

**Message
concernant des mesures d'orientation
de la production végétale**

du 21 janvier 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant des mesures d'orientation de la production céréalière et vous proposons d'approuver les projets de modifications de la loi sur l'agriculture (RS 910.1) et de la loi sur le blé (RS 916.111.0), qui y sont joints.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

1981 P 81.495 Loi sur le blé. Révision (N 18. 12. 81, Röthlin)

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

21 janvier 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Face à la menace d'une surproduction de lait et de viande, l'Union suisse des paysans avait élaboré, au début des années septante, un premier programme de production agricole. Ce programme se proposait de donner à l'agriculture un fil conducteur lui permettant d'orienter et de déterminer sa production jusqu'en 1975.

Le relèvement de la surface des terres ouvertes de 250 000 à 300 000 ha y figurait à titre d'objectif essentiel. Ce dernier ne fut toutefois atteint qu'en 1988, dans le cadre du programme de production en cours des années 1986 à 1990. La surface estimée pour 1990 s'élève à 325 000 ha en chiffre rond.

La reconversion d'exploitations agricoles de la production animale à la production végétale a occasionné avant tout une extension de la surface des céréales, notamment dès le milieu des années quatre-vingt. De plus, le rendement par unité de surface s'est fortement accru. Il en est résulté en 1989 une production de céréales panifiables et fourragères de plus de deux fois supérieure à la moyenne des années 1970/72.

La forte augmentation de la production et la régression de la demande ont conduit à un relèvement constant du taux d'auto-provisionnement: pour un taux en céréales panifiables (sans blé dur) de 85 pour cent, il faut compter, en céréales fourragères, avec à peu près 90 pour cent en 1990. Il s'ensuivit une réduction draconienne des importations, ce qui crée des problèmes au niveau de la politique agricole et de la tenue des stocks obligatoires, et va à l'encontre des intérêts suisses en rapport avec la politique économique extérieure.

Cette situation nous a incités à soumettre un message concernant des mesures d'orientation de la production végétale dans lequel nous proposons de modifier:

- la loi sur l'agriculture (RS 910.1) et
- la loi sur le blé (RS 916.111.0).

Ces modifications permettront de créer la base légale nécessaire à l'octroi de contributions en faveur d'une utilisation extensive des surfaces agricoles utiles et de l'abandon de l'exploitation de terres assolées, ainsi qu'au versement de contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface; ces dernières sont appelées à remplacer les contributions liées au produit et allouées dans les régions aux conditions de production difficiles. L'octroi de ces contributions est assujéti, en partie ou entièrement, à des conditions et des charges favorisant l'utilisation de méthodes de production ménageant l'environnement. A cela s'ajoute la limitation des garanties de prix et de prise en charge (céréales panifiables).

Ces mesures doivent inciter les agriculteurs à pratiquer une culture des champs plus conforme à l'endroit choisi pour une telle culture et moins intensive, à stabiliser la quantité et, d'une façon générale, à utiliser des méthodes culturelles ménageant davantage l'environnement. Le coût de ces mesures est, pour une grande part, compensé par les économies résultant de l'abolition des contributions liées au produit.

A relever, enfin, l'ouverture d'une procédure de consultation sur l'introduction de paiements directs complémentaires et de contributions en faveur de modes de production et d'exploitation particulièrement conformes à la protection de l'envi-

ronnement et des animaux. Ces paiements directs et ces contributions sont considérés, ainsi que l'a proposé la commission des paiements directs, comme des mesures relevant de la politique des revenus. S'adressant aux cantons, aux partis et aux organisations intéressées, la procédure a été lancée au moment où nous avons adopté le présent message.

Message

1 Partie générale

11 Introduction

111 Lignes directrices de la politique agricole

La politique agricole suisse est en train de prendre une nouvelle orientation. Il est vrai que les objectifs primordiaux, à savoir la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et l'entretien du paysage, le peuplement décentralisé du territoire et le maintien d'une agriculture structurée en exploitations paysannes, ne sont pas remis en discussion. Leur pondération actuelle, en revanche, ainsi que leur concrétisation exigent une révision en vue de les adapter aux nouvelles conditions économiques et de répondre aux attentes de la population. C'est ainsi, par exemple, que la sécurité alimentaire a quelque peu perdu en importance. Cela est dû non seulement à la détente internationale, mais aussi au degré élevé d'auto-provisionnement de notre pays, notamment en ce qui concerne les produits laitiers, la viande et les céréales. Par ailleurs, personne aujourd'hui ne saurait contester le caractère hautement prioritaire de la protection de l'environnement.

Les conditions ont changé à la fois sur le plan interne et sur le plan international. Une analyse des facteurs déterminants débouche, en matière de politique agricole, sur l'adoption des lignes directrices suivantes:

- a. La politique agricole doit assurer l'évolution d'une agriculture dynamique, structurée en exploitations paysannes, capable:
 - d'approvisionner le pays en produits sains et de haute qualité, à des prix avantageux et compte tenu des conditions du marché,
 - de fournir, avec toute l'efficacité souhaitable, les prestations d'intérêt public exigées par la société (protection de l'environnement, entretien du paysage, peuplement décentralisé, etc.).
- b. La réalisation de ces objectifs nécessite l'observation des principes suivants:
 - Les prix des produits agricoles doivent pouvoir exercer au mieux leur fonction régulatrice de l'offre et de la demande et la production agricole doit être axée sur les conditions du marché;
 - La production doit être, dans la mesure du possible, rétribuée séparément des autres tâches de l'agriculture. La rétribution sera, en premier lieu, assurée par le marché, et, le cas échéant seulement, par des paiements directs complémentaires. En revanche, les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture seront honorées, au premier chef, par la société sous la forme de paiements directs alloués d'une manière ciblée;
 - L'Etat interviendra, en premier lieu, pour créer les conditions générales permettant à l'agriculture de remplir ses tâches aussi efficacement que possible (principe de subsidiarité).

112 Affaires économiques extérieures, situation

Le 24 octobre 1990, la Suisse a soumis au GATT, dans le cadre des négociations de l'Uruguay-Round, l'offre agricole requise portant, ainsi qu'il avait été demandé, sur le soutien de l'agriculture à l'intérieur du pays, sur la protection à la frontière face aux importations et sur l'encouragement à l'exportation.

L'offre est assortie de diverses conditions et obligations qui sont clairement définies.

113 But du présent message

Au cours des deux à trois dernières années, l'augmentation du taux d'autoapprovisionnement dans le secteur des céréales a eu pour conséquence une saturation toujours plus marquée du marché. Il en est résulté une baisse des recettes due à la limitation des garanties de prix et de prise en charge des céréales panifiables ainsi qu'une régression des prix indicatifs des céréales fourragères. De plus, la forte réduction des importations a une incidence perturbatrice sur nos relations économiques avec l'extérieur.

Il importe de faire face à cette situation en prenant des mesures destinées à orienter la production végétale, notamment la production céréalière. Celles-ci devront nous permettre de stabiliser la production indigène au niveau moyen des années 1987 à 1989.

Tel est l'objectif des mesures proposées dans le message qui vous est soumis, à savoir une réduction de la surface réservée à la culture céréalière et l'application de dispositions d'ordre écologique.

Dans une phase ultérieure, il est prévu de soumettre un projet visant à introduire des paiements directs complémentaires, considérés comme un instrument de la politique des revenus, ainsi que des mesures destinées à favoriser des méthodes de production et d'exploitation plus respectueuses de l'environnement et plus conformes à la protection des animaux (propositions de la commission des paiements directs, voir ch. 131). Un rapport à ce sujet, accompagné d'une proposition de modification de la loi sur l'agriculture, a été soumis pour consultation aux cantons, aux partis et aux organisations intéressées, lorsque nous avons adopté le présent message.

Les mesures d'orientation de la production végétale, prévues dans le présent message, comportent pour l'essentiel:

- a. Une limitation de la production céréalière par l'octroi de contributions devant inciter à:
 - abandonner l'exploitation de terres assolées et à
 - utiliser des méthodes de production extensive;
- b. L'octroi de contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface, devant remplacer les contributions liées au produit accordées dans les régions aux conditions de production difficiles (paiements directs ciblés pour des prestations d'intérêt général);
- c. Une limitation des garanties de prix et de prise en charge et une participation des producteurs à des pertes éventuelles liées à la mise en valeur de céréales panifiables.

12 Orientation de la production dans le secteur de la culture des champs

121 Introduction

L'Union suisse des paysans a élaboré un premier programme de production agricole au début des années septante. Ce faisant, elle se proposait de donner à l'agriculture un fil d'Ariane qui lui permette d'orienter et de déterminer la production jusqu'en 1975.

La menace d'une surproduction de lait et de viande a été à l'origine de cette étude. La surface des terres ouvertes ayant diminué durant les années d'après-guerre de 360 000 à moins de 250 000 ha, il en est résulté une augmentation des surfaces disponibles pour la production animale.

Depuis lors, les programmes sont remis à jour tous les cinq ans. Le programme de l'année 1986/90 prévoyait 305 000 ha. Cette surface a déjà été dépassée en 1989. Suite aux excellents rendements enregistrés dans le secteur des fourrages entre autres, la surface des terres ouvertes a augmenté d'environ 20 000 ha entre 1987 et 1989, ce qui l'a portée à 313 400 ha en chiffre rond. Ce chiffre correspond à 90 pour cent de la surface des terres ouvertes prévue dans le plan alimentaire en cas d'importations perturbées. Pour 1990, la surface de terres ouvertes est provisoirement évaluée à 325 000 ha en chiffre rond.

122 Evolution

122.1 Céréales panifiables et fourragères

122.11 Production

Il est beaucoup question, dans le public, des excédents de céréales panifiables. Mais étant donné que nos céréales panifiables (du blé tendre en majorité) peuvent également servir de fourrage, l'appréciation doit nécessairement porter sur l'ensemble de la production céréalière.

122.111 Production totale

Au début des années septante, on a relevé dans notre pays une *surface céréalière* de 175 000 ha en chiffre rond (moyenne des années 1970/72); le maïs-grain est compris dans cette surface.

Jusque vers 1983, cette surface est restée plus ou moins stable (voir *tableau 1* en annexe). Ce n'est qu'à partir de là que s'est amorcée une évolution qui, de timide qu'elle était au début, a progressé de manière intempestive à partir de 1987. Ce nonobstant, la surface totale de 208 160 ha en 1989 n'était que de 18,8 pour cent supérieure à celle des années 1970/72.

La surface des céréales panifiables a été même réduite. La moyenne des années 1970/72, qui était de 109 597 ha, est tombée à 102 500 ha en 1989, puis s'est élevée à 106 500 ha en 1990.

Le volume de la production céréalière totale, par contre, accuse une évolution toute autre. Alors que dans les années 1970/72 on n'a récolté que 611 000 t, cette quantité a passé à 1 353 900 t en 1989, soit 221,6 pour cent de la quantité totale récoltée en 1970/72.

Dans le secteur des *céréales panifiables*, l'augmentation de la production a eu pour effet qu'une quantité toujours croissante de céréales panifiables fut attribuée à titre de fourrage dans le cadre de la prise en charge obligatoire à laquelle sont assujettis les importateurs. Il s'ensuivit, au cours de ces dernières années, que le degré d'auto-provisionnement en céréales fourragères et panifiables n'a cessé d'augmenter.

Cette évolution des surfaces et des quantités est représentée par le *graphique 1*. A partir de la moyenne des années 1970/72, l'évolution des surfaces jusqu'à un passé récent ne devait plus guère donner lieu à des craintes. La quantité accuse, elle aussi, une augmentation un peu plus marquée; mais, jusqu'en 1987, son volume n'était pas encore préoccupant. Ce n'est qu'en 1988 et 1989 que les quantités récoltées ont augmenté dans une mesure telle qu'elles ont atteint la limite de la capacité d'absorption du marché indigène. Les raisons de cette évolution sont les suivantes: de très bonnes conditions météorologiques, des progrès en matière de sélection, le développement des techniques culturales, etc.

En 1990, à la suite de conditions moins favorables, la production a régressé, par rapport à 1989, dans une proportion d'à peu près 150 000 t, bien que la surface ait encore augmenté (estimation).

122.112 Production dans les régions où les conditions d'exploitation sont difficiles

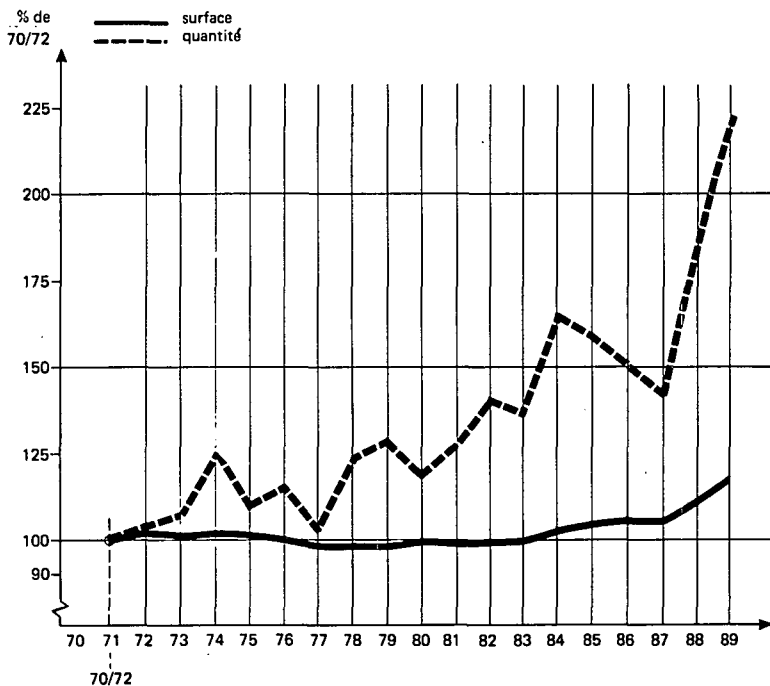
Etant donné que la surface des terres ouvertes devait aussi être étendue dans les régions où les conditions d'exploitation agricole sont difficiles, la prime de culture (prime de base) a bénéficié de suppléments visant à compenser le coût plus important des cultures de céréales fourragères dans ces régions. Il en a été de même pour les céréales panifiables et les pommes de terre cultivées sur des terrains en pente ou en zone de montagne (subsidés à la production).

La délimitation actuelle des régions donnant droit à une indemnité des frais de production plus élevés a été introduite en 1982. Les surfaces réservées aux *céréales fourragères* sont représentées dans le *tableau 2* en annexe. Il en ressort que la part des surfaces, pour lesquelles il a été versé des contributions pour conditions d'exploitation difficiles, a augmenté de 53,6 à 58,1 pour cent au cours des huit années prises en considération. Cela signifie que dans les régions caractérisées par de telles conditions, la surface des cultures céréalières a plus fortement augmenté que dans l'ensemble du pays; ce fut le cas notamment dans la zone intermédiaire, la zone préalpine des collines et dans la région de montagne. En revanche, dans la zone intermédiaire élargie, l'augmentation de la surface a été inférieure à la moyenne.

Production indigène de céréales panifiables et fourragères

Graphique 1

1971-1989 en % de 1970/72



G.90/RK/bo

L'augmentation survenue dans les zones 2 à 4 du cadastre de la production animale (zones de montagne 2-4) est particulièrement frappante. Les critiques récentes ont d'ailleurs porté plus particulièrement sur ces régions. Du point de vue du site de production et de l'environnement, il serait, de l'avis de certains milieux, préférable d'utiliser ces surfaces céréalières pour la production de fourrages.

En ce qui concerne les *céréales panifiables*, la surface qui leur est réservée a principalement augmenté dans la zone intermédiaire et dans la zone intermédiaire élargie. En revanche, elle accuse une réduction en région de montagne.

La critique précitée doit être prise au sérieux. Par ailleurs, l'exigence formulée dans le cadre des négociations du GATT, à savoir réduire les mesures de soutien de l'agriculture en liaison avec le produit, incite à introduire des contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface, en remplacement des contributions allouées jusqu'ici à titre d'indemnisation des coûts élevés de production dans les régions aux conditions d'exploitation difficiles.

122.12 Consommation

122.121 Céréales panifiables et fourragères

La consommation de *farine de céréales pour l'alimentation humaine* (compte tenu des modifications de stocks) n'a cessé de diminuer depuis le début des années septante jusque vers le milieu des années quatre-vingt. Depuis, elle est remontée, pour atteindre, en 1988, 94 pour cent en chiffre rond de la consommation des années 1970/72.

On constate une tendance semblable dans le secteur *des céréales fourragères*. Le *tableau 3* en annexe donne l'évolution survenue au cours des années septante et quatre-vingt par rapport à la moyenne des années 1970/72. Si la consommation moyenne des années 1971/75 accuse encore une augmentation, une réduction est notée déjà dans la deuxième moitié des années septante. Quant à la consommation moyenne des quatre dernières années, elle ne représente plus que 85,4 pour cent de celle des années 1970/72.

122.122 Denrées fourragères concentrées

Des fourrages concentrés autres que les céréales fourragères sont aussi utilisés. Le *tableau 4* en annexe montre qu'au cours des quatre dernières années, c'est-à-dire de 1986 à 1989, on a utilisé à peu près autant d'aliments concentrés qu'en moyenne des années 1970/72. La quantité a cependant augmenté d'abord de 10 pour cent jusque vers le milieu des années quatre-vingt. Puis, entre 1981/85 et 1986/89, on a enregistré une diminution de 200 000 t en chiffre rond. Cette forte réduction de la consommation des aliments concentrés, allant de pair avec l'augmentation de la production, a contribué largement à la saturation actuelle du marché indigène des denrées fourragères.

122.13 Importations

122.131 Céréales panifiables et fourragères

Les importations de *céréales panifiables* mesurées à la quantité de farine et comparées à la moyenne des années 1970/72, ont encore augmenté au cours des années septante. Puis, dans les années quatre-vingt, leur part s'est réduite à 88, voire 87 pour cent, ces pourcentages représentant la moyenne des années 1981/85 et 1986/88.

Dans le secteur *des céréales fourragères* en revanche, on enregistre un recul continu depuis 1970/72 (voir graphique 2). Il est vrai que pendant les années septante, cette régression était encore relativement modeste. C'est ainsi que dans la période 1976/80, on a encore importé 83,5 pour cent de la moyenne de 1970/72. Dans les années quatre-vingt par contre, notamment depuis 1984, les importations ont fortement régressé: elles ont été de 71,4 pour cent en 1981/85, de 51,1 pour cent en 1987 et de 31,2 pour cent seulement en 1989, ce qui représente 345 137 t. En 1990, la quote-part devrait être encore de 10 pour cent environ seulement.

122.132 Aliments concentrés

Le volume important des importations d'aliments concentrés enregistré durant les années septante et au début des années quatre-vingt a constitué un sujet de préoccupation constant de la politique agricole. En effet, à l'époque, la production animale dépendait dans une très forte mesure des importations d'aliments concentrés. Ainsi, en 1973 par exemple, les importations directes ont représenté 1,48 million de tonnes auxquelles s'ajoutait 0,16 million de tonnes provenant de la transformation de matières premières étrangères, ceci pour une consommation totale d'aliments concentrés de 2,15 millions de tonnes. En d'autres termes: 76 pour cent en chiffre rond de la consommation d'aliments concentrés provenaient de l'étranger.

Ces importations ont encore augmenté quelque peu au cours de la première moitié des années septante par rapport à la moyenne 1970/72. Ensuite, l'on assiste à un recul spectaculaire. En 1981/85, les importations ne représentaient plus que 81,2, en 1987 58,6 et en 1989 37,0 pour cent, ou 480 787 t (voir *tableau 5* en annexe). En 1990, leur part ne devrait atteindre qu'à peu près 20 pour cent.

L'évolution des importations d'aliments concentrés et de céréales fourragères est représentée par le *graphique 2*.

122.14 Degré d'auto-provisionnement

122.141 Céréales panifiables

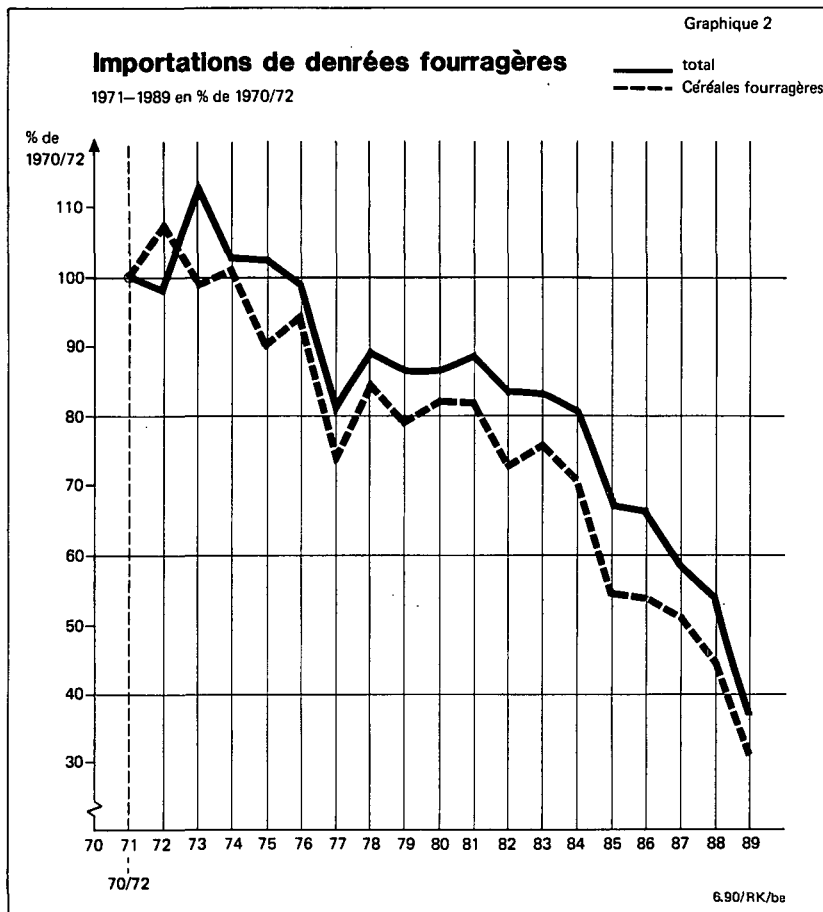
En corrélation avec la forte augmentation de la production céréalière indigène, il est particulièrement intéressant de connaître la proportion de céréales panifiables destinées à la consommation humaine totale (blé dur, blé tendre, seigle, épeautre).

Nous utilisons, en moyenne, un peu plus de 100 000 t de blé dur par année. Etant donné que notre pays ne produit pas ce genre de blé, les besoins doivent être couverts dans leur totalité par des importations.

C'est pourquoi le solde des autres céréales panifiables destinées à l'alimentation humaine – blé tendre, seigle et épeautre – est seul déterminant. Dans le cadre de la prise en charge obligatoire, la part indigène de la quantité globale de ces céréales est fixée à 85 pour cent. Il s'ensuit qu'en regard d'une consommation de 440 000 à 450 000 t, nous avons une part de production indigène de 380 000 t. Ce qui est produit en sus doit être déclassé et utilisé pour l'affouragement, soit ces dernières années une moyenne annuelle de 115 000 t environ.

Si l'on dresse le bilan global des céréales panifiables utilisées dans l'alimentation humaine selon la composition donnée ci-dessus, il s'avère que les importations, en moyenne des années 1986/88, représentent à peu près un tiers (en majorité du blé dur).

A relever encore que les quantités devant couvrir les besoins en orge, avoine et maïs destinés à l'alimentation humaine, ainsi qu'en riz décortiqué, sont importées. Si l'on calcule le volume des trois premiers produits en farine, les importations de ces produits avec celles de riz décortiqué représentent 65 000 t en chiffre rond par année.



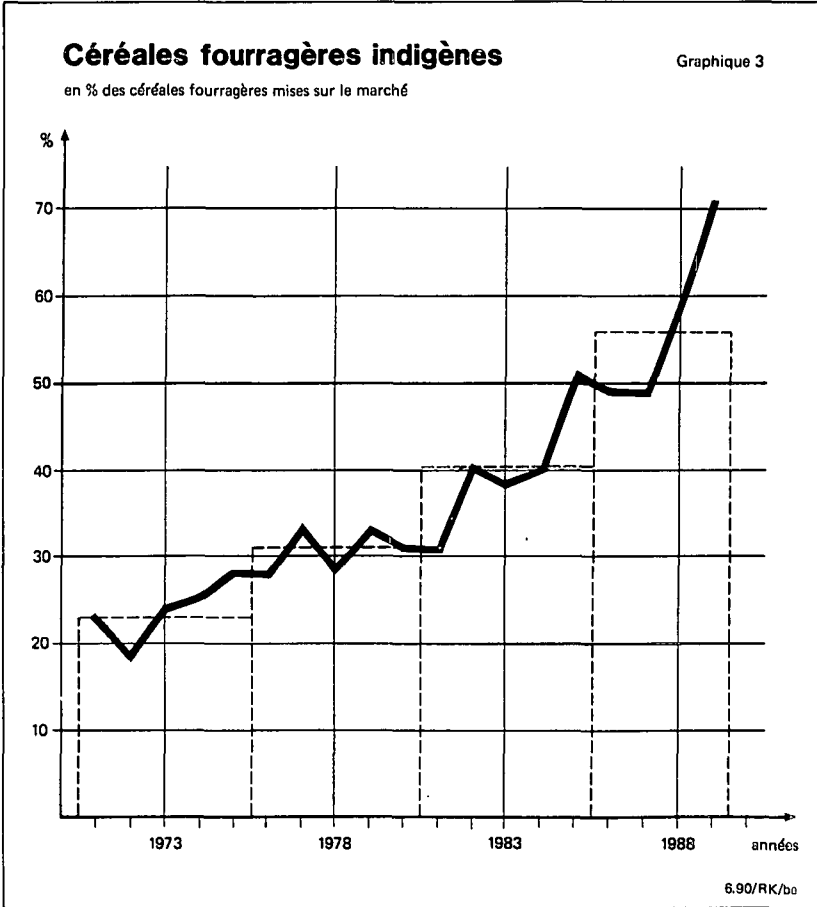
122.142 Céréales fourragères

La forte augmentation de la production de céréales fourragères indigènes (y compris les céréales panifiables déclassées et destinées à l'affouragement) a eu pour conséquence, au cours des 20 dernières années, d'augmenter dans une forte proportion le degré d'auto-provisionnement. Le *tableau 6* en annexe illustre la situation: dans la première moitié des années quatre-vingt, la production de céréales fourragères représente près du double de celle des années de référence 1970/72. Elle était ensuite de 272,6 pour cent en 1988, voire de 307,9 pour cent en 1989.

Cette évolution a eu pour conséquence une très forte augmentation du degré d'auto-provisionnement. Au cours des années 1970/72, un cinquième en chiffre rond de la consommation de céréales fourragères était produit en Suisse. En 1971/75, la proportion représentait déjà 25 pour cent, en 1976/80 30 pour cent et

en 1981/85 40 pour cent en chiffre rond. Le degré d'auto-provisionnement a ensuite atteint les pourcentages suivants: environ 50 pour cent en 1986 et en 1987, 60 pour cent en 1988 et 70 pour cent en chiffre rond en 1989. En 1990, il devrait s'élever à environ 90 pour cent¹⁾.

L'évolution du degré d'auto-provisionnement en céréales fourragères de 1971 à 1989 est donnée par le *graphique 3*.



¹⁾ Cette statistique ne comprend que la quantité attribuée chaque année aux céréales panifiables déclassées, c-à-d. que les quantités de la récolte précédente, attribuées après le 31 décembre, figurent dans la statistique de l'année suivante.

122.2 Pommes de terre

La production de pommes de terre dépasse la consommation de pommes de terre de table, compte tenu de l'approvisionnement de notre population en cas de perturbation des importations. C'est pourquoi une partie de la récolte doit être exportée avec l'aide financière de la Confédération ou transformée en farine et en flocons pour l'affouragement.

122.21 Production et mise en valeur

Il ressort du *tableau 7* en annexe que la surface cultivée est en régression. Grâce à l'augmentation du rendement, les quantités moyennes récoltées en 1986/89 n'ont cependant diminué que faiblement. La part consommée en Suisse sous forme de pommes de terre de table ou utilisée comme semences, a quelque peu augmenté pour atteindre tout juste 55 pour cent. La mise en valeur des excédents, par transformation en farine et en flocons, tend également à augmenter. Cette production doit être prise en charge par les importateurs de denrées fourragères, ce qui porte préjudice aux importations d'aliments concentrés. Par suite de la régression des importations de denrées fourragères, le volume des pommes de terre à mettre en valeur augmentera considérablement, d'où l'obligation de faire face à des difficultés croissantes.

122.22 Production dans les régions où les conditions d'exploitation sont difficiles

La surface réservée à la culture des pommes de terre dans les régions où les conditions de production sont difficiles n'a cessé de régresser, contrairement à la surface de céréales et malgré l'augmentation des contributions. La raison principale est à chercher dans la contrainte de plus en plus grande à utiliser des engins mécaniques. Les exploitations n'ont que le choix entre deux possibilités: ou cesser la production de pommes de terre ou investir des sommes importantes dans l'acquisition de machines. C'est pourquoi un grand nombre de petites exploitations a renoncé à la culture de pommes de terre.

Un inventaire des surfaces montre que la part des terres réservées à la culture de pommes de terre dans la région de montagne et sur les terrains en pente, rapportée à la surface totale, est restée plus ou moins constante au cours des années. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, le remplacement des contributions liées au produit par des contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface n'est pas aussi urgent que dans le cas des céréales (voir ch. 122.112). Si la production de pommes de terre dans la région de montagne et sur les terrains en pente devait à nouveau régresser en 1991, les premières contributions pourraient être maintenues jusqu'à l'entrée en vigueur, fondée sur une nouvelle appréciation, des paiements directs généralisés.

123 Causes de l'évolution décrite

L'évolution de la culture fourragère, que l'on vient de décrire, résulte de la situation dans les secteurs du lait et de la viande. Les problèmes affectant l'écoulement du lait ont été contrés par l'introduction du contingentement laitier. Ce dernier a eu pour effet de transférer une partie des problèmes sur le marché de la viande. Il s'ensuivit une baisse des prix à la production, qui a conduit, dans la deuxième moitié des années septante, à l'extension de la surface des terres ouvertes décrite plus haut. En d'autres termes, de nombreux agriculteurs ont passé de la production animale à la production végétale. Ces derniers temps, les progrès enregistrés au niveau de la sélection et des techniques culturales ont eu pour conséquence une augmentation considérable de la production céréalière. Pourquoi? Parce qu'en vertu de prescriptions légales et de limitations affectant le marché, une extension des autres produits des champs s'avérait impossible ou ne pouvait aller au-delà d'un volume déterminé. Cette extension des cultures céréalières a été critiquée parce qu'elle est survenue principalement dans les régions où les conditions de production sont difficiles.

Il ne faut pas non plus sous-estimer l'importance des facteurs relevant de la politique des revenus. En améliorant constamment la productivité à la surface, l'agriculture cherchait à maîtriser l'augmentation des coûts.

124 Conséquences de l'évolution décrite

L'évolution décrite plus haut n'est pas restée sans effet sur la politique agricole et l'approvisionnement économique du pays, ni sur la politique de l'environnement et la politique économique extérieure.

124.1 Politique agricole et approvisionnement du pays

Ce sont tout d'abord des raisons de politique agricole et d'approvisionnement qui ont conduit au relèvement du taux d'auto-approvisionnement en céréales panifiables et fourragères. Il a déjà été mentionné plus haut que le volume important des importations de fourrages concentrés durant les années septante et au début des années quatre-vingt a été une préoccupation constante des responsables de la politique agricole. Cette situation fut, d'ailleurs, à l'origine de l'initiative lancée le 23 août 1978 «contre les importations excessives de denrées fourragères et 'fabriques d'animaux' ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol» (voir message du 19 août 1981; FF 1981 III 502).

A la suite du prélèvement de suppléments de prix sur ces importations, d'importants fonds alimentent la caisse fédérale et servent à couvrir diverses dépenses de la Confédération (primes de culture pour céréales fourragères, mise en valeur du colza, encouragement du placement du bétail, contributions à l'exploitation agricole du sol, contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne, etc.). Ils sont affectés à la «provision pour la culture des champs et le placement des produits». Lorsque ces fonds ne suffisent pas à couvrir ces dépenses, la Confédération recourt à ses ressources générales.

Bien entendu, le montant de ces fonds dépend, en plus du niveau des prix sur les marchés mondiaux, du volume des importations. Ces dernières ayant fortement régressé, notamment depuis 1987, le montant en question a baissé de 407,6 millions de francs à 210,6 millions pendant la période 1987 à 1989. Ne suffisant plus à couvrir toutes les dépenses légales éventuelles, il a fallu, en 1989, prélever 616,3 millions de francs sur les ressources générales de la Confédération.

La forte augmentation du taux d'auto-approvisionnement en céréales fourragères (type de fourrage le plus utilisé), notamment au cours des dernières années, a eu pour conséquence une régression du produit des suppléments de prix prélevés sur les denrées fourragères importées, d'où une nécessité accrue de puiser dans les ressources générales de la Confédération pour pouvoir allouer les diverses contributions.

On rencontre une situation semblable au niveau de l'approvisionnement économique du pays. A la suite d'importations élevées, il a fallu stocker de grandes quantités de denrées fourragères en prévision de périodes d'importations perturbées. Les frais encourus ont été couverts par une taxe supplémentaire perçue à la frontière. Le coût total devant être réparti sur un volume d'importation en régression constante, cette taxe dut récemment être fortement augmentée, ceci au détriment des suppléments de prix. Voilà une raison supplémentaire de la diminution des recettes provenant de ces derniers.

On peut compter avec une détente de la situation car, au vu de l'amélioration de l'approvisionnement du pays, il sera possible de réduire les stocks obligatoires.

124.2 Politique de l'environnement

Pour diverses raisons, l'agriculture a été soumise, ces derniers temps, à une pression constante en ce qui concerne l'utilisation des terres. Sous l'effet de cette pression et de l'évolution survenue dans le secteur agricole (modification des structures, rationalisation, etc.), elle a contribué, par sa façon d'exploiter les terres, à la création de divers problèmes touchant l'environnement. Cette évolution a conduit aujourd'hui les milieux de la protection de l'environnement et de la nature à formuler des exigences globales en rapport avec l'exploitation des surfaces agricoles, assorties en partie d'obligations fortement restrictives. L'agriculture cherche à résoudre ces problèmes en encourageant une exploitation des terres conforme à la protection de l'environnement et de la nature ainsi que des animaux. Des mesures plus incisives seront toutefois nécessaires pour orienter quantitativement la production et favoriser la création de surfaces de compensation dans le sens d'une protection de la nature et des eaux.

124.3 Politique économique extérieure

L'engagement d'adopter une attitude conforme, formulé par la Suisse dans le protocole d'accession au GATT du 1^{er} avril 1966, a été un facteur essentiel de l'acceptation du statut agricole particulier de notre pays au sein de cette organisation. Par cet engagement, la Suisse a accepté de «se conformer aussi étroitement que possible aux clauses appropriées de l'Accord général et, en

particulier, de s'efforcer de veiller à ce que la mise en œuvre des dispositions en question lèse le moins possible les intérêts des parties contractantes».

Lors de la dernière révision de l'application du protocole d'accèsion par la Suisse, il a été débattu, entre autres, de la réduction des importations de céréales. Nos partenaires connaissent l'évolution de nos importations (voir ch. 122.13). Les pays exportateurs reprochent tout particulièrement à la Suisse de ne pas respecter les engagements qu'elle a pris dans le domaine des échanges commerciaux. La crédibilité de la politique économique extérieure de notre pays souffre de cette situation.

A l'occasion de l'ouverture de l'Uruguay-Round au GATT en septembre 1986, les parties contractantes ont décidé, entre autres, au niveau ministériel, de respecter le statu quo, notamment:

- de ne pas adopter de mesures pouvant limiter ou perturber les échanges commerciaux, mesures qui ne respecteraient pas les clauses de l'Accord général et ne seraient pas conformes aux dispositions acceptées dans le cadre et sous l'égide du GATT;
- de ne pas, dans l'exercice légitime des droits découlant de l'Accord général, arrêter des mesures de limitation et de distorsion de concurrence outrepassant ce qui est nécessaire pour régler des situations particulières, ceci en conformité avec l'Accord général;
- de ne pas prendre des mesures de caractère politique visant à améliorer leur propre position en vue de négociations futures.

Parmi les premiers résultats obtenus dans le cadre de l'Uruguay-Round figure l'adoption par les parties contractantes, le 7 avril 1989, de directives devant régler les négociations agricoles. En les approuvant, les partenaires se sont, entre autres, engagés à maintenir les mesures de soutien et de protection prises à l'intérieur du pays et dans le domaine des exportations au niveau actuel (gel). Dans l'optique des parties contractantes, cet engagement est respecté si les quotas d'importation alloués en 1989 et 1990 pour certains produits ne sont pas inférieurs à ceux octroyés, en moyenne, en 1987 et 1988.

Le chiffre 122.111 montre dans quelle mesure la production indigène a augmenté. Vu l'encouragement donné constamment à la culture indigène de céréales, il n'est pas facile pour notre pays de faire valoir qu'il a respecté l'engagement pris de «geler» le développement des mesures de soutien et de protection. Aussi, du point de vue de la politique économique extérieure, il est urgent de maintenir la production indigène de céréales au niveau moyen des trois dernières années, voire de la rabaisser (par rapport au niveau record de 1989).

Le 24 octobre 1990, la Suisse a soumis au GATT l'offre agricole qui avait été demandée.

125 Mesures envisageables

Il existe une relation en matière d'utilisation des surfaces entre la production animale (lait, viande) et la culture des champs. Au vu de la saturation croissante des marchés du lait et de la viande, la culture des champs est devenue plus attrayante en tant qu'alternative. Dans les régions de production herbagère, les

rendements des prairies continueront, si des mesures adéquates ne sont pas prises, à augmenter, conséquence entre autres d'une meilleure exploitation des engrais de ferme et des techniques de mise en valeur, notamment de la conservation des fourrages. Si la performance laitière des vaches s'accroît durant la même période, il en résultera une extension de la part des surfaces de fourrages grossiers devenues disponibles.

Cette évolution doit être contrecarrée en offrant aux exploitations des alternatives valables, fondées sur le développement des techniques de production ou sur une utilisation autre et plus différenciée des terres. Les solutions pouvant être envisagées sont:

- l'abandon de l'exploitation de terres assolées,
- une utilisation extensive des surfaces agricoles utiles (production céréalière extensive, entre autres),
- l'octroi de paiements compensatoires liés à la surface ou à l'exploitation, en remplacement des suppléments liés au produit et versés pour la culture des céréales dans les régions aux conditions de production difficiles,
- l'utilisation de surfaces pour une production qui n'est pas destinée à l'alimentation (matières premières renouvelables devant servir à la production d'énergie ou à d'autres fins artisanales ou industrielles).

Il importe de créer la base légale nécessaire à l'application de ces solutions en modifiant la loi sur l'agriculture.

Par ailleurs, la limitation des garanties de prix et de prise en charge, ainsi que la participation des producteurs au financement de coûts éventuels de mise en valeur devront être ancrées dans la loi sur le blé (orientation de la production).

125.1 Abandon de l'exploitation de terres assolées

Les terres assolées, dont l'exploitation a été abandonnée, ne doivent plus être cultivées comme telles, mais être utilisées à d'autres fins, c'est-à-dire que l'agriculteur prévoira une utilisation réversible de celles-ci. L'utilisation dite réversible peut revêtir plusieurs formes:

- l'aménagement de surfaces de compensation écologique (protection de la nature et de l'environnement au sens large du terme),
- des friches de rotation (protection du sol et des eaux dans des sites spécifiques).

Pour l'utilisation de terres sous la forme de *surfaces de compensation écologique*, il faut prévoir une durée minimale de six ans. Sont considérées comme des surfaces de ce genre les bordures de routes et de cours d'eau, telles que les haies ou la verdure, ainsi que les langues de terres sises en des milieux biologiques particulièrement proches de la nature (intercommunications entre les biotopes situés sur le domaine de l'exploitation).

Enfin, on parle de *friche de rotation* lorsque la friche verte remplace une culture des champs dans le cadre d'un assolement. En règle générale, la même surface n'est pas exploitée pendant une année seulement.

De telles surfaces sont surtout utiles en raison de l'effet qu'elles produisent directement sur la quantité de céréales et aussi, pour autant que des obligations adéquates soient imposées, du point de vue agronomique (sol) et de la protection

des eaux. Etant donné qu'elles ne reçoivent ni produits phytosanitaires ni engrais commerciaux, l'aménagement de ces surfaces contribue aussi à réduire l'utilisation de matières auxiliaires. De plus, les friches de rotation n'ont aucun rendement.

125.2 Utilisation extensive de surfaces agricoles utiles

L'application de méthodes de production extensive implique le renoncement total ou partiel à l'utilisation de matières auxiliaires chimiques dans certaines branches de la production végétale. Tel est le cas notamment de la production céréalière sans application de régulateurs de croissance, de fongicides ou d'insecticides. L'incidence sur la réduction de la quantité de céréales est évaluée à 5 et jusqu'à 15 pour cent à court et moyen terme.

Une autre possibilité réside dans l'utilisation extensive de prairies. On entend par là, entre autres, l'aménagement de prairies de fauche qui ne sont pas fertilisées, pendant quatre ans au moins, moyennant des produits azotés, et qui, suivant l'altitude et leur exposition, ne sont pas une première fois fauchées avant une date déterminée. En basse altitude, la fauche est exécutée deux à trois fois par an; en haute altitude, une à deux fois. Les rendements ainsi obtenus seront nettement inférieurs à ceux qui sont atteints dans le cas d'une utilisation intensive.

125.3 Contributions pour des conditions de production difficiles

Il ressort des considérations faites jusqu'ici que les suppléments liés au produit sont surtout mis en cause par la politique visant à orienter la production indigène, mais aussi par l'offre que la Suisse a faite au GATT. C'est pourquoi il s'avère nécessaire de les remplacer par des contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface.

Ces dernières seront versées aux agriculteurs de la zone intermédiaire, de la zone préalpine des collines et de la région de montagne.

Cette substitution générera une régression de la culture des champs, ce qui aura pour conséquence d'augmenter encore les surfaces consacrées à la production herbagère. Sans l'introduction de mesures adéquates pour faire face à cet accroissement, il faudra alors compter avec des difficultés d'écoulement sur le marché de la production animale.

Ceci dit, il importe que le Conseil fédéral ait la compétence d'assortir le versement des contributions compensatoires de conditions et d'obligations visant à encourager une exploitation respectueuse de l'environnement dans toutes les branches d'activités de l'entreprise agricole.

Le montant de la contribution sera différencié en fonction de la part des terres ouvertes à la surface agricole utile. Dans les régions aux conditions de production difficiles, le montant sera calculé compte tenu des contributions versées jusqu'ici. La densité des effectifs de bétail dans les diverses exploitations sera aussi prise en considération par souci de favoriser une exploitation des terres ménageant l'environnement.

L'unité de gros bétail-fumure servira de paramètre au calcul de la densité des effectifs, comme c'est déjà l'usage pour la fixation des contributions aux détenteurs d'animaux (cf. ordonnance du 14 mars 1988 instituant des contributions aux détenteurs d'animaux; RS 916.311).

Il sera nécessaire, pour introduire les contributions compensatoires, de veiller à coordonner leur versement avec celui des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (cf. loi fédérale du 14 décembre 1979; RS 910.2).

Ces contributions sont à considérer comme des paiements directs non liés au produit et assortis des conditions et des obligations prévues dans l'offre que la Suisse a faite au GATT. Leur versement n'étant plus assujéti au fait de cultiver des céréales dans les régions marginales s'adonnant à la culture des champs, ces contributions peuvent aussi produire un effet stabilisateur sur la production de cette culture.

125.4 Matières premières renouvelables

La loi sur l'agriculture contient déjà la base légale nécessaire à l'encouragement de la culture des champs à des fins autres que la production alimentaire. D'autres possibilités (utilisation de l'herbe pour la production de biomasse, et des arbres à repousse rapide comme source d'énergie), qui nécessiteraient la création d'une base légale, n'ont pas encore atteint un degré de développement suffisant pour être exploitées. Un groupe de travail, institué l'été dernier, a livré en décembre, à l'intention du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, un rapport sur la procédure à suivre à l'avenir dans le domaine des matières premières renouvelables. La décision n'est cependant pas encore prise, si des mesures doivent être envisagées en vue d'encourager la production des matières premières renouvelables. Cette question nécessite encore un examen approfondi.

125.5 Garantie des prix et de la prise en charge, participation des producteurs aux frais de mise en valeur dans le secteur des céréales panifiables

Les dernières années, une quantité accrue de céréales panifiables a été déclassée et utilisée pour l'affouragement. Aux fins d'orienter la production, 450 000 t seront prises en charge au prix intégral. Les frais de mise en valeur des quantités supplémentaires contractuelles seront reportés sur les producteurs par le biais de déductions faites sur le prix des céréales. Le principe devrait être ancré dans la loi sur le blé.

Par ailleurs, il est nécessaire que le Conseil fédéral ait la compétence de libérer, totalement ou en partie, les producteurs de leur participation à la couverture des frais de mise en valeur (p. ex. dans le cas des céréales biologiques). Accessoirement, il est prévu que la Confédération soit habilitée à limiter l'obligation, pour elle, de prendre en charge des céréales panifiables.

126 **Conséquences du point de vue de la politique de l'environnement**

Les mesures que nous venons d'exposer ont pour but d'inciter les agriculteurs à pratiquer une culture des champs moins intensive et plus conforme à l'endroit choisi pour ce type de culture ainsi qu'à extensifier d'une manière appropriée la culture fourragère. Les contributions visant tout particulièrement la réalisation de cet objectif sont les suivantes:

- les contributions allouées pour l'abandon de l'exploitation de terres assolées et leur aménagement soit en surface de compensation écologique (protection de la nature et de l'environnement au sens large) soit en friches de rotation (protection du sol et des eaux en des endroits spécifiques);
- les contributions octroyées pour l'utilisation extensive de surfaces agricoles utiles, dans le domaine des cultures fourragères (renoncement à l'utilisation de régulateurs de croissance, de fongicides et d'insecticides) ou des fourrages naturels (aménagement de prairies de fauche extensives assujetties à une exploitation restreinte).

Par conséquent, ces mesures vont dans le même sens que les contributions allouées en vertu de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451) par la Confédération et les cantons en faveur de la protection et l'entretien des biotopes (notamment les zones riveraines, les prés à litière, les marais, les bosquets, les prairies sèches). Une utilisation agricole appropriée des terres contribuera dans une mesure déterminante à la réalisation de cet objectif (voir surtout l'article 18c de la loi PNP). Les mesures que nous proposons et celles prévues dans la loi sur la protection de la nature et du paysage représentent un apport substantiel à la réalisation d'une politique efficace, cohérente et bien coordonnée dans les domaines intéressant à la fois l'agriculture et la protection de l'environnement.

Au vu de la pollution accrue des sources d'eau potable par les nitrates et des nappes phréatiques (entrophisation) par les sols érodés chargés d'engrais résiduels, l'abandon de l'exploitation de terres assolées ne peut que produire un effet positif. Il en est de même pour les eaux polluées par les résidus de pesticides. La végétation, formant une couverture de protection, empêchera l'érosion et servira à protéger le sol quantitativement et qualitativement.

13 **Résultats des travaux préparatoires**

Les problèmes de la production excédentaire, d'une part, et d'une agriculture respectueuse de la nature, d'autre part, ont fait ces derniers temps l'objet d'études intensives. Ainsi, le chef du Département fédéral de l'économie publique a institué, le 14 juillet 1987, une commission d'experts (Commission d'experts pour les paiements directs) chargée d'étudier le problème du versement de paiements directs aux agriculteurs. Il s'agissait d'examiner la possibilité d'allouer des contributions généralisées, indépendantes de la production (en rapport avec une formation des prix plus conforme à l'économie de marché), ainsi que des contributions destinées notamment à rétribuer des prestations souhaitables du point de vue écologique. En été 1989, l'Administration fédérale des blés a été

chargée de traiter, dans le cadre d'un sous-groupe de travail «GATT-Agriculture», le problème de l'augmentation de la production céréalière indigène en rapport avec les négociations du GATT en cours.

131 Rapport de la Commission pour les paiements directs (Commission Popp)

La commission d'experts a été présidée par le prof. Hans Popp, directeur suppléant de l'Office fédéral de l'agriculture (Commission Popp). Les milieux scientifiques, les milieux intéressés à la politique agricole les plus importants, dont les agriculteurs, les partenaires sociaux et les consommateurs, étaient représentés au sein de ladite commission.

131.1 Mandat

Le mandat a déjà été esquissé au début de ce chapitre, à savoir une solution à longue échéance au moyen de mesures relevant de la politique des revenus et de l'orientation de la production. Le mandat contenait cependant encore une autre tâche à courte échéance, à savoir l'introduction de contributions aux détenteurs d'animaux en référence aux articles 19a et 19c de la loi sur l'agriculture.

Se conformant au mandat, la commission a divisé son travail en deux parties. En ce qui concerne les contributions aux détenteurs d'animaux, il a été possible de les introduire en 1988 déjà (ordonnance du 14 mars 1988 instituant des contributions aux détenteurs d'animaux, RS 916.311).

131.2 Propositions

Le mandat prévoit l'introduction de deux autres types de contributions, dont l'adoption se fonde sur des raisons diverses, à savoir

- d'une part, des contributions généralisées, indépendantes du produit et liées à des conditions précises et
- de l'autre, des contributions spécifiques pour des prestations spéciales, notamment de caractère écologique, ainsi que pour certaines formes d'exploitation et de production.

La commission propose d'ancrer dans la loi sur l'agriculture les bases légales qui permettraient d'allouer, à titre de complément de la politique des prix, des paiements directs axés sur le revenu et indépendants autant que possible de la production. De tels paiements constituent une mesure qui garantit aux agriculteurs un revenu suffisant au sens de la loi sur l'agriculture, au cas où la situation à l'intérieur du pays et sur le plan international ne permettrait plus d'assurer un tel revenu par le seul biais des prix. Ceci étant, de tels paiements ne sauraient donc guère être envisagés comme une mesure devant à court terme stabiliser la production de céréales.

Ladite commission propose ensuite d'ancrer, dans la loi sur l'agriculture également, une nouvelle base légale devant permettre d'encourager, au moyen de contributions:

- des modes de production et d'exploitation affectant très peu l'environnement et conformes à la protection des animaux, ainsi que
- des mesures propres à favoriser un allègement du marché qui ménage le milieu ambiant.

Ces dernières mesures, principalement, doivent être examinées en rapport avec l'orientation de la production végétale. L'examen portera aussi sur l'insertion d'une disposition à leur sujet dans la loi sur l'agriculture.

A ce propos, la commission dit en substance: «Il est encore nécessaire d'examiner plus en détail la façon d'intégrer judicieusement cette disposition dans la loi sur l'agriculture». Etant donné qu'il s'agit de la production végétale et que la commission elle-même prévoit, comme premier pas, l'examen et le versement de contributions à la surface (notamment de primes pour la culture des champs) dans les régions aux sites dignes d'être maintenus et protégés et aussi pour les terrains menacés par l'érosion, un nouvel article octroyant la compétence requise devrait de préférence figurer au chapitre intitulé «III. Primes de culture» (art. 20 de la loi sur l'agriculture). Celui-ci devrait cependant être revu pour lui donner une portée plus générale dans le sens d'une «orientation de la production végétale», par analogie au chapitre précédent IIa intitulé «Moyens d'orienter la production de viande et d'œufs».

Pour résumer, disons qu'il est possible d'aborder le problème d'une stabilisation, voire d'une régression de la production de céréales en partant de la proposition de la commission Popp d'allouer des contributions spécifiques pour des prestations spéciales, notamment de caractère écologique, destinées à alléger le marché.

Par contre, en ce qui concerne les autres propositions relatives

- à des paiements complémentaires généralisés et indépendants du produit, ainsi qu'à

- l'encouragement de modes d'exploitation et de production ménageant l'environnement et conformes à la protection des animaux,

il est nécessaire d'ouvrir une procédure de consultation lors de l'adoption du présent message.

132 Groupe de travail «GATT-Agriculture»

Un groupe de travail, dénommé «GATT-Agriculture» et présidé par Jean-Claude Piot, directeur de l'Office fédéral de l'agriculture, a traité des problèmes de l'agriculture en relation avec les négociations menées au sein du GATT. Par ailleurs, un sous-groupe de travail «Céréales», présidé par Joseph Achermann, directeur de l'Administration fédérale des blés, a été chargé d'élaborer des mesures propres à stabiliser la production de céréales.

Le sous-groupe était composé de représentants des autorités concernées, de la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC), de l'Union suisse des paysans (USP), de l'Association suisse des agriculteurs pratiquant la production intégrée, ainsi que de l'Association des importateurs suisses de céréales (AISC) et de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF).

Depuis longtemps déjà, l'AISC a officiellement exigé une réduction de la production de céréales, à proprement parler une diminution de la surface de

céréales correspondant à 55 000 ha, dont 31 000 ha de céréales panifiables et 24 000 ha de céréales fourragères. Vu le manque d'autres possibilités de production, il faudrait, en 1991 déjà, cesser d'exploiter ces surfaces, soit donc les laisser en friches vertes ou en friches de rotation dans le cadre de l'assolement, et verser des contributions à titre compensatoire. Le sous-groupe «Céréales» était aussi chargé d'examiner cette proposition de l'AISC.

La FSPC a, quant à elle, proposé d'encourager l'abandon de régulateurs de croissance et de fongicides dans la culture de céréales par le versement de contributions allouées pour des raisons écologiques, et de commercialiser sous un label approprié les céréales ainsi produites. Elle a aussi demandé d'examiner la possibilité de substituer des contributions à la surface de caractère général, destinées à compenser les conditions de production difficiles, aux contributions liées au produit et allouées pour les céréales panifiables et fourragères.

Après discussion, le sous-groupe «Céréales» est parvenu pour l'essentiel aux conclusions suivantes:

1. Les contributions à la production allouées pour les *céréales panifiables* doivent être
 - supprimées intégralement pour la culture de ces céréales sur les terrains en pente situés en dehors de la zone préalpine des collines et de la région de montagne, ainsi que dans la zone intermédiaire élargie et en zone intermédiaire,
 - réduites de moitié en zone préalpine des collines et en zone de montagne.

Motif: la culture de céréales dans les zones intermédiaires ne doit plus faire l'objet d'un encouragement particulier, étant donné que dans ces régions les rendements des variétés actuelles ne diffèrent guère de ceux obtenus dans la zone de grandes cultures.

2. Les producteurs qui s'engagent à ne plus utiliser de régulateurs de croissance, ni de fongicides ou d'insecticides, doivent bénéficier d'une contribution échelonnée selon les zones de difficultés de production.
3. Il faut insérer dans la loi sur l'agriculture une base légale permettant d'allouer des contributions à la surface pour l'utilisation extensive ou alternative de terres assolées, ainsi que pour l'abandon de leur exploitation.

Des mesures semblables sont à prendre en ce qui concerne la *culture des céréales fourragères*. Leur financement pourrait être assuré, en partie du moins, par les économies réalisées à la suite de la suppression des contributions à la production visant à compenser les conditions de production difficiles (céréales panifiables), ainsi que des suppléments à la prime de base octroyés dans les régions de montagne et pour les terrains en pente (céréales fourragères).

133 Résultats de la procédure de consultation

133.1 Considérations générales

Le 12 septembre 1990, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie publique de soumettre à la consultation le projet de modification de la loi sur l'agriculture et de la loi sur le blé.

Le 18 septembre, ledit département a envoyé le projet, accompagné d'un commentaire, aux cantons, ainsi qu'à 13 partis politiques et 75 organisations. 22 cantons et demi-cantons, 7 partis et les deux tiers des organisations consultées ont donné leur avis. Certaines organisations agricoles régionales ont aussi pris position. Malgré la brièveté du délai imparti, presque tous les cantons et demi-cantons, les grands partis et les organisations économiques importantes, ainsi que les principales associations de consommateurs et de la protection de l'environnement se sont exprimés sur les mesures proposées.

La description faite dans le commentaire sur la situation relative à la culture du blé et sur la nécessité d'adapter la production de céréales panifiables et fourragères aux possibilités limitées d'écoulement n'a fait l'objet d'aucune contestation. La majorité approuve l'introduction, dans les plus brefs délais, de mesures d'ordre écologique propres à régler leur production. En général, les milieux consultés doutent que les instruments prévus pour stabiliser la production au niveau escompté soient suffisants. Quant aux mesures écologiques, des moyens supplémentaires sont nécessaires pour en favoriser l'application. Si les mesures proposées sont considérées comme allant dans la bonne direction, on regrette cependant, d'une façon générale, l'absence d'un concept global de politique agricole, permettant de prendre en compte l'incidence de ces mesures sur d'autres secteurs. Au lieu d'entreprendre des révisions partielles et laborieuses, il serait préférable, de l'avis des milieux consultés, de procéder à une nouvelle orientation de la politique agricole à partir d'un concept clairement établi. Le rapport du groupe de travail «Paiements directs» de la commission Popp pourrait servir de base. C'est pourquoi il importerait d'intégrer dans la révision en cours la modification de la loi sur l'agriculture relative aux paiements directs complémentaires. L'Union suisse des paysans a demandé, pour sa part, d'y ajouter encore l'article 25 de la même loi, qui porte sur l'entraide paysanne.

133.2 Abandon de l'exploitation de terres assolées

L'abandon de l'exploitation de terres assolées est diversement apprécié. La majorité des milieux consultés pensent cependant qu'en dépit de l'extensification de la production, la productivité continuera à augmenter, d'où la nécessité d'abandonner l'exploitation des terres devenues ainsi disponibles.

La proposition d'une utilisation alternative de surfaces agricoles utiles sous la forme de *surfaces de compensation écologique* a été bien accueillie. Les opinions toutefois divergent largement en ce qui concerne l'importance de ces surfaces. Alors que les associations de la protection de l'environnement souhaitent convertir toutes les terres disponibles en surfaces de compensation écologique, les organisations agricoles pensent que ces dernières devraient principalement servir de zones tampons aux abords de forêts et de cours d'eau. D'autres désirent que cette question soit aussi traitée en rapport avec les dispositions de la loi sur la protection de la nature et du paysage.

La mesure prévoyant l'utilisation de *friches de rotation* jouit du soutien sans réserve des importateurs. Elle est en revanche partiellement approuvée par les organisations agricoles, qui la considèrent comme étant valable à court terme,

c'est-à-dire jusqu'au moment où il sera possible de cultiver des végétaux pouvant servir de matières premières renouvelables. De l'avis des partisans de l'utilisation de friches de rotation, il conviendrait d'augmenter le montant des fonds prévus à cet effet. En revanche, les organisations de la protection de l'environnement et bon nombre de cantons s'opposent à l'utilisation de telles friches, alléguant qu'elles ne contribuent nullement à préserver l'environnement et peuvent porter préjudice à l'extensification de la production et à l'aménagement de surfaces de compensation écologique.

133.3 Extensification de la surface agricole utile

La proposition d'extensifier la culture des champs est généralement bien accueillie. Les milieux consultés doutent cependant que la contribution prévue de 700 francs par hectare suffise pour inciter les agriculteurs à renoncer à l'emploi de régulateurs de croissance, de fongicides et d'insecticides pour les cultures céréalières. Par ailleurs, les opinions divergent quant aux effets de l'extensification sur les rendements. Pour la plupart, les progrès qui seront réalisés à l'avenir en matière de productivité compenseront largement la réduction attendue de l'extensification. De plus, les cantons attirent l'attention sur l'importance du travail administratif qui en résultera et les difficultés qu'ils devront affronter pour effectuer les contrôles indispensables. Concernant les céréales panifiables, les organisations agricoles demandent que les frais supplémentaires soient reportés sur les prix des produits.

Peu de remarques, mais jugées positives, ont été faites au sujet des prairies utilisées d'une manière extensive. Les effets escomptés sur la production céréalière sont toutefois mis en doute. Par ailleurs, certains pensent qu'il en résultera une augmentation de la production de fourrages grossiers. Quant à la contribution prévue de 1000 francs par hectare, elle serait insuffisante.

133.4 Contributions compensatoires pour des conditions de production difficiles

Le remplacement des contributions compensatoires liées au produit et allouées dans les régions aux conditions de production difficiles, par des contributions du même type mais liées à l'exploitation ou à la surface, est en principe accepté. Pour certains cantons, supprimer les mesures visant à encourager la culture des champs, c'est adopter une attitude opposée à celle qui préconise d'assurer le maintien des surfaces d'assolement dans les régions marginales.

Les représentants des régions de montagne et des régions marginales s'adonnant à la culture des champs s'opposent à la suppression des contributions liées au produit sous la forme proposée dans le rapport. Le remplacement préconisé désavantagera, à leur avis, ces régions qui en général bénéficient de petits contingents de lait. Il ne faudrait pas réduire le nombre des régions ayant droit à la contribution compensatoire allouée pour des conditions de production difficiles, en excluant, comme proposé, les deux zones intermédiaires, mais seulement, tout au plus, la zone intermédiaire élargie. En outre, dans le but de maintenir aussi

modestes que possible les pertes de revenu dans les régions marginales s'adonnant à la culture des champs, il importerait de relever le montant des contributions compensatoires.

La proposition de lier l'octroi de ces contributions à des charges et à des conditions, de manière à garantir une exploitation ménageant l'environnement, a été bien accueillie. Quelques-uns, toutefois, rejettent toutes prescriptions susceptibles d'augmenter les coûts de production. Quant aux organisations de consommateurs et de la protection de l'environnement, elles exigent la promulgation de dispositions impératives. L'idée de coordonner l'octroi des contributions compensatoires avec celui des contributions à l'exploitation agricole du sol a été accueillie favorablement.

133.5 Matières premières renouvelables

Les cantons, pour la plupart, et les milieux agricoles se sont prononcés sur la question de la production de matières premières renouvelables. A leur avis, il importe, dans les plus brefs délais, d'encourager la production d'énergie à base de colza et de rechercher d'autres possibilités de production. Pour les organisations de la protection de l'environnement, la production de matières renouvelables ne saurait être mise en parallèle avec l'extensification de la production et l'aménagement de surfaces de compensation écologique. Elle est aussi rejetée en raison des méthodes de culture intensive qu'elle impliquerait. L'économie s'oppose aux dépenses publiques élevées qui en résulteraient.

133.6 Limitation de la garantie des prix

Les milieux consultés soutiennent pleinement l'idée de limiter quantitativement la prise en charge au prix intégral des céréales panifiables et de mettre à la charge des producteurs les frais de mise en valeur des excédents. Toutefois, suivant les intérêts mis en jeu, la quantité à prendre en charge est plus élevée ou plus basse. Si, dans leur ensemble, les paysans sont d'accord sur le volume de production prévu, une minorité demande que la quantité au bénéfice de la garantie soit quelque peu relevée. Certains représentants des consommateurs désirent réduire la quantité prise en charge.

Enfin, de l'avis des organisations de la protection de l'environnement, le paiement de la quantité prise en charge devrait être assorti de charges et de conditions.

D'une façon générale, les milieux consultés sont d'accord de supprimer la quantité franche prévue dans le régime de la contribution des producteurs à la mise en valeur de la production excédentaire, ainsi que de libérer du versement de cette contribution les producteurs qui adaptent leur production de céréales panifiables aux conditions du marché et à l'environnement. Cependant, les organisations de la protection de l'environnement n'acceptent d'abolir la quantité franche que si les producteurs reçoivent une indemnité pour les pertes subies à la suite d'une telle adaptation de leur production.

134 Commission consultative

La Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture a discuté, lors de sa séance du 2 novembre 1990, du rapport et des résultats de la consultation. A son avis, les mesures proposées vont, en principe, dans la bonne direction. Toutefois, il faudrait encore, dans les plus brefs délais, instaurer dans la loi sur l'agriculture la base légale devant permettre d'allouer des paiements directs complémentaires, tels que le préconise la commission Popp.

14 Appréciation des résultats

La majorité des milieux consultés accepte les mesures proposées pour orienter la production céréalière. Celles se rapportant à l'extensification de la production sont admises par tous.

Il importe d'introduire à brève échéance des paiements directs complémentaires, afin de satisfaire le souhait largement exprimé de ne pas limiter la révision au seul secteur des céréales. Une procédure de consultation a été ouverte à cet effet simultanément à l'adoption du présent message. Mais, vu la situation dans le secteur des céréales, il est nécessaire d'arrêter les mesures qui ont été proposées encore avant les semailles d'automne 1991.

En ce qui concerne l'abandon de l'exploitation de terres assolées, la préférence est donnée aux surfaces de compensation à caractère écologique plutôt qu'aux friches de rotation.

La critique formulée par les régions marginales s'adonnant à la culture des champs est prise en considération, puisque les contributions compensatoires octroyées pour des conditions de production difficiles seront aussi allouées dans la zone intermédiaire. En revanche, les contributions liées au produit, qui sont octroyées dans la zone intermédiaire élargie, seront, comme proposé, supprimées sans compensation.

Il est renoncé, par ailleurs, à la possibilité d'encourager d'autres cultures que celle des champs (p. ex. la culture d'arbres à repousse rapide pouvant servir à la production d'énergie); la pratique de telles cultures n'est pas encore au point. En revanche, il est possible juridiquement, pour autant qu'elles soient considérées comme des cultures des champs (p. ex. la culture du colza pour la production d'énergie), d'encourager la production de matières premières renouvelables. La décision n'est cependant pas encore prise, si des mesures doivent être envisagées en vue d'encourager la production des matières premières renouvelables. Cette question nécessite encore un examen approfondi.

15 Procédure parlementaire

Avant la consultation, il avait été prévu de soumettre le projet simultanément aux deux conseils dans le cadre d'une procédure urgente, lors de la session de mars 1991, afin d'appliquer, avec toute l'efficacité souhaitée, les mesures d'orientation aux semailles d'automne de 1991. La consultation ayant fait apparaître des divergences d'opinion, il paraît illusoire de vouloir débattre du projet au cours

d'une même session. Dans ces conditions, il est proposé de suivre la procédure normale et de traiter le projet durant les sessions de mars et de juin 1991. Les ordonnances d'exécution ne pourront donc être entérinées qu'en automne 1991. Les mesures préconisées dans le projet produiront néanmoins leurs premiers effets positifs sur les semailles d'automne de 1991 déjà.

16 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat Röhlin N, du 18 décembre 1981 (81.495), demande au Conseil fédéral que, lors de la prochaine révision de la loi sur le blé, il soit fait une distinction entre le blé dur et le blé panifiable, et qu'il soit donné une définition du terme «farine panifiable» dans laquelle aucune mention ne serait faite de la semoule de blé dur. Depuis l'acceptation du postulat, la loi sur le blé n'a été touchée que de manière marginale par des révisions législatives (loi fédérale de 1984 relative aux mesures d'économie, révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire) si bien qu'il n'a pas été possible de traiter l'objet du postulat.

Le but de cette intervention est apparemment d'éliminer le blé dur de la législation sur le blé et de dissocier la semoule de blé dur ou les fins finots de la farine panifiable.

La raison pour laquelle le blé dur et les produits de la mouture en résultant figurent dans la législation sur le blé réside dans le fait que, lors de la fabrication de la farine panifiable, il est possible dans une certaine mesure de remplacer le blé tendre par du blé dur; à l'inverse, on peut également fabriquer des pâtes alimentaires à partir de semoule de blé tendre. Vu les importantes différences de prix existant entre le blé dur et le blé tendre indigène, on a tendance à remplacer ce dernier par du blé dur. C'est pourquoi, selon la loi sur le blé, les moulins à blé dur doivent prendre en charge du blé indigène dans la mesure où ils fabriquent des produits identiques à ceux des moulins à blé tendre, c'est-à-dire qu'ils utilisent du blé dur à la place de blé tendre. Cette substitution doit demeurer dans les dispositions légales; elle doit pouvoir être contrôlée afin que l'obligation de prendre en charge du blé panifiable indigène ne puisse être tournée. La réglementation actuelle, qui assimile le blé dur au blé panifiable, et le soumet ainsi à la loi sur le blé, confère à l'Administration fédérale des blés un droit de surveillance et de contrôle. Aucune raison ne justifie un changement.

Si la semoule de blé dur ou les fins finots ne sont plus assimilés à la farine panifiable, ces produits de la mouture ne tomberont plus sous le monopole d'importation de la farine panifiable détenu par la Confédération. Toutefois, le monopole a pour but, pour des raisons de politique d'approvisionnement en particulier, de protéger la meunerie indigène de la concurrence étrangère. La suppression du monopole mettrait en question l'existence des moulins à blé dur. Si les entreprises de mise en valeur peuvent s'approvisionner directement en semoule de blé dur ou en fins finots, l'obligation de prise en charge de blé panifiable, en cas de substitution, ne serait plus suffisamment contrôlable.

Si l'on donnait une suite positive à ce postulat, seule l'industrie des pâtes alimentaires en retirerait un avantage. Il faut relever qu'elle profite aujourd'hui déjà de droits de douane peu élevés sur le blé dur; elle bénéficie aussi, jusqu'à

concurrence de 20 pour cent de sa production, d'un droit de douane supplémentaire fortement réduit sur ses importations de fins finots de blé dur.

Pour les motifs exposés ci-dessus, il ne peut être donné suite à ce postulat qui, en conséquence, doit être classé.

2 Partie spéciale: commentaire des modifications de lois

21 Loi sur l'agriculture

211 Systématique

Nous avons déjà signalé dans la partie générale que les mesures visant à stabiliser la production de céréales devaient être intégrées dans le dispositif visant à orienter la production végétale. Les mesures prévues touchent directement l'article 20 de la loi sur l'agriculture, qui a pour titre marginal la mention «III. Primes de cultures».

Nous proposons d'introduire les nouvelles mesures dans la loi fédérale, en remplacement de l'article 20, sous le titre marginal suivant: «III. Orientation de la production végétale».

212 Commentaire des différents articles

Il est nécessaire de continuer à encourager la production végétale indigène. Des mesures visant à stabiliser, voire à réduire une certaine production, ne sont à prendre que si le marché n'est plus à même, compte tenu d'un volume d'importations raisonnable, d'absorber la production indigène. Dans ces conditions, les dispositions en vigueur destinées à encourager la culture des champs doivent être insérées dans le nouveau chapitre, qui comprend six articles.

Article 20

Les deux alinéas correspondent en principe à l'ancien alinéa 1. La raison justifiant l'octroi de primes pour encourager la culture d'autres produits des champs n'est cependant plus reprise («...si cette mesure est nécessaire pour assurer la possibilité d'étendre les cultures en cas d'importations entravées...»). L'encouragement des diverses cultures s'entend plutôt dans le sens d'une rotation appropriée des cultures.

Grâce à l'octroi des primes de culture, la prise en charge du colza et du soja, par exemple, continuera à se faire à un prix couvrant les frais de production. Il serait aussi possible d'encourager la production de matières premières pour autant que celles-ci correspondent à ce que l'on entend par culture des champs, comme par exemple la culture du colza pour la fabrication de carburants utilisés pour les moteurs diesel.

Article 20a (nouveau)

Cet article mentionne les mesures qui peuvent être prises lorsque, compte tenu d'un volume d'importations raisonnable, la récolte de certains produits indigènes excède les besoins à long terme. L'évolution décrite dans la partie générale du

présent rapport a mis en évidence que c'est déjà le cas pour la production indigène de céréales.

Le 1^{er} alinéa prescrit l'octroi de contributions pour l'abandon de l'exploitation de terres assolées et pour leur aménagement en surfaces de compensation écologique ou en friches de rotation (voir ch. 125.1).

Les terres qui se prêtent notamment bien à l'aménagement de surfaces de compensation écologique sont les bordures de routes et de cours d'eau ou les parcelles aux abords des forêts, ainsi que les surfaces reliant ou imbriquant des espaces peu affectés par l'homme. Pareille utilisation doit, pour le moins, durer six ans.

Des contributions à l'abandon de l'exploitation de terres dans le cadre de l'assolement sont allouées si les surfaces abandonnées comportent de la végétation, mais sans apport d'engrais, et si cette végétation est laissée à elle-même. Ces conditions étant remplies dans le cadre de l'assolement, on parle alors de «friches de rotation». En règle générale, une même surface ne peut être laissée en friches de rotation que pendant une seule année.

Il est question de verser 1500 à 2000 francs pour les surfaces de compensation écologique et 3000 à 3500 francs par hectare pour les friches de rotation.

Le 2^e alinéa autorise l'octroi de contributions en faveur d'une utilisation extensive des surfaces agricoles utiles (voir ch. 125.2). Appliquer des méthodes de production extensive équivaut à renoncer entièrement ou en partie à l'utilisation de matières auxiliaires chimiques et synthétiques dans le secteur de la production végétale et à accepter une limitation des possibilités d'exploitation.

Il est question de verser 700 francs par hectare de céréales produites sans l'apport de régulateurs de croissance, de fongicides et d'insecticides, et 1000 francs par hectare d'herbage utilisé de manière extensive.

Article 20b (nouveau)

La culture céréalière dans les régions où les conditions de production sont difficiles ne doit plus être encouragée par l'octroi de contributions liées à la production et visant à indemniser l'agriculteur de ses frais élevés de production (voir ch. 125.3). Les suppléments à la prime de base pour les céréales fourragères, les subsides à la production de céréales panifiables et, suivant le développement de la surface, les subventions pour la culture de pommes de terre doivent être remplacés par des contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface.

Compte tenu des contributions allouées jusqu'ici dans les zones aux conditions de production difficiles, la somme nécessaire au versement des nouvelles contributions compensatoires est de 58 millions de francs en chiffre rond.

Article 20c (nouveau)

Les mesures prévues vont dans le sens d'une exploitation respectueuse de l'environnement. Si le versement de telles contributions est admis, le Conseil fédéral doit aussi avoir la possibilité, pour l'ensemble des mesures, d'en subordonner l'octroi à l'observation de conditions et d'obligations en faveur d'une exploitation ménageant l'environnement, ainsi que le prévoient les articles 20, 20a et 20b.

Le présent article confère cette compétence au Conseil fédéral. Il peut ainsi refuser d'appliquer les mesures d'encouragement, entièrement ou en partie, lorsque les conditions et les obligations imposées ne sont pas remplies. Ceci se traduira dans la pratique par l'octroi de contributions dont le montant variera selon l'observation des conditions et des obligations. C'est ainsi que la prime de culture (prime de base) pourrait être réduite lorsque l'assolement répondra dans une mesure insuffisante à certaines exigences.

Article 20d (nouveau)

Les primes et les contributions peuvent être échelonnées par unité de surface, par exploitation, par zone de difficultés de production ou encore selon un autre critère. Des limites inférieures ou supérieures de surface et des montants minimum et maximum de contribution peuvent aussi être fixés.

Article 20e (nouveau)

Cet article correspond à l'alinéa 2 actuel de l'article 20.

22 Loi sur le blé

221 Mesures concrètes

Les mesures à prendre visent à limiter la production de blé indigène à un niveau admissible tant sur le plan national (garantie de l'approvisionnement en temps de crise, possibilités de débouchés, charge supportable pour les finances fédérales) qu'international (GATT, EEE/CE) et à ménager l'environnement, tout en garantissant à l'agriculture un revenu équitable.

L'obligation pour la Confédération d'acheter le blé indigène de bonne qualité, propre à la mouture, telle qu'elle figure à l'article 23^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution, n'est pas absolue et inconditionnelle. Elle renferme des dispositions pour orienter la production et, par conséquent, pour la limiter. La garantie de l'approvisionnement du pays en blé panifiable et l'encouragement de la culture des champs doivent être assurés de la manière la plus rationnelle possible pour la Confédération. Il convient donc d'orienter la production, en fonction des besoins, tout en tenant compte de la qualité. Des prix couvrant les coûts des producteurs ne peuvent en tous les cas être garanties que pour la quantité nécessaire à la couverture des besoins totaux de la Suisse. Les producteurs doivent prendre en charge les coûts de mise en valeur des excédents de blé panifiable. Les difficultés rencontrées ces deux dernières années en matière de mise en valeur des excédents de blé panifiable contraignent la Confédération à limiter l'étendue de son obligation absolue de prise en charge.

Il importe aussi d'examiner si le site de production est compatible avec la culture du blé; de plus, les subsides liés au produit alloués pour la culture de blé panifiable dans les régions où les conditions d'exploitation sont difficiles (régions marginales), doivent être englobés dans la réflexion sur les contributions compensatoires liées à l'exploitation et à la surface (voir ch. 125.3).

Finalement, il s'impose d'encourager une culture du blé panifiable ménageant la nature. Des indications financières doivent être créées afin qu'un comportement écologique soit aussi intéressant au niveau du revenu.

222 **Garantie des prix, participation des producteurs aux coûts de mise en valeur**

Le principe de la fixation des prix d'achat tel qu'il figure à l'article 10, 1^{er} alinéa, ne doit pas être remis en question. Afin de garantir un approvisionnement suffisant du pays en blé panifiable, des prix couvrant leurs coûts doivent être versés aux producteurs. Un éventuel encouragement approprié de la culture du blé doit se faire non seulement de manière globale, mais aussi sectorielle.

Article 10^{bis} (nouveau)

Ces dernières années, d'importants excédents de froment ont dû être mis en valeur aux frais de la caisse fédérale. Cette évolution a incité la Délégation des finances des Chambres fédérales à adresser au Conseil fédéral, en date du 16 octobre 1989, une lettre dans laquelle elle déclarait que les mesures à prendre devaient concorder avec celles concernant la culture de céréales fourragères indigènes; de plus, elle demandait qu'il soit tenu compte des exigences de revenu, de politique économique extérieure, et des aspects écologiques. Elle relevait encore que les ébauches de solution devaient être fondées sur les besoins réels.

Par les mesures urgentes arrêtées le 20 décembre 1989, le Conseil fédéral a pris largement en considération les suggestions de la délégation des finances:

- Blé panifiable: limitation de la garantie de prise en charge, au prix d'achat intégral, à 450 000 t, soit l'équivalent des moutures totales annuelles des moulins de commerce (blé panifiable indigène et étranger). Les producteurs supportent les coûts de mise en valeur des quantités dépassant ce volume. Lesdits coûts sont répartis entre les producteurs (à l'exception des producteurs cultivant selon des méthodes biologiques) au prorata de leurs livraisons à la Confédération, déduction faite d'une franchise de 5 t par exploitation.
- Céréales fourragères: réduction des primes de culture de 12 pour cent environ.

La réglementation adoptée pour la récolte 1990 repose sur le principe que, dans les conditions actuelles, les prix d'achat payés aux producteurs continuent à couvrir les coûts pour la totalité de la production.

A l'avenir, la garantie de prix accordée par la Confédération devra pouvoir être limitée. La Confédération ne devra être tenue de verser des prix couvrant les coûts que pour une quantité équivalant aux besoins annuels du pays en blé panifiable, sans le blé dur. Ces besoins sont estimés aujourd'hui à quelque 450 000 t. Pour des motifs de qualité et de politique commerciale, le taux d'attribution de blé indigène aux moulins de commerce est actuellement fixé à 85 pour cent de la consommation totale. Les coûts de mise en valeur de quelque 70 000 t sont donc à la charge de la Confédération, qui devra déboursier, vu les prix actuels, 25 à 30 millions de francs.

La franchise de 5 t par exploitation sera supprimée. Cette mesure était surtout destinée à ménager financièrement les petits producteurs; toutefois, les producteurs ont tendance à cultiver systématiquement plus de blé pour obtenir le prix maximal sur la totalité de la quantité franche. Il se justifie tout de même de faire une certaine distinction en matière de participation aux coûts de mise en valeur. A cet effet, le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'exempter, en totalité ou en

partie, des producteurs de cette participation. On pense par exemple aux agriculteurs qui s'adaptent aux besoins du marché (seigle, épeautre ou céréales biologiques) et ne contribuent pas à la production d'excédents.

223 Orientation de la production

Article 8

L'article 8 est consacré à la prise en charge par la Confédération du blé de bonne qualité et propre à la mouture. A l'alinéa 2 figurent également des dispositions relatives à l'orientation de la production. Pour des raisons de systématique, l'orientation de la production est traitée dans un article distinct (art. 10^{ter}). En conséquence, le 2^e alinéa de l'article 8 doit être biffé.

A l'article 1^{er}, il faudra préciser expressément que l'étendue de l'obligation de prise en charge de la Confédération doit être limitée. Pour des raisons de systématique, l'ancien alinéa 1 doit être divisé en deux alinéas.

Article 10^{ter} (nouveau)

Comme déjà indiqué, la mise en valeur des excédents de blé panifiable par le secteur fourrager, tout particulièrement au cours de ces deux dernières années, s'est faite au prix de difficultés considérables. En raison des grosses récoltes de blé panifiable et de céréales fourragères, le marché indigène des denrées fourragères a été complètement saturé, malgré une limitation drastique des importations; il en est résulté une forte pression sur les prix. On peut certes faire obligation aux importateurs de céréales de prendre en charge le blé panifiable germé ou déclassé. Cependant, si le marché est tendu, c'est-à-dire lorsqu'il y a déséquilibre entre l'offre et la demande, il est difficile ou même impossible d'imposer cette obligation. Ainsi, au début de la récolte 1990, quelque 50 000 t d'excédents de blé panifiable de la récolte 1989 n'étaient pas encore commercialisées.

Si on ne restreint pas l'étendue de son obligation de prendre en charge le blé panifiable de bonne qualité et propre à la mouture, la Confédération risque de ne pouvoir écouler la marchandise. La constitution n'exige pas que l'encouragement se fasse à ce prix. Considérant l'évolution de la production, il convient de permettre à la Confédération de limiter comme «ultima ratio», la compétence de limiter l'étendue de la prise en charge du blé panifiable. En conséquence, nous proposons, à l'article 10^{ter}, 1^{er} alinéa, d'assouplir l'obligation de prise en charge. Cette mesure a un caractère subsidiaire. Elle ne doit être appliquée que si les autres mesures d'orientation de la production ne donnent pas les résultats désirés. En outre, ceux qui sont directement intéressés doivent être consultés avant que l'on ne recoure à cette mesure. La quantité à prendre en charge doit en tout cas couvrir les besoins du pays.

Le Conseil fédéral devra décider de la forme à donner à ces mesures.

La limitation de la quantité à prendre en charge n'a pas été abordée dans la procédure de consultation. Toutefois, à l'instar des autres mesures proposées (garantie des prix, participation des producteurs aux coûts de mise en valeur, extensification de la culture du blé panifiable), elle sert à freiner la production.

Cette mesure constitue une dernière possibilité dont il ne doit être fait usage qu'à titre subsidiaire. Une telle mesure serait dans le droit fil de l'offre présentée au GATT.

Alors que les dispositions de l'article 10^{er}, lettre a, sont destinées à limiter la quantité de blé indigène à prendre en charge, celles de la lettre b visent à assurer que la qualité et les variétés de ce blé correspondent aux besoins des preneurs. Les mesures destinées à garantir que ces exigences soient remplies doivent être dissociées de celles réglant la quantité à prendre en charge. Cette disposition reprend quant au fond l'actuel article 8, 2^e alinéa.

224 Production ménageant la nature

Article 11, alinéa 2^{bis}

Les présentes dispositions fournissent une base légale étendue aux mesures qui visent à encourager une culture extensive ménageant la nature. Actuellement, un tel encouragement n'est possible que s'il sert en premier lieu à orienter la production et ne vise que subsidiairement un but écologique. C'est pourquoi les producteurs optant pour ce mode de culture doivent recevoir des subsides et des suppléments de prix destinés à compenser leurs charges supplémentaires et les diminutions de rendement.

La production extensive implique notamment la renonciation à l'utilisation de régulateurs de croissance, de fongicides, d'insecticides et éventuellement d'autres produits auxiliaires ou de certaines techniques de production. Le Conseil fédéral réglera les points de détail de même que le montant des contributions et des suppléments de prix. Ce mode de culture étant d'intérêt général, ces subsides doivent se faire sous forme de paiements directs de la Confédération, paiements qui ne doivent pas être répercutés sur les consommateurs. Par contre, ce mode de culture répond aussi aux aspirations exprimées de plus en plus fréquemment par les consommateurs. En conséquence, les suppléments s'ajoutant aux prix d'achat devraient donc, en principe, être mis à la charge des consommateurs. Les céréales produites selon des méthodes ménageant la nature doivent, selon les possibilités, être entreposées et commercialisées séparément; ces problèmes supplémentaires de stockage pourront être résolus par une réduction du nombre des classes de prix du froment. En cas de commercialisation distincte, le supplément sera ajouté au prix de vente à payer par les moulins de commerce. Là où une commercialisation distincte ne peut être effectuée, le supplément sera imputé forfaitairement au prix de revient de la Confédération.

Par rapport à la culture conventionnelle, la baisse de revenu devrait être de 10 à 15 francs par 100 kg de blé panifiable. Au premier rang des priorités figure (comme pour les céréales fourragères, voir ch. 125.2) un subside à la surface lié au produit. Ce subside peut être complété par des suppléments équitables s'ajoutant au prix d'achat. Il convient de veiller à ce que les désavantages financiers résultant de la production extensive de blé panifiable et de céréales fourragères soient dans l'ensemble compensés dans une même proportion.

225 Conditions de production difficiles

Article 11, 3^e alinéa

Cet alinéa a été inclus dans la loi sur le blé en 1976. A l'époque, les emblavures de blé panifiable étaient en recul, notamment dans les régions aux conditions de production difficiles. Afin d'améliorer l'approvisionnement du pays en blé panifiable et d'encourager la culture des champs, on a versé depuis lors dans ces régions, à titre d'orientation de la production, des subsides à la surface sous forme de complément du prix d'achat. On s'est fondé sur le principe que, dans ce cas, les coûts de culture étaient plus élevés et que les rendements à l'hectare étaient en général inférieurs. De plus, il y avait lieu d'encourager la culture du blé par des mesures spécifiques. C'est pourquoi l'article 11, 3^e alinéa, a également été rédigé sous forme de prescription contraignante.

La production de blé étant en augmentation constante, l'encouragement de cette culture dans ces régions (zone intermédiaire élargie, zone intermédiaire, zone préalpine des collines ainsi que régions de montagne selon le cadastre de la production animale) apparaît contestable. Cependant, dans ces régions, il y a lieu de continuer à tenir compte des conditions d'exploitation difficiles. Les anciens subsides liés au produit, selon l'article 11, 3^e alinéa, de la loi sur le blé, doivent donc tout d'abord être convertis en contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface selon la loi sur l'agriculture (voir ch. 125.3).

C'est pourquoi l'article 11, 3^e alinéa, de la loi sur le blé doit être transformé en une disposition potestative. Ce mode de faire permettrait de verser encore, à la rigueur, des subsides liés au produit.

226 Autres modifications

Les modifications proposées apporteront les changements suivants:

Article 16^{er}, 4^e alinéa

A l'heure actuelle, la Confédération prend en charge le blé germé et supporte les coûts de sa mise en valeur. Depuis des années, la différence de prix d'achat entre le blé propre à la mouture et le blé germé n'est que de 10 francs par 100 kg. Ce prix sera valable à l'avenir uniquement dans la mesure où le blé germé est compris dans la quantité garantie aux termes de l'article 10^{bis}, 1^{er} alinéa. Les coûts de mise en valeur du solde du blé germé viendront s'ajouter aux coûts de déclassement des excédents de blé panifiable à la charge des producteurs.

Article 21, alinéa 4^{bis}

Le prix de revient de la Confédération comprend toutes les dépenses liées directement au blé panifiable propre à la mouture pris en charge par la Confédération et attribué effectivement aux moulins de commerce. Ces sommes englobent évidemment, ce qu'il convient de préciser ici, les frais administratifs de la Confédération. De plus, les suppléments s'ajoutant au prix d'achat selon l'article 11, alinéa 2^{bis}, doivent être pris en compte dans le calcul du prix de revient de la Confédération.

Article 21, 6^e alinéa

L'article 10^{bis} indique clairement qui doit supporter les coûts de mise en valeur des excédents de blé panifiable. Normalement, cette marchandise est attribuée au secteur fourrager. Comme il importe cependant de ne pas exclure d'emblée d'autres possibilités de mise en valeur, aucune mesure concrète de mise en valeur ne figure à l'article 21, 6^e alinéa.

Le Département fédéral de l'économie publique émettra les prescriptions nécessaires, qui comprendront également des instructions.

227 Suppression des primes de qualité pour le blé de semence indigène

Dans le cadre de l'examen de certaines «petites subventions» agricoles, la Délégation des finances des Chambres fédérales a proposé de supprimer les contributions à la réduction de prix pour les plants de pommes de terre, de même que les primes de qualité pour le blé de semence et les semences de céréales fourragères. Le Conseil fédéral a formulé des réserves au sujet de cette suppression, mais la Délégation des finances a maintenu sa position et a demandé au Conseil fédéral de reconsidérer son appréciation.

Dans sa lettre du 24 octobre 1990, le Conseil fédéral a alors déclaré à la Délégation des finances qu'il envisageait la suppression de ces subventions. La procédure et la date de la suppression n'ont cependant pas encore été fixées, car ces démarches doivent s'ajuster dans le processus de la future orientation de la politique agricole. Il importe aussi que les adaptations se fassent de manière coordonnée dans les trois secteurs. En matière de procédure, il convient de tenir compte du fait que la suppression des primes de qualité pour le blé de semence exige une modification de l'article 17 de la loi sur le blé.

C'est pourquoi la révision en cours doit également comprendre *l'article 17*. Le premier alinéa dudit article est remplacé par deux alinéas et l'encouragement relatif au blé de semence devient une disposition potestative. Cette réglementation permettra au Conseil fédéral de supprimer, le moment venu, les subventions dans le sens de sa lettre à la Délégation des finances.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Finances

311 Confédération

Ainsi qu'il ressort des considérations faites jusqu'ici, il s'agit principalement de stabiliser, voire de réduire la production en abandonnant l'exploitation de terres agricoles et en recourant à des méthodes de culture extensive. De plus, en remplaçant, dans les régions aux conditions de production difficiles, les contributions liées au produit par l'octroi de contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface, on veut réduire l'intérêt des agriculteurs à produire des céréales.

Le coût des mesures proposées n'est que partiellement compensé par l'abolition des paiements liés au produit. Le fait d'avoir pris encore en compte la zone intermédiaire et les terrains en pente ne permet pas de parvenir, ainsi qu'il avait été prévu initialement, à une compensation intégrale des coûts. Mais la prise en compte des terres précitées a été expressément demandée par les milieux consultés. Ne pas le faire entraînerait des pertes de revenu substantielles dans nombre de régions comprises dans la zone intermédiaire et s'adonnant par tradition à la culture céréalière.

Pour calculer les conséquences financières, nous utilisons les grandeurs indiquées dans le commentaire des diverses dispositions légales. Les exigences, en partie élevées, formulées lors de la consultation, visant à un relèvement des contributions allouées pour la culture extensive, les friches de rotation et les surfaces de compensation écologique, n'ont pu être prises en considération que partiellement.

Le calcul des surfaces entrant en compte dans les différentes mesures est problématique en raison de l'impossibilité de prévoir avec précision la réaction des agriculteurs. C'est pourquoi les indications de surface données ci-après n'ont qu'une valeur très approximative.

Dépenses supprimées

1. Rajustement de la prime de base devant compenser les conséquences de la limitation des garanties de prix et de prise en charge pour les céréales panifiables	En mio. de fr.	
		20,0
2. Suppression des contributions liées au produit et octroyées pour des conditions d'exploitation difficiles; économies (compte 1989):		
– suppléments de primes pour céréales fourragères		40,5
– subsides à la production pour céréales panifiables		20,6
– subventions pour la culture de pommes de terre (50% à charge de la RFA, idem pour l'OFAG) ¹⁾		4,3
<i>Total des économies</i>		85,4

Nouvelles dépenses

1. Abandon de l'exploitation de terres assolées (art. 20, 1 ^{er} al., LAgr):	En mio. de fr.	
– surfaces de compensation écologique		
5000 ha (1500 à 2500 fr.)		10,0
– friches de rotation		
2000 ha (3000 à 3500 fr.)		6,5

¹⁾ Si la production de pommes de terre devait à nouveau régresser en 1991, les contributions pourraient être maintenues jusqu'à l'entrée en vigueur, fondée sur une nouvelle appréciation, des paiements directs généralisés.

2. Utilisation extensive de surfaces agricoles utiles:	
– 20 000 ha de céréales fourragères à 700 fr./ha (art. 20, 2 ^e al., LAgr)	14,0
– 20 000 ha de céréales panifiables à 700 fr./ha (art. 11, al. 2 ^{bis} , loi sur le blé)	14,0 ¹⁾
– prairies utilisées d'une manière extensive, 5000 ha à 1000 fr./ha (art. 20a, 2 ^e al., LAgr)	5,0
3. Contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface dans la zone intermédiaire, la zone préalpine des collines et la région de montagne (art. 20b LAgr)	58,0 ²⁾
<i>Total des nouvelles contributions</i>	107,5

L'application des mesures proposées entraîne, pour la Confédération, une augmentation de dépenses d'environ 20 millions de francs. Toutefois, si la moitié des contributions prévues à l'article 11, alinéa 2^{bis}, de la loi sur le blé est remplaçable par des suppléments de prix d'achat (report sur le prix de vente), l'augmentation peut être réduite de 7 millions de francs.

Vouloir tracer une délimitation précise entre les mesures prévues dans la loi sur l'agriculture et celles qui relèveront de la loi sur la protection de la nature et du paysage est illusoire. Il n'est pas exclu que les surfaces de compensation écologique, par exemple, soient intégrées plus tard dans un système en rapport avec les biotopes et bénéficient de contributions en vertu de la loi sur la protection de la nature et du paysage.

312 Cantons et communes

Les *fonds* étant fournis seulement par la Confédération, le projet ne comporte aucune conséquence financière pour les cantons et les communes.

32 Personnel

Le projet n'aura probablement aucun effet sur l'état du personnel de la *Confédération*.

Le remplacement des anciennes mesures par les nouvelles augmentera probablement la charge de travail dans les *cantons* et les *communes*. Il n'est pas possible de savoir dès maintenant s'ils pourront y faire face avec le personnel actuel.

¹⁾ Les subsides peuvent partiellement être remplacés par des suppléments de prix d'achat (v. ch. 223), ceux-ci étant ajustés au prix de revient de la Confédération et pris en compte dans le prix de vente (v. ch. 224).

²⁾ 54,0 millions de francs en cas de maintien des contributions allouées pour les pommes de terre.

4 Programme de législation

Pour des raisons faciles à comprendre, le présent projet n'est pas inscrit au programme de législation 1987 à 1991.

5 Relation avec le droit européen et le GATT

Les modifications proposées, qui visent entre autres une stabilisation de la production indigène de céréales, sont conformes en principe aux engagements que nous avons pris en politique économique extérieure.

En ce qui concerne l'intégration européenne, les mesures préconisées ne créent, à ce jour, aucun problème. En effet, il n'est pas prévu de reprendre la politique agricole commune dans une future convention sur la création de l'espace économique européen.

Les modifications proposées ne sont pas non plus en opposition avec les délibérations actuelles au sein du GATT (Uruguay-Round). L'objectif visé à long terme par lesdites négociations, à savoir une diminution sensible du soutien de l'agriculture et de la protection qui lui est accordée, est en effet valable pour des mesures tendant à stimuler la production et à créer des distorsions du marché. Nos efforts en vue de réduire la production et d'adopter en partie des mesures de soutien indépendantes de la production, devraient donc améliorer notre position.

En résumé, les modifications proposées peuvent donc être considérées comme étant de nature à satisfaire aux exigences de la CE et du GATT. Des réformes plus importantes touchant aussi le secteur des céréales pourraient néanmoins être exigées de la Suisse dans le cadre du cycle de l'Uruguay-Round.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

Les nouvelles dispositions sont fondées sur les mêmes articles constitutionnels que la loi sur l'agriculture et la loi sur le blé, notamment sur les articles 23^{bis}, 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, et 32.

62 Délégation de la compétence de légiférer

Le choix des mesures d'orientation de la production ainsi que des conditions et des obligations à remplir est délégué au Conseil fédéral. Il sera ainsi possible de tenir compte de manière suivie des nouvelles conditions dans le secteur de la culture des champs et d'assurer la coordination avec les autres branches de l'agriculture.

Sources: Statistiques et évaluations, USP, Brougg
 Rapport de gestion de CCF, Berne
 Pommes de terre, fruits et alcools, RFA, Berne
 Rapports aux offices cantonaux de la culture des champs, OFAG, Berne

Tableau 1

Production indigène de céréales panifiables et fourragères 1971-1989

Année	Surface		Quantité récoltée			
	Total ha	dont céréales panifiables ha	Céréales pani- fiables (Liv. à AFB) ¹⁾ 100 t	dont pour l'affou- rage- ment ²⁾ 100 t	Céréales fourra- gères 100 t	Céréales pani- fiables et fourra- gères 100 t
1970/72 ...	175 290	109 597	3587	205	2523	6 110
1971	173 240	107 620	3892	144	2871	6 763
1972	181 010	110 330	3797	300	2541	6 338
1973	178 550	102 820	3249	100	3342	6 591
1974	179 700	97 810	3852	80	3778	7 630
1975	177 804	96 167	3147	200	3528	6 675
1971/75 ...	178 060	102 949	3587	165	3212	6 799
1976	175 600	100 320	3788	800	3314	7 102
1977	172 310	98 650	2924	900	3346	6 270
1978	173 410	98 940	3844	81	3744	7 588
1979	172 300	94 800	4077	520	3877	7 954
1980	176 942	98 678	3660	500	3636	7 296
1976/80 ...	174 112	98 278	3659	560	3583	7 242
1981	174 510	93 640	3809	150	3923	7 732
1982	175 820	93 160	4014	850	4636	8 650
1983	175 650	93 400	4051	900	4365	8 416
1984	181 510	100 410	5644	400	4857	10 501
1985	183 918	100 805	5083	1700	4702	9 785
1981/85 ...	178 282	96 283	4520	800	4497	9 017
1986	187 830	100 800	4614	1100	4640	9 254
1987	186 190	99 500	4363	1010	4403	8 766
1988	196 510	97 380	5318	1300	6138	11 456
1989 ³⁾	208 160	102 500	6249	1110	7290	13 539
1986/89 ...	194 672	100 045	5136	1130	5617	10 753

¹⁾ Total des livraisons à la Confédération.

²⁾ Prises en charge obligatoires des céréales panifiables indigènes déclassées.

³⁾ Provisoirement.

**Surfaces avec suppléments pour conditions de production difficiles
dans le secteur des céréales fourragères 1982 à 1989**

Année	Total		Dont				
	ha	% de la surface totale	Zones de montagne 2 à 4 ha	Zone de montagne 1 ha	Zone préalpine des collines ha	Zone intermédiaire ha	Zone intermédiaire élargie ha
1982 ..	44 469	53,6	2964	5857	10 612	11 464	12 365
1983 ..	45 050	54,5	2898	5987	10 738	11 946	12 326
1984 ..	46 358	56,7	3046	6111	11 548	12 174	12 206
<i>1982/84</i>	<i>45 292</i>	<i>54,9</i>	<i>2969</i>	<i>5985</i>	<i>10 966</i>	<i>11 861</i>	<i>12 299</i>
1985 ..	45 824	56,0	2976	6263	10 928	12 384	12 097
1986 ..	48 936	55,6	3350	6803	11 882	13 096	12 535
1987 ..	49 943	56,7	3739	7081	12 284	13 096	12 390
1988 ..	56 685	56,4	4219	7690	13 689	15 395	14 213
1989 ..	62 291	58,1	4759	8400	14 843	17 483	15 227

Tableau 3

Quantité disponible de céréales fourragères 1971 à 1989 en pour cent de 1970/72

Année	t	En % de 1970/72
<i>1970/72¹⁾</i>	<i>1 374 800</i>	<i>100</i>
<i>1971/75¹⁾</i>	<i>1 426 940</i>	<i>103,8</i>
<i>1976/80</i>	<i>1 336 380</i>	<i>97,2</i>
<i>1981/85</i>	<i>1 318 100</i>	<i>95,9</i>
1986	1 166 200	84,8
1987	1 105 700	80,4
1988	1 239 400	90,2
1989 ²⁾	1 185 137	86,2
<i>1986/89</i>	<i>1 174 109</i>	<i>85,4</i>

1) Jusqu'en 1975 pour la période du 1^{er} juillet au 30 juin.
2) Provisoirement.

Tableau 4

Quantité disponible de fourrages concentrés 1971 à 1989 en pour cent de 1970/72

Année	t	En % de 1970/72
1970/72 ¹⁾	1 859 850	100
1971/75 ¹⁾	1 978 927	106,4
1976/80	1 992 439	107,1
1981/85	2 051 215	110,3
1986	1 886 202	101,4
1987	1 784 371	95,9
1988	1 947 567	104,7
1989 ²⁾	1 827 787	98,3
1986/89	1 861 482	100,1
¹⁾ Jusqu'en 1975 pour la période du 1 ^{er} juillet au 30 juin. ²⁾ Provisoirement.		

Tableau 5

Importations de fourrages concentrés 1971 à 1989 en pour cent de 1970/72

Année	t	En % de 1970/72
1970/72 ¹⁾	1 300 784	100
1971/75 ¹⁾	1 339 507	103,0
1976/80	1 158 239	89,0
1981/85	1 056 135	81,2
1986	866 102	66,6
1987	762 771	58,6
1988	702 167	54,0
1989 ²⁾	480 787	37,0
¹⁾ Jusqu'en 1975 pour la période du 1 ^{er} juillet au 30 juin. ²⁾ Provisoirement.		

**Production indigène de céréales fourragères et taux d'auto-approvisionnement
1971 à 1989 en pour cent de 1970/72**

Année	t	En % de 1970/72	En % de la quantité dis- ponible de céréales four- ragères (tableau 3)
1970/72 ¹⁾	272 800	100	19,8
1971/75 ¹⁾	337 700	123,8	23,7
1976/80	416 360	152,6	31,2
1981/85	529 660	194,2	40,2
1986	574 000	210,4	49,2
1987	541 300	198,4	49,0
1988	743 800	272,6	60,0
1989 ²⁾	840 000	307,9	70,9
1986/89	674 775	247,4	57,5

¹⁾ Jusqu'en 1975 pour la période du 1^{er} juillet au 30 juin.
²⁾ Provisoirement.

Production de pommes de terre

Tableau 7

Total de la récolte et quote-part pour l'affouragement
1971 à 1989 en pour-cent de 1970/72

Année	Surface		Total de la récolte		dont à des fins comestibles et pour plants		dont pour l'affouragement		
	ha	En % de 1970/72	100 t	En % de 1970/72	100 t	Quote-part %	Dans l'exploitation 100 t	Mise en valeur des excédents (farine, flocons) ¹⁾	
								100 t	En % de 1970/72
1970/72	29 230	100	10 880	100	5058	46,5	5232	1118	100
1971/75	26 340	90,1	10 500	96,5	4950	47,1	4886	1063	95,1
1976/80	23 233	79,5	9 222	84,8	4778	51,8	4096	1063	95,1
1981/85	22 720	77,7	9 884	90,8	4740	48,0	4839	1399	125,1
1986	19 300	66,0	8 050	74,0	4583	56,9	3396	1049	93,8
1987	19 300	66,0	7 480	68,8	4585	61,3	2828	798	71,4
1988	19 400	66,4	9 250	85,0	4575	49,5	4570	1908	170,7
1989 ²⁾	19 000	65,0	8 849	81,3	4575	51,7	4128	1628	145,6

¹⁾ Prise en charge obligatoire des importateurs.
²⁾ Provisoirement.

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 21 janvier 1991¹⁾,
arrête:

I

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

Art. 20

III. Orientation
de la produc-
tion végétale
1. Primes pour
la culture des
champs

¹ En vue de maintenir la culture des champs, la Confédération peut encourager, par l'octroi de primes, la production de céréales fourragères récoltées à maturité ou d'autres produits des champs.

² Le Conseil fédéral peut encourager la culture des champs en recourant à d'autres moyens équivalant à celui des primes, tels que la prise en charge des produits auprès des producteurs, à des conditions équitables.

Art. 20a (nouveau)

2. Contributions
pour l'abandon
de l'exploitation
de terres et
pour l'utilisa-
tion extensive
de surfaces

¹ Lorsque, compte tenu d'un volume d'importations raisonnable, la récolte de certains produits excède les besoins à long terme, la Confédération peut allouer des contributions pour l'abandon de l'exploitation de terres assolées, transformées en particulier en:

- a. Surfaces de compensation écologique;
- b. Friches de rotation.

² La Confédération peut, en outre, octroyer des contributions pour une utilisation extensive de surfaces agricoles utiles.

Art. 20b (nouveau)

3. Contributions
compensatoires

La Confédération peut allouer des contributions compensatoires liées à l'exploitation ou à la surface aux producteurs des régions dans lesquelles les conditions de production sont difficiles.

¹⁾ FF 1991 I 809

²⁾ RS 916.111.0

Art. 20c (nouveau)

4. Conditions et charges

¹ L'octroi des primes et des contributions est assorti de conditions et de charges.

² Les conditions et les charges doivent inciter les producteurs à exploiter toutes les branches de production de l'entreprise ou certaines d'entre elles en ménageant l'environnement.

Art. 20d (nouveau)

5. Echelonnement et limitation des primes et des contributions

Le Conseil fédéral peut:

- a. Echelonner les primes et les contributions;
- b. Prévoir que les primes et les contributions ne sont octroyées qu'à partir d'un montant ou d'une surface déterminés;
- c. Fixer des montants maximums ou limiter la surface donnant droit à la prime ou à la contribution.

Art. 20e (nouveau)

6. Financement

Les mesures visant à orienter la production végétale sont financées en premier lieu par les suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19.

Art. 112, 1^{er} al., in fine

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

... au sens de l'article 41d,

celui qui, intentionnellement, ne respecte pas les engagements pris conformément à l'article 20c.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 21 janvier 1991¹⁾,
arrête:

I

La loi sur le blé du 20 mars 1959²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 8, al. 1, 1^{bis} et 2

¹ La Confédération achète directement aux producteurs le blé indigène panifiable de bonne qualité. Est réservé l'article 10^{ter}.

^{1bis} Le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles ce blé doit satisfaire.

² *Abrogé*

Art. 10^{bis} (nouveau)

Quantité
garantie au prix
intégral,
contribution
des producteurs
aux coûts

¹ Les prix d'achat fixés en vertu de l'article 10 ne s'appliquent qu'à une certaine quantité de blé par récolte. Celle-ci équivaut à la quantité moyenne de blé panifiable indigène ou étranger, blé dur excepté, transformée par les moulins de commerce au cours des deux années précédentes.

² Si les producteurs livrent plus de blé, ils supportent les coûts occasionnés par la mise en valeur des quantités excédentaires.

³ Le Conseil fédéral peut libérer les producteurs, en tout ou en partie, de l'obligation de contribuer aux coûts de la mise en valeur lorsque des motifs particuliers le justifient. Il détermine ces motifs. Ceux-ci comprennent notamment l'adaptation de la culture du blé panifiable aux exigences du marché et de la protection de l'environnement.

¹⁾ FF 1991 I 809

²⁾ RS 910.1

Orientation de
la production

Art. 10^{ter} (nouveau)

Si la production ne peut être orientée dans la mesure souhaitée par la fixation des prix d'achat (art. 10), par la contribution des producteurs aux coûts de mise en valeur (art. 10^{bis}) ou par des mesures de caractère écologique (art. 11, al. 2^{bis}), le Conseil fédéral peut, après consultation des intéressés:

- a. Limiter la prise en charge de blé indigène; cependant, la quantité limitée ne doit pas être inférieure aux besoins du pays selon l'article 10^{bis}, 1^{er} alinéa;
- b. Afin d'adapter la production aux exigences du marché en ce qui concerne la qualité, fixer, pour des espèces et des variétés déterminées de blé, des régions de culture, ou prévoir la conclusion de contrats de culture uniformes entre l'administration et les producteurs ainsi que limiter la prise en charge du blé produit soit dans les régions de culture déterminées soit selon les contrats de culture.

Art. 11, al. 2^{bis} (nouveau) et 3

^{2bis} La Confédération peut allouer des subsides liés à la surface et des suppléments de prix d'achat aux producteurs qui cultivent du blé panifiable selon des méthodes ménageant l'environnement. Le Conseil fédéral fixe le montant des subsides et des suppléments ainsi que les conditions que doivent remplir les producteurs.

³ La Confédération peut allouer des subsides liés au produit aux producteurs des régions où les conditions de production sont difficiles. Le Conseil fédéral fixe le montant de ces subsides ainsi que les conditions que doivent remplir les producteurs.

Art. 16^{ter}, 4^e al.

⁴ Les dépenses occasionnées par ces mesures sont supportées par la Confédération pour autant que le blé indigène germé soit compris dans la quantité garantie au prix intégral (art. 10^{bis}).

Art. 17, al. 1 et 1^{bis}

¹ La Confédération encourage, notamment à l'aide de subsides, la sélection, l'expérimentation et l'acquisition de variétés de blé panifiable de haute valeur.

^{1bis} Il peut encourager, notamment à l'aide de subsides, la production de semences indigènes certifiées.

Art. 21, al. 4^{bis} et 6

^{4bis} Le prix de revient du blé indigène pour la Confédération se compose du prix d'achat auquel s'ajoutent les suppléments et les réfections prévus à l'article 11, alinéas 1, 2 et 2^{bis}, ainsi que les frais d'administration, d'achat, de transport, d'entreposage et d'ensilage.

⁶ L'administration met en valeur le blé indigène qui n'est pas nécessaire à l'alimentation de l'homme. Le Département fédéral de l'économie publique édicte les prescriptions nécessaires.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

34198

Message concernant des mesures d'orientation de la production végétale du 21 janvier 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.077
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.1991
Date	
Data	
Seite	809-857
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 457

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.