconise la commission, ne permettrait un accroissement des contingents attribués aux petites et moyennes exploitations que par le biais compliqué d'une redistribution générale. L'attribution directe aux petites et moyennes exploitations de réserves de capacités de production dans les secteurs de la viande et des œufs les aiderait d'une façon bien plus efficace. C'est pourquoi il ne faut pas accorder la priorité principale à l'abandon de la production laitière dans les régions de culture des champs, d'autant moins que les petites et moyennes exploitations souffrent déjà en général d'un manque de surfaces, ce qui ne leur permet pas de produire de grandes quantités de lait à partir de leurs propres fourrages.

La mise en valeur directe, par l'engraissement de porcs, de sous-produits provenant de la transformation du lait revêt, selon nous, une très grande importance. Cette mise en valeur doit toutefois se faire principalement dans les limites des capacités existantes, chose possible si les organisations de producteurs, auxquelles il reste beaucoup à faire dans cette direction, prennent les mesures qui s'imposent. L'octroi d'autorisations pour la construction d'étables en vue de mettre en valeur les sous-produits du lait ne revêt donc pas une importance prioritaire. Dans certains cas toutefois, il peut être judicieux de favoriser la production de viande dans les exploitations qui renoncent à livrer du lait commercial ou qui mettent en valeur les sous-produits du lait.

33 Autres divergences

Les autres divergences qui séparent nos propositions du texte de la commission sont, en soi, minimales. Elles portent principalement sur certaines modifications que nous avons proposées à la suite des expériences recueillies lors de l'application des dispositions légales actuelles, modifications que nous avons déjà expliquées et motivées dans la section A. Elles ne sont, à notre avis, nullement contraires à la conception de la commission, étant donné qu'elles constituent plutôt un renforcement des dispositions actuelles

dans le sens de l'initiative. Une nouvelle fois encore, voici un résumé de ces divergences:

- Suppression des cas d'exception (art. 19*b*, 3^e al.) pour des raisons zootechniques et pour compenser les fluctuations de la production dans le secteur des poulets de chair.
- Extension du régime de l'autorisation pour la construction d'étables en cas de modification du système d'exploitation des animaux. Il s'agit d'éviter de nouveaux abus. Nous nous référons aux exemples cités dans la section A, chiffre 2105.
- Obligation légale de mentionner au registre foncier la restriction de droit public à la propriété.
- Description plus précise de la rentabilité des diverses branches de production concernées, cela pour le calcul des taxes (art. 19*f*).

4 Prise de position sur les propositions de la minorité de la commission

Une grande partie des propositions formulées par la majorité de la commission est rejetée par une minorité de ses membres.

Les divergences essentielles concernent les points suivants:

- Rejet de l'obligation des importateurs de répartir leur marchandise de manière équitable entre les utilisateurs et de limiter les livraisons par exploitation (art. 19, 1^{er} al.).
- Suppression de la notion «paysannes» (art. 19*a*, let. b, 19*c*, 1^{er} al.).
- Maintien de l'expression «existence économique» (art. 19*b*, 1^{er} al.).
- Fixation différente des priorités. Les exploitations qui renoncent à livrer du lait commercial ne devraient pas être développées en premier lieu. Les autorisations pour la construction d'étables devraient être accordées en priorité aux exploitations, qui, par suite de leur situation de revenu, sont tributaires d'une possibilité de développement interne (art. 19*d*, 3^e et 4^e al.).

La conception de la minorité de la commission coïncide avec la nôtre, dans ce sens que nous aussi aimerions rejeter la répartition des fourrages par exploitation et garder les réserves de production éventuellement disponibles en faveur des petites et moyennes exploitations avant tout.

Pour les raisons exposées dans la section A, chiffre 2101, nous sommes, en revanche, d'avis que l'expression «paysannes» indique plus clairement quelles sont les exploitations qui sont en droit de recevoir les contributions.

Dans notre proposition, nous n'avons pas remplacé l'expression «existence économique» utilisée dans l'actuel article 19*b*, 1^{er} alinéa. Cette notion figure en revanche à l'article 19*d*, 4^e alinéa, en lieu et place de l'expression «revenu suffisant». De la sorte, on retrouve la même notion dans les deux articles correspondants de notre proposition. Malgré cela, les exploitations

concernées par l'article 19b, 1^{er} alinéa (effectifs maximums), ainsi que celles que mentionne l'article 19d, 4^e alinéa (exploitations méritant d'être développées), doivent être traitées de manière différente. Etant donné les réserves de production très limitées, on ne peut pour l'instant autoriser qu'une partie des exploitations agricoles à créer de nouvelles capacités de production dans les secteurs de la viande et des œufs.

En ce qui concerne une réduction supplémentaire des effectifs maximums (art. 19b, 1^{er} al.), nous partageons l'avis de la minorité de la commission, avis selon lequel une telle façon de faire empêcherait nombre d'exploitations de subsister. On peut s'attendre que les propriétaires d'exploitations tenteraient d'obtenir un dédommagement pour expropriation. Par ailleurs, il faudrait aussi prévoir dans ce cas une réglementation d'exception pour d'autres catégories d'exploitations.

5 Points communs entre les modifications proposées et les motions du groupe démocrate-chrétien (82.348 du 10. 3. 1982) au Conseil national et Zumbühl (82.359 du 16. 3. 1982) au Conseil des Etats

Le texte des deux motions est analogue:

Le Conseil fédéral est prié de soumettre à un examen de principe les dispositions sur l'orientation de la production dans le secteur de la viande et des œufs et de présenter un projet de révision dans lequel:

- a. Les contributions en faveur des petites et moyennes exploitations selon article 19c ne soient pas limitées à la péréquation du coût vis-à-vis des grandes exploitations et ne soient versées qu'aux exploitations agricoles qui utilisent le plus possible de fourrages indigènes;
- b. L'autorisation pour la construction d'étables selon article 19d soit soumise à un ordre de priorité stipulant que les exploitations qui ne produisent pas de lait commercial et n'écoulent pas de produits laitiers ainsi que d'autres exploitations petites et moyennes dont le développement est souhaitable et qui n'ont pas de possibilité de diversification dans la production, soient mises au bénéfice d'un régime de faveur.

Notre projet de modification de la loi tient compte dans une large mesure de ces deux motions. Mais, à notre avis, les conditions des petites et moyennes exploitations sont encore mieux prises en considération dans notre projet. Etant donné que ces exploitations ne disposent pas d'une surface agricole utile suffisante, il importe de les développer. Mais si l'on exige en outre qu'elles utilisent aussi de grandes quantités de fourrages produits par elles, cela supprimerait le versement de contributions à la plupart des petites exploitations.

Elles doivent en revanche accepter d'exploiter dans une mesure raisonnable des branches agricoles autres que la production de viande et d'œufs.

De plus, tenir compte des quote-parts de revenu est sensiblement plus aisé du point de vue administratif que calculer la part de fourrages propres aux exploitations et au pays, et augmente moins durablement la demande de terrains.

Il est aussi tenu compte, en partie du moins, de la deuxième exigence contenue dans les motions précitées. En effet, les petites et moyennes exploitations qui méritent d'être développées, ainsi que celles qui renoncent à la production de lait commercial ou à la mise en valeur de sous-produits du lait, bénéficient d'un traitement préférentiel.

C. Résultats des consultations

1 Résultats de la procédure de consultation au niveau des cantons, partis politiques et autres organisations

11 Généralités

Le 31 décembre 1982, le projet de modification de la loi sur l'agriculture et le rapport de la commission du Conseil national ont été soumis pour consultation aux cantons, partis politiques et organisations compétentes.

Ont pris position environ la moitié des 126 organisations consultées, les cantons et plus d'un tiers des 15 groupements et partis politiques invités à exprimer leur avis. Si une grande majorité se prononce en faveur d'une révision de la loi sur l'agriculture, une minorité rejette toute nouvelle modification des articles 19 ss ou la juge, pour le moins, prématurée. Très souvent, on relève le dirigisme croissant de l'Etat, et ce n'est pas sans quelque hésitation que les modifications sont approuvées. Plus particulièrement, les organisations pour la protection de l'environnement et quelques groupements paysans isolés estiment que tant la commission du Conseil national que le Département fédéral de l'économie publique ne vont pas assez loin dans les modifications qu'ils proposent. Il y a surenchère d'obligations et d'exigences auxquelles l'exploitation agricole devrait, de surcroît, satisfaire conformément aux normes de la protection de l'environnement et des animaux. Bref, en considérant la situation dans son ensemble, on constate sans peine que les avis sont très partagés sur certaines questions; en ce qui concerne d'autres mesures, on remarquera qu'une grande majorité se prononce en faveur de l'une ou l'autre des solutions.

12 Mesures appliquées jusqu'à maintenant

Nombreux sont ceux qui soutiennent les mesures actuelles, fondées sur les dispositions des articles 19 ss, ainsi que le contingentement global des denrées fourragères importées et les suppléments de prix qui les grèvent. Les revendications portant sur une hausse des suppléments de prix et l'instauration de restrictions plus sévères du contingent global ne sont pas rares, elles non plus.

L'autorisation pour la construction d'étables ne suscite pratiquement aucune controverse, quand bien même des voix s'élèvent ici et là pour prôner une réduction des quantités franches. La majorité des milieux consultés juge

trop élevées les limites des *effectifs maximums*. Très souvent aussi, la *suppression* de places d'animaux pour de gros cheptels est considérée comme une *mesure adéquate*, dont l'*application doit être maintenue* à l'avenir. Seule une minorité la condamne sévèrement, alléguant des abus qu'elle ne démontre cependant par aucun cas concret. En outre, il serait préférable, selon elle, de libérer les moyens financiers utilisés pour ladite mesure au profit des contributions aux petites et moyennes exploitations.

13 Modification des articles 19 ss

131 Clause générale sur la répartition des matières fourragères entre les exploitations et la limitation des livraisons (art. 19, 1^{er} al.)

Le texte de la commission selon lequel le Conseil fédéral pourrait obliger les fabricants de matières fourragères à répartir équitablement leur marchandise entre les utilisateurs, et à limiter les livraisons par exploitation est rejeté par une très nette majorité (proportion 1:3), qui exprime de graves réserves d'ordre politique et prédit un surcroît démesuré de travail administratif. Quant aux partisans de cette mesure, la plupart estime que des interventions draconiennes sont justifiées à la seule condition qu'il n'y ait plus aucune autre issue. Un certain nombre d'organisations et de partis ne se soucient que peu du dirigisme croissant de la part de l'Etat ou du surcroît de travail administratif; ils sont en effet d'avis que la production animale devrait pouvoir être orientée au moyen, essentiellement, de la répartition ou du rationnement des matières fourragères. Certains vont même jusqu'à exiger que le Conseil fédéral prenne de telles mesures.

A une très nette majorité, le texte de la commission est rejeté par les cantons, les *partis politiques*, les organisations d'*employés* et de *consommateurs*, et par les *associations féminines*. Pour ce qui est des *organisations agricoles*, elles ont beaucoup de peine à se déterminer; certaines d'entre elles n'arrivent même pas à se faire une opinion, les avis étant manifestement trop partagés. Une faible majorité rejette la version de la commission.

132 Contributions aux exploitations paysannes (art. 19a, let. b)

La limitation des contributions aux seules exploitations *paysannes* est soutenue par une majorité, malgré certaines appréhensions face au choix de critères appropriés. Une minorité rejette l'insertion de l'adjectif «*paysannes*», les uns ne voyant pas clairement où tracer la limite entre les exploitations paysannes et celles qui ne le sont pas, d'autres redoutant l'exclusion de certains groupes d'exploitations, qui devraient eux aussi pouvoir bénéficier de contributions (exploitations tributaires d'un gain accessoire, petites et moyennes entreprises de transformation du lait).

133 Effectifs maximums (art. 19b)

Une faible majorité est favorable à une réduction des effectifs maximums ou, du moins, ne s'opposerait pas à une mesure de ce genre. C'est à une très nette majorité que les *cantons* se prononcent en faveur de la version de la commission du Conseil national; pour ce qui est des autres milieux consultés, aucune majorité ne se dégage pour ou contre une réduction des effectifs maximums.

134 Exceptions (art. 19b, 3^e al.)

La nouvelle conception restrictive du Département fédéral de l'économie publique concernant les exceptions reçoit, d'une manière générale, un accueil favorable. D'aucuns aimeraient cependant voir toutes les exploitations traitées sur un pied d'égalité et rejettent par conséquent les exceptions quelles qu'elles soient. Un certain nombre d'organisations relèvent l'importance de l'élevage d'animaux issus de croisements dans le secteur porcin et celle de la recherche agricole dans les exploitations privées; elles s'opposent de la sorte à la conception plus restrictive des cas d'exception. Selon elles, l'élevage de porcs issus de croisements devra se faire davantage à l'étranger, si les exploitations d'élevage de souche ne pouvaient détenir un nombre de truies, supérieur au plafond actuel (150 truies mères).

135 Partages d'exploitations (art. 19b, 4^e al.)

Presque tous s'accordent pour dire qu'il faut empêcher les partages d'exploitations, opérés dans le dessein d'éluider les prescriptions de l'ordonnance sur les effectifs maximums. Les prises de position font apparaître que seule une toute petite majorité défend la conception de la commission du Conseil national.

136 Contributions aux petites et moyennes exploitations paysannes (art. 19c)

Il règne une très grande compréhension face aux problèmes des petites et moyennes exploitations paysannes. Une grande majorité des personnes consultées se prononce en faveur du versement desdites contributions; d'une manière générale, la version du Département l'emporte ici sur celle de la commission, ce qui n'empêche pas que parmi ceux qui la soutiennent, plus d'un tiers n'est pas très favorable à l'idée qu'il soit tenu compte de la situation du marché. Certaines organisations (consommateurs) en soulignent par contre l'importance. Mais bon nombre de partisans et, de façon

générale, tous les détracteurs se posent des questions quant à la justesse des critères qui donnent droit aux contributions. Nombreux sont ceux qui craignent que des contributions calculées à partir du nombre d'animaux n'encouragent par trop la production et conduisent à un surcroît de travail administratif. C'est pour des motifs d'ordre administratif également que plusieurs cantons et organisations, de Suisse romande essentiellement, ne sont pas favorables au versement de contributions aux petites et moyennes exploitations. De maintes parts, on suggère de reprendre les anciennes études portant sur des contributions à la surface dégressives. Quelques organisations proposent des contributions à la surface et ne seraient pas opposées au financement de celles-ci au moyen d'une taxe sur le chiffre d'affaires prélevée sur les denrées alimentaires. D'autres proposent aussi d'imposer les grosses exploitations par le truchement d'une taxe perçue pour chaque animal qu'elles détiennent, cela afin d'affaiblir leur compétitivité par rapport à celle des petites exploitations. Il est souligné à ce propos qu'un nombre beaucoup plus restreint d'entreprises serait touché par une mesure de ce genre, ce qui diminuerait d'autant le travail de l'administration. De plus, cette mesure permettrait d'économiser des ressources de la Confédération.

137 Régime de l'autorisation pour la construction d'étables (art. 19d)

Les milieux consultés sont nombreux à accepter les propositions du Département fédéral de l'économie publique pour l'article 19d, ce qui n'empêche pas qu'une minorité assez importante aimerait s'en tenir à la version actuelle. Ce sont essentiellement les cantons romands qui, pour la plupart, estiment trop poussée la réglementation du régime de l'autorisation. Ils rejettent avant tout l'instauration du régime de l'autorisation pour toute modification survenant dans le système d'exploitation des animaux (art. 19d, 1^{er} al.). De même, cette minorité est très sceptique face au retrait éventuel de l'autorisation en cas de modification importante des conditions qui prévalaient au moment de l'octroi (art. 19d, 3^e al.). Seuls quelques-uns soutiennent la version que donne de l'article 19 la commission du Conseil national.

D'une façon générale, la priorité accordée aux exploitations qui mettent en valeur des sous-produits du lait est rejetée.

138 Mention au registre foncier des effectifs autorisés et des cessations d'exploitations (art. 19d, 2^e al. et 19e)

Cette mention passe pour indispensable. Seules quelques voix s'élèvent contre cette proposition, clamant qu'une mesure de ce genre porterait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, et la qualifient, par conséquent, d'inutile.

14 Modification des autres articles

141 Généralités

Seul un petit nombre de cantons, de partis et d'organisations ont pris position quant aux modifications proposées pour les autres articles, modifications qui, manifestement, ne suscitent pour ainsi dire aucune controverse.

142 Article 21, 2^e alinéa (participation éventuelle de la Confédération à la mise en valeur des denrées fourragères)

Dans leurs prises de position, les *cantons* et les *partis politiques* ne prêtent pas beaucoup d'attention à cette disposition. Dans la mesure où elles s'expriment à ce sujet, les *organisations agricoles* l'approuvent, de même que les organisations d'*employés* et de *consommateurs* et les *associations féminines*. Quelques *grosses entreprises de distribution* expriment l'espoir qu'il ne sera recouru à cette mesure qu'avec la plus grande réserve et dans des cas d'exception uniquement.

Quant aux *organisations du commerce, de l'industrie et des arts et métiers*, leurs opinions sont partagées. La nouvelle disposition n'y recrute que quelques partisans. Certaines organisations la qualifient de «trop souple». Plusieurs vont même jusqu'à proposer sa suppression, ne pouvant adhérer aux considérations d'ordre juridique qui ont conduit à prévoir cette disposition (violation de la règle budgétaire du produit brut dans le système actuel de prise en charge d'excédents de poudre de lait écrémé).

143 Article 24a (taxe de remplacement)

Hormis celles qui y sont très nettement favorables, quelques voix recommandent de faire preuve d'une certaine réserve dans l'application de cette mesure. A plusieurs reprises, on demande de ne pas conférer au prélèvement de cette taxe un caractère coercitif. Les fédérations coopératives agricoles et la Fédération suisse des sélectionneurs aimeraient que les dispositions soient complétées de manière que l'obligation de prise en charge puisse être remplie non seulement par le versement d'une taxe de remplacement, mais encore au moyen d'une autre prestation reconnue par le Conseil fédéral.

144 Articles 41 ss (assurer l'approvisionnement en semences)

D'une façon générale, les *cantons* sont d'accord avec les nouvelles dispositions; un seul canton, romand, les rejette en bloc et les qualifie de superflues. En outre, d'aucuns s'interrogent sur l'utilité et les possibilités d'application de certaines de ces dispositions (p. ex. l'art. 41a, 3^e al., l'art. 41d).

Les *partis politiques* n'ont pour ainsi dire pas pris position et, dans la mesure où ils ont tout de même exprimé leur avis, leur commentaire se ramène à une acceptation globale.

La plupart des *organisations agricoles* sont satisfaites de voir si clairement confirmée dans la loi la situation juridique qui règne à l'heure actuelle. Seule une organisation de Suisse romande rejette catégoriquement les nouvelles dispositions, trouvant qu'elles ne servent aucun but particulier et qu'elles sont, par conséquent, inutiles. Certaines autres organisations expriment quelques réserves. Ainsi, pour ce qui est des listes des variétés, d'aucuns estiment que les articles 41 et 41a sont d'une portée trop générale; selon eux, ces articles admettraient aussi le principe des listes pour les plantes fourragères (graminées, trèfle), ce qui, contrairement aux céréales panifiables et fourragères, ne revêt aucune utilité. La disposition stipulant que le Département fédéral de l'économie publique peut faire dépendre d'une multiplication appropriée dans le pays l'admission, dans les listes, de variétés étrangères (art. 41a, 3^e al.), ne recueille pas tous les suffrages; on craint en effet que le marché suisse puisse ainsi se trouver privé de variétés étrangères de valeur; on aimerait qu'avant qu'il ne prenne une mesure de ce genre, le Département fédéral de l'économie publique consulte les milieux intéressés. Quant aux partisans, ils relèvent que dans des périodes d'approvisionnements perturbés, même les meilleures variétés ne sauraient servir à grand-chose, s'il est interdit d'en produire des semences dans le pays. Enfin, certains aimeraient voir les prescriptions complétées, dans ce sens que lors de l'établissement et la mise à jour des listes, il soit tenu compte des exigences de la culture biologique, cela pour la simple raison que les sortes appropriées pour l'ensemencement traditionnel ne le sont pas nécessairement toutes pour la culture biologique.

Les *organisations de consommateurs* et les *associations féminines* expriment, elles aussi, une attitude essentiellement positive, mais assortie parfois de la condition expresse que les semences potagères et de plantes fourragères (graminées, trèfle) soient exemptées des prescriptions et traitées séparément en accord avec les milieux concernés. A plusieurs reprises est formulée l'exigence que lors de la décision relative à la valeur culturale des variétés, il soit aussi tenu compte des vœux des consommateurs concernant un large éventail des variétés, une valeur nutritive élevée et l'utilisation possible pour la culture biologique. Une seule *grosse entreprise de distribution* rejette formellement les listes des variétés prévues par la loi.

Diverses organisations pour la protection de l'environnement exigent que la valeur d'une variété soit surtout jugée selon qu'il est possible ou non de la cultiver d'une manière compatible avec la protection de l'environnement. Elles proposent en outre de prévoir des autorisations spéciales pour des variétés qui ne sont pas mentionnées sur les listes obligatoires. Des groupes de producteurs pourraient, de ce fait, utiliser leurs propres variétés dans les limites d'un système cultural fermé, et cela dans certaines régions de culture ou pour certaines techniques culturales. Enfin, on exprime certaines réserves concernant l'article 41d (prescriptions d'isolement), dont l'application pourrait entraîner des injustices pour les agriculteurs désireux de travailler selon des méthodes différentes.

Quelques *organisations du commerce, de l'industrie et des arts et métiers* s'interrogent sur le sens et l'utilité d'une si vaste législation pour la seule

multiplication de variétés et préféreraient des réglementations un peu moins poussées. Elles proposent d'exclure expressément, dans les articles 41 et 41b, les variétés de légumes, du système des listes et de la certification des semences. On retrouve cette même idée en ce qui concerne les plantes fourragères (graminées, trèfle), pour lesquelles les listes actuelles, établies à titre de simple recommandation, suffisent amplement; il est donc inutile d'introduire des restrictions supplémentaires. De plus, certains craignent que l'article 41a, 3^e alinéa, prive les producteurs de variétés de grande valeur.

A l'instar des organisations pour la protection de l'environnement, et même si leurs raisons sont parfois tout à fait différentes, les milieux du *commerce de semences privé* aimeraient eux aussi que l'article 40 (sélection des plantes) soit soumis à une révision.

145 Article 107 (voies de recours contre des appréciations d'animaux) et article 117 (délégation de la compétence législative du Conseil fédéral au DFEP)

Si la modification de l'article 107 recueille l'approbation unanime des organisations d'élevage, la délégation de compétence au Département fédéral de l'économie publique est rejetée par certains, qui craignent que cette compétence ne se limite pas aux seules dispositions techniques. Comme la plupart des problèmes de politique agricole ont généralement aussi des répercussions de nature économique et politique, ils sont d'avis qu'une approbation par l'ensemble du Conseil fédéral est nécessaire.

15 Modifications d'articles n'ayant pas été soumises à la procédure de consultation

L'Union suisse des paysans demande que la présente révision soit mise à profit pour répondre à un certain nombre d'autres préoccupations. Elle est soutenue sur ce point par plusieurs cantons et organisations agricoles.

L'article 12 devrait créer la base légale permettant à la Confédération de prendre en charge les *centrales de vulgarisation agricole* de Lausanne et de Lindau.

Pour éviter que des produits agricoles ne soient importés à très bas prix, l'article 23 devrait habiliter le Conseil fédéral à prélever sur les *importations des suppléments variables*.

L'Union suisse des paysans aimerait aussi que l'*exportation de viande* ou de *bétail de boucherie* soit encouragée dans des périodes d'excédents. L'article 24 actuellement en vigueur fournit ici la base légale nécessaire. Il faudrait pour ce faire modifier l'ordonnance générale sur l'agriculture et libérer les ressources nécessaires.

Enfin, il conviendrait de créer une base légale dans l'article 25, afin que les décisions d'organisations paysannes relatives à des *mesures d'entraide* puissent être déclarées *de force obligatoire* pour tout le monde.

Quant à l'article 111, il devrait prévoir des sanctions contre les maisons qui contreviennent aux prescriptions en matière d'importation.

Un certain nombre d'organisations, au courant de ces projets (en particulier pour ce qui est des art. 23 et 25), ont demandé avec insistance qu'une nouvelle procédure de consultation soit organisée.

16 Prise de position sur les changements et adaptations suggérés par les milieux consultés

Nous nous en tiendrons ici aux principales propositions et ne nous attardons en détail que sur les seuls points n'ayant pas déjà été traités ailleurs dans le présent message.

161 Propositions retenues

161.1 Articles 19 ss

161.11 Exceptions en matière d'effectifs maximums

C'est à la demande du gouvernement de Bâle-Campagne que nous avons étendu la disposition concernant les exceptions aux exploitations qui, mettant en valeur des résidus alimentaires, s'occupent de leur évacuation au niveau régional, et cela dans l'intérêt public (art. 19b, 3^e al., let. c; section A, partie spéciale, ch. 2102).

161.12 Versement des contributions indépendamment de la situation du marché (art. 19c, 1^{er} al.)

Dans leur majorité, les organisations agricoles rejettent la disposition selon laquelle il sera tenu compte de la situation du marché pour le versement des contributions; elles estiment qu'il ne faut pas réduire le montant de l'aide accordée, voire la suspendre, précisément lorsque le marché est perturbé. D'autres mesures (régime de l'autorisation, quantités franches) doivent, selon elles, être conçues de manière à assurer un certain équilibre du marché. Convaincus par ces arguments, nous avons biffé la disposition en question.

161.2 Autres articles

161.21 Taxe de remplacement ou autres prestations (art. 24a)

Dans certains cas, il peut être opportun de placer sur un même niveau la taxe de remplacement et d'autres prestations reconnues par le Conseil fédéral (section A, partie spéciale, ch. 2202).

161.22 Listes de variétés, semences potagères non comprises (art. 41)

La nouvelle version du texte prévoit expressément de ne pas soumettre les variétés de légumes à l'admission obligatoire dans les listes de variétés (section A, partie spéciale, ch. 2204).

162.3 Propositions non retenues

162.31 Extension de la clause générale – répartition des matières fourragères entre les exploitations (art. 19, 1^{er} al., let. b)

Cette question a déjà fait l'objet d'une analyse détaillée, lorsque nous avons passé en revue les propositions de la majorité de la commission dans la section B, chiffre 31. Les partisans d'une extension de la clause générale n'ayant fourni aucun nouvel élément, nous maintenons notre refus.

162.32 Nouvelle réduction des effectifs maximums (art. 19b)

Nous continuons à penser qu'une nouvelle réduction des effectifs maximums serait lourde de conséquences sur le plan politique. Depuis 1980, de très nombreuses exploitations ont réduit leurs effectifs de façon à atteindre les plafonds actuellement en vigueur. Le nombre d'animaux autorisés est mentionné au registre foncier. C'est souvent au prix de gros sacrifices financiers que les propriétaires ont adapté leurs bâtiments aux nouvelles normes. Réduire encore plus les effectifs maximums créerait, au niveau juridique et administratif, une foule de problèmes très difficiles à résoudre. La politique qui consiste à grever d'importants suppléments de prix les matières fourragères importées frappe de toute manière déjà durement les exploitations sans base fourragère propre, celles dont la base fourragère est insuffisante ou qui ne s'occupent pas de mettre en valeur des déchets alimentaires; à long terme, peu d'entre elles pourront subsister. Les exploitations qui, à juste titre, mettent en valeur des déchets alimentaires, servent quant à elles l'économie nationale, de sorte qu'il serait faux de leur rendre l'existence encore plus difficile. Cela se justifierait d'autant moins qu'il est souvent ardu d'inciter les exploitations paysannes à mettre en valeur des résidus provenant de la production de denrées alimentaires.

En ne tenant pas compte des motifs d'ordre zootechnique, nous avons sensiblement réduit le nombre des exceptions autorisées. S'il est vrai que quelques organisations ont demandé que l'éventail des cas d'exception soit élargi, nous n'avons toutefois pas donné suite à cette revendication. En effet, d'entente avec la majorité des milieux consultés, nous sommes d'avis qu'il s'agit de limiter les dispositions d'exception au plus strict minimum. Mais une telle conception ne serait plus guère justifiée si les effectifs maximums devaient subir une nouvelle réduction générale.

162.33 Taxes pour gros cheptels au lieu des contributions versées aux petites et moyennes exploitations

Cette demande est fondée sur l'argument selon lequel il serait plus aisé pour l'administration de percevoir des taxes sur un petit nombre de gros cheptels que de verser des contributions à une multitude de petites exploitations. Cela permettrait par ailleurs à la Confédération de faire des économies. Relevons à ce sujet que les gros cheptels sont, déjà maintenant, durement frappés par les mesures en vigueur (effectifs maximums, régime de l'autorisation, suppléments de prix sur les matières fourragères importées). Il ne serait donc guère justifié de les grever de nouvelles taxes.

2 Résultats des débats au sein de la Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture

Le bilan des discussions de la commission est très analogue à la situation qui se dégage des prises de position relatives à une modification de la loi sur l'agriculture:

Les représentants des *producteurs* et le président de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture se prononcent, en effet, très clairement en faveur d'une modification des articles 19 ss et d'une adaptation des autres articles dont il a été question ci-devant; quant aux représentants des *autres organisations*, ils font preuve d'une certaine réserve face à une nouvelle révision des articles 19 ss. Il ne se trouve pratiquement personne pour contester la nécessité d'adapter les articles 21, 24c, 41 ss, 107, 112 et 117.

Les *producteurs* tiennent à ce que la *clause générale* (art. 19, 1^{er} al.) soit *complétée* conformément à la proposition de la commission du Conseil national. Apparemment, ils seraient prêts néanmoins à renoncer à la disposition prévoyant une limitation des livraisons par exploitation. Ils continuent, en revanche, de défendre la proposition selon laquelle le Conseil fédéral pourrait obliger les importateurs et fabricants de matières fourragères à répartir équitablement leur marchandise entre les utilisateurs.

Pour ce qui est des *membres des autres organisations*, ils rejettent, quelle qu'en soit la forme, *tout rajout à l'article 19, 1^{er} alinéa*.

Une faible majorité vote en faveur du remaniement de l'article 19, 1^{er} alinéa.

Le terme «*paysannes*» est, lui aussi, *contesté* (art. 19a et 19c, 1^{er} al.). Les *autres organisations* rejettent l'introduction de ce *terme*, arguant que, difficile à définir, il conduirait à d'importants problèmes de délimitation. Les *producteurs* quant à eux se prononcent *tous* pour le *maintien de ce terme*; leur point de vue l'emporte à une faible majorité.

Les représentants des *producteurs* tiennent à la notion du «*revenu suffisant*» (art. 19b, 1^{er} al.): Selon eux, cela revient à dire que le Conseil fédéral devrait *une nouvelle fois réduire les effectifs maximums* actuellement en vigueur. Les *autres membres* aimeraient que *soit maintenue l'expression*

«existence économique». Une fois de plus, les producteurs ont vu leur proposition acceptée de justesse.

Une discussion fournie portant sur le *versement de contributions aux petites et moyennes exploitations* (art. 19c) fait apparaître que les producteurs aimeraient que les contributions soient *versées sans qu'il soit tenu compte des prix ou des conditions de placement*. Quant aux autres représentants, ils se déclarent en faveur de l'octroi de contributions dans la mesure où la situation du marché le permet. Dans leur majorité, ils accueillent ces contributions avec scepticisme, alléguant surtout qu'elles risquent de stimuler encore la production. Sur ce point aussi, les producteurs l'emportent à une faible majorité.

Les dispositions relatives à l'autorisation pour la construction d'étables, telles qu'elles sont contenues dans le projet du Département fédéral de l'économie publique, ne font pour ainsi dire l'objet d'aucune contestation.

D. Conclusions

En ce qui concerne les buts visés, nos propositions correspondent à la conception de la commission du Conseil national et à celle des auteurs des motions. Elles répondent donc aussi aux préoccupations majeures contenues dans l'initiative sur les denrées fourragères.

Il subsiste toutefois une divergence importante. Pour des motifs que nous avons déjà relevés dans le message relatif à ladite initiative et dans le présent exposé, nous rejetons la disposition qui prévoit de répartir les fourrages entre les exploitations. Nous sommes convaincus que les objectifs de l'initiative pourront être atteints de façon plus efficace et à moindres frais si l'on suit la voie que nous proposons.

Nos propositions vont dans le même sens que les efforts déployés par les producteurs et leurs organisations pour orienter production et structures. Elles ne déchargent toutefois pas entièrement les producteurs de viande et d'œufs de la responsabilité qu'ils détiennent sur le marché et leur laissent une certaine marge de liberté dans l'exploitation de leurs entreprises.

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 14 septembre 1983¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'agriculture²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 19a, let. b

Aux fins d'orienter la production de viande et d'œufs, le Conseil fédéral peut

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

Art. 19b, 3^e et 4^e al.

³ Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions en faveur:

- a. Des exploitations d'essais et des stations de recherches appartenant à la Confédération, de l'Ecole suisse d'aviculture, à Zollikofen, ainsi que du Centre d'épreuves d'engraissement et d'abattage du porc, à Sempach;
- b. Des exploitations qui, en engraisant des porcs, mettent en valeur des sous-produits issus de la transformation locale ou régionale du lait, lorsque ces résidus sont produits dans les exploitations elles-mêmes, et qu'il n'y a pas, dans la région, des exploitations paysannes pouvant les prendre en charge;
- c. Des exploitations d'engraissement des porcs existantes, qui transforment elles-mêmes des déchets de boucherie ou d'autres résidus analogues en aliments pour les porcs et les utilisent à cette fin, lorsque:
 - elles disposent des installations techniques et sanitaires nécessaires à la préparation de ces fourrages,

¹⁾ FF 1983 IV 50

²⁾ RS 910.1

- en mettant en valeur ces déchets, elles contribuent à leur évacuation, assumant ainsi une tâche d'utilité publique d'importance régionale,
- et qu'il n'y a pas, dans la région, des exploitations paysannes pouvant prendre en charge ces déchets.

⁴ Les exploitants dont les effectifs dépassent le maximum prescrit au moment où la limitation entre en vigueur ne verseront aucune taxe avant l'expiration d'un délai raisonnable, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1991. Les partages d'exploitations, opérés dans le dessein d'éluder les prescriptions en matière d'effectifs maximums, ne sont pas reconnus comme tels.

Art. 19c

3. Contributions aux détenteurs

¹ Les contributions prévues à l'article 19a, lettre b, seront fixées de manière à améliorer la compétitivité des petites et moyennes exploitations paysannes, gérées rationnellement.

² Les contributions seront versées aux seules exploitations qui tirent une partie raisonnable de leur revenu agricole de branches autres que la production de viande et d'œufs, pour lesquelles le Conseil fédéral a institué le régime de l'autorisation pour la construction d'étables, selon l'article 19d, 1^{er} alinéa.

³ Aux fins de déterminer le droit aux contributions, le Conseil fédéral fixe un effectif maximum et minimum, ainsi qu'un montant maximum et minimum. Il peut moduler le taux de la contribution selon le nombre d'animaux de rente détenus.

⁴ La contribution peut non seulement être fixée d'après le nombre d'animaux détenus ou de places à disposition, mais encore d'après le nombre des abattages, le volume des livraisons ou un autre critère approprié.

Art. 19d

4. Régime de l'autorisation pour la construction d'étables

¹ Le Conseil fédéral peut soumettre au régime de l'autorisation la construction de nouvelles étables, ainsi que la transformation et l'agrandissement d'étables existantes (construction d'étables) pour certaines catégories d'animaux. Les étables destinées à de petits effectifs sont exceptées du régime de l'autorisation. Toute modification, dans des étables existantes, du système d'exploitation des animaux, comme l'abandon de la production laitière en faveur de la production de viande ou le passage d'activités d'élevage à celles d'engraissement, est assimilée à une construction d'étables.

² Compte tenu de l'effectif maximum autorisé (art. 19a, let. a, et 19b), l'autorisation fixe pour chaque exploitation un nombre d'animaux ou de places, au-delà duquel le détenteur est astreint au paiement d'une taxe. Le nombre figurant dans l'autorisation doit être mentionné au registre foncier comme restriction de droit public à la propriété.

³ En cas de modification importante des conditions qui prévalaient au moment de l'octroi de l'autorisation, celle-ci sera réexaminée et, au besoin, adaptée, voire retirée.

⁴ La construction d'étables visant à une augmentation du cheptel n'est autorisée que:

a. Si l'exploitation pratique la culture des champs dans une mesure raisonnable et

1. S'il n'est pas possible, en dépit d'une gestion rationnelle et compte tenu de revenus accessoires éventuels, d'assurer la viabilité de l'exploitation sans un accroissement du cheptel, et qu'en outre, une partie convenable du revenu continue de provenir de branches agricoles auxquelles le régime de l'autorisation pour la construction d'étables ne s'applique pas, ou

2. Si l'exploitation renonce à produire du lait commercial, et que la production de viande ou d'œufs se fait essentiellement sur la base de fourrages produits dans l'exploitation;

ou

b. S'il s'agit d'une exception prévue à l'article 19b, 3^e alinéa, lettres a et b.

⁵ Les autorisations de construire des étables selon le 4^e alinéa sont cependant refusées ou ne sont accordées qu'en partie lorsque, s'agissant de la catégorie d'animaux en question, la production excède durablement les besoins du marché. Si, pour cette raison, il n'est pas possible de satisfaire à toutes les demandes pour une catégorie d'animaux déterminée, l'autorisation est accordée en priorité:

a. Aux petites et moyennes exploitations paysannes, gérées rationnellement, dont la capacité de production mérite d'être accrue et qui n'ont pas la possibilité de se tourner vers d'autres branches de production;

b. Aux exploitations qui renoncent à produire du lait commercial;

c. Aux exploitations qui mettent en valeur des sous-produits issus de la transformation locale ou régionale du lait.

⁶ La construction d'étables n'entraînant pas un accroissement du cheptel existant est autorisée pour autant que l'effectif

maximum ne soit pas dépassé, ou qu'il s'agisse d'une exception prévue à l'article 19b, 3^e alinéa.

Art. 19e, 4^e al. (nouveau)

⁴ L'effectif d'animaux que l'exploitation est encore autorisée à détenir après la réduction ou la liquidation de son cheptel est mentionné au registre foncier comme restriction de droit public à la propriété.

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

¹ Les taxes perçues en cas de dépassement de la limite fixée pour le cheptel ou le volume des produits commercialisés (art. 19, 1^{er} al., let. b) et en cas de dépassement de l'effectif maximum (art. 19a, let. a, et 19b) ainsi que celles qui frappent les effectifs non autorisés (art. 19d et 19e) sont fixées de façon que l'exploitation des animaux en surnombre ne soit plus rentable. La taxe sera pour le moins équivalente au revenu social normalisé calculé pour la branche de production concernée.

Art. 21, 2^e al. (nouveau)

² Lorsqu'il est impossible d'écouler des denrées fourragères indigènes à de justes prix, la Confédération peut, exceptionnellement, participer à la couverture des frais occasionnés par l'introduction de mesures de caractère obligatoire ou prises à titre volontaire. Les fonds nécessaires sont prélevés en premier lieu sur le produit des suppléments de prix perçus au sens de l'article 19.

Art. 24a (nouveau)

¹ S'il y a obligation de prendre en charge au sens de l'article 21 ou 23, 1^{er} alinéa, lettre c, il est loisible au Conseil fédéral de prescrire que l'importateur:

- a. Peut s'en libérer en s'acquittant d'une taxe de remplacement ou d'une autre prestation reconnue par le Conseil fédéral comme une contribution à l'écoulement des produits indigènes, lorsque la prise en charge représente pour lui une mesure d'une rigueur excessive;
- b. Peut choisir entre la prise en charge, d'une part, et la taxe de remplacement ou une autre prestation, d'autre part, lorsque la prise en charge ne s'avère pas indispensable eu égard au but poursuivi.

² Le montant de la taxe de remplacement ou d'une autre pres-

B^{bis}. Taxe de remplacement

tation doit être fixé de manière à priver l'importateur des avantages qu'il pourrait tirer du fait qu'il est libéré de l'obligation de prise en charge.

Art. 41

B. Liste des
variétés
1. Principe

¹ Pour certaines espèces de plantes cultivées, les légumes exceptés, le Département fédéral de l'économie publique peut désigner les variétés qui se prêtent à la culture en Suisse, et publier à cet effet des listes de variétés. Il consulte au préalable les milieux spécialisés.

² Les listes des variétés sont revues à intervalles réguliers.

Art. 41a

2. Admission

¹ Seules des variétés dont la valeur et l'aptitude culturales ont été examinées et établies au cours d'essais systématiques portant sur plusieurs années, sont admises dans la liste des variétés.

² L'examen est effectué par les stations fédérales de recherches agronomiques ou, sous leur direction, par des organisations professionnelles ou des services cantonaux spécialisés.

³ Le Département fédéral de l'économie publique peut faire dépendre l'admission d'obtentions étrangères dans la liste des variétés de la possibilité de produire une part raisonnable du matériel de multiplication dans le pays.

⁴ Le Département fédéral de l'économie publique règle la procédure d'examen et d'admission dans la liste des variétés.

Art. 41b

C. Certification

¹ Le Département fédéral de l'économie publique peut introduire le contrôle officiel du matériel de multiplication de haute qualité (certification). Il règle la procédure après avoir consulté les milieux intéressés.

² Est réputé matériel de multiplication:

- a. Le matériel à reproduction sexuée (semences, fruits, etc.);
- b. Le matériel à reproduction végétative (plantes ou parties de plantes telles que boutures, tubercules, oignons, etc.).

³ La certification incombe aux stations fédérales de recherches agronomiques. Elles contrôlent la production, le conditionnement et la vente du matériel de multiplication. Elles peuvent confier certaines tâches de contrôle à des organisations professionnelles.

Art. 41c

D. Commer-
cialisation

Le matériel de multiplication d'une espèce de plantes, pour laquelle une liste de variétés est établie, ne peut être mis dans le commerce qu'à la condition:

- a. D'appartenir à une variété mentionnée dans la liste des variétés;
- b. D'avoir été certifié.

Art. 41d

E. Prescriptions
d'isolement

¹ Les exploitants de parcelles, qui ne servent pas à la production de matériel de multiplication, peuvent être contraints par les cantons à respecter un intervalle de sécurité entre leurs cultures et les cultures avoisinantes du même genre, lorsque la sélection, la multiplication ou la protection des plantes l'exige.

² Les cantons peuvent ordonner que des régions déterminées soient réservées à la production du matériel de multiplication de certaines espèces ou variétés de plantes. Cette mesure doit être approuvée, au préalable, par la majorité des producteurs concernés, dont les cultures représentent au moins 75 pour cent de la surface agricole utile.

³ Les bénéficiaires de cette mesure sont tenus d'indemniser équitablement les cultivateurs qui subissent une restriction de leur activité. En cas de litige, le canton fixe le montant de l'indemnité.

⁴ Le Département fédéral de l'économie publique édicte les dispositions d'exécution.

Art. 107, 3^e al. (nouveau)

³ Le Département fédéral de l'économie publique statue en dernière instance sur les recours interjetés contre les décisions concernant des appréciations d'animaux, lorsque le recours de droit administratif contre ces décisions est irrecevable.

Art. 112, 1^{er} al.

¹ Sera puni des arrêts ou d'une amende s'il ne s'agit pas d'une infraction plus grave:

... demande de contribution;

celui qui, intentionnellement, met dans le commerce du matériel de multiplication non certifié, appartenant à une espèce de plantes pour laquelle une liste de variétés est établie (art. 41c);

celui qui, intentionnellement, ne respecte pas les intervalles de sécurité au sens de l'article 41*d*.

Art. 117, 2^e al.

² Il arrête à cet effet les dispositions d'exécution nécessaires, à moins que la loi ne règle différemment cette compétence. Il peut déléguer le pouvoir de les édicter au Département fédéral de l'économie publique.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

**Message relatif à la modification de la loi sur l'agriculture et prise de position sur
l'initiative parlementaire. Modification de la loi sur l'agriculture du 14 septembre 1983**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.068
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.11.1983
Date	
Data	
Seite	50-111
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 864

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.