

**Message concernant la modification de la loi sur
l'agriculture,**

**1ère partie: Politique agricole avec des paiements
directs compensatoires**

2ème partie: Formation professionnelle

du 27 janvier 1992

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

nous vous soumettons avec le présent message un projet de
modification de la loi sur l'agriculture (LAgr) et vous proposons de l'approuver.

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

ad 1ère partie - Politique agricole avec des paiements
directs compensatoires:

- | | | | |
|------|----|-----------|--|
| 1981 | P | 80.335 | Culture biologique (N 12.6.81, Neukomm) |
| 1983 | P | 81.914 | Allocations de ménage aux petits paysans (N 18.3.83, Schnider-Lucerne) |
| 1985 | P. | ad 83.068 | Agriculture. Contributions en faveur de mesures d'entraide (N 25.9.85, Commission du Conseil national) |
| 1987 | P | 86.821 | Agriculture naturelle (N 19.6.87, Groupe AdI/PEP) |
| 1987 | P | 87.323 | Agriculture et environnement. Harmonisation (N 19.6.87, Longet) |

1987	P	87.347	Allocations familiales dans l'agriculture (N 19.6.87, Jung)
1987	P	87.394	Matières auxiliaires de l'agriculture. Taxe d'orientation (N 19.6.87, Jaeger)
1987	P	87.555	Agriculture biologique (N 18.12.87, Weder-Bâle)
1988	P	88.409	Paielements directs dans l'agriculture (N 23.6.88, Berger)
1989	P	89.548	Allocations familiales dans l'agriculture (N 15.12.89, Jung)
1990	P	89.451	Révision de la loi sur l'agriculture (N 23.3.90, Ruckstuhl)
1990	P	89.473	Aide aux exploitations agricoles familiales (N 23.3.90, Wyss William)
1990	P	89.668	Paielements directs dans l'agriculture. Critères d'ordre écologique (N 23.3.90, Dormann)
1990	P	89.830	Méthodes naturelles de culture et production sous contrat (N 23.3.90, Nussbaumer)
1990	P	90.486	Reconnaissance de l'agriculture biologique (N 5.10.1990, Dormann)
1991	P	ad 89.079	Consolidation des dettes de l'agriculture (N 4.3.91, Commission du Conseil national; E 23.9.91)
1991	P	ad 89.236	Paielements directs à l'agriculture (N 4.3.91, Commission du Conseil national)
	M	90 895	Paielements directs à l'agriculture (Bühler)

ad 2ème partie - Formation professionnelle:

1989	M	88.547	Loi sur l'agriculture. Révision du chapitre sur la formation professionnelle (N 7.10.88, Zwingli; E 7.6.89)
------	---	--------	---

✚ Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la
Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre
haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

27 janvier 1992

Le Président de la Confédération, Felber

Le Chancelier de la Confédération, Couchepin

1ère partie Politique agricole avec des paiements directs compensatoires

Condensé

Cette première partie du présent message contient la proposition d'insérer dans la loi sur l'agriculture les bases légales pour les deux formes suivantes de paiements directs:

- (1) Paiements directs complémentaires de caractère général et non liés à la production visant en premier lieu un objectif de politique des revenus (art. 31a) en complément d'une politique des prix plus orientée vers le marché ainsi que pour rémunérer des prestations d'intérêt public et
- (2) paiements directs pour des formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement, de la protection des animaux ou en accord avec la nature (sur la base d'un contrat volontairement conclu, art. 31b), à savoir des contributions compensatoires à des fins écologiques.

Le projet se fonde pour l'essentiel sur les travaux préparatoires et les conclusions d'une Commission d'experts¹⁾ (dénommée ci-après Commission).

Le projet tient également compte des interventions aux Chambres fédérales déposées ces dernières années par un grand nombre de parlementaires. Il prend en outre en considération des éléments essentiels des deux initiatives populaires qui ont abouti:

- a) "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement", et
- b) "Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature".

¹⁾ Cf. Rapport de la Commission Popp: Paiements directs dans la politique agricole suisse (304 pages), Office central des imprimés et du matériel, Berne, mai 1990, dénommé ci-après Rapport Popp

1 Partie générale

11 Situation générale, historique

Les problèmes qu'occasionne une politique agricole recourant au soutien des prix, aussi bien pour orienter la production que pour garantir le revenu, sont connus depuis longtemps. Le Quatrième rapport sur l'agriculture (1969)²⁾, faisait déjà allusion à ce conflit d'objectifs de la législation agricole suisse (art. 18 et 29 LAgr) et proposait d'examiner si les paiements directs pourraient contribuer à la résolution de ce problème.

Après les débats parlementaires concernant le Quatrième rapport sur l'agriculture, le conseiller fédéral Ernst Brugger, avait chargé, en mars 1971, une première Commission d'experts d'étudier en détail la question des paiements directs à titre de revenu dans l'agriculture et de formuler des propositions concrètes à ce sujet. La commission procéda à une analyse approfondie et proposa des modèles concrets. La priorité fut donnée à un système de paiements indépendants de la production basé sur la surface et combiné avec une contribution de base par exploitation, ceci en complément de la politique des prix aussi bien pour la zone de plaine que pour les zones de montagne. Les travaux de cette commission ont fait l'objet d'un rapport d'environ 200 pages³⁾.

La procédure ultérieure fut ensuite discutée au sein d'une nouvelle "Commission Piot", composée de représentants de l'économie et de la politique (présidée par M. J.-C. Piot, directeur de l'Office fédéral de l'agriculture). Cette Commission refusa à la majorité l'introduction de paiements

2) Quatrième Rapport sur l'agriculture, Berne, 1969, pp. 122 ss.

3) Rapport de la Commission préparatoire d'experts instituées par le Département fédéral de l'économie publique (commission Popp): Paiements compensatoires à l'agriculture suisse, Berne 1973

directs en zone de plaine, mais recommanda l'introduction de contributions à la surface et de contributions d'estivage au titre de nouveaux paiements directs en faveur de l'agriculture de montagne. Un projet de loi correspondant (FF 1979 I 1317) fut présenté aux Chambres au cours du printemps 1979. Il fut adopté par celles-ci le 14 décembre 1979 au titre de la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles. Les contributions ont été accordées pour la première fois en 1980. Les contributions à la surface sont destinées aux exploitants de terrains en pente et en forte pente. Il s'agit là de terrains qui, en zone de montagne et en zone pré-alpine des collines, ont une déclivité de 18 % et plus et, en zone de plaine, 35 % et plus (terres en forte pente). Les 99 pour cent des cas concernent les exploitations sises en zone de montagne et en zone préalpine de collines.

Entre-temps avait paru le Cinquième rapport sur l'agriculture (1976)⁴⁾. On attirait à nouveau l'attention, d'une part, sur le dilemme de la politique des prix et des revenus et, d'autre part, sur la conformité par rapport aux objectifs de paiements directs indépendants de la production.

Plus tard, en 1978, le conseiller national Schmid - St-Gall déposa une initiative parlementaire. Elle exigeait un meilleur ajustement de la politique des prix conformément à l'article 18 L'Agr et, partant, des paiements directs complémentaires assurant des revenus équitables. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) publia un rapport de 100 pages⁵⁾ à l'attention de la Commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative. Ce rapport s'attacha surtout à l'étude des incidences de l'introduction d'un système de paiements directs à l'agriculture sur les finances fédérales, les consommateurs, l'agriculture en général ainsi que

4) Cinquième rapport du Conseil fédéral sur l'agriculture, Berne 1976, pp. 186 ss

5) Office fédéral de l'agriculture: Réponses aux questions de la Commission du Conseil national pour le traitement de l'initiative parlementaire Schmid - Saint-Gall concernant la politique des prix et des revenus, Berne, le 7 août 1979

sur l'offre et la demande. En 1980, le Conseil national traita l'initiative parlementaire et la refusa.

Auparavant déjà, le Conseil fédéral et le Parlement ont dû introduire par voie urgente des mesures à mettre rapidement en place en vue de limiter la production, soit, en 1977, la limitation individuelle de la garantie du prix du lait (contingentement laitier) et en 1978 l'autorisation obligatoire pour la construction d'étables. L'effet stimulant sur la production d'une politique des prix orientée en priorité sur le soutien des revenus lors de l'application de l'article 29 L'Agr et les articles 45 à 49 de l'ordonnance générale sur l'agriculture se faisait toujours plus sentir. Il était encore renforcé par l'augmentation de la productivité induite par les diverses formes du progrès technique, par la recherche, par la formation, par l'aide à l'investissement, etc.

L'initiative sur les denrées fourragères visait à régler ce problème d'une façon unilatérale par une limitation encore plus forte des importations de fourrages. Le Conseil fédéral et le Parlement lui ont opposé, à titre de contre-stratégie, des mesures d'orientation des structures ainsi que d'autres limitations dans le secteur de la production animale. En 1979, l'adjonction des articles 19a à 19f dans la L'Agr a concrétisé cette action. L'initiative fut alors retirée.

Le conflit d'objectif qui vient d'être mentionné a ainsi été résolu par des mesures de limitation de l'offre.

Dans sa troisième partie, le Sixième rapport sur l'agriculture (1984) a mis en évidence que les domaines de la politique agricole et de l'alimentation connaissent des développements qui rendaient nécessaires des adaptations de la politique agricole. Quatre conceptions furent présentées et discutées. Elles pouvaient servir de pierre angulaire à une procédure d'adaptation. Parmi celles-ci figure la conception des "prix indicatifs propres à orienter la production, complétés par des paiements directs"⁶⁾. Le Conseil fédéral a

⁶⁾ Cf. Sixième rapport sur l'agriculture, 1984, p. 270

donné clairement la priorité à cette dernière et a indiqué son intention de poursuivre les travaux dans cette direction⁷⁾.

Lors des délibérations parlementaires sur le Sixième rapport sur l'agriculture, cette conception a trouvé un écho favorable auprès des représentants de tous les grands partis. Le Conseil national a été saisi d'un postulat de commission (anciennement: postulat Villiger) exigeant la concrétisation d'une telle stratégie, une analyse de ses conséquences ainsi qu'un exposé des possibilités de financement des paiements directs.

Dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1987-1991, le Conseil fédéral propose une révision partielle de la loi sur l'agriculture en vue de la création d'une base légale pour l'octroi de paiements compensatoires à l'agriculture⁸⁾.

En 1987, une deuxième commission d'experts a été instituée. Au paragraphe 13 en annexe nous rendons compte de ses travaux.

Le Septième rapport sur l'agriculture fournit une large information de la situation de l'agriculture ainsi que sur les développements les plus récents dans les domaines de la politique agricole nationale et internationale. La conception décrite dans le présent message ainsi que les modifications proposées de la loi sur l'agriculture constituent une pièce maîtresse de la nouvelle orientation de la politique agricole présentée dans le Septième rapport sur l'agriculture. Les deux ouvrages forment une unité, un ensemble interdépendant.

7) Sixième rapport sur l'agriculture, 1984, p. 275

8) Cf. Rapport sur le programme de la législation 1987-1991 du 18 janvier 1988, p. 85

*** 12 Interventions parlementaires**

Au cours des dernières années, un grand nombre d'interventions parlementaires concernant une "politique agricole avec des paiements directs compensatoires" furent déposées. Le Rapport de la commission d'experts présente 31 interventions dans leur version originale et intégrale.

13 Travaux et conclusions de la Commission d'experts

Ces travaux sont résumés dans le chapitre 13 de l'Annexe I.

14 Procédure de consultation

Cet objet est examiné en détail sous le point 14 de l'Annexe I ainsi qu'en Annexe II.

21 **Nécessité d'une nouvelle orientation de la politique agricole, en particulier de la politique des prix et des revenus**

Le Conseil fédéral se rallie pour l'essentiel aux considérations et aux conclusions de la Commission d'experts. Comme elle, il estime que des paiements directs complémentaires au sens de la stratégie II (Cf. aperçu 3 en annexe I) sont conformes aux buts visés et indispensables. Les changements intervenus au niveau des conditions-cadres tels que présentés au paragraphe 132 en annexe I ainsi que dans le Septième rapport sur l'agriculture, rendent nécessaire un changement d'orientation.

En résumé, le Conseil fédéral tire la conclusion que la politique des prix pratiquée jusqu'ici ne peut plus être poursuivie ainsi et que des paiements directs non liés à la production représentent un instrument important de la nouvelle orientation de la politique agricole suisse pour les raisons suivantes:

1. Des prix fortement soutenus ont des effets non souhaités sur la production, tels que l'intensification et l'utilisation de matières auxiliaires et conduisent à des excédents, notamment dans les secteurs non soumis à des limitations de l'offre. En outre, nous assistons à une prise de conscience croissante des problèmes écologiques. Contrairement à ce qui s'est fait jusqu'à maintenant, les quantités produites, considérées globalement, ne peuvent plus être augmentées.
2. Les prix élevés des denrées alimentaires incitent un nombre toujours plus grand de consommateurs des régions frontalières à acheter des produits meilleur marché à

l'étranger.

3. A côté de la production de denrées alimentaires, l'agriculture remplit d'autres tâches telles que notamment l'entretien des sites cultivés et fournit une contribution à la vie économique, sociale et culturelle des régions rurales. La demande de telles prestations d'intérêt public augmente. Mais leur rémunération peut de moins en moins se faire par l'intermédiaire des prix des produits agricoles.
4. Le Conseil fédéral a fixé l'adhésion à la CE comme but de la politique d'intégration de la Suisse. Cela nécessite la création d'instruments de politique agricole permettant une orientation à long terme de la politique agricole suisse sur la politique agricole de la CE. Cette dernière est marquée par des réformes internes et par les résultats de l'Uruguay-Round du GATT. Il sera en conséquence nécessaire de réduire à terme les différences de prix entre la Suisse et la CE.
5. Les négociations agricoles dans le cadre de l'Uruguay-Round du GATT n'ont certes pas encore abouti, mais la principale option est déjà déterminée. Elle a pour objectif le transfert, pour le moins partiel, du soutien de l'agriculture par les prix, lié aux produits, à un soutien indépendant des quantités produites. Nous savons avec une relative certitude quels seront les principaux critères d'attribution acceptés pour les paiements directs, afin que ces derniers ne soient pas qualifiés de mesures soumises à réduction. Les paiements directs devraient en particulier remplir les critères suivants:
 - Les paiements directs ne devraient avoir aucun effet entravant le commerce ou alors un effet minime.
 - Le financement devrait être assuré uniquement par le budget de l'Etat.
 - Les paiements directs ne devraient pas avoir un effet de soutien des prix, c-à-d. qu'ils ne devraient pas

être liés aux produits.

En nous référant aux travaux préparatoires de la Commission nous proposons, à titre de pièce maîtresse de la nouvelle orientation de la politique, les deux types suivants de paiements directs, conformes au GATT:

- a) Paiements directs complémentaires de caractère général et non liés à la production visant en premier lieu un objectif de politique des revenus (art. 31a) en complément d'une politique des prix plus orientée vers le marché; un autre de ses objectifs est la rémunération de prestations d'intérêt public et
- b) paiements directs pour des méthodes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement, de la protection des animaux ou en accord avec la nature (sur la base d'un contrat volontairement conclu, art. 31b), à savoir des contributions compensatoires à des fins écologiques.

Comme indiqué dans le Septième rapport sur l'agriculture, d'autres modifications de notre politique agricole sont en outre nécessaires. Une partie de celles-ci sont déjà appliquées (Cf. notamment les mesures d'orientation et de limitation de la production ainsi que le nouvel arrêté fédéral concernant des mesures d'orientation de la production végétale); d'autres sont en préparation. En outre, des adaptations d'ordre structurel et des rationalisations sont aussi nécessaires au sein de l'agriculture et dans les secteurs économiques sis en amont ou en aval.

**22 Paiements directs complémentaires non liés
à la production (art. 31a)**

**221 Nouvelle politique des prix avec des
paiements directs complémentaires**

Pour les raisons invoquées ci-avant, nous devons partir de

l'hypothèse que la politique des prix pratiquée jusqu'ici et basée sur le principe des "prix couvrant les frais de production" (art. 29 L'Agr) ne pourra plus être poursuivie. A l'avenir, les prix dépendront davantage du marché et des relations économiques internationales. Cela signifie qu'il ne sera plus guère possible d'assurer à l'agriculture un revenu approprié uniquement par l'intermédiaire des prix, sans paiements directs supplémentaires.

On peut faire valoir qu'il serait aussi possible - voire préférable - de suivre une nouvelle politique "plus dure" en matière de prix, c'est-à-dire sans paiements directs complémentaires, car cela permettrait d'accélérer le processus d'évolution des structures et d'obtenir ainsi une compétitivité accrue de l'agriculture suisse sur le plan international. La Commission a examiné de manière approfondie ces arguments (Cf. aussi le paragraphe 135). Indépendamment de l'opposition que susciterait une politique des revenus aussi rigoureuse dictée par le principe de "croître ou disparaître", celle-ci finirait par modifier et ratatiner à tel point l'agriculture que cette dernière ne serait plus en mesure d'assumer convenablement les prestations d'intérêt public qui lui incombent et qui sont exigées par la société.

222 Paiements directs pour des prestations d'intérêt public

Ainsi nous en sommes arrivés à un point essentiel de la justification des paiements directs d'ordre général, à savoir la garantie de prestations d'intérêt public et leur indemnisation. L'agriculture assume en sus de la production de denrées alimentaires principalement les tâches ci-après (Cf. aussi Septième rapport sur l'agriculture):

1. Assurer l'état de préparation permettant de garantir la production en période d'importations perturbées (sécurité alimentaire).

2. Contribuer à maintenir les bases naturelles d'existence (sol, eau, air) et à protéger l'environnement (objectif écologique).
3. Entretenir les sites cultivés (paysage, structure de l'occupation du territoire).
4. Contribuer à assurer la vie économique, sociale et culturelle dans les régions rurales (sauvegarder la diversité culturelle et sociale).

Alors que la tâche traditionnelle, originelle et longtemps essentielle de la "production de denrées alimentaires" assumée par l'agriculture perd en Europe relativement de son importance, d'autres tâches (en particulier celles qui figurent sous chiffres 2, 3 et 4) gagnent en importance. Des économistes désignent cette évolution par la perte relative de valeur des biens "privés" et la valorisation de certains biens "publics" que l'agriculture fournit. Cette nouvelle pondération des valeurs résulte de l'évolution économique et de la modification de la demande de prestations (p.ex. demande axée davantage sur le délassement et les loisirs ainsi que sur des prestations écologiques).

La nouvelle orientation de la politique agricole que nous vous proposons d'entériner tient compte de ces changements. La garantie de la mise à disposition de "biens publics" et l'indemnisation de ces prestations ne sauraient à l'avenir être exclusivement assurées, comme jusqu'ici, par l'intermédiaire du prix des denrées alimentaires produites, mais doivent davantage l'être par le canal des paiements directs. De tels paiements doivent être considérés comme une indemnisation de ces prestations et non comme des "aumônes". Cela signifie aussi, à proprement parler, que la société (l'Etat) peut exercer une certaine influence sur la manière dont ces prestations sont fournies ou dont le mandat est rempli (p.ex. par des prescriptions et/ou des incitations correspondantes).

223 Montant des paiements directs

223.1 Dépendant de plusieurs facteurs

Le montant des paiements directs dépend de plusieurs facteurs, soit:

- a) des directives en vigueur concernant la politique des revenus agricoles (Réglementation concernant la comparaison paritaire, la rétribution équitable et l'intérêt sur le capital propre),
- b) des possibilités de la politique des prix et des quantités,
- c) du progrès technique et de son application,
- d) du degré de collaboration entre exploitations et d'autres formes de rationalisation, du rythme de l'ajustement structurel ainsi que des possibilités d'emploi en dehors de l'agriculture,
- e) des coûts, variant en fonction des conditions propres à l'endroit, causés par la fourniture des prestations d'intérêt général,
- f) du renchérissement, du prix des agents de production et du développement des revenus dans les autres secteurs de l'économie (croissance économique).

223.2 Décision annuelle du Conseil fédéral

Chaque année, il faudra, à l'occasion du traitement des requêtes paysannes décider, au vu des facteurs présentés ci-dessus et de la situation de l'économie en général, si, premièrement, des mesures de politique des revenus doivent être prises et si, deuxièmement, l'amélioration envisagée des revenus ou la compensation de la hausse des coûts doit être accordée sous forme de prix et/ou de paiements directs. Selon notre conception, il conviendrait de procéder selon le principe: "Prix, quantités et rationalisation autant que possible, paiements directs complémentaires autant que nécessaire". En considération des différences de prix par

rapport à la CE qu'il faut réduire, les paiements directs recevront la priorité.

Afin que le Conseil fédéral puisse disposer d'une marge de manoeuvre suffisante et puisse agir de manière efficace la compétence d'adapter les paiements directs devrait lui revenir comme c'est actuellement le cas pour les adaptations de prix. Il faut cependant remarquer que son action restera sous le contrôle du Parlement dans le cadre des décisions budgétaires.

223.3 Ligne directrice en matière de politique de revenu

La ligne directrice de l'action du Conseil fédéral est fixée dans l'article 29 de la loi sur l'agriculture et est définie de manière plus précise dans les articles 45 à 49a de l'ordonnance générale sur l'agriculture⁹⁾ (revenu paritaire et prétention d'intérêt sur le capital propre).

A la lumière de la nouvelle orientation de la politique agricole esquissée ci-dessus, nous sommes d'avis que la comparaison paritaire pratiquée actuellement doit faire l'objet d'un réexamen fondamental. A cette occasion, l'article 29 de la LAgr devrait également être adapté à la nouvelle conception. Une garantie pour "des prix couvrant les frais de production" selon la pratique actuelle n'y a plus sa place.

Dans le Septième rapport sur l'agriculture, nous avons grossièrement esquissé la façon de concevoir la nouvelle ligne directrice en matière de politique de revenu. Mais comme les questions y relatives sont extrêmement complexes, multiples et très contestées politiquement, elles nécessitent un examen sérieux et approfondi. Nous pensons également charger des experts d'examiner ces questions et de formuler des propositions susceptibles de trouver un consensus politique.

⁹⁾ RS 916.01

224.1 Estimation des coûts

Comme, pour les raisons mentionnées précédemment, les besoins en paiements directs dépendent de plusieurs facteurs dont certains ne peuvent être évalués avec certitude, l'estimation des coûts ne peut se faire que sur la base de certaines hypothèses. Même dans ce cas, une telle estimation est extrêmement problématique. Des calculs effectués à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich et à l'OFAG présentent l'image suivante:

Valeurs économiques pour l'année de base (1991)

- Produit agricole brut sans paiements directs
(prix x quantités) fr. 9,5 mia
- Revenu net de l'agriculture fr. 4,0 mia
(sans salaires des employés)

Hypothèses

- taux annuel d'inflation 3,5 % (également pour les agents de la production agricole)
- pas d'augmentation possible des quantités et des prix à la production
- accroissement de la productivité de l'ordre de 0,5 à 1,5 % par an.

Sur la base de ces hypothèses, les besoins en paiements directs représenteraient, selon les gains de rationalisation, le rythme de l'ajustement structurel et les autres mesures d'entraide, un montant (cumulatif) oscillant entre 200 et 300 mio de francs par année pour que les revenus de l'agriculture puissent se développer au même rythme que ceux obtenus dans le reste de l'économie. S'il était possible d'augmenter en moyenne les prix à la production de deux pour cent par an, le besoin en paiements directs se réduirait de 190 mio de francs et inversement.

Une autre méthode d'estimation des besoins en paiements di-

rects s'appuie sur la situation des années passées. Au cours des 10 années 1978 à 1988, l'agriculture suisse a pu approximativement améliorer son revenu au même rythme que le reste de l'économie. En moyenne, il a fallu une augmentation des prix des produits d'à peine 2 % par année. Avec l'appoint d'une légère augmentation des quantités produites, qui était en cette période encore possible, les recettes ont augmenté de 250 millions de francs par année. Ce montant correspondrait approximativement aux besoins en nouveaux paiements directs, en supposant des prix à la production et un volume de production stables. Au cas où une évolution des structures serait plus forte qu'au cours des années 80, le besoin financier se réduirait.

Au-delà de plusieurs années, les paiements directs augmenteront cumulativement. Nous ne pouvons cependant pas prédire quel en sera le niveau, celui-ci dépendra en fin de compte:

- de l'évolution politique, économique et des relations internationales, notamment de l'intégration à la CE et du GATT,
- de la politique des revenus (de la méthode d'estimation et de comparaison des revenus),
- de l'importance des mesures d'entraide, du rythme de l'évolution structurelle et
- de la mesure dans laquelle il sera possible d'assurer les revenus de l'agriculture par les prix des produits, par les progrès réalisés sur le plan de la productivité, par de nouveaux débouchés, par la réduction des coûts, par d'autres adaptations et par les activités d'appoint.

224.2 Possibilités d'économies et de nouvelles recettes

Le surplus de charges causé à la Confédération par les paiements directs aura pour corollaire des économies de coûts à son profit et à celui des consommateurs. La Confédération pourra escompter une diminution, une stabilisation ou une augmentation moins forte des coûts de mise en valeur des

produits en Suisse ou à l'exportation, cela surtout pour le beurre, le fromage, les céréales panifiables, le colza et le sucre. Cette diminution des coûts résultera, d'une part, du niveau inférieur des prix (ou d'une moins forte augmentation) et, d'autre part, de la tendance à la diminution des excédents lors de l'application de cette nouvelle stratégie.

A ces économies pourront s'ajouter les éventuelles augmentations de recettes sur les taxes perçues à la frontière en raison de la possibilité d'importer plus lors d'une production indigène ayant tendance à fléchir; en tout cas, ces recettes auront tendance à moins diminuer que lors de la poursuite de la politique de stimulation de la production pratiquée jusqu'ici (en particulier dans le secteur des céréales).

Ces tenants et aboutissants ont été examinés de façon approfondie lors du traitement de l'initiative parlementaire Schmid, Saint-Gall, en 1979. Les résultats obtenus lors de la quantification des économies possibles sont encore valables aujourd'hui¹⁰⁾.

Des analyses plus récentes mettent en évidence, pour les raisons exposées précédemment, la possibilité de réaliser des économies équivalant à environ 30 à 50 % des dépenses en faveur des nouveaux paiements directs dans le cadre de la mise en application de la nouvelle stratégie en comparaison à la poursuite de la politique actuelle. Cette proportion peut être nettement plus importante pour les produits dont l'écoulement exige une forte participation des finances publiques, tels que le beurre et le fromage. La question de savoir s'il s'agit en l'occurrence de réelles économies ou en réalité d'une diminution de l'augmentation des coûts dépend en dernier lieu de la politique des prix et des quantités qui sera poursuivie à l'avenir.

¹⁰⁾ Cf. Office fédéral de l'agriculture DFEP, Rapport sur l'initiative parlementaire Schmid-SG, Berne 1979

Divers critères tels que la surface, l'exploitation, la famille ou le ménage, l'unité de travail, ou le besoin de main-d'oeuvre peuvent servir lors de l'aménagement des paiements directs non liés à la production. Des combinaisons de critères sont aussi possibles. Le Rapport de la Commission présente tout d'abord des exemples et des expériences faites à l'étranger et ensuite huit modèles possibles d'aménagement ainsi que leurs avantages et inconvénients respectifs (Cf. chap. IV, paragraphe 5). Selon le degré d'évolution souhaité des structures, le choix des critères, des combinaisons et de l'aménagement du système sera différent (Cf. également les réflexions faites à ce propos au paragraphe 352.2 du Septième rapport sur l'agriculture).

Les détails d'application du système devront être fixés dans une ordonnance dont la préparation est actuellement en cours, avec la collaboration des milieux directement intéressés. L'aménagement du système dépend également de la manière dont les contributions aux détenteurs d'animaux et, le cas échéant, d'autres paiements directs actuellement versés y seront intégrés (Cf. paragraphe 136). Notre préférence va à une solution administrative la plus simple possible consistant en une contribution de base par exploitation et une contribution par ha de surface agricole utile (SAU).

Outre l'aménagement du système des contributions, il importe encore, pour l'appliquer, de régler d'autres éléments tels que les conditions, la délimitation plus précise du cercle des ayants-droit ainsi que diverses questions d'exécution et de contrôle. A ce sujet, il y a lieu de se référer aux explications données dans le Rapport de la Commission (paragraphe 5.4 du chapitre IV), ainsi qu'au commentaire de l'article 31a présenté ci-après.

Comme démontré ci-dessus, la conception des paiements directs apporte des économies qui ne devraient cependant pas suffire à en assurer le financement. La Commission a également débattu la question du financement et a fait des propositions concrètes (Cf. chapitre IV, paragraphe 5.5 du Rapport Popp). Ces dernières s'orientent vers les deux directions suivantes:

- a) recettes à affectation spéciale,
- b) assujettissement des denrées alimentaires à l'ICHA.

Nous avons examiné les propositions et nous prononçons à leur sujet comme suit:

226.1 Recettes à affectation spéciale

Nous pensons à des taxes d'incitation sur les moyens de production utilisés à des fins de production intensive tels que certains engrais du commerce et certaines substances auxiliaires chimiques. Le message en cours de préparation relatif à une révision de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) présente des propositions y relatives. Dans le cas où ces dernières feraient l'objet d'une décision, il en résulterait des recettes annuelles estimées entre 50 et 100 millions de francs. Ces dernières seraient affectées au financement des paiements directs.

Il faudra encore examiner d'autres possibilités (systèmes de financement) aux fins de faire participer les bénéficiaires des prestations d'intérêt général de l'agriculture à leur paiement (indemnisation). A titre d'exemple, le principe déjà appliqué du "Wasser-Pfennig" au Baden-Württemberg (taxe prélevée sur l'eau consommée) et la proposition du Conseiller aux Etats Albin Heimann de taxe sur le tourisme (Beherbergungsabgabe) vont dans ce sens.

En outre, la Commission pense à des taxes sur l'importation des denrées alimentaires produites selon des normes, en matière d'écologie ou de protection des animaux, moins strictes que dans notre pays. Cette solution, à priori intéressante, nous poserait des problèmes sur le plan des relations internationales. Selon la Commission, les taxes prélevées ne devraient pas être supérieures à la compensation nécessaire des coûts supplémentaires engendrés par la mesure interne plus sévère.

En outre, dans le cadre des négociations du GATT, la transformation des contingents d'importation en taxes (tarification) est envisagée. Il serait ainsi possible de réaliser, du moins dans un premier temps, des recettes supplémentaires que l'on pourrait affecter en totalité ou en partie.

La possibilité de réaliser toutes ces propositions intéressantes en soi est, aussi bien quant au calendrier que sur le plan matériel pour le moins encore incertaine aujourd'hui.

226.2 Assujettissement des denrées alimentaires à l'ICHA

Dans le régime actuel de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les denrées alimentaires en sont exemptées (liste d'exemption). Pour financer les paiements directs, on pourrait aussi les assujettir à l'ICHA (mais à un taux réduit). La charge supplémentaire pour les consommateurs se justifie dans la mesure où il est prévu de mener, de pair à l'introduction des paiements directs, une politique axée davantage sur le marché, qui permettra aux consommateurs de bénéficier de prix moins élevés.

À titre d'illustration de l'ordre de grandeur des recettes possibles, relevons que l'application d'un taux d'imposition de 1,5 pour cent (fortement réduit par rapport aux autres produits) au niveau du commerce de détail dégagerait déjà pour la Confédération des recettes en faveur de la caisse

fédérale de l'ordre de 450 millions de francs (en chiffre rond) par an.

Nous avons l'intention de régler la question de l'assujettissement fiscal des denrées alimentaires dans le cadre du nouveau régime financier de la Confédération (révision de l'ICHA ou introduction d'une taxe à la valeur ajoutée).

226.3 Ressources générales de la Confédération

En principe, les tâches de la Confédération doivent être financées par les ressources générales. Nous avons mentionné ci-dessus, tout comme dans les rapports sur l'agriculture, les raisons pour lesquelles le maintien de l'agriculture constitue une tâche importante de la Confédération. Ce fait est entériné indubitablement dans le mandat constitutionnel et dans la législation agricole. Si l'agriculture doit accomplir les tâches que l'on attend d'elle, c'est à dire les prestations d'intérêt public, mais que malgré son dynamisme et une conduite rationnelle des exploitations elle ne peut pas obtenir un revenu approprié pour les raisons mentionnées ci-dessus, il sera nécessaire de verser des paiements directs complémentaires.

La mise à disposition des moyens nécessaires relève, en particulier en période de difficultés budgétaires, d'une question de priorités au sein des tâches de la Confédération et relève par conséquent d'une décision politique. C'était déjà le cas jusqu'ici lors des augmentations de prix par le Conseil fédéral, car ces dernières étaient aussi liées à une augmentation des dépenses de la Confédération (par exemple à charge du compte laitier) qui soit étaient inscrites au budget, soit faisaient l'objet de crédits supplémentaires à avaliser par le Parlement. Une différence n'existe pas quant au fond, mais uniquement quant à la forme de l'indemnisation et tout au plus quant à l'importance des moyens nécessaires (Cf. le paragraphe précédent).

Le plan financier 1993 prévoit 150 millions de francs pour ces nouveaux paiements directs.

227 Coûts globaux ne s'accroissant pas, mais déplacement des charges

L'argument avancé fréquemment est que de nouveaux paiements directs entraîneront un accroissement important des dépenses pour la Confédération. La stratégie prévoyant le versement de paiements directs pourrait, il est vrai, exiger davantage de dépenses budgétaires qu'une stratégie sans paiements directs. Cet aspect, considéré sous l'angle macro-économique ou du coût global du soutien de l'agriculture, permet de relativiser fortement le problème. Les dépenses supplémentaires de la Confédération ne représentent pas de véritables nouveaux coûts pour l'économie en général en comparaison avec notre système visant à assurer le revenu par l'intermédiaire des prix des produits.

Il s'agit en réalité d'un déplacement dans l'imputation des coûts. En effet, les stratégies sans paiements directs entraînent aussi d'importants coûts. Ceux-ci sont toutefois reportés en grande partie sur les consommateurs par le biais des prix des produits. En revanche, dans le cas des paiements directs, une plus grande partie des coûts est directement supportée par l'Etat et figure par conséquent dans les dépenses de la Confédération. Mais, face aux coûts plus élevés assumés par les finances fédérales, les consommateurs supporteraient, selon le système de financement choisi, des dépenses moins importantes.

La poursuite d'objectifs différents sur le plan de l'évolution des structures et concernant les quantités produites pourrait entraîner des différences dans les coûts à charge de l'économie nationale. Mais cela est valable aussi bien pour une stratégie avec paiements directs que pour une stratégie sans paiements directs. En comparaison avec une politique orientée simplement sur le financement de la mise en

+
valeur des excédents, la nouvelle orientation de la politique agricole avec des paiements directs entraînera certainement des coûts économiques et sociaux moins élevés.

Il convient de considérer le fait que, pour les paiements directs, le problème politique de la répartition des fonds se pose de manière plus aiguë que sous le régime du soutien des prix. Ce dernier a été cependant confronté à des demandes de différenciation de prix.

La quantification du coût global du soutien et de la protection accordés à l'agriculture se heurte à des questions de méthodes et est très contestée du point de vue scientifique. Toutefois, l'OCDE a entrepris une telle recherche qui a abouti, pour la Suisse, au montant d'environ 7 milliards de francs en moyenne des années 1987/88 (Cf. les calculs des ESP présentés au chapitre 15 de la première partie du Septième rapport sur l'agriculture). Il s'agit en fait de l'addition des deux composantes suivantes:

- a) des dépenses des pouvoirs publics en faveur de l'agriculture (Confédération, cantons, communes) et
 - b) de la différence entre la valeur de la production suisse aux prix indigènes (environ 9 milliards de francs) et la valeur de celle-ci calculée aux prix mondiaux;
- en vue d'éviter d'éventuelles doubles imputations.

Dans le cadre de cette conception théorique, l'élément b) fait l'objet d'une large contestation. Ce dernier suppose que l'ensemble de la production indigène pourrait être acquis dans les mêmes conditions de qualité et de fraîcheur aux prix du marché mondial. Dans tous les cas, l'interprétation simpliste l'indicateur ESP comme la somme des "subventions" à l'agriculture n'est pas permise, car elle est fausse (Cf. également le paragraphe suivant).

Dans le cadre de la discussion sur les coûts du soutien et de la protection de l'agriculture, il y a lieu de bien observer que ces coûts dégagent en contrepartie un avantage pour la société. Il s'agit de la somme des prestations et des conséquences qui est désignée sous le terme d'externalités positives et/ou de prestations d'intérêt général au sens le plus large du terme (Cf. paragraphe 222).

Or, ces dernières ne peuvent être que difficilement voire même pas du tout appréciées en termes monétaires parce qu'elles ne sont pas soumises aux lois du marché. Dans la pondération des objectifs de la politique agricole, la société doit, par conséquent, procéder à une appréciation politique du rapport entre les coûts et les avantages.

La part de ces prestations d'intérêt général dans l'ensemble des activités agricoles s'est accrue et s'accroîtra encore. La population leur accordera également une valeur toujours plus grande. Leur rétribution par l'Etat n'a nullement le caractère d'"aumômes", mais représente, pour autant que les contributions soient aménagées en conséquence, une indemnisation semblable à toute autre rémunération des prestations commerciales. Une telle rétribution est conforme aux dispositions du GATT.

Les changements exposés n'iront à vrai dire pas sans exercer une influence sur le comportement des agriculteurs. Une part croissante des prestations de l'agriculture ne sera pas honorée par le biais du marché des produits (c.à.d. par la quantité et le prix), mais par des paiements directs à charge du budget de l'Etat.

Dans son rapport, la Commission d'experts en arrive à la conclusion, comme exposé sous chiffre 137, qu'encourager sur une base contractuelle, avec paiements compensatoires, des formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement, telle que la production intégrée et la culture biologique, représentent un moyen supplémentaire d'encourager une agriculture satisfaisant aux exigences de l'environnement. Elle espère par là, accélérer la réalisation dans la pratique d'exigences écologiques et propose d'entreprendre sans tarder les recherches devant permettre d'élucider les questions encore non résolues que pose la mise en oeuvre d'une telle conception. Ces recherches ont été exécutées entre-temps, ce qui nous permet d'exposer ci-après la conception que nous avons adoptée.

231 Stratégie en matière d'écologie et mesures

Le Conseil fédéral poursuit en politique agricole la stratégie présentée au chapitre 137.1 qui comprend, si on l'applique aux préoccupations d'ordre écologique, les trois volets suivants:

1. Recherche, formation et vulgarisation: les agriculteurs doivent autant que possible être amenés par leurs propres constatations et convictions à agir de manière conforme aux exigences de l'environnement.
2. Création d'incitations d'ordre financier et autres: le respect de l'environnement doit également être intéressant du point de vue économique.
3. Prescriptions dans les domaines les plus divers.

Nous pensons que les propositions de la Commission d'experts renforcent efficacement et convenablement le point (2) de la stratégie. Selon notre conception, le Conseil fédéral doit à

l'avenir pouvoir encourager par le versement de contributions, des formes de production et d'exploitation liées à des efforts particuliers entrepris dans l'intérêt de la protection de l'environnement. Par là on entend en particulier des techniques d'exploitation économisant de l'énergie et des moyens de production qui respectent les cycles naturels, ainsi que des mesures spéciales visant à protéger les bases vitales (sol, eau et air). Les pertes de rendement effectives ainsi que les coûts de production plus élevés devraient être compensés. Les formes de production et d'exploitation entrant en considération sont:

- la production intégrée,
- la culture biologique,
- d'autres mesures écologiques particulières.

231.1 Production intégrée (PI)

Dans la production intégrée, on s'efforce d'obtenir des rendements optimums de produits de haute qualité en recourant à des moyens particulièrement respectueux de l'environnement. La production intégrée se base sur une conception axée sur l'ensemble de l'exploitation et sur sa viabilité. Le maintien de la fertilité du sol et d'un environnement varié joue un rôle fondamental. Les processus naturels de régulation sont utilisés et stimulés en premier lieu. Tout en préservant l'environnement (sol, air, eau, flore et faune) et en tenant compte de la rentabilité et des exigences d'ordre social, on harmonise judicieusement les mesures biologiques, techniques et chimiques.

231.11 Exemples d'exigences spécifiques PI

1. Emploi réduit de produits de traitement des plantes grâce à
 - un choix adéquat des cultures,
 - des assolements garants d'une bonne diversité biologique correspondant aux conditions naturelles,
 - un choix de variétés résistantes ou de mélanges

- variétaux,
 - des techniques de culture particulières telles que sarclage et pulvérisation en bandes,
 - au respect de seuils d'intervention et de recommandations,
 - la renonciation d'utiliser certaines matières auxiliaires.
2. Utilisation réduite d'engrais en liaison avec
 - un bilan nutritif équilibré et des analyses de sol,
 - des assolements permettant l'utilisation optimale du potentiel de matières nutritives du sol,
 - un effectif du bétail adapté aux conditions naturelles,
 - une réduction des pertes de matières nutritives,
 - une intensité de la production conforme au site.
 3. Couverture optimale du sol grâce à
 - un assolement adéquat comprenant une forte part de prairies dans la rotation,
 - des sous-semis et des cultures dérobées en hiver,
 - des engrais verts.
 4. Mesures prises dans l'intérêt de l'équilibre écologique telles que
 - assolements variés,
 - maintien et entretien de milieux naturels pour la flore et la faune sauvage,
 - aménagement de surfaces-tampon le long de biotopes, des cours ou plans d'eau et des routes.
 5. Mesures prises dans l'intérêt des animaux (tirées des prescriptions pour la protection des animaux) telles que
 - pâture ou libre parcours pour les vaches ou génisses d'élevage,
 - garde de veaux uniquement sur paille.
 6. Respect des mécanismes naturels de régulation grâce à
 - des moyens de planification et de contrôles,
 - une formation continue et un échange d'expériences.

Assurer la réalisation pratique de ces exigences par des mesures accessibles à l'exploitant et décrites de manière précise est l'objet des directives s'appliquant à la production intégrée.

231.12 Directives et état de l'application de la PI

Les directives existantes, en partie encore provisoires, imposent des exigences très élevées qui ne peuvent être remplies que par une faible proportion de producteurs. Jusqu'à aujourd'hui, il n'existe encore aucun concept de la production intégrée généralement reconnu, qui s'applique sur l'ensemble de l'exploitation, comme défini plus haut. A l'heure actuelle les organisations intéressées s'emploient activement à son élaboration.

Jusqu'ici, on a surtout appliqué des dispositions axées sur certaines branches de production. Diverses organisations de producteurs et associations ont ainsi établi et appliqué des directives ou des recommandations. Sans vouloir donner une liste complète, nous citerons les exemples suivants:

- Dans le secteur de l'arboriculture, il existe des directives du Groupe de travail suisse pour la production intégrée (GTPI). En 1991 des exploitants ont produit des fruits à pépins selon ces directives sur 2'787 ha. D'après des relevés de la Fruit-Union Suisse, 44 pour cent de la production suisse de pommes de table a obtenu le label PI.
- Dans le domaine de la viticulture, des directives ont été élaborées par les stations de recherches de Changins et de Wädenswil et mise en pratique. Dans l'ensemble de la Suisse, 15 à 25 pour cent des surfaces viticoles ont, suivant les régions, été exploitées selon ces prescriptions.

- Dans le secteur des cultures maraîchères, c'est l'Union suisse du légume, de concert avec les stations de recherches de Changins et de Wädenswil, qui a fixé des exigences aux exploitations pratiquant la production intégrée. Selon toute estimation, ce sont quelque cent exploitations qui travaillent selon ces directives. Dès 1992, il sera possible, comme c'est actuellement le cas dans le secteur de l'arboriculture, de délivrer un certificat pour les légumes ainsi produits. L'Union suisse du légume est l'organe responsable à cet égard.
- Dans le domaine de la culture des champs, on dispose actuellement de recommandations PI - pas encore généralement reconnues - de l'Association suisse des ingénieurs agronomes et des ingénieurs en techniques alimentaires (ASIAT). Ces recommandations font actuellement partie intégrante de la formation agricole et du perfectionnement professionnel dans ce domaine; elles servent de base pour l'exécution de tests dans le réseau d'exploitations-pilotes (voir paragraphe 235).

En mai 1989 a été fondée l'Association suisse des paysans et paysannes pratiquant la production intégrée. Actuellement, cette association compte 500 membres répartis sur l'ensemble du pays. Les premières recommandations établies par l'association ont été approuvées par l'assemblée générale du 1^{er} mars 1990. Celles-ci font également l'objet du test pratiqué dans le réseau d'exploitations-pilotes.

La plupart des cantons ont pris des mesures aux fins d'encourager la production intégrée. Les services compétents de la formation et du perfectionnement professionnel ont établi des programmes spéciaux de vulgarisation et des essais sur le terrain.

L'application généralisée de la conception de la PI à l'ensemble de l'exploitation agricole exige toutefois encore des efforts considérables. Divers projets sont en cours, en

étroite collaboration avec agriculteurs, chercheurs et vulgarisateurs. Des informations sur l'état d'avancement des travaux préparatoires sont données au chapitre 235. Pour ces motifs, et en raison des effets importants d'ordre structurel qu'exerce la production intégrée sur les exploitations, il n'est possible d'introduire que progressivement ce nouveau mode de production dans la pratique agricole.

231.2 Culture biologique

La culture biologique se différencie de la production intégrée par le fait qu'elle renonce de manière conséquente aux engrais et produits phytosanitaires chimiques de synthèse, ainsi qu'aux additifs dans les fourrages. Au sein de la culture biologique elle-même, les limites sont fluctuantes entre les divers groupes et méthodes.

Les sept plus importantes organisations de culture biologique sont regroupées en une organisation faîtière dénommée "Association des groupements des producteurs biologiques suisses (AGPBS)". Environ 1'000 exploitations en sont membres. Des directives AGPBS ont été édictées en 1980. Elles contiennent des prescriptions décrivant des minimums que doivent respecter tous les membres des organisations.

Les buts de la culture biologique selon cette organisation sont décrits comme suit dans les directives pour les produits de vente de la culture biologique/écologique du printemps 1989.

+ "La culture biologique veut :

- largement clore le cycle de production des exploitations et le doter d'une structure diversifiée;
- maintenir de manière durable une fertilité optimale des sols;
- produire en quantités équilibrées des aliments de haute valeur physiologique et exempts de résidus nocifs pour la santé des hommes et des animaux;
- éviter les mesures qui sont nuisibles pour le milieu ambiant et contribueraient à l'appauvrir, même à des fins de production énergétique;
- élever et utiliser les animaux en respectant les besoins spécifiques aux espèces selon des critères tant éthiques qu'écologiques;
- garantir des conditions de vie satisfaisantes et un gain équitable au personnel de l'exploitation."

Ces buts sont atteints au moyen de directives concrètes. A ce sujet, la culture biologique est en avance par rapport à la production intégrée. Ses directives sont connues depuis longtemps et sont aujourd'hui largement acceptées par les agriculteurs pratiquant la culture biologique.

La production tirée des exploitations biologiques couvre environ un pour cent des besoins alimentaires totaux. La production de produits biologiques augmente légèrement. Ils sont généralement écoulés à des prix plus élevés.

231.3 Mesures écologiques particulières

En tant que conception s'appliquant à l'ensemble de l'exploitation, la production intégrée et la culture biologique posent de nombreuses exigences au chef d'exploitation. Les conditions d'exploitation sont, elles aussi, élevées. On prévoit donc d'encourager, en particulier à titre d'incitation, certaines mesures tirées de la production intégrée. Il s'agit de favoriser des prestations écologiques poussées qui vont plus loin que les prescriptions légales. Dans l'état actuel des connaissances, il y a lieu de citer avant tout :

231.31 Apport en engrais bien dosé sur les prairies et les terres assolées au moyen de bilans de fumure et d'analyses de sol

L'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement requiert une fertilisation adaptée aux cultures spécifiques et à l'environnement; dans la loi sur la protection des eaux sont prescrites, entre autre, la capacité suffisante et l'étanchéité des places de stockage des engrais de ferme.

La mesure d'encouragement proposée ici va plus loin que ce qui est actuellement exigé par la loi. Elle a pour but un apport en engrais bien dosé sur l'ensemble de l'exploitation, basé sur le potentiel de rendement du milieu. Les instruments à disposition sont les bilans de fumure et les analyses de sol. On parvient ainsi à une réduction des apports en éléments fertilisants et, grâce à des techniques de production appropriées, à une diminution des pertes en éléments nutritifs.

231.32 Couverture du sol continue sur les surfaces assolées dans l'intérêt de la protection des eaux et du sol (technique du "toujours vert")

Contrairement aux mesures de l'article 20a al. 1 (LAgr), il ne s'agit pas ici d'un abandon de surfaces assolées mais de mesures saisonnières permettant de diminuer les surfaces sans couverture végétale en grande culture. Concrètement il s'agit de nouvelles techniques de culture et d'assolement ainsi que de sursemis et de mise en place d'engrais verts selon la méthode "toujours vert" des stations fédérales de recherches.

Grâce à cette diminution des surfaces sans couverture végétale, spécialement en automne et en hiver, on obtient des

effets positifs sur les teneurs en éléments fertilisants et sur le maintien de la fertilité du sol.

231.33 Limitation de l'emploi des produits de traitement des plantes

L'utilisation de telles matières auxiliaires est actuellement réglée par des décisions légales, pour l'essentiel par

- l'autorisation des produits de traitement des plantes (loi sur l'agriculture),
- le contrôle des résidus (loi sur les denrées alimentaires) ainsi que par
- le devoir de diligence général lors de l'emploi des produits de traitement des plantes (ordonnance sur les substances).

Le versement de contributions de compensation selon l'article 31b pourrait encourager les exploitations qui réduisent volontairement l'utilisation de produits de traitement des plantes en grandes cultures par des mesures d'assolement adaptées, l'emploi de nouvelles techniques de culture biologiques et mécaniques, la promotion de la diversité biologique et d'autres limitations directes de l'emploi de produits de traitement des plantes.

231.34 Surfaces particulièrement proches du milieu naturel dans l'intérêt de la protection des eaux, du sol et de la nature (surfaces de compensation écologique)

Selon l'article 20a LAgr, les surfaces de compensation écologique sur les terres assolées, dont l'exploitation est provisoirement abandonnée, seront encouragées par le versement de contributions. Selon la loi sur la protection de la nature et du paysage (Art. 18a-d) divers milieux entretenus par l'agriculture peuvent être dédommages par des contributions, pour autant qu'ils soient inventoriés ou intégrés

dans une zone protégée.

Avec les contributions liées à l'article 31b, d'autres surfaces, non concernées par l'article 20a et par la LPN, devraient pouvoir être incluses dans les surfaces de compensation écologique. Il s'agit par exemple de bandes de prairie exploitées de façon extensive, sans fumure et sans produit de traitement des plantes, situées le long des haies, des forêts, des biotopes protégés, des routes et dans des parcelles menacées par l'érosion.

231.35 Exigences particulières pour la détention des animaux

Les prescriptions dans le domaine de la détention des animaux, en particulier la législation sur la protection des animaux, exigent des agriculteurs, aujourd'hui déjà, de fortes adaptations, en particulier dans le secteur des bâtiments. De plus, la détention des animaux est associée à la fertilisation, mesure d'ores et déjà explicitée au chapitre 231.31. Aucune exigence plus stricte n'est actuellement envisagée dans l'article 31b sur la détention d'animaux.

231.36 Conservation des zones de détente et des paysages agricoles de valeur

Un autre voeu, traité avant tout par la Commission d'experts, (chapitre V, paragraphe 4.1), est l'encouragement de formes d'exploitation traditionnelles aux fins de conserver des zones de détente et des paysages agricoles de valeur (par ex. l'exploitation des pâturages boisés dans le Jura). La réalisation de ce postulat est en partie l'affaire des cantons et des communes et nécessite encore des études supplémentaires.

Les méthodes de la production intégrée et de la culture biologique tiennent tout particulièrement compte d'exigences d'ordre écologique. Ces deux formes de production sont déjà encouragées par le biais de la recherche, de la formation et de la vulgarisation. De grands efforts sont entrepris dans ces domaines. Le nombre croissant de vulgarisateurs dans ces secteurs et le développement de leurs activités dans les cantons en est la meilleure preuve. Cependant, les agriculteurs sont souvent dans l'impossibilité, en dépit d'une large prise de conscience des exigences écologiques, d'appliquer les mesures nécessaires dans leur exploitation car il en résulterait des pertes économiques trop importantes.

Les mesures particulières ainsi que la production intégrée et plus encore la culture biologique peuvent entraîner des coûts plus élevés (p.ex. plus de travail, meilleure qualification, mécanisation plus coûteuse) et/ou des rendements inférieurs par rapport à l'exploitation conventionnelle. De même, les risques sont plus importants dans ces formes d'exploitation et de production. Leur rétribution devrait autant que possible être assurée par le biais du marché. Cela est certes parfois possible, surtout pour des produits de la culture biologique, mais pas partout, ou seulement de façon insuffisante. Dans certains cas, une compensation financière est opportune, voire nécessaire.

La station de recherche d'économie d'entreprise et de génie rural de Tänikon a comparé sur la base de données comptables, des exploitations appliquant des méthodes écologiques et conventionnelles (période de 1986 à 1988). Il en est ressorti qu'en culture biologique, le rendement brut (malgré des prix plus élevés) était inférieur de 9 pour cent, alors que les coûts de production n'étaient inférieurs que de 7 pour cent. La proportion du coût de travail par rapport aux coûts de production des exploitations biologiques était de

10 pour cent supérieure comparée au groupe des exploitations cultivées selon le mode conventionnel. Le revenu agricole des exploitations biologiques était, en moyenne, inférieur d'environ 500 francs à l'hectare, soit environ 10 pour cent, par rapport à celui des exploitations conventionnelles.

Une étude de cas sur l'estimation des incidences financières de la production intégrée a été effectuée dans l'étude "Umweltschonende Bewirtschaftungstechniken in der Landwirtschaft" du Programme national de recherche sol. Les pertes de revenu calculées se situent entre 300 et 1'200 francs à l'hectare de surface agricole utile. Ceci résulte d'une réduction des rendements ainsi que des restrictions impliquées par les directives PI. Les pertes les plus faibles ont été calculées sur les exploitations herbagères, elles sont plus élevées en grandes cultures mais les plus importantes ont été observées dans les exploitations spécialisées.

Dans le cadre du projet d'exploitations-pilotes ces questions de rentabilité et de niveau des contributions compensatoires sont encore approfondies afin que l'on dispose de données plus fiables.

A nos yeux, une agriculture respectueuse de l'environnement doit aller de pair avec une agriculture dynamique travaillant selon des principes économiques. Le progrès technique sous ses diverses formes ne saurait être négligé. Son application devrait être axée de façon sélective sur des formes d'exploitation respectueuses de l'environnement.

233 Rapports entre l'article 31b et les actes législatifs en vigueur

233.1 Arrêté fédéral (AF) du 21 juin 1991 sur l'orientation de la production végétale

Cet arrêté fédéral, fixé pour une durée de cinq ans, a pour objectif de stabiliser la production céréalière et de promouvoir une agriculture mieux adaptée au site, moins intensive et partant une exploitation plus respectueuse de l'environnement.

ronnement.

A cette fin, les mesures suivantes sont préconisées en vertu des articles 20a et 20b LAgr:

1. Contributions à l'abandon provisoire de terres assolées et leur affectation en
 - a. surfaces de compensation écologique;
 - b. jachères de rotation (jachères vertes).
2. Contributions pour l'utilisation extensive de surfaces agricoles utiles, en particulier pour
 - a. la production céréalière extensive;
 - b. les prairies extensives.
3. Contributions compensatoires remplaçant les primes de cultures aux producteurs dans les régions aux conditions de production difficiles (article 20b).

L'ordonnance qui décrit les dispositions d'exécution de ces mesures, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992.

L'arrêté fédéral du 21 juin 1991, et en particulier l'article 20a LAgr, inclut quelques propositions dont l'urgence avait d'ores et déjà été démontrée par la Commission d'experts. Les mesures citées aux points 1a, 2a et b sont aussi fondamentalement couvertes par le nouvel article 31b. Ceci pourrait théoriquement engendrer quelques chevauchements. L'article 31b est cependant plus vaste et permet, comme il l'est décrit plus haut au chapitre 231, d'offrir des contributions pour des mesures complémentaires (PI, culture biologique, etc.).

Afin d'éviter un chevauchement, voire un cumul abusif des contributions sur la même surface, l'article 31b, al. 5 permet d'harmoniser l'exécution.

233.2 Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)

Les articles 18a à d de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) peuvent être mis à contribution pour assurer le maintien de précieux biotopes et de surfaces de compensation écologique. La Confédération peut également se baser sur l'article 13 LPN pour sauvegarder des paysages dignes de protection au moyen de contributions.

Les deux lois présentent des domaines qui risquent de se chevaucher. Une bonne harmonisation dans l'exécution, telle que présentée aux paragraphes 231.3 et 233.1 est nécessaire. A cet effet nous avons proposé au 5^e alinéa de l'article 31b l'énoncé suivant:

"⁵Lorsque'une surface donnée bénéficie d'une contribution en vertu du présent article, celle-ci sera déduite d'éventuelles contributions allouées conformément aux articles 20a de la présente loi et 18a à d de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage."

Dans l'exécution qui relève de la compétence des cantons, il s'en suit une limitation pragmatique, avant tout par le fait que les mesures liées à l'article 31b comme à l'article 20a LAg, à la différence de celles mentionnées à l'article 18a à d LPN, ne s'appliquent qu'aux surfaces qui ne sont pas intégrées par le droit public dans des zones de protection ou des inventaires particuliers. Du reste, la Confédération peut, selon la LPN, mettre une partie des frais à la charge des cantons lorsqu'il s'agit de biotopes d'importance nationale. Dans le cas d'objets d'importance régionale ou locale, ainsi que dans le cas de la compensation écologique, la Confédération peut participer aux coûts jusqu'à concurrence de 50 pour cent. Les surfaces concernées sont classées en zones de protection imposant des obligations aux

✱ propriétaires fonciers. Leurs entretien est garanti par des conventions contractuelles. Un exemple dans ce sens est le versement de contributions fédérales pour terrains secs et près à litière réglé par l'ordonnance du 20 décembre 1989 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles et pour des prestations écologiques (Ordonnance sur les contributions à l'exploitation agricole du sol).

233.3 Arrêté fédéral du 3 mai 1991 instituant des aides financières en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels

Au cours de la session d'automne 1988, les bureaux des deux Chambres ont chargé un groupe de travail de préparer un projet marquant la participation de l'Assemblée fédérale aux manifestations du 700^e anniversaire de la Confédération.

Après une discussion nourrie sur les mesures qu'il serait possible de prendre, le groupe de travail est arrivé à la conclusion que le maintien et l'entretien de paysages dignes d'être protégés était un but convenant spécialement bien à un projet de réalisation devant marquer cet anniversaire. De concert avec des experts, il a examiné plusieurs variantes et décidé de proposer la création d'un fonds destiné à financer des mesures de protection du paysage. Ce fonds doit en particulier servir à soutenir des mesures régulières de préservation et d'entretien.

Le Parlement a décidé le 3 mai 1991 de constituer un tel fonds en le dotant de 50 millions de francs. Cela permet d'accorder des aides financières au maintien de formes traditionnelles d'exploitation, par exemple au maintien de pâturages boisés.

233.4 Nécessité d'une nouvelle base juridique

Ce qui vient d'être exposé met en évidence que la réalisation de la conception présentée sous le paragraphe 231 rend nécessaire une nouvelle base juridique dans le sens de l'article 31b LAg.

Les possibilités actuelles liées à l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 (notamment selon l'article 20a LAg) visant en premier lieu l'orientation de la production en grandes cultures et celles découlant des articles 18a à d LPN visant en priorité la protection de la nature et du paysage, ne suffisent pas. Dans l'exécution, une bonne coordination et une collaboration étroite sont cependant nécessaires.

234 Conception et schéma d'organisation

A la lumière des propositions de la Commission (chapitre V), l'attribution des contributions allouées pour des prestations écologiques particulières doit être basée sur la participation volontaire. Pour assurer la réalisation de cette conception, il faut, d'après l'état actuel des connaissances, que les éléments mentionnés ci-après soient appliqués (commentaires selon l'exemple de la production intégrée PI).

234.1 Eléments pour l'exécution de la conception

Directives

Les directives d'exploitation et de gestion de l'entreprise doivent contenir les instructions particulières, respectivement les exigences minimales - décrites plus haut - qui s'appliquent à la production végétale et animale. L'application dans la pratique agricole doit garantir que les objectifs énumérés sous chiffre 231.1 seront atteints.

Contrat

En concluant un contrat avec un service cantonal ou une organisation reconnue, l'agriculteur s'engage à exploiter son domaine selon les directives établies et approuvées.

Conseil et suivi

Ces tâches doivent être assumées de préférence par les services de vulgarisation existants.

Contrôle

Le contrôle, assuré par des spécialistes désignés par un service cantonal ou une organisation compétente, est réalisé sur divers points ressortant des termes du contrat ou précisés par les directives. En l'occurrence, l'agriculteur est tenu de noter un minimum de données.

Contribution

Le montant de la contribution se détermine d'après les critères mentionnés plus haut (diminution du rendement / augmentation des coûts / risques); il est proposé au moment opportun à l'agriculteur. La contribution est versée aux agriculteurs dont l'entreprise est reconnue être exploitée selon les directives précitées.

234.2 Schéma d'exécution (à l'exemple de la PI)

L'agriculteur qui, par une participation volontaire, décide de travailler conformément aux directives, s'annonce au service compétent. Celui-ci, ou une organisation reconnue par l'Office fédéral, lui fait part des conditions et statue sur la reconnaissance de l'exploitation PI. L'organisation ou le service cantonal doivent veiller à ce que les directives soient respectées, en faisant des visites d'exploitation et en contrôlant leur bonne application. Il appartient dans tous les cas à un service cantonal d'exercer la haute surveillance.

Lorsque le déroulement des contrôles ne peut être assuré sur le plan cantonal, il est possible de recourir à une organisation de caractère national comme c'est momentanément le cas pour les cultures fruitières, la viticulture et les cultures maraîchères ainsi que pour la culture biologique. L'organisation, opérant sur le plan suisse, peut aussi cons-

tituer des sections régionales et les charger d'assumer des tâches de contrôles pour autant que les cantons prévoient une délégation des tâches. Annuellement l'agriculteur doit fournir au service cantonal les données (requêtes) nécessaires à l'évaluation des contributions. Le service cantonal est l'organe décisionnel. Une possibilité de recours reste cependant ouverte.

Ce modèle d'exécution sera, en temps voulu, testé et finalement retravaillé avec les cantons, sur la base du réseau d'exploitations-pilotes.

235 Etat des travaux préparatoires, réseau d'exploitations-pilotes

Aux fins de soutenir l'activité des services privés et cantonaux ainsi que de compléter les travaux préparatoires exécutés par les stations fédérales de recherches, un service de coordination en faveur d'une agriculture douce (SECO) a été créé le 1er août 1989 auprès de l'Office fédéral de l'agriculture. Il est soutenu par un comité de travail composé de cinq membres (scientifiques ou praticiens). Ses tâches principales visent l'intégration des exigences d'ordre écologique à la politique agricole, l'adoption de dispositions légales de caractère agro-écologique et de leurs prescriptions d'exécution, ainsi que la coordination de tous ces efforts.

L'OFAG a mis sur pied, fin 1990, un réseau national d'exploitations-pilotes, avec l'appui des directeurs cantonaux de l'agriculture et la collaboration active des cantons. Suivant les indications fournies par la Confédération, les centrales de vulgarisation de Lausanne et de Lindau responsables de la coordination et de l'exécution suivent environ 200 exploitations agricoles réparties sur l'ensemble du territoire suisse. Il s'agit d'exploitations gérées, soit de manière conventionnelle, soit selon les directives de la production intégrée ou celles de la culture biologique. L'éventail va des exploitations mixtes en passant par des

exploitations de grandes cultures ou fourragères jusqu'aux exploitations en cultures spéciales.

Il comprend des exploitations de plaine, de montagne et d'alpage.

Le réseau d'exploitations-pilotes sert à atteindre les objectifs suivants:

- tester les exigences PI pour savoir dans quelle mesure elles sont applicables, acceptables pour les agriculteurs, conformes au but visé et contrôlables;
- évaluer leurs effets économiques et écologiques;
- concevoir un modèle de contrat pouvant être conclu sur la base de la participation volontaire, ainsi qu'un mode de contribution.

Un groupe national, composé de collaborateurs des stations de recherches agronomiques, des centrales de vulgarisation et de l'Office fédéral de l'agriculture, dirige les travaux sur le plan fédéral.

Chargés de préparer les tests à effectuer dans le réseau d'exploitations-pilotes, des groupes de travail du SECO élaborent les exigences (directives) de la production intégrée. Ces exigences se composent de 32 points. Elles sont testées dans le projet d'exploitations-pilotes et conduiront finalement à des directives définitives. Certaines exigences particulières sont actuellement mieux concrétisées dans des groupes de travail régionaux.

On travaille actuellement sur les questions du cheminement administratif. En 1992, la modalité de l'exécution, en collaboration avec les cantons, est testée dans quelques communes choisies. Un premier rapport intermédiaire incluant les résultats sur les coûts effectifs, les diminutions de rendements et la surcharge de travail est attendu pour l'été 1992. Il présentera aussi des résultats concernant les pro-

blèmes d'adaptation structurelle de l'exploitation, et en particulier ce qu'impliquent les restrictions dans l'assolement et le cheptel.

236 Sur la question des contributions de reconversion

La procédure de consultation a ouvert quelques questions concernant l'institution de contributions de reconversion. Nous pouvons observer que dans notre conception, la démarche prévue pour les contributions permet aussi de procéder à des reconversions graduelles. Si, pour des raisons relevant de l'exploitation, il n'était pas possible de reconvertir toute l'exploitation en une entreprise pratiquant la production intégrée ou la culture biologique, on peut appliquer progressivement certaines mesures isolées (cf. chapitre 231.3).

Lorsqu'une reconversion rapide s'avère indispensable et qu'il faut compter avec des pertes de revenu non supportables, il est possible de recourir à des mesures prévues en vertu de la loi fédérale sur les crédits d'investissement dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes. En outre quelques cantons ont déjà institué des contributions de reconversion. Nous estimons judicieux que la Confédération concentre son aide sur le versement de contributions annuelles et laisse aux cantons le soin d'allouer des contributions de reconversion.

237 Mesures et évaluation des coûts

Pour établir le récapitulatif des coûts que donne l'aperçu 5, nous nous sommes fondés sur les indications figurant dans les chapitres précédents (en particulier aux paragraphes 231 et 232) où sont décrites les mesures dignes d'être soutenues et où sont justifiées les contributions nécessaires. Les montants moyens des contributions qui sont à la base de l'estimation des coûts peuvent, selon les prestations écologiques et les conditions naturelles locales, être plus ou

Aperçu 5:

Estimation des coûts initiaux rattachés aux mesures selon l'art. 31b

1. Culture biologique (chapitre 231.1)	<u>Mio fr.</u>
1 000 exploitations reconnues à 5'000 fr. (en moyenne)	5.0
2. Production intégrée (231.2)	
3 000 exploitations reconnues à 5'000 fr. (en moyenne)	15.0
3. Mesures écologiques spéciales (231.3)	
3.1 <u>Mesures sur les techniques de production</u>	
50 000 ha Apport d'engrais bien dosé au moyen du bilan de fumure et d'analyses de sol sur des grandes cultures et cultures fourragères à 100 fr./ha	5.0
50 000 ha Couverture du sol élevée sur terres asso- lées ("toujours vert") à 100 fr./ha	5.0
50 000 ha Limitation des interventions phytosanitaires sur terres assolées à 100 fr./ha	5.0
3.2 <u>Surfaces particulièrement proches de la nature</u>	
4 000 ha Surfaces-tampon (surfaces de compensa- tion écologique) le long de cours et plans d'eau, de haies, etc. et sur des parcelles menacées par l'érosion à 1'000 fr./ha.	4.0
4. Contributions à des organisations reconnues (4^e al.)	
pour le suivi de 4'000 exploitations à fr. 250.--	<u>1.00</u>
Total des contributions annuelles selon l'art. 31b	<u>40.00</u>

moins élevés. Les résultats ressortant de l'exécution du projet d'exploitations-pilotes permettront de donner des indications plus précises sur l'ampleur des mesures ainsi que sur les montants des contributions nécessaires. Sont pris en considération uniquement les pertes de rendement effectives et les coûts de production plus élevés.

L'établissement du système de contribution ne pourra également être entrepris que sur la base des résultats fournis par le projet pilote. On prévoit une répartition entre contribution à l'exploitation et contribution à la surface, comme c'est le cas pour les paiements directs selon l'article 31a. Les chiffres indiqués quant au nombre d'exploitations et aux hectares ne sont que de premières estimations. Ce programme se base sur la participation volontaire, c'est pourquoi on ne peut actuellement pas encore la prévoir exactement.

Sur la base de ces données et estimations parfois encore très incertaines, les mesures prévues aux fins d'indemniser certaines prestations écologiques devraient initialement coûter 40 millions de francs par année. La plus grande partie de ce montant est affectée à des mesures exécutées dans l'intérêt de la protection des eaux, du sol, des espèces et de l'environnement. Avec le temps, l'intérêt des agriculteurs pour ce programme devrait certainement s'accroître et par là-même aussi les coûts. En outre, il n'est pas exclu que certaines formes d'exploitation (par exemple PI) se généralisent à long terme et deviennent alors une condition générale pour l'obtention des "paiements directs complémentaires" selon l'article 31a.

La réalisation de cette conception entraînera certaines diminutions quantitatives de la production dues à une utilisation plus modérée des matières auxiliaires, à des modifications d'assolements et à toute autre mesure. On peut donc s'attendre à ce que la Confédération réalise aussi des économies, en particulier pour les dépenses de mise en valeur (cf. justificatif sous paragraphe 223.2).

Les nouvelles mesures présentées dans l'aperçu 5 sont accompagnées de celles déjà en application selon la LPN et l'article 20a LAgr.

Pour avoir une vue d'ensemble, chacune d'elles est présentée avec une indication parallèle des surfaces estimées :

7 000	ha	surfaces de compensation sur terres assolées;
35 000	ha	production céréalière extensive;
25 000	ha	prairies extensives;
5 000	ha	milieux secs et humides (selon LPN).

24 Commentaires concernant les dispositions légales

241 Systématique

La loi sur l'agriculture est divisée en 8 titres. Le titre deuxième contient les "dispositions de caractère économique" regroupées sous les articles 18 à 39. Celles relatives aux prix figurent aux articles 29 à 31, l'article 29 contenant la ligne directrice de la politique des revenus, à savoir le principe des prix qui couvrent les frais de production. Sous l'angle de la systématique de la loi, il convient d'insérer les nouvelles dispositions concernant les paiements directs à la suite de l'article 31.

242 Article 31a

Les motifs justifiant l'introduction des nouveaux paiements directs, les objectifs et la conception ainsi que la ligne directrice déterminant leur ampleur, leurs coûts et leur financement sont suffisamment développés au paragraphe 22. Le dit paragraphe contient également les explications concernant l'aménagement prévu des paiements directs ainsi que les dispositions d'exécution y relatives. Nous pourrions donc, dans le commentaire ci-après consacré aux quatre alinéas de l'article 31a, nous borner à donner quelques précisions complémentaires.

L'exécution de cette mesure incombe aux cantons, comme c'est le cas pour les paiements directs existants, la Confédération exerçant la haute surveillance.

1er alinéa

L'énoncé de cet alinéa indique d'une façon concise et claire que les paiements directs sont en premier lieu une mesure complémentaire de la politique des revenus agricoles.

2e et 3e alinéas

L'ordre d'énumération des critères tient compte des préférences exprimées lors de la consultation. Les expériences qu'ont permis de faire les paiements directs en vigueur montrent qu'une formulation non exhaustive peut être utile, raison pour laquelle la liste a été complétée par "ou d'autres critères appropriés". Il convient en outre de considérer que nous envisageons d'intégrer au cours des années le plus possible de paiements directs actuels dans le nouveau système.

Aux paragraphes 13 et 22, nous avons exposé de manière générale et autant que cela nous était actuellement possible, sur l'aménagement prévu du système. De concert avec les cantons, nous avons déjà examiné certains points touchant la structure de l'ordonnance et poursuivrons les travaux y relatifs. Il ressort de ces échanges de vues, comme au reste de la procédure de consultation, que l'on exige de manière réitérée un système aussi simple que possible du point de vue administratif. Ce système doit comprendre les principaux éléments suivants:

- Une contribution de base par exploitation, complétée par une contribution à la surface par hectare de surface agricole utile, y compris les cultures spéciales. Une surface minimale est exigée.
- Les entreprises exploitées à titre accessoire sont prises en considération, toutefois à raison d'une contribution à l'exploitation réduite (dégressive). En revanche, les "exploitations-hobby" sont exclues.
- Il y a lieu de fixer une limite d'âge s'appliquant au droit à la contribution pour empêcher que la remise de l'exploitation soit par trop différée.
- Les contributions actuelles aux détenteurs d'animaux (par exploitation) doivent être en principe intégrées dans le nouveau système (p.ex. en formant une partie de la contri-

bution de base).

- Il faut viser à réaliser d'autres simplifications d'ordre administratif, par exemple par l'intégration de paiements directs existants.

4e alinéa

Cet alinéa formule de manière un peu plus précise les objectifs à viser ainsi que les conditions et les charges à remplir, cela pour donner suite aux désirs exprimés lors de la consultation.

Remarques touchant le 4e alinéa, lettres a à c:

- a) En principe seule une production "respectueuse de l'environnement et des animaux" peut, au sens de la loi et des prescriptions en vigueur, donner droit à des contributions. Nous partons de l'idée que les charges d'ordre écologique appliquées dans le cadre des contributions aux détenteurs d'animaux peuvent être prises en considération.

Les contributions devraient en outre être assorties d'une charge exigeant une production conforme aux besoins du marché en ce qui concerne les quantités et la qualité. Si, dans certains secteurs, la production n'est "pas conforme aux besoins du marché", p.ex. trop élevée, le Conseil fédéral peut n'octroyer des paiements directs que si la production ou la surface cultivée sont réduites. Le principe de lier l'octroi de paiements directs à de telles conditions est pratiquée depuis de nombreuses années à l'étranger, notamment aux USA. C'est également un élément important du programme de réforme de la politique agricole commune de la CE.

- b) Comme jusqu'ici, il importe de favoriser raisonnablement les exploitations paysannes dont la production est dépendante du sol par rapport à celles qui achètent tout leur fourrage. Il convient d'examiner de plus près les con-

ditions réservées aux exploitations agricoles des collectivités publiques. En outre, on se penchera tout particulièrement sur le cas de producteurs non-paysans qui font exécuter par des tiers la majorité des travaux inhérents à l'exploitation de leurs terres.

- c) Lors de l'application des paiements directs, il faudra particulièrement veiller à ce que l'initiative personnelle et l'entraide sous toutes ses formes ne soient pas entravées. Cela vaut notamment pour les limites supérieures de surface et de revenu. En outre, il faut veiller à ce que les paiements directs ne conduisent si possible pas à une augmentation des fermages et du prix des terres.

243 Article 31b

Les dispositions de cet article ont déjà été commentées pour l'essentiel au paragraphe 23. Il s'agit en l'occurrence d'un programme offert aux producteurs auxquels il est loisible d'en faire usage ou non. Ce programme procure quelques éléments supplémentaires sur le plan de la politique agricole et de l'écologie comme il permet aussi de diminuer la tendance aux excédents.

Une ordonnance découlant de l'article 31b est également en préparation; voici quelques explications sur les six alinéas:

1er alinéa

La formulation non-exhaustive a été favorablement accueillie lors de la consultation. Elle permet en particulier d'adapter le texte à l'évolution qui se poursuit actuellement dans ce secteur. Les formes de production et d'exploitation devant être prises actuellement en considération pour le versement de contributions sont définies de manière plus précise au paragraphe 231 et récapitulées dans l'aperçu 5 (paragraphe 237). Des contributions ne sont allouées que pour des prestations ou des mesures, effectivement fournies

et contrôlables et uniquement lorsque celles-ci ne peuvent être rémunérées sur le marché.

2e alinéa

Par conditions et charges, on entend en particulier les exigences que contiennent les directives sur les formes de production et d'exploitation donnant droit à des contributions (prestations écologiques spéciales) commentées au paragraphe 231, ainsi que les éléments assurant une exécution adéquate (cf. paragraphe 234). Ces directives sont élaborées par des spécialistes, la profession et les autres milieux directement intéressés (cf. paragraphes 231 et 235). L'intention est de construire sur les bases existantes et de donner le plus possible libre cours à l'effort personnel. Les services fédéraux ne sont appelés à participer à ces mesures que si c'est nécessaire et notamment pour fixer les exigences minimales.

3e alinéa

Pour l'exécution, il importe de choisir une solution de caractère nettement fédéraliste et reposant sur l'entraide professionnelle. Ces tâches incombent en premier lieu aux cantons. Compte tenu des structures d'exécution existantes, ils doivent avoir une marge de manoeuvre aussi large que possible et pouvoir intégrer les différentes organisations dans le système. La Confédération se borne à aider la mise sur pied du système et à assurer la coordination.

Nous avons exposé aux paragraphes 234 et 235 notre conception de l'exécution tout en donnant des précisions sur l'état des préparatifs. L'exécution du programme, tâche de la vulgarisation et des organisations professionnelles, peut se fonder sur les travaux entrepris et les structures existantes dans les cantons. En l'occurrence, l'Office fédéral de l'agriculture doit assumer une tâche de coordination, la direction en matière de conception ainsi que la haute surveillance. Pour le reste, il faut que le régime d'entraide se suffise à lui-même.

✱ Dans l'exécution, il importe, en outre, d'assurer la plus étroite coordination possible avec l'application des mesures propres à garantir le maintien de paysages ruraux et de détente variés ainsi que de précieux biotopes en vertu de la LPN.

4e alinéa

Les cantons peuvent charger des organisations reconnues par l'Office fédéral de l'agriculture (p.ex. l'Association des groupements des producteurs biologiques suisses), d'assumer certaines tâches d'exécution comme la reconnaissance et les contrôles d'exploitations. La Confédération peut participer aux dépenses en leur versant des contributions.

Lors de la consultation, plusieurs cantons ont exprimé le désir de bénéficier également d'un soutien supplémentaire. Or la Confédération verse déjà des contributions aux services de vulgarisation des cantons. Il incombe donc aux cantons d'encourager ces services et les services cantonaux compétents à assumer ces nouvelles tâches. Nous n'estimons donc pas qu'un subventionnement supplémentaire soit nécessaire.

5e alinéa

Les bases de cette réglementation sont justifiées et commentées au paragraphe 233. Celle-ci permet d'empêcher des chevauchements possibles et des cumuls de certaines mesures appliquées en vertu de l'article 20a LAgr et 18a à d LPN.

6e alinéa

Une participation financière des cantons aux contributions pour des prestations écologiques particulières n'était pas envisagée initialement. Lors de la consultation, quelques organisations et partis l'ont réclamée (voir annexe II).

Bien que la politique agricole incombe à la Confédération, il existe ici - contrairement aux paiements directs complémentaires selon l'article 31a - de bonnes raisons de faire participer les cantons au financement. Ceci notamment

du fait que de telles mesures de soutien dans ce domaine sont d'ores et déjà en place dans certains cantons et qu'il est nécessaire de coordonner le développement et l'exécution des mesures prises en vertu de l'article 31b.

Par contre, la conjonction relativement étroite entre les articles 31a et 31b plaide plutôt en défaveur d'une participation financière des cantons. De même, la nécessité d'une application rapide et aussi simple que possible s'oppose aussi à ce mode de financement. La formule potestative utilisée au 6^e alinéa nous donne la flexibilité nécessaire du point de vue temporel et matériel.

3 Effets

31 Effets financiers

311 Paiements directs complémentaires indépendants de la production (art. 31a)

Nous nous référons aux explications données aux paragraphes 223 et 224. Il ressort qu'il est extrêmement difficile d'évaluer les coûts en raison des différents facteurs et "inconnues" décrits (chiffre 223.1). Au paragraphe 224, nous avons estimé les besoins financiers annuels à 200 - 300 millions de francs, en supposant que les prix et les quantités produites vont stagner. Selon l'évolution des facteurs cités sous chiffre 223.1, ces besoins pourraient varier d'une année à l'autre et, partant, les besoins supplémentaires nécessaires s'accroître chaque année. Mais le besoin global augmentera certainement chaque année, si la nouvelle orientation de la politique agricole présentée aux paragraphes 21 et 22 doit être réalisée.

Le plan financier 1993 prévoit 150 millions de francs pour ces nouveaux paiements directs et pour chacune des deux années suivantes cumulativement 100 millions de francs supplémentaires. Ces montants sont plutôt estimés chichement. Une baisse des prix dans le sens d'un rapprochement avec ceux de la CE exigerait dans tous les cas des moyens financiers supplémentaires (Cf. paragraphe 224.1).

D'autre part, nous pouvons escompter une baisse de certains coûts et des recettes supplémentaires de l'ordre de 50 millions de francs (Cf. justification au paragraphe 224.2), si bien qu'il subsiste un surplus net de dépenses pour la Confédération d'approximativement 100 millions de francs par an.

Sur plusieurs années, les dépenses en faveur des paiements directs croîtront cumulativement. Il est cependant difficile d'en prévoir l'ampleur. Cela dépendra en premier lieu de

l'évolution de l'intégration à la CE et des relations économiques internationales (GATT) ainsi que:

- de la croissance économique (inflation, revenu etc.),
- de la politique des revenus (de la méthode de l'estimation des revenus et de la comparaison paritaire),
- de l'ampleur des mesures d'entraide, du rythme de l'évolution structurelle et
- de la mesure dans laquelle les revenus de l'agriculture pourront être assurés par les prix des produits, par les progrès réalisés sur le plan de la productivité, par de nouveaux débouchés, par la réduction des coûts, par d'autres adaptations ainsi que par les activités d'appoint.

312 Contributions pour des prestations écologiques particulières (art. 31b)

Les effets financiers dépendent, ici également, des divers facteurs exposés au paragraphe 22. L'intérêt porté par les producteurs aux nouvelles formes de production, le degré de participation et l'ampleur des mesures prises constituent les éléments essentiels. Comme présenté dans l'aperçu 5 (paragraphe 237), selon nos estimations, les coûts devraient s'élever au début à environ 40 millions de francs par an. Ultérieurement, ils pourront atteindre 100 à 200 millions par an. Si une participation des cantons à l'exécution de ces mesures telle que prévue au 6^e alinéa de l'article 31b se réalise, les dépenses de la Confédération seraient réduites d'autant. Le plan financier 1993 prévoit 20 millions de francs pour ces nouveaux paiements directs.

32 Effets sur l'effectif du personnel

La nouvelle orientation de la politique agricole présentée ci-avant, avec ses mesures supplémentaires, entraîne pour l'Office fédéral de l'agriculture un accroissement des tâches aussi bien sur le plan de la conception qu'au niveau de l'administration ainsi que pour la préparation des bases statistiques nécessaires. Ces nouvelles tâches ne pourront être accomplies efficacement et dans les délais qu'avec plus

✚ de personnel qualifié.

L'Office fédéral de l'agriculture justifie en détail ce besoin de personnel supplémentaire comme suit:

- 1 collaborateur pour la préparation et la mise en oeuvre des paiements directs complémentaires au sens de l'article 31a.
- 1 collaborateur pour la préparation et l'application des contributions compensatoires à des fins écologiques au sens de l'article 31b.
- 1 collaborateur pour accompagner le groupe de travail encore à instituer, dont le mandat est de réexaminer le système actuel des paiements directs et la simplification du train de mesures (points (7) et (8) du paragraphe 139).
- 2 personnes pour les travaux de secrétariat.

Le Conseil fédéral prévoit en plus que l'OFAG examine, traite et prépare d'autres propositions de réformes émises par la Commission d'experts et reprises dans le Septième rapport sur l'agriculture, en particulier:

- (1) La question de l'octroi d'une rente transitoire à des agriculteurs détenant une exploitation sur le déclin en vue de faciliter l'évolution structurelle (point (3) du paragraphe 139 du présent message, Cf. également le paragraphe 3 du chapitre 6 du Rapport de la Commission ainsi que le paragraphe 358 du Septième rapport sur l'agriculture);
- (2) la question des lignes directrices concernant le montant des paiements directs et la politique des revenus agricoles en général (réexamen et nouvelle réglementation de la comparaison paritaire en vigueur actuellement selon l'article 29 L'Agr);

- (3) les particularités d'une stratégie d'adaptation à la politique agricole commune de la CE.

Ces nouvelles tâches ne pourront être traitées que par de nouveaux collaborateurs qualifiés en plus de ceux déjà demandés. Le DFEP s'efforcera autant que possible d'obtenir les postes nécessaires par des réorganisations internes. Un regroupement et la simplification du système des diverses formes de soutien permettra également de récupérer ultérieurement certains de ces postes.

4 Programme de la législature

La nouvelle orientation proposée de la politique agricole correspond aux intentions exprimées dans le programme de la législature 1987 - 1991.

5 Rapports avec le droit européen et le GATT

La nouvelle orientation de la politique agricole envisagée et les modifications de loi proposées se situent dans le cadre de nos engagements actuels en matière de politique économique extérieure.

Dans le contexte de l'intégration européenne, les mesures prévues ne posent aucun problème. Elles pourraient même faciliter ultérieurement une reprise du régime agricole de la CE.

Il en est de même en ce qui concerne le GATT. Les modifications proposées ne vont pas dans un sens contraire aux négociations en cours du GATT (Uruguay-Round). En effet, l'objectif d'une réduction substantielle du niveau de soutien et de protection de l'agriculture, visé à long terme dans le cadre de ces négociations, s'applique aux mesures stimulant la production et provoquant des distorsions au niveau des

+ échanges commerciaux. La conception proposée dans le présent message visant à assurer un passage progressif à l'aménagement de mesures de soutien non liées à la production serait plutôt de nature à renforcer notre position dans les négociations agricoles du GATT.

En résumé, les modifications proposées peuvent donc être considérées comme "conformes à la CE et au GATT".

6 Constitutionnalité

La modification proposée se base, comme la loi sur l'agriculture sur l'article 31bis ainsi que sur l'article 32 de la Constitution fédérale.

Annexe I

Travaux de la Commission d'experts

- 13 **Travaux et conclusions de la Commission d'experts**
- 131 **Mandat, composition et principales propositions**
- 131.1 **Mandat**

Par décision du 14 juillet 1987, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), a institué une Commission d'experts (sous la direction du Professeur Hans Popp, directeur-suppléant de l'OFAG) pour étudier le problème des paiements directs à l'agriculture, avec le mandat suivant:

- "1. Elaboration d'une solution judicieuse et praticable en rapport avec le versement de contributions aux détenteurs d'animaux conformément aux articles 19a et 19c de la loi sur l'agriculture. Il est prévu de fixer un plafond annuel de dépenses de 90 millions de francs et d'étendre le régime de ces contributions sur une période de 3 à 4 ans. Les travaux devront être exécutés de manière à permettre de verser ces contributions pour la première fois en 1988.
2. Etablissement de propositions visant à l'adoption, sur des bases légales nouvelles, d'une solution globale et durable concernant l'octroi de paiements directs en remplacement des contributions aux détenteurs d'animaux. Ce faisant, il sera tenu compte en particulier des objectifs de couverture du revenu agricole et d'orientation de la production (réduction des excédents), ainsi que des considérations de protection de la nature et de l'environnement. Les travaux devront porter sur deux types de nouveaux paiements directs, à savoir:

- des contributions généralisées, indépendantes de la production et liées à des conditions précises (dans le contexte d'une politique des prix axée encore davantage sur l'économie de marché), et
- des contributions spécifiques pour des prestations spéciales, notamment de caractère écologique."

131.2 Composition de la Commission

Lors du choix des membres de la Commission, il a été fait en sorte, qu'outre les milieux scientifiques, les principales organisations intéressées à la politique agricole (partenaires sociaux) soient représentées (pour plus de précisions concernant les membres, la façon de procéder et le déroulement des travaux, se référer au Rapport de la Commission Popp, p. 2 - 6).

131.3 Résumé des principales propositions de la Commission

La Commission s'était déjà acquittée, au début mars 1988, de la première partie de son mandat, à savoir "l'élaboration d'une solution judicieuse et praticable en rapport avec le versement de contributions aux détenteurs d'animaux conformément aux articles 19a et 19c de la loi sur l'agriculture". Le 14 mars 1988, le Conseil fédéral promulgua l'ordonnance instituant des contributions aux détenteurs d'animaux (RS 916.311) avec durée de validité jusqu'au 31 décembre 1992.

La seconde et principale partie du mandat, consistant en l'établissement de "propositions visant l'adoption d'une solution globale et durable concernant l'octroi de paiements directs", a exigé beaucoup plus de temps, les travaux ayant duré jusqu'en avril 1990 (Cf. note 1 de page 4 au bas).

Les principales propositions vont dans les deux principales directions mentionnées ci-avant, soit:

- Des paiements directs complémentaires de caractère général et non liés à la production, versés, si besoin est, de façon à atteindre les objectifs de la politique des revenus tels que définis dans la loi sur l'agriculture lorsque cela n'est plus possible par le seul biais des prix (dans la zone de plaine), ceci en particulier pour des raisons relevant du commerce extérieur et du marché.
- Des paiements directs pour des formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement (sur une base contractuelle), ainsi qu'en faveur d'une production plus extensive permettant d'alléger le marché.

Pour l'essentiel, ces propositions visent à compenser directement les prestations d'intérêt public de l'agriculture, tout en favorisant une politique des prix davantage orientée par le marché, tenant mieux compte de l'évolution sur le plan international et des exigences d'ordre écologique. Concrètement, la Commission propose de compléter la loi sur l'agriculture en y insérant deux nouveaux articles: le 29a et le 29b (Cf. paragraphe 138). Ce message reprend ici ces articles moyennant certaines modifications et leur a donné une nouvelle numérotation: 31a et 31b. La réalisation de ces propositions ne nécessite pas de modification de la Constitution fédérale.

L'aperçu 1 résume les propositions de la Commission concernant les paiements directs. Le Conseil fédéral reprend les propositions mentionnées dans les colonnes 1 et 2; celles qui figurent dans la colonne 3 peuvent être réalisées sur la base des dispositions légales en vigueur alors que les propositions présentées dans la colonne 4 doivent encore faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Motivation primaire Carac- téristiques	PD axés en priorité sur la <u>politique des revenus</u> ①	PD axés en priorité sur <u>l'écologie</u> ② ③		PD axés sur des objec- tifs de <u>politique so- ciale et structurelle</u> ④
Base légale	LAgr: art. 29a (nouv.)	LAgr: art. 29b (nouv.)	LPN (en vigueur)	Pour examen
But/Concept	Compléter la pol. des prix; remplacer les contr. aux détenteurs d'animaux; inclure d'autres PD en vigueur	2.1 Encourager des méth. de prod. douce, de la prod. intégrée à la cult. biolog. 2.2 Programme d'exten- sification	Maintenir: 3.1 des espaces de détente 3.2 et des biotopes	Rente transitoire aux agriculteurs (ex- ploitations sur le déclin)
Païement/critère	par expl. et par ha	par expl. et/ou par ha	par expl. et/ou par ha	par agriculteur
Forme	PD sans contrat	Sur base contractuelle	Sur base contractuelle	Sur base contractuelle
Administration	OFAG et administra- tions cantonales	OFAG, services cantonaux et organisations d'entraide	OFEFP/OFAG et services cantonaux	OFAG et services cantonaux
Public cible	Ensemble de l'agri- culture	2.1 à long terme, en- semble de l'agric. 2.2 exploitations appropriées	Exploitations appropriées	Agriculteurs âgés (exploitations sur le déclin)
Coûts au départ	200 mio Fr. (brut)	30 - 40 mio Fr.	3 - 5 mio Fr.	5 - 10 mio Fr.
Financement	Taxes d'incit. et à l'import., prestations de la Conf., év. impôt sur les denr. aliment./ économies	Taxes d'incit. et à l'importation, presta- tions de la Confédéra- tion; cantons? Economies	Prestations de la Conf. et fonds cantonaux	Prestations de la Conf- fédération; cantons?
Parlement	Loi avec cond.-cadres	idem	loi en vigueur	nouv. base légale
Conseil fédéral	Ordonnances, prestat. annuel. au budget	idem	idem	idem

Source: Rapport de la Commission Popp, p. 296

**132 Conception globale de la politique agricole:
 conditions-cadres et conséquences**

132.1 Analyse de la situation

Après avoir procédé à une analyse approfondie de la situation et des perspectives d'évolution de l'agriculture, la Commission a élaboré les principales propositions exposées ci-avant. Ce faisant, elle a en particulier concentré ses efforts sur les cinq problèmes suivants:

- évolution de l'offre et de la demande,
- aspects écologiques,
- développements internationaux (en particulier GATT et intégration européenne),
- niveau des revenus et
- évolution des structures (Cf. chapitre II du Rapport).

Pour la Commission, la question des paiements directs à l'agriculture ne peut être appréciée que dans le cadre d'une conception globale de la politique agricole. En partant des objectifs fondamentaux de la politique agricole, elle a exposé l'évolution prévisible des futures conditions-cadres et les conclusions à en tirer pour la politique agricole sous la forme des thèses exposées ci-après.

En raison des développements rapides intervenus sur le plan international (négociations du GATT au sein de l'Uruguay-Round, intégration européenne) depuis la conclusion des travaux de la Commission Popp, certaines formulations et conclusions ne correspondent évidemment plus à la situation actuelle. Il sera tenu compte de ces développements dans la deuxième partie sur les paiements compensatoires du présent message.

**132.2 Thèses émises par la Commission en matière de
 politique agricole**

- (1) Le progrès technique se poursuit avec pour corollaire de nouveaux accroissements de la productivité; la ten-

dance à l'augmentation de l'offre se maintient. Il en résulte aussi des effets sur les structures.

- (2) Par contre, la demande en denrées alimentaires n'augmente, dans la mesure où c'est le cas, que de manière très limitée. Dans un tel contexte, il existe cependant de bonnes perspectives de commercialisation pour des produits de qualité et des produits spéciaux.
- (3) Conséquences: la tendance à la surproduction devrait se poursuivre sans fléchir. Pour la combattre efficacement, il importe, en plus des adaptations structurelles, de maintenir, pour le moins à moyen terme, les limitations de l'offre avec garantie des prix pour un volume déterminé, mais avec la plus grande souplesse possible. Ces limitations doivent être assorties de mesures de flanquement.
- (4) Toutefois, en considération de l'explosion démographique persistante dans de nombreuses régions du globe, l'évolution de la situation alimentaire mondiale est incertaine à long terme. Pour l'agriculture, l'objectif d'approvisionnement de la population en denrées alimentaires tirées de son propre sol continuera donc d'avoir une grande importance de même que l'accomplissement des autres prestations d'intérêt public.
- (5) L'intensification des relations internationales ainsi que la nécessité de tenir compte surtout des pays en développement lès plus pauvres prennent de l'importance; il devient toujours plus urgent (dans notre intérêt également) d'inverser la tendance actuelle menant à un élargissement du fossé entre "pauvres et riches". Il faut s'attendre à une intégration plus forte des produits agricoles dans le système des échanges commerciaux internationaux (règles du GATT). Les possibilités de réduire davantage les importations de produits agricoles sont très limitées; une diminution des subventions à l'exportation paraît inévitable.

- (6) Conséquences : si la protection à la frontière doit être maintenue, l'accès au marché doit cependant être ouvert à des importations appropriées de produits agricoles (problèmes posés par une production croissante de céréales); dans la mesure du possible, les restrictions quantitatives à l'importation doivent être remplacées par des mesures tarifaires.
- (7) On constate une prise de conscience croissante des problèmes écologiques. Les effets indésirables de l'intensification de l'agriculture sur l'environnement sont de plus en plus perçus et critiqués. En parallèle, il existe une demande de prestations écologiques (entretien du paysage, de biotopes, etc.) ainsi que de denrées alimentaires produites selon des méthodes ménageant spécialement l'environnement.
- (8) De ce fait, les aspects écologiques revêtiront une importance accrue dans l'agriculture et la politique agricole; leur prise en considération exigera davantage d'encouragement. Il faudra entreprendre d'importants efforts dans les domaines de la recherche, de la formation et de la vulgarisation et prendre de nouvelles mesures pour que l'agriculture puisse satisfaire à de plus strictes exigences d'ordre écologique.
- (9) Divers milieux demandent, outre la garantie d'un revenu paysan équitable, comparable à celui d'autres groupes professionnels, la réduction des différences de revenu au sein de l'agriculture.
- (10) Les écarts de prix par rapport à l'étranger et d'éventuelles augmentations de ces derniers posent de plus en plus de problèmes (tant en Suisse qu'à l'étranger). Cela a aussi des incidences néfastes sur la demande de produits indigènes notamment dans les régions frontalières.

- (11) La marge de manoeuvre pour des augmentations de prix à la production devrait toujours plus se rétrécir à l'avenir, cela principalement pour les raisons suivantes: situation économique internationale, processus d'intégration européenne, écologie, différences de revenus au sein de l'agriculture, effets des prix accroissant l'offre et stimulant l'intensité.
- (12) Malgré la poursuite, voire même l'accélération de l'ajustement structurel, il deviendra toujours plus difficile d'assurer aux agriculteurs de la zone de plaine un revenu équitable au sens de la loi sur l'agriculture uniquement par des mesures de rationalisation et sur la base des prix à la production. Ainsi se pose de façon toujours plus aiguë, dans les régions de plaine également, la question de la nécessité de compléter la politique des prix par des paiements directs.
- (13) Si le processus d'intégration européenne devait s'accélérer à un point tel que notre secteur agricole devrait y être également englobé, il faudrait s'attendre - selon le calendrier du rapprochement des prix - à des besoins croissants de paiements directs. Par rapport à ceux versés en Suisse, les prix à la production dans la CE se montent actuellement à environ un tiers pour les céréales et entre 60 à 70 pour cent pour le lait (Cf. le tableau 1). Des paiements compensatoires seraient nécessaires du fait que la perte de revenu, causée par des abaissements de prix, ne serait que partiellement compensée par des déplacements de la production et par des adaptations raisonnables des structures, ainsi que par une baisse des prix des agents de production.
- (14) Les possibilités de gain hors de l'agriculture joueront à l'avenir un rôle plus important, d'où la nécessité de mesures sur le plan des politiques économique et régionale, de même qu'en matière de formation.

Tableau 1:

Comparaison des prix à la production dans la CE et en Suisse

Produit	Genre de prix	Prix CE 1991/92 ¹⁾ en ECU/dt	Prix CE 1991/92 ¹⁾ en fr.s./dt ²⁾	Prix CH 1991 en fr.s./dt	Prix CE en % des prix suisses
Blé tendre	Prix indicatif Prix d'intervention ⁴⁾	23,33	42,0	104,0 ³⁾	40
		16,85	30,3		29
Orge	Prix indicatif Prix d'intervention ⁴⁾	21,23	38,2	91,0 ⁵⁾	42
		16,01	28,8		32
Colza	Prix indicatif Prix d'intervention	44,27	79,7	205	39
		40,08	72,1		35
Betteraves sucrières	Prix de base ⁶⁾ (16 % sucre)	4,00	7,2	14,5	50
Viande de bœuf	Prix d'orientation (PV)	200,00	360,0	640,0 ⁷⁾	56
	Prix d'intervention (PM)	343,00	617,4	1 182,7 ⁸⁾	52
Viande de porc	Prix de base (PM)	189,70	341,4	628,2 ⁹⁾	54
Lait	Prix indicatif ¹⁰⁾	26,81	48,3	107	45 ¹⁰⁾

1) Les réductions sur la base des stabilisateurs ne sont pas prises en compte.

2) Taux de change: 1 ECU = 1.80 fr.s. En raison des cours des changes adoptés pour les produits agricoles (ECU-vert), des écarts existent entre divers pays de la CE. Par exemple, la conversion à partir des prix allemands en DM donnerait des valeurs plus élevées.

3) Classe 1c; si les livraisons de céréales panifiables dépassent les besoins intérieurs, le prix à la production est réduit en proportion (en 1990, 10 francs/dt).

4) Pour les céréales, les prix obtenus par les agriculteurs, dans la CE, correspondent à peu près au prix d'intervention (à cause des excédents).

5) Prix de l'orge commercialisée (prix indicatif: 69 francs/dt) plus prime de culture de 1 320 francs/ha en moyenne, calculée d'après un rendement de 60 dt/ha (moyenne calculée 1989/1990).

6) Le prix moyen obtenu en Suisse, en 1988/90, pour les betteraves, cat. A, a été de Fr. 16.24/dt et, p. ex., de Fr. 9.20/dt en RFA.

7) Prix indicatif moyen pour la cat. 1A par 100 kg de poids vif (PV).

8) Prix indicatif inférieur pour la cat. 1A, calculé en poids mort (PM), mise en valeur de 52 %.

9) Prix indicatif moyen, calculé en PM, mise en valeur de 78 %.

10) A l'heure actuelle, il arrive que le prix du lait perçu effectivement par les producteurs de la CE dépasse largement le prix indicatif en raison du contingentement (en Allemagne, il atteint environ 65 % du prix suisse).

Sources: CE: Agra Europe no 27/91; Suisse: Office fédéral de l'agriculture.

- (15) L'application de mesures d'entraide est prioritaire dans tous les domaines et des adaptations d'ordre structurel sont nécessaires, comme par le passé, également dans les secteurs économiques en amont et en aval. Les efforts tendant à développer l'entraide doivent être aussi soutenus par la création de conditions-cadres de caractère légal. L'entraide interentreprise, qui prend de l'importance, doit être davantage encouragée.
- (16) En matière de croissance économique et de situation de l'emploi, la Commission ne s'attend pas à des modifications fondamentales, mais à une tendance à un ralentissement et à une stabilisation. A plus long terme, une "stagnation à haut niveau" accompagnée de problèmes croissants sur le plan de l'emploi n'est pas exclue.
- (17) Au fil des années, des solutions de rechange pourraient s'offrir à l'agriculture sur le plan de la production, par exemple par l'utilisation de la biomasse pour produire de l'énergie ou comme matière première pour la fabrication de produits industriels. L'importance de ces possibilités dans notre pays dépendra de divers facteurs (développement technique, structures, coûts, incidences sur l'écologie, prix de l'énergie, possibilités et acceptation des mesures de protection à la frontière, etc.), dont l'évolution à long terme est difficile à évaluer. Il est nécessaire de procéder à de nouvelles recherches en la matière.

133 Paiements directs: définition et ampleur actuelle

Par paiements directs, on entend des contributions versées directement aux agriculteurs par l'Etat - en règle générale par un service public - à titre de revenu et non en tant que prix du produit.

Ne sont pas considérées comme paiements directs: les aides à l'investissement (subventions pour des améliorations foncières et crédits d'investissements) ainsi que les dépenses liées à la mise en valeur des produits (réduction de leur prix), comme, par exemple, celles en faveur du beurre et du fromage par l'intermédiaire du compte laitier. L'objectif des premières consiste à améliorer les structures et les bases de production alors que les secondes visent d'abord à garantir le placement des produits. Les contributions visant une réduction des prix ne sont d'ailleurs pas directement versées à l'agriculteur.

A titre de synonyme de paiements directs, on emploie souvent l'expression "paiements compensatoires". A vrai dire, ces derniers ont certainement un sens plus restreint car leur but premier est de compenser, tout au moins en partie, des diversités découlant, par exemple, de différences de conditions de production dans les régions de montagne ou de différences d'ordre structurel. Ils visent également à équilibrer des revenus inférieurs ou des charges plus élevées dues, par exemple, à une production extensive. Les paiements compensatoires représentent donc un type de paiement direct, mais tous les paiements directs ne sont pas compensatoires.

Aujourd'hui, il existe déjà divers types de paiements directs allant de ceux liés aux quantités produites (p.ex. les contributions versées lors de campagnes d'élimination de bétail et les primes de culture pour céréales fourragères) à ceux qui ne dépendent pas de la production (p.ex. les contributions à la surface). Les paiements directs, qui atteignaient un montant d'environ un milliard de francs en 1990 (Cf. tableau 2), représentaient plus de 40 % des dépenses de la Confédération pour l'alimentation et l'agriculture. Parmi les trois groupes de mesures de politique agricole (Cf. l'aperçu 2), ce sont les paiements directs qui ont marqué le plus fort accroissement. Cette constatation vaut surtout pour les paiements compensatoires en faveur des zones de montagne et de collines d'un montant actuel de quelque 750

Tableau 2:

Paiements directs à l'agriculture, classés selon les affectations principales

Dépenses en millions de francs pour	Compte 1987	Compte 1990	Budget 1992
1. Compensation de conditions de productions difficiles (en particulier régionales)	451,7	518,6	547,1
1.1 Contributions aux frais des détenteurs de bétail des zones de montagne et collines (au max. 15 UGB)	201,9	240,0	282,5
1.2 Contributions pour les participants aux services de la vulgarisation animale en régions de montagne	15,5	15,4	--
1.3 Contributions à la surface pour l'exploitation agricole du sol dans les conditions difficiles et l'estivage et pour des prestations de caractère écologique	108,0	132,0	144,5
1.4 Primes de culture pour céréales fourragères, suppl. pour conditions de production difficiles	30,4	40,9	4,0 ¹⁾
1.5 Subsidés à la production de céréales panifiables dans les zones de production difficile	20,6	20,6	3,5 ¹⁾
1.6 Contributions à la culture de pommes de terre en régions de montagne et sur les terrains en forte pente	4,8	4,2	0,8 ¹⁾
1.7 Mesures de commercialisation du bétail (indigène) ²⁾	70,5	65,5	61,3
1.8 Contributions compensatoires (en rempl. de 1.4 à 1.6)	--	--	50,5
2. Compensations intrasectorielles			
Contributions aux détenteurs d'animaux pour les petites et moyennes exploitations paysannes (art. 19c LAgr)	--	88,4	270,0
3. Paiements directs à caractère social³⁾	96,6	109,5	136,8⁴⁾
3.1 Allocations pour enfants aux petits paysans	79,3	87,4	106,4
3.2 Allocations familiales aux travailleurs agricoles	17,3	22,1	30,4
4. Orientation de la production (montagne et plaine)	283,3	328,2	380,8
4.1 Primes de culture pour céréales fourragères, prime de base	113,5	139,5	95,8 ⁵⁾
4.2 Mesures d'orientation de la production végétale	--	--	69,9 ⁶⁾
4.3 Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé	83,8	101,0	126,0
4.4 Indemnité de non-ensilage et supplément de prix versé sur le lait transformé en fromage	86,0	87,7	89,1
Total	831,6	1 044,7	1 334,7
1) Solde à payer pour le récolte 1991. 2) dont une contribution des cantons 1987 : 14,1 mio de fr., 1990 : 13,1 mio de fr. 3) dont une contribution des cantons 1987 : 29,7 mio de fr., 1990 : 33,4 mio de fr. employeurs (pour les allocations familiales) 1987 : 10,3 mio. de fr., 1990 : 11,4 mio de fr. 4) Estimation. 5) y compris 20 mio de fr., solde à payer pour le récolte 1991. 6) dont part de l'Administration fédérale des blés de 14 mio de fr.			

Source: DFF, Comptes d'Etat 1987/1990 et budget 1992.

Aperçu 2

Mesures de politique agricole

Amélioration des bases de production, politique de structures et écologie	Garanties des prix, du placement et de l'approvisionnement alimentaire, orientation de la production à la frontière dans les pays		Suppléments directs de revenu
Aménagement du territoire Droit foncier, promotion de la propriété Aides à l'investissement a) Améliorations foncières b) Crédits d'investissements Stations de recherches agronomiques Formation professionnelle et vulgarisation Encouragement de l'élevage et de la culture des champs Orientation des structures par le droit foncier, le bail à ferme, l'autorisation obligatoire pour la construction d'étables et les effectifs maximaux Protection de l'homme, des animaux, de la nature et de l'environnement (écologie)	<u>Orientation des importations</u> par les prix - droits de douane - droits de douane supplémentaires - suppléments de prix - autres prélèvements à la frontière par les quantités - système des prestations - système des trois phases - contingentement des importations - monopoles d'importation - interdictions d'importation <u>Encouragement des exportations</u> contributions aux exportations (bétail d'élevage, fromages et produits agricoles transformés) promotion des exportations	<u>Garantie des prix</u> avec prise en charge obligatoire par l'Etat - de quantités limitées par exploitation: betteraves sucrières, colza, lait (contingentement) - de quantités globales limitées (céréales panifiables) <u>Prix indicatifs</u> avec intervention sur le marché (p. ex. viande) <u>Orientation de la production</u> - Autorisation obligatoire pour la construction d'étables (secteurs de la viande et des oeufs) - Contributions directes (primes de culture, contributions aux détenteurs de vaches) - Cadastre viticole - Abandon de l'exploitation de surfaces - Extensification dans la culture céréalière et fourragère <u>Mise en valeur dans le pays</u> - obligation de prise en charge - réduction de prix du produit, (p. ex. beurre, fromage, céréales panifiables, sucre, huile de colza) - contrôles de qualité - contrôle des prix et des marges <u>Production sous contrat</u> <u>Stockage</u>	<u>Paiements directs liés à la production</u> - primes de culture pour céréales fourragères - contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé - contributions à l'élimination de bétail d'élevage et de boucherie (région de montagne et des collines). - lait: indemnité de non-ensilage et supplément de prix versé sur le lait transformé en fromage <u>Mesures de compensation selon les régions</u> - contributions aux frais des détenteurs de bétail - contribution à la surface pour l'exploitation de terrains en pente et en forte pente - contributions d'estivage - paiements compensatoires <u>Contributions aux détenteurs d'animaux</u> de petites et moyennes exploitations <u>Contributions écologiques</u> pour - surfaces de compensation écologique - exploitation extensive - biotopes de valeur <u>Allocations familiales</u> - Allocations pour enfants versées aux petits paysans et aux travailleurs agricoles - Allocations de ménage pour les travailleurs agricoles

millions de francs. D'autres explications sur les paiements directs existants, ainsi que sur des questions de conception et de classement, figurent dans le chapitre III du Rapport Popp.

134 Analyse des différentes stratégies ainsi que des avantages et des inconvénients des paiements directs

En plaine, la politique des revenus est actuellement surtout assurée par le soutien des prix en liaison avec des mesures de protection à la frontière. En outre, la Confédération verse certains paiements directs ayant en premier lieu le caractère de mesures destinées à orienter la production (par exemple, les primes de culture pour les céréales et la culture de pommes de terre sur les terres en pente). Ces paiements directs liés à la production font cependant de plus en plus l'objet de critiques pour les raisons déjà évoquées et doivent être transformés en paiements directs indépendants de la production. Certains le seront déjà dès 1992.

134.1 Stratégies de politique agricole

La Commission devait examiner s'il était possible de poursuivre, sous sa forme actuelle, la politique des revenus appliquée jusqu'ici en zone de plaine ou s'il serait nécessaire de recourir à de nouveaux paiements directs pour atteindre les objectifs fixés par la politique agricole. Son analyse a été basée sur les trois stratégies fondamentales suivantes:

- Stratégie I : Prix garantis sans paiements directs complémentaires, avec limitations des quantités si nécessaire (système appliqué jusqu'ici dans la zone de plaine).
- Stratégie II : Prix garantis plus paiements directs complémentaires, avec limitations des quantités si nécessaire.

Stratégie III : Prix visant à orienter la production et paiements directs généralisés, sans limitations des quantités.

Etant donné les divergences d'opinions quant à l'évolution des structures sur laquelle il y a lieu d'axer les mesures de politique agricole, les deux objectifs d'évolution ci-après ont été intégrés dans l'analyse:

Objectif d'évolution des structures A: même développement que jusqu'ici.

Objectif d'évolution des structures B: développement des structures plus accentué que jusqu'ici.

Six stratégies possibles découlent de la combinaison des trois stratégies précitées et des deux objectifs d'évolution des structures (Cf. commentaires à l'aperçu 3). Ces dernières sont présentées plus en détail dans le Rapport Popp; leurs avantages et inconvénients y font également l'objet d'un ample commentaire.

134.2 Appréciation des paiements directs sur la base de 15 critères

La Commission a ensuite analysé l'importance des paiements directs dans le cadre de ces stratégies. Cette analyse a engendré de très larges débats sur la question des paiements directs. Les différentes stratégies ont été analysées et évaluées systématiquement sur la base des 15 critères suivants:

- (1) Commerce extérieur
- (2) Commercialisation des produits
- (3) Différences de revenus au sein de l'agriculture
- (4) Influence sur l'offre

	Stratégie I	Stratégie II	Stratégie III
	Prix garantis couvrant les frais <u>sans</u> paiements directs complémentaires. Limitation des quantités si nécessaire	Prix garantis et paiements directs complémentaires. Limitation des quantités si nécessaire	Prix visant à orienter la production et paiements directs généralisés
<u>Objectif d'évolution des structures A</u> même développement qu'au cours des dernières années <u>Conséquences sur</u>	<u>Stratégie IA</u>	<u>Stratégie IIA</u>	<u>Stratégie IIIA</u>
- les prix - les paiements directs - régulation des quantités	- comme jusqu'ici (évent. différenciation des prix ou des recettes) - aucun nouveau - limitation des quantités, répartition des contingents en faveur des PME (tendance)	- un peu plus faibles que sous IA; plus élevés que sous IIIA - plus particulièrement en faveur des PME - limitation des quantités, répartition des contingents en faveur des PME (tendance)	- baisse - extension à toutes les exploitations, dégressifs - par les prix, à long terme aucun contingentement
<u>Objectif d'évolution des structures B</u> politique structurelle (moins conservatrice) <u>Conséquences sur</u>	<u>Stratégie IB</u>	<u>Stratégie IIB</u>	<u>Stratégie IIIB</u>
- les prix - les paiements directs - régulation des quantités	- politique de prix plus prudente. Revenu paritaire seulement pour de plus grandes exploitations - aucun nouveau - limitation des quantités, libre commercialisation des contingents	- niveau plus faible que sous IA, IIA et IB, cependant plus élevé que sous IIIA et IIIB (revenu paritaire seulement pour de plus grandes exploitations) - oui, mais moins dégressifs que sous IIA, év. atténuation de la dégressivité au cours des années - en partie par les prix en partie par les contingents commercialisation contrôlée des contingents	- baisse - élargissement à toutes les exploitations, non dégressifs ou suppression de la dégressivité au cours des années - par les prix, à long terme, plus aucun contingentement

- (5) Intensité, écologie
- (6) Indemnisation directe des prestations d'intérêt général
- (7) Effets sur les structures
- (8) Influence sur les prix des terres
- (9) Liberté de décision de l'agriculteur
- (10) Identité paysanne, dépendance vis-à-vis de l'Etat et des finances fédérales
- (11) Evolution de la valeur attribuée aux prestations de l'agriculture
- (12) Implications financières pour l'Etat et charges globales pour la collectivité
- (13) Répartition du coût du soutien de l'agriculture
- (14) Obtention d'un consensus et concrétisation politique
- (15) Solutions adéquates et leur administration

Le résultat de cette analyse se trouve aux pages 95 à 122 du Rapport Popp.

134.3 Stratégie du consensus

Dans un premier temps, la Commission n'a pas trouvé de terrain d'entente sur la stratégie préférable. Au contraire, les différences d'opinions existant au sein des divers milieux de l'économie et de la politique concernant la politique agricole se sont confrontées. Par la suite, elle a essayé d'arriver à un compromis acceptable par tous en élaborant une proposition commune de politique. Les stratégies inaptes à dégager un consensus ont été progressivement éliminées.

En fin de compte, il ne subsista qu'une seule proposition de compromis admise à l'unanimité par la Commission. Cette stratégie prévoit que le soutien des prix, assorti d'une limitation des quantités, doit demeurer à l'avenir le principal pilier de la politique des revenus agricoles, ce pilier étant complété au besoin par des paiements directs (stratégie II).

La Commission a justifié son "oui aux paiements directs complémentaires" comme suit (p. 143 ss. du Rapport):

"L'analyse fouillée de diverses stratégies et leur évaluation en fonction de 15 critères de politique agricole nous amènent à la conclusion que les paiements directs complémentaires au sens de la stratégie II A/B sont conformes au but recherché et nécessaires. En particulier, les réflexions portant sur l'évolution future de la situation dans notre pays et sur la scène internationale démontrent qu'il sera très vraisemblablement difficile, voire impossible, d'assurer à l'avenir des revenus suffisants à l'agriculture (des régions de plaine) par le seul biais des prix, sans avoir recours de quelque façon à des paiements directs.

La poursuite d'une stratégie basée exclusivement sur le soutien des prix, sans autre instrument à disposition pour l'application de la politique des revenus, pourrait conduire à une situation, dans le cas d'un déficit futur du revenu agricole¹¹⁾, ne permettant pas aux autorités d'entreprendre quelque chose en faveur de l'agriculture. Or ceci engendrerait l'insatisfaction des milieux paysans, et conduirait à un net renforcement de l'exode agricole.

Certes, d'un point de vue strictement économique, une telle évolution pourrait, à long terme, contribuer à améliorer la compétitivité de notre secteur agricole à l'échelon international, mais avec une toute autre image de notre agriculture. De plus, il est permis de douter que, dans de telles conditions, les tâches dévolues à notre agriculture en sus de la simple production alimentaire, c'est-à-dire les présentations d'intérêt général, puissent encore être assumées.

En outre, le contexte politique démontre aujourd'hui clairement qu'une telle évolution forcée des structures de notre secteur agricole déstabiliserait la conception que se fait notre société du rôle et de l'image de marque de l'agriculture. Il faudrait donc s'attendre à de ferventes oppositions sur le plan politique, et il serait dès lors à craindre que, en cas de problème, il s'avère nécessaire de réagir par des mesures d'urgence, ce qui conduirait à un interventionnisme plus marqué encore, et à une certaine incoordination des mesures, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner.

11) Déterminé dans le cadre de la comparaison paritaire entreprise chaque année par les autorités fédérales selon l'Ordonnance relative à des dispositions de caractère économique de la loi sur l'agriculture (ordonnance générale sur l'agriculture, RS 916.01) et par l'analyse de la situation y relative effectuée par le Conseil fédéral (cf. paragraphe 1.4 du chapitre II); la commission n'avait pas à examiner si des adaptations sont nécessaires à ce sujet.

En résumé, la commission juge nécessaire de proposer une stratégie et de mettre en oeuvre des mesures susceptibles de permettre une évolution ordonnée de l'agriculture et de la politique agricole.

Il ne s'agit pas en cela de freiner la nécessaire refonte des structures, ou de pétrifier ces dernières, mais bien plutôt de donner un pilier supplémentaire à l'édifice de la politique agricole, sur la base duquel elle puisse évoluer conformément à son but. Il s'agit également d'éviter des interventions qui apporteraient plus de charges pour la collectivité et de remous politiques que de véritable profit.

Selon la stratégie proposée, le soutien des prix en liaison au besoin avec une limitation des quantités doit demeurer, à l'avenir, le principal pilier de notre politique agricole, avec toutefois l'apport complémentaire d'un deuxième instrument au service de la politique des revenus. Il serait ainsi possible, par des charges et des conditions adéquates, de promouvoir de façon ciblée la mise en oeuvre des exigences écologiques auxquelles l'agriculture se voit soumise.

Un tel procédé est conforme à la conception déjà esquissée par le Conseil fédéral dans le Sixième rapport sur l'agriculture. Il permet un allègement de la politique des prix et affirme le caractère d'intérêt public de certaines tâches dévolues à l'agriculture, lesquelles devraient, plus fortement que par le passé, être soutenues par des paiements directs indépendants de la production.

Enfin, une telle stratégie doit être accueillie favorablement du point de vue de l'économie en général. En particulier, les nouvelles tendances dans le domaine du commerce extérieur (GATT, CE) rendent les paiements directs nécessaires dans le cadre de la politique de revenu agricole, si l'on entend pouvoir concrétiser à l'avenir les objectifs primordiaux de notre politique agricole."

Certaines divergences de vues ont cependant subsisté quant à l'aménagement ainsi qu'à l'ampleur des paiements directs (stratégie IIA ou IIB). Ceci a amené la Commission à recommander de créer une base légale qui laisse suffisamment de souplesse à cet égard. Elle a estimé qu'une telle solution nous procurerait à l'avenir une marge de manoeuvre suffisante sur le plan de la politique agricole.

136 Nécessité d'une nouvelle base juridique

La Commission a ensuite déterminé si les bases légales existantes permettaient de réaliser la stratégie choisie. En examinant le régime actuel des paiements directs (Cf. para-

graphes 133 et tableau 2), elle est arrivée à la conclusion qu'un aménagement des paiements directs existants suffirait dans le cas de la zone préalpine des collines et des zones de montagne, mais que l'on ne disposerait pas de bases juridiques suffisantes pour la région de plaine.

A vrai dire, le régime des paiements directs a également été sensiblement élargi dans la région de plaine par l'introduction en 1988 des contributions aux détenteurs d'animaux selon les articles 19a et 19c de la loi sur l'agriculture. Mais la Commission est arrivée à la conclusion qu'un nouveau développement des contributions aux détenteurs d'animaux ne représente pas, à terme, une solution optimale, ni surtout une solution suffisante pour permettre de réaliser la stratégie prévue. Cela s'explique en premier lieu par le fait que les contributions versées en vertu de la loi ne peuvent l'être qu'aux "petites et moyennes exploitations".

Compte tenu de ces considérations et d'autres encore, la Commission en est arrivée à présenter la proposition mentionnée au début, qui demande de compléter la loi sur l'agriculture par un nouvel article sur les "paiements directs complémentaires".

137 Paiements directs pour des formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement

Dans une seconde partie, la Commission a traité de manière approfondie les possibilités d'encourager davantage des méthodes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement telles que notamment la production intégrée et la culture biologique (pour plus de détails à ce sujet et sur la définition de ces notions, il y a lieu de se référer au chapitre V du Rapport Popp ainsi qu'au paragraphe 23 du présent message).

137.1 Stratégie en matière d'écologie

La Commission se réfère à la stratégie actuellement suivie en matière de politique agricole pour satisfaire aux exigences d'ordre écologique:

- (1) Recherche, formation et vulgarisation: les agriculteurs doivent autant que possible être amenés par leurs propres constatations et convictions à agir de manière conforme aux exigences de l'environnement;
- (2) Création d'incitations d'ordre financier et autres: le respect de l'environnement doit également être intéressant du point de vue économique;
- (3) Prescriptions dans les domaines les plus divers.

Pour remplir son mandat, la Commission s'est appliquée avant tout à déterminer dans quelle mesure le point 2 des stratégies pourrait ou devrait encore être renforcé par des mesures concrètes, d'une part, au moyen d'éventuelles contributions compensatoires accordées pour des formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement et, d'autre part, par des conditions d'ordre écologique liées au versement des paiements directs existants. Elle a également étudié les expériences faites dans ce domaine à l'étranger.

137.2 Résumé des propositions

Les débats consacrés à la première question ont abouti aux propositions suivantes touchant la conception du versement des paiements directs sur une base contractuelle:

- (1) pour encourager la production intégrée,
- (2) pour encourager la culture biologique,
- (3) en faveur de mesures d'extensification et adaptées à

l'environnement, de l'aménagement de surfaces de compensation écologique, de l'abandon de l'exploitation de terres aux fins de décharger le marché, telles que la jachère verte,

- (4) pour maintenir de précieux paysages de détente et
- (5) pour maintenir de précieux biotopes.

En matière de production intégrée et de culture biologique, la Commission considère que des coûts de production éventuellement plus élevés ou des rendements plus faibles devraient en priorité être compensés par le marché. Toutefois, étant donné que cela n'est pas complètement réalisable partout, elle estime qu'il serait souhaitable de verser des contributions financières complémentaires. Elle soumet donc à cet effet des propositions concrètes d'encouragement sur une base contractuelle librement consentie.

La réalisation des propositions de la Commission exige préalablement une nouvelle base légale mais également des recherches complémentaires et des travaux préparatoires. Il s'agit surtout d'élaborer des directives, de développer la formation et la vulgarisation ainsi que de concrétiser la conception. Un contrôle adéquat est également nécessaire. La Commission propose d'étudier encore ces questions jusqu'à ce que le programme soit prêt à être réalisé. Le paragraphe 23 apporte des précisions sur l'état de ces travaux.

138 Proposition de la Commission pour deux nouveaux articles dans la loi sur l'agriculture

Nous reproduisons ci-après les nouveaux articles proposés aux fins de compléter la loi sur l'agriculture à propos desquels la Commission disait "qu'il reste définitivement à déterminer l'endroit où il serait le plus opportun de les insérer dans le texte de loi (c'est à dire que la numérotation doit être considérée comme provisoire)" Rapport Popp, p. 293 - 294).

Paiements directs complémentaires à titre de revenu (art. 29a)

¹Pour atteindre l'objectif visé par l'article 29 en matière de politique des revenus, le Conseil fédéral peut également recourir à titre complémentaire à des paiements directs. Il importe en l'occurrence de tenir compte équitablement des différences de capacité de rendement et de revenu résultant des structures agricoles et des conditions naturelles de production.

²Les paiements directs sont fixés par unité de surface, par exploitation, par ménage, par unité de main-d'oeuvre ou selon d'autres critères appropriés. Ils peuvent être échelonnés et limités vers le bas et vers le haut.

³Le Conseil fédéral définit les conditions et les charges pouvant être liées aux paiements directs. Il importe en l'occurrence de viser à l'application, par des exploitations familiales paysannes, de modes de production respectant l'environnement, d'encourager la collaboration entre exploitations ainsi que l'esprit d'entreprise des agriculteurs, et de tenir compte de la compétitivité de notre agriculture sur le plan international.

Paiements directs pour des formes de production extensives et respectueuses de l'environnement (art. 29b)

¹La Confédération peut, par l'octroi de contributions financières, encourager des formes d'exploitation et de production agricoles proches de la nature et respectueuses de l'environnement.

²Aux fins d'alléger le marché, la Confédération peut aussi, par l'octroi de contributions financières, encourager l'application des mesures appropriées à une production extensive et adaptée à l'environnement.

³Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires."

139 Résumé des autres recherches et propositions de la Commission

Nous donnons ci-après un aperçu récapitulatif des autres recherches et propositions de la Commission jouant un rôle dans ce contexte (Cf. chapitre VI et VII du Rapport Popp).

- ✚
- (1) *Le développement des allocations familiales ne représente pas une solution de rechange satisfaisante*

La Commission a examiné de façon approfondie les possibilités de développer les allocations familiales versées en vertu de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture à titre de solution de rechange pour les nouveaux paiements directs de caractère général. Elle est arrivée à la conclusion qu'un développement des allocations pour enfants allant au-delà des taux pratiqués dans les autres secteurs de l'économie poserait de nouveaux problèmes. De même, l'institution d'une allocation de ménage aux agriculteurs par une révision de cette loi a été considérée par la majorité des membres de la Commission comme moins opportune que l'adjonction proposée d'une disposition y relative dans la loi sur l'agriculture. En revanche, la Commission estime qu'il importe de relever substantiellement les limites de revenu pour le versement de l'allocation pour enfants.

- (2) *La réalisation d'une "garantie d'un revenu minimum" pose trop de problèmes*

La Commission s'est aussi occupée d'une proposition de l'ancien Conseiller d'Etat vaudois André Gavillet visant à instituer dans l'agriculture un système facultatif, sous forme de "garantie d'un revenu minimum", par le canal des paiements directs et assorti de conditions. Comme l'application d'une telle conception se heurterait à de grandes difficultés d'ordre administratif et juridique, la Commission n'a pas pu présenter de recommandation positive à ce sujet.

- (3) *L'octroi d'une rente transitoire à des agriculteurs détenant une exploitation sur le déclin doit faire l'objet d'un examen complémentaire*

La Commission a également étudié des formes de paiements directs versés sur une base contractuelle à des agriculteurs

âgés détenant des exploitations sur le déclin, telles qu'elles sont appliquées dans la CE (p.ex. la rente de cessation de production en RFA). Ces rentes permettent d'atténuer les rigueurs sociales lors d'adaptations de structures. Bien que l'application de telles mesures n'aille pas sans poser de problèmes, la majorité de la Commission recommande d'en poursuivre l'examen et de recueillir des informations sur les expériences y relatives faites à l'étranger. Le cas échéant, ce régime de rentes pourrait être mis sur pied dans le cadre d'un système de paiements directs axé sur le revenu. Elle fait également des propositions concrètes à ce sujet.

(4) Les communautés d'exploitation et les exploitations "père/fils" ne devraient pas être défavorisées en matière de paiements directs

La Commission s'est également occupée du problème que pose, sous le régime actuel des paiements directs, les exploitations "père/fils" ainsi que d'autres formes de communautés d'exploitation. Ce problème est lié aux plafonds et autres conditions s'appliquant au versement de diverses contributions, par exemple, la limite maximale de 15 unités de gros bétail par exploitation pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail en région de montagne. La Commission recommande de manière générale de ne pas défavoriser, dans l'application des mesures de politique agricole et particulièrement des paiements directs, toutes les formes de communautés d'exploitation ainsi que les exploitations "père/fils". Pour la Commission, ce problème peut être résolu par une plus large prise en considération du critère de la main-d'oeuvre et/ou du ménage pour le versement des paiements directs ou par une augmentation du nombre des UGB donnant droit à la contribution dans les exploitations nécessitant deux personnes travaillant à plein temps. Elle recommande en outre de charger un groupe de spécialistes d'étudier l'opportunité d'une telle solution.

(5) Financement de prestations d'intérêt public et encouragement de nouveaux créneaux de production (niches de production)

La Commission a examiné s'il y avait lieu en sus (ou au lieu) des paiements directs de mettre à disposition davantage de moyens financiers pour rétribuer des prestations d'intérêt public telles que les travaux d'entretien des forêts, la construction de routes et d'autres infrastructures, les travaux d'entretien de telles installations, etc. La Commission recommande aux autorités fédérales de faire encore examiner de plus près ce problème. Elle estime en outre qu'il faudrait accorder davantage d'attention aux productions disposant encore de créneaux de commercialisation.

(6) Utilisation spécifique de taxes d'incitation

S'agissant de la question de la perception de taxes d'incitation sur certains engrais du commerce et produits phytosanitaires, la Commission recommande, après avoir pesé minutieusement les avantages et les inconvénients d'une telle mesure, de n'introduire ces taxes que si leur produit est utilisé spécifiquement pour abaisser le coût d'une agriculture respectueuse de l'environnement, par exemple, pour financer des paiements directs.

(7) Réexamen du système actuel des paiements directs quant à leur conformité au but visé

La Commission recommande en outre de soumettre à un réexamen général le système des paiements directs quant à leur conformité au but visé. Il s'agit en particulier de déterminer si et, le cas échéant, comment il serait possible d'atteindre, par les paiements directs actuels et en imposant des conditions supplémentaires, des améliorations du point de vue écologique, structurel et sur le plan de l'orientation

de la production. Elle a fait à ce sujet des propositions concrètes comme celle de transformer en paiements directs non liés à la production des suppléments aux primes de culture dans les régions de montagne et sur les terrains en forte pente. Cette proposition a été entre temps acceptée. La Commission a aussi examiné les avantages et les inconvénients d'une limite d'âge pour les bénéficiaires de paiements directs.

(8) Nécessité de simplifier le système

La Commission s'est aussi penchée sur la question de la simplification administrative du régime des paiements directs, ce notamment pour obtenir une meilleure transparence dans l'application des mesures. Elle a procédé à un premier examen de diverses suggestions et recommande de soumettre les propositions à l'organe fédéral compétent pour un examen plus approfondi en étroite collaboration avec les services cantonaux et d'autres institutions chargés d'exécuter les mesures.

14 Procédure de consultation

Le Rapport de la Commission a été publié en mai 1990. Il a été généralement accueilli de manière favorable, en particulier au sein de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, de la Commission du Conseil national chargée de traiter l'initiative parlementaire Neukomm (Paiements directs) ainsi qu'au sein de la Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture.

L'automne suivant, l'Office fédéral de l'agriculture a été chargé d'élaborer un projet devant être soumis à la procédure de consultation. Après consultation des offices fédéraux intéressés, on a établi un projet portant sur deux articles 31a et 31b destinés à compléter la loi fédérale sur l'agriculture (Cf. l'aperçu 4). Nous avons autorisé le DFEP à soumettre ce projet accompagné du "Rapport sur la politi-

Aperçu 4:

Proposition d'articles 31a et 31b LAgri soumis à la consultation du 21.1.1991

I. Paiements directs compensatoires

Article 31a

¹Pour atteindre l'objectif visé par l'article 29 en matière de garantie des revenus, le Conseil fédéral peut octroyer des paiements directs à titre complémentaire. Il tient compte ce faisant des différences de rendement et de revenu résultant des structures agricoles et des conditions naturelles de production.

²Les paiements directs ont déterminés en fonction de critères appropriés tels que la surface, l'exploitation, le nombre de ménages, la main-d'oeuvre ou l'effectif du bétail. Le Conseil fédéral fixe les critères. Il peut les échelonner et fixer des montants maxima et minima.

³L'octroi de paiements directs est assorti de conditions et de charges. Celles-ci doivent en particulier:

- a. tenir compte des besoins des exploitations familiales paysannes;
- b. encourager la collaboration entre exploitations ainsi que stimuler l'esprit d'entreprise des agriculteurs;
- c. promouvoir des modes de production respectueux de l'environnement et satisfaisant aux exigences de la protection des animaux.

II. Contributions compensatoires à des fins écologiques

Article 31b

¹La Confédération peut encourager, par l'octroi de contributions compensatoires, des formes d'exploitation et de production particulièrement respectueuses de l'environnement et de la protection des animaux.

²Les contributions compensatoires sont assorties de conditions et de charges. Le Conseil fédéral les fixe.

³Les cantons examinent si les producteurs respectent les conditions et les charges. Ils peuvent confier cette tâche à des organisations professionnelles reconnues. Le département est compétent pour la reconnaissance des organisations.

⁴La Confédération peut, en vertu de cet article, soutenir l'activité des organisations reconnues par l'octroi de contributions.

que agricole avec des paiements directs compensatoires" du 16 janvier 1991 à une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées.

Les articles 31a et 31b proposés étaient dans une large mesure identiques dans leur formulation aux projets d'articles 29a et 29b de la Commission (Cf. paragraphe 138). Seules les "Contributions visant à encourager l'application des mesures appropriées à une production extensive aux fins d'alléger le marché" que contenait le projet d'article 29b, 2e alinéa, ne furent pas reprises dans l'article 31b. La raison en était que, vu leur caractère d'urgence, de telles mesures ont dû être proposées en tant que nouvel article 20a dans notre "Message concernant des mesures d'orientation de la production végétale". Ces mesures ont été prises entre-temps par le Parlement en vertu de l'arrêté fédéral du 21 juin 1991, dont la validité est limitée à cinq ans.

Dans l'annexe II ci-après, nous consacrons un chapitre spécial aux résultats qu'a donnés la procédure de consultation sur la conception des paiements directs selon les projets d'articles 31a et 31b. Pour l'essentiel, il y a lieu de constater ce qui suit:

A peu d'exceptions près, les destinataires ont reconnu la nécessité de donner une nouvelle orientation à la politique des prix et des revenus et ont approuvé la nouvelle orientation se fondant sur la conception exposée dans le rapport et débouchant sur le projet d'article 31a.

Ce fut également le cas du choix de la forme de loi-cadre assortie d'une délégation au Conseil fédéral de la compétence d'édicter des dispositions d'exécution. Occasionnellement, on a encore exprimé d'autres souhaits de réforme touchant la politique agricole (p.ex. en ce qui concerne les matières premières renouvelables et une base légale pour les mesures d'entraide professionnelle). Nous exprimons à ce sujet notre avis dans le Septième rapport sur l'agriculture.

+ De même, l'idée et la conception à la base de l'article 31b, qui traite des contributions compensatoires s'appliquant à des formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement (versées sur une base contractuelle) ont été approuvées dans la majorité des cas. On a en particulier accueilli favorablement l'encouragement de la production intégrée et de la culture biologique. Nombre de réponses expriment en outre le désir de voir inclure encore d'autres prestations écologiques dans le projet. Mais d'autre part on insiste aussi sur les difficultés pratiques que comporte l'exécution et sur la nécessité d'assurer une bonne préparation.

Dans la version actuelle et remaniée des articles 31a et 31b, nous avons tenu compte de quelques propositions faites lors de la procédure de consultation. D'autres propositions concernant les dispositions d'exécution seront prises en considération lors de l'élaboration de celles-ci.

Annexe II

RESULTATS DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION CONCERNANT LE RAPPORT SUR LA POLITIQUE AGRICOLE AVEC DES PAIEMENTS DIRECTS COMPENSATOIRES

1 Considérations générales sur le rapport

11 Déroulement de la consultation

Le 21 janvier 1991, 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 proposant les deux nouveaux articles 31a et 31b (Cf. aperçu 4 dans l'annexe I du présent message).

Le 31 janvier, ledit département a envoyé le projet aux cantons, à 13 partis politiques et à 74 organisations. Tous les cantons et demi-cantons, 7 partis politiques et la grande majorité des organisations ont exprimé leur avis. En outre, certaines organisations, notamment régionales, ont pris spontanément position. Au total, 93 réponses sont parvenues, couvrant ainsi largement l'éventail des tendances politiques et socio-économiques de la Suisse. Le délai imparti pour l'envoi des prises de position courait jusqu'au 30 avril 1991.

12 Soutien de la conception et des conditions-cadres

L'analyse des conditions-cadres futures de notre politique agricole a trouvé un appui quasi général. Ainsi, la très grande majorité soutient la nouvelle conception proposant la création de bases légales pour l'octroi des deux nouveaux types de paiements directs.

La majorité des cantons et des milieux agricoles requièrent en outre la création, en parallèle, de nouvelles bases légales en vue de soutenir les mesures d'entraide professionnelle et la production de matières premières renouvelables.

14 Coûts et garanties de financement

Les prévisions concernant les coûts de ces nouveaux paiements directs ne sont jamais explicitement considérées comme trop élevées. Au contraire, de très nombreuses prises de positions jugent que les montants indiqués dans le rapport sont trop bas.

Plusieurs cantons ainsi que les organisations agricoles insistent sur la nécessité de la mise en place d'une base de financement sûre à moyen et long terme et expriment la crainte que l'adaptation des paiements directs soit trop dépendante de l'état de santé des finances fédérales. Certains demandent même que le mode de financement soit ancré dans la loi.

En ce qui concerne les sources de financement, le recours aux ressources générales de la Confédération est le plus souvent cité.

La soumission des denrées alimentaires à l'ICHA ou à une éventuelle TVA reçoit entre autres l'appui de l'Union démocratique du centre (UDC), du VORORT, de la Fédération des industries alimentaires suisses (FIAL). Les cantons de ZH et SO ainsi que l'Union centrale des producteurs de lait (UCPL) la jugent problématique.

Le prélèvement de taxes d'incitation sur les engrais et les produits phytosanitaires est soutenu par le Parti socialiste suisse (PSS) et l'Alliance des indépendants, la Migros et l'Union syndicale suisse (USS), mais est rejeté par le Parti

libéral suisse, les cantons de ZH et de Suisse romande ainsi que par de nombreuses organisations agricoles.

Le prélèvement de taxes à l'importation sur les denrées alimentaires qui ne correspondent pas aux normes de production suisses fait émettre de grandes réserves de la part de la FIAL mais est par contre clairement soutenu par l'UDC, les cantons de BE et SO ainsi que par le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et l'Union maraîchère suisse (UMS).

En outre, d'autres sources de financement telles que la tarification des produits importés, l'imposition des ressources non renouvelables ou le CO₂, le prélèvement de taxes sur le tourisme (taxes de séjour) ont aussi été proposées.

15 Administration: une solution simple est requise

Les cantons ont, dans leur grande majorité, plaidé pour une solution simple au niveau de l'application des nouveaux paiements directs. La demande de remanier et simplifier en même temps l'administration et la gestion des mesures déjà appliquées actuellement revient très souvent.

16 Intégration des paiements directs actuels

Le VORORT plaide en faveur de l'intégration de certains paiements directs actuels dans le nouveau régime et d'autres demandent une simplification importante du système afin de parvenir à plus de transparence. L'intégration des contributions aux détenteurs d'animaux proposée dans le rapport est largement soutenue.

21

Principe

La création de bases légales pour l'attribution de paiements directs compensatoires tels que définis dans le projet d'article 31a est soutenu par la majorité des cantons, des partis politiques et des organisations consultés. Seuls le Parti libéral suisse, le canton de Vaud, la Fédération romande des vignerons (FRV), la Fédération des sociétés d'agriculture de la suisse romande (FSASR) et l'UMS se sont prononcés, sur le fond, contre le principe d'introduire de tels paiements directs. Ils n'ont pas proposé d'autres solutions.

Il est généralement reconnu que, pour les nombreuses raisons indiquées dans le rapport, il s'avère nécessaire de compléter la politique des prix par des paiements directs accordés à l'ensemble des exploitations aussi bien de plaine que de montagne.

22

Niveau de revenu

La plupart des milieux consultés reconnaissent que les paiements directs selon l'article 31a rempliront principalement un objectif de revenu. Si les organisations agricoles aspirent à ce que les exploitations agricoles gérées rationnellement et reprises à des conditions normales obtiennent un revenu équitable calculé selon les directives de la comparaison paritaire en vigueur (art. 29 LAgr et art. 45 à 49b de l'ordonnance générale sur l'agriculture), la Fédération des coopératives Migros et les organisations de consommateurs remettent en cause le principe actuel de calcul. Ils souhaitent que l'on tienne mieux compte de l'article 18 LAgr. Ils demandent même la révision de l'art. 29 LAgr et de l'ordonnance respective.

Dans leur majorité les avis exprimés soutiennent le concept proposé (Stratégie II) selon lequel les prix multipliés par les quantités doivent former la part la plus importante des recettes brutes des agriculteurs et attribuant un caractère subsidiaire aux paiements directs qui ne devront servir qu'à couvrir la partie des frais de production liés à la fourniture de prestations d'intérêt général que les prix ne peuvent plus endosser. Certaines organisations, notamment les grands distributeurs ainsi que la défense des consommateurs, voudraient que les prix jouent principalement un rôle de régulateur sur les marchés (prix plus bas et abandon des contingentements de l'offre) et que les paiements directs servent à assurer les revenus (Stratégie III).

La majorité s'est prononcée dans le sens que les paiements directs attribués sur la base de l'article 31a ne devraient pas constituer un frein à une évolution normale des structures résultant notamment du progrès technique. Par contre, le VKMB, l'Union des producteurs suisses (UPS) et les organisations de protection de l'environnement se prononcent pour le maintien des structures et le soutien plus marqué des petites et moyennes exploitations.

Les organisations paysannes insistent pour que le soutien par l'intermédiaire des paiements directs soit orienté sur les exploitations agricoles à titre principal, notamment en plaine, sans toutefois exclure les exploitations à titre accessoire. Ces dernières ne devraient pas faire l'objet d'un soutien spécial. Le souhait que les exploitations "hobby", ainsi que les exploitations dont la majorité des travaux n'est pas exécutée par la main-d'oeuvre de l'exploitation ne bénéficient pas de ces paiements directs a été plusieurs fois exprimé. D'autres voudraient que les exploitations hors-sol ainsi que celles exploitées par un gérant en soient

aussi exclues.

25 Remarques concernant les alinéas de l'art 31a

1er alinéa

Le premier alinéa de l'article 31a pose le principe du versement de paiements directs pour atteindre l'objectif de revenu de l'agriculture. La majorité des avis exprimés l'approuve.

La forme potestative reçoit l'appui de la majorité. Cependant, les principaux partis politiques, la majorité des cantons ainsi que beaucoup d'organisations agricoles demandent une formulation impérative.

L'expression "en matière de garantie des revenus" soulève quelques discussions. En effet, l'Union suisse des paysans (USP), suivie par quelques cantons ainsi que par certaines organisations agricoles, souhaite que cette expression soit remplacée par celle de "couverture des frais de production" en référence notamment à l'article 29 de la loi sur l'agriculture. Finalement, la majorité se prononce en faveur de la formulation présentée dans le rapport en précisant que la politique de revenu doit s'orienter sur les exploitations gérées rationnellement.

La deuxième phrase du 1er alinéa indiquant que le Conseil fédéral tient compte des différences de rendement et de revenu résultant des structures agricoles et des conditions naturelles de production a soulevé quelques remarques. L'USP, le PRD, l'UDC, les cantons de NI, GL, ZG, FR, SG, AG, TI et du VS ne désirent pas tenir compte du revenu. En outre, le Parti libéral suisse, les cantons de VD, NE et du JU, d'autres organisations agricoles, le VORORT et les organisations de consommateurs insistent pour biffer également la notion des structures agricoles. Le canton de Zurich, l'UCPL et Suisseporcs demandent de biffer la totalité de cette deuxième phrase.

2e alinéa

Le deuxième alinéa fixe les critères pour l'attribution des paiements directs. Le projet présenté dans le rapport prévoit la surface, l'exploitation, le nombre de ménages, la main-d'oeuvre ou l'effectif de bétail.

Le critère de la surface obtient la faveur de l'USP, de nombreux cantons, du VORORT et de nombreuses organisations agricoles, soit de la grande majorité. Par contre, il est rejeté par le PSS et les organisations de protection de l'environnement ainsi que par le VKMB.

Le critère de l'exploitation reçoit aussi le soutien d'une large majorité, soit notamment PDC, du PSS, du VKMB et de l'UPS.

L'USP, soutenue par certains cantons ainsi que par la plupart des autres organisations agricoles, propose de prendre en compte, en combinaison avec le critère de la surface, les unités de travail normalisées. Ce nouveau critère attribue à chaque production un besoin standard de main-d'oeuvre qui peut se différencier selon la région. Ce critère, en combinaison avec celui de la surface, permettrait, selon l'avis de ces organisations, de mieux tenir compte des différences entre les diverses productions et contribuerait ainsi à les atténuer. Pourtant, les partisans de ce critère reconnaissent qu'il a le désavantage d'être extensible dans le sens que les exploitations pourraient être tentées de choisir les productions les mieux dotées. En outre la détermination des normes est compliquée et l'application pour chaque exploitation entraîne une charge administrative très lourde. Par contre, ce critère d'attribution aurait l'avantage de rémunérer les entreprises agricoles à temps partiel conformément à leurs prestations.

Les critères du nombre de ménages et de la main-d'oeuvre sont très souvent rejetés, car ils pourraient favoriser les exploitations dont la main-d'oeuvre est sous-occupée. L'effectif de bétail est en général accepté, mais uniquement

pour les régions de montagne.

En règle générale, la combinaison des deux critères de la surface et de l'exploitation est très souvent demandée en raison principalement de sa simplicité d'application et parce que les contributions aux détenteurs d'animaux pourraient y être intégrées.

Le principe de l'échelonnement et des montants maximums et minimums rencontre de fervents supporters mais aussi d'ardents adversaires. Le PSS et l'Alliance des indépendants, les organisations de protection de l'environnement, le VKMB et l'UPS ainsi que la Fédération des coopératives Migros veulent le rendre impératif. Par contre, certains cantons, notamment romands, et plusieurs organisations agricoles se prononcent en faveur de la suppression de l'échelonnement et des maxima et minima, en argumentant qu'ils sont en opposition avec le principe de la rémunération d'une prestation.

Notre proposition de mettre sur pied un groupe de travail chargé de la formulation des critères d'attribution est soutenue.

3e alinéa

Le troisième alinéa qui fixe les conditions et les charges pour l'attribution des paiements directs est accepté dans son principe, mais son contenu fait l'objet de plusieurs demandes de modifications et compléments.

Certains souhaitent le biffer carrément (p.ex. l'UCPL). En outre, de nombreux cantons et la plupart des organisations agricoles demandent, comme le propose l'USP, soit de biffer cet alinéa ou soit de remplacer les conditions et les charges par les objectifs assignés à ces nouveaux paiements directs.

Par contre, les organisations de protection de l'environnement et de consommateurs proposent des conditions et des charges relativement plus sévères en vue d'atteindre un

standard écologique minimal. Elles insistent pour fixer une charge maximale en bétail ainsi qu'une rotation des cultures adaptée. Certaines d'entre elles proposent que les entreprises agricoles doivent remplir les conditions de la production intégrée prévues pour l'art. 31b pour recevoir les contributions selon l'art. 31a.

Le "VKMB" et le Konsumenten-Arbeits-Gruppe für tier- und umweltfreundliche Nutztierhaltung (KAG) demandent que les exploitations remplissent les prescriptions de la loi sur la protection des animaux, de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur la protection de l'environnement.

L'Union suisse des arts et métiers (USAM) et l'Association suisse des importateurs de céréales demandent que le versement des paiements directs selon l'art. 31a puisse être lié à des conditions et des charges exigeant une limitation des quantités produites et des surfaces consacrées aux cultures.

3 Commentaires concernant l'article 31b

31 Appréciation en majorité favorable

Le concept de l'article 31b visant l'encouragement de formes de production et d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement (sur la base d'un contrat volontairement conclu), à savoir des contributions compensatoires à des fins écologiques, a fait l'objet d'une appréciation positive de la majorité. L'encouragement de la production intégrée et de la culture biologique est particulièrement souhaité. Plusieurs raisons motivent cette appréciation positive. Certains, dont notamment les partis politiques, les cantons et certaines organisations paysannes, de protection de l'environnement et de consommateurs, placent au premier plan l'intérêt public d'une agriculture proche de l'environnement. Par contre, d'autres présentent des motifs qui s'appuient plutôt sur des intérêts économiques ou autres propres à certains groupes (AGPBS, Paysans-PI, COOP, Migros,

Association suisse pour la protection des oiseaux). La plupart sont d'avis qu'une incitation financière (indemnisation d'une prestation supplémentaire) doit permettre une meilleure motivation et un renforcement de la responsabilité dans le domaine de l'écologie du plus grand nombre possible d'agriculteurs. Selon les avis exprimés, cette façon de procéder est meilleure que l'extension et le renforcement des prescriptions légales. On est en principe d'accord de n'indemniser que les coûts supplémentaires. L'importance de ces derniers dépendra donc du niveau des exigences requises en la matière. A diverses reprises, on a demandé une séparation claire des mesures suivant leurs différents objectifs, notamment l'orientation des productions et l'écologie.

Le point de vue plutôt réserve allant jusqu'au rejet du VORORT, de Suisseporcs, d'AG-Volailles, de l'Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF) et de l'UCPL est motivé par la considération que les prescriptions légales concernant la protection de l'environnement et des animaux actuellement en vigueur sont suffisantes et déjà prises en considération dans le concept de l'article 31a LAgr et qu'en tout cas l'article 31b ne devrait pas avoir la même priorité. Ces organisations soutiennent le fait que le comportement économique normal ne doit pas être honoré par l'Etat. Un renforcement des prescriptions concernant la protection de l'environnement n'est pas nécessaire. En outre, la production intégrée doit être soutenue par la recherche, la formation et la vulgarisation.

De nombreuses réponses favorables demandaient aussi une meilleure coordination avec l'arrêté fédéral concernant les mesures d'orientation de la production végétale qui a été décidé le 21 juin 1991. Des cantons et des organisations agricoles ont fait remarquer qu'une aide spécifique serait nécessaire pour accélérer le respect des très nombreuses exigences légales déjà en vigueur, par exemple dans le secteur de la protection des animaux. Les cantons demandent également que les instances administratives ne soient pas surchargées lors de l'application de cette nouvelle mesure.

L'argument selon lequel l'indemnisation financière de prestations particulières en faveur de l'environnement et de la protection des animaux doit dépendre de la primauté de l'intérêt public ou privé revient souvent. L'intérêt privé devrait être indemnisé par le marché. Certains prétendent que la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) ainsi que la loi sur l'agriculture en révision contiennent déjà les bases légales nécessaires à l'indemnisation des prestations spéciales d'intérêt public entraînant des frais supplémentaires ou une réduction des rendements.

Quelques intervenants ont demandé que les cantons participent au financement, en particulier lorsqu'ils édictent des charges écologiques (UDC, Association suisse du commerce privé agricole, l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et l'Association suisse des importateurs de céréales). Des organisations agricoles demandent que les coûts qui résultent de l'article 31b ne soient pas mis au compte de l'agriculture mais, suivant l'objectif de la mesure, à la charge, par exemple, de la protection des eaux et de la protection de la nature.

COOP-Suisse et les organisations de protection de l'environnement (LSPN, WWF, SGU) exigent des conditions sévères. Ces mêmes organisations ainsi que l'AGPBS et les consommateurs de Suisse alémanique désirent que la culture biologique soit nommément citée. La majorité part du principe que la production intégrée et la culture biologique doivent être encouragées de la même manière dès que les exigences minimales fixées sont remplies.

* L'UDC, le VORORT, l'UCPL, le SAB, les cantons de GE, GL et JU demandent que l'indemnisation soit accordée non seulement lorsque l'ensemble de l'exploitation respecte les exigences prescrites, mais également pour des mesures particulières de nature écologique ou d'extensification. Les cantons de VD, GE, JU ainsi que l'UCPL considèrent que l'attribution de contributions aux agriculteurs qui conduisent l'ensemble de leur exploitation selon les méthodes de la production intégrée et de la culture biologique devrait être limitée dans le temps.

34 Concrétisation et application

La participation volontaire aux mesures prévues à l'article 31b est appréciée positivement, ainsi que la proposition de procéder par contrat. On demande également une coordination avec l'application de certaines autres mesures. Les cantons de FR et VD ainsi que la Migros voudraient que la notion de contrat soit mentionnée dans la loi. Les centrales de vulgarisation désirent que leur rôle et leurs tâches dans le cadre de la concrétisation et l'administration de ces mesures soient clairement définis.

35 Remarques spéciales concernant les alinéas de l'art. 31b

1er alinéa

La majorité approuve la formulation ouverte de cet alinéa. L'USP, la Fédération suisse des producteurs de bétail (FSPB), l'UCPL, le VORORT et les organisations de protection de l'environnement demandent une formulation plus précise et une extension du champ d'application aux mesures d'extensification et de reconversion dans l'utilisation des surfaces agricoles comme par exemple la production de matières premières renouvelables.

La notion de "paiements compensatoires à des fins écologiques" pourrait, de l'avis de certains, porter à confusion

avec les mesures proposées dans la loi sur la protection de la nature et du paysage ainsi qu'avec les mesures d'orientation de la production végétale. La proposition de l'USP de désigner ces nouvelles contributions par le terme "contributions d'encouragement aux prestations écologiques" a obtenu un large soutien.

Le PRD, l'UDC et le parti écologiste suisse (PES), quelques cantons, les organisations de protection de l'environnement, le VKMB, l'UPS, l'Association des groupements de producteurs biologiques suisses (AGPBS), les paysans-PI et les consommateurs de Suisse alémanique demandent une formulation impérative. La majorité approuve la forme potestative proposée dans la projet soumis à consultation.

L'expression "particulièrement respectueuses de l'environnement et de la protection des animaux" a fait l'objet de nombreuses critiques car elle peut porter à confusion. En particulier, la formulation "respectueuses de la protection des animaux" est rejetée par la majorité. Le PRD, les cantons de BE, SZ, NW, ZG, AI, AG ainsi que l'USP, Suisseporcs, l'UMS, l'Union des coopératives agricoles de la Suisse proposent la formulation suivante: "La Confédération peut encourager des formes de production et d'exploitation liées à des efforts particuliers en matière de l'environnement, par l'octroi de contributions".

Les organisations de protection de l'environnement exigent que seules les formes reconnues d'exploitation et de production particulièrement respectueuses de l'environnement (production intégrée et culture biologique) reçoivent des contributions. Ces dernières doivent servir à compenser le surcroît de coût et les diminutions de rendement.

L'AGPBS, les organisations de protection de l'environnement et les consommateurs de Suisse alémanique requièrent que la culture biologique soit traitée dans un article séparé, par exemple 31c.

2e alinéa

La formulation de cet alinéa soumise à consultation a rencontré l'approbation de la majorité. On a simplement souhaité une adaptation de certains termes dans le sens des propositions de modifications faites pour le 1er alinéa. Les organisations de protection de l'environnement demandent une liste d'exigences minimales, soit la prise en considération de l'ensemble de l'entreprise, une limitation de la charge en bétail, un minimum de surfaces de compensation écologique, l'interdiction de certaines substances et d'organismes ayant subi des manipulations génétiques.

Les organisations paysannes souhaitent participer à l'élaboration des directives fixant les conditions et les charges minimales. Ces dernières doivent être facilement applicables, adaptées aux conditions régionales et s'appuyer sur les connaissances objectives tirées de la recherche.

3e alinéa

La majorité des cantons et des organisations approuvent la possibilité de déléguer aux cantons l'administration et le contrôle de l'application des conditions et des charges. Suisseporcs craint une application différenciée et la vulgarisation une dispersion des forces.

Les organisations paysannes demandent de préciser la notion "organisations reconnues" par l'adjonction de l'adjectif "agricoles". Les organisations de protection de l'environnement demandent de pouvoir aussi y participer et proposent donc que les milieux directement intéressés soient équitablement représentés dans les organisations reconnues.

La plupart des cantons exigent de pouvoir proposer les organisations. A plusieurs reprises, on demande que ce soit des organisations de niveau national. La question de la reconnaissance des organisations de commercialisation est controversée. La Migros s'est prononcée pour, tandis que l'Union des Fédérations coopératives agricoles de la Suisse s'est prononcée contre.

4e alinéa

Un soutien financier des organisations est approuvé par la majorité, notamment par le PRD, les cantons, l'USP, Suisse-porcs, l'UMS. Le PDC, les cantons de OW et NW, l'USP et l'Union des Fédérations coopératives agricoles de la Suisse demandent une prise en charge intégrale des frais d'application par la Confédération et les cantons. Les cantons de SH, TI, VD, NE, JU demandent que la Confédération soutienne également les cantons.

La Migros, l'Alliance des indépendants et la vulgarisation agricole s'opposent au versement d'un soutien financier en évoquant le risque de créer ainsi des structures non rationnelles. En outre, plus le nombre d'organisations reconnues sera élevé, plus difficile sera la répartition des tâches et des responsabilités pour l'application objective et impartiale de cette nouvelle mesure. Le soutien de la Confédération doit se faire dans la mesure du possible au travers des canaux déjà en place.

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 janvier 1992¹⁾,
arrête:

I

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

Art. 31a (nouveau)

Paie-
ments
directs com-
plémentaires

¹ Pour assurer un revenu équitable selon les principes de la présente loi, le Conseil fédéral peut octroyer des paiements directs à titre complémentaire aux agriculteurs.

² Les paiements directs sont déterminés en fonction de la surface, de l'exploitation ou d'autres critères appropriés. Le Conseil fédéral fixe ces critères.

³ Il peut:

- a. Echelonner les paiements directs selon les conditions naturelles de production, le rendement du sol et d'autres facteurs;
- b. Déterminer des limites minimales et maximales;
- c. Fixer une limite d'âge pour les bénéficiaires.

⁴ L'octroi de paiements directs est assorti de conditions et de charges. Celles-ci doivent en particulier:

- a. Inciter les agriculteurs à adapter leur production aux besoins du marché et à tenir compte de la protection de l'environnement et des animaux;
- b. Soutenir les exploitations paysannes de type familial cultivant le sol;
- c. Promouvoir la production à des coûts avantageux et encourager la collaboration entre exploitations.

¹⁾ FF 1992 II 1

²⁾ RS 910.1

Contributions
pour des
prestations
écologiques
particulières

Art. 31b (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral peut octroyer des contributions pour encourager des formes d'exploitation et de production particulièrement respectueuses de l'environnement, de la protection des animaux ou en accord avec la nature.

² Les contributions sont assorties de conditions et de charges fixées par le Conseil fédéral.

³ Les cantons contrôlent si les producteurs respectent les conditions et les charges. Ils peuvent confier cette tâche à des organisations reconnues. Le département fixe la procédure de reconnaissance de ces organisations.

⁴ Le Conseil fédéral peut accorder des contributions aux organisations reconnues pour les activités qu'elles exercent en vertu du présent article; les organisations cantonales, toutefois, n'y ont droit que dans la mesure où les cantons leur accordent des contributions au moins aussi importantes que l'aide fédérale.

⁵ Lorsqu'une surface donnée bénéficie d'une contribution en vertu du présent article, celle-ci sera déduite d'éventuelles contributions allouées conformément aux articles 20a de la présente loi et 18a à 18d de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.

⁶ Le Conseil fédéral peut imputer aux cantons 50 pour cent au plus des coûts des mesures en vertu du présent article.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

34985

Condensé

Cette partie du message comporte des propositions quant à la modification des prescriptions sur la formation professionnelle. C'est au début des années 70 que les bases légales de la formation professionnelle ont été révisées pour la dernière fois: la loi sur l'agriculture en 1973, l'ordonnance sur la formation professionnelle en 1975. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er juillet 1975. Depuis lors, la formation professionnelle agricole n'a cessé d'évoluer; à tel point que des prescriptions sont devenues désuètes et qu'il s'est avéré nécessaire de satisfaire aux besoins apparus à la suite des changements survenus dans les différents domaines technique, économique et écologique.

Ceci étant, une adaptation des bases légales est apparue inéluctable. Le nouveau système de formation doit être marqué d'une plus grande transparence et assurer une mobilité à tous les niveaux: accès à une profession, changement ou abandon de l'activité professionnelle. En outre, le système de perfectionnement et les filières de formation au niveau supérieur sont à développer et à diversifier. Pour y parvenir, il importe que les principaux objectifs de la révision soient fixés en référence aux critères suivants:

- Adaptation de la formation professionnelle aux besoins nouveaux de l'agriculture et à son évolution;*
- Harmonisation des prescriptions sur la formation professionnelle agricole avec les dispositions de la loi fédérale sur la formation professionnelle, dans l'optique d'améliorer la transparence;*
- Création de nouvelles filières aux niveaux de la formation de base et du perfectionnement.*

Par ailleurs, d'autres questions sont encore à résoudre sur le plan pratique. Si l'on veut un système de formation permettant de transmettre les connaissances professionnelles fondamentales à la génération paysanne future, il importe d'aménager un système qui soit orienté vers l'avenir.

1 PARTIE GENERALE

11 Situation initiale

111 Travaux préparatoires

Par le présent message, nous vous proposons de réviser entièrement le chapitre consacré à la formation professionnelle de la loi sur l'agriculture (LAgr). L'élaboration des propositions formulées dans le message a été entreprise à la suite de la motion du conseiller national Zwingli, déposée en 1988 et approuvée par le Parlement. Elle a été précédée d'importants travaux préparatoires exécutés par un groupe d'experts, à savoir:

En 1984, le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) a constitué une commission d'étude présidée par le conseiller national Zwingli, qui reçut pour mandat d'examiner la situation en matière de formation professionnelle agricole et, le cas échéant, d'élaborer des recommandations en vue d'une révision des bases légales. Au mois d'avril 1985, la commission approuvait un rapport final accompagné de propositions de révision. Se fondant sur ces dernières, un groupe de travail, formé au sein de l'administration, a élaboré des projets portant sur un nouveau chapitre consacré à la formation professionnelle. Pour diverses raisons, le travail de révision n'a toutefois pas été poursuivi.

Le 23 juin 1988, le conseiller national Zwingli déposait une motion demandant que le chapitre sur la formation professionnelle soit révisé. Lors de sa réunion du 14 septembre 1988, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter la motion Zwingli. La motion a été traitée le 7 octobre 1988 par le Conseil national et le 7 juin 1989 par le Conseil des Etats, puis adressée au Conseil fédéral.

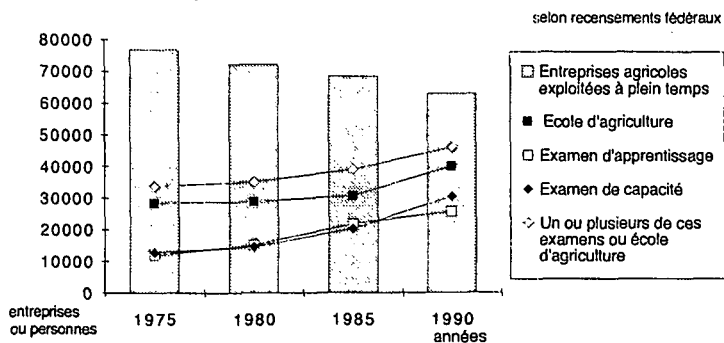
Entre temps, la régression du nombre des élèves et des apprentis a engagé certains milieux compétents à prendre des initiatives en matière de formation professionnelle agricole. Cette situation a incité le DFEP à constituer une nouvelle commission d'étude présidée une fois encore par le conseiller national Zwingli. Elle avait pour mandat notamment d'actualiser les travaux exécutés en 1984/85. Nos propositions, telles qu'elles sont exposées ci-après, se fondent pour une bonne part sur les recommandations formulées par ce dernier groupe d'experts.

Les prescriptions actuellement en vigueur ont largement contribué à l'amélioration de la formation agricole. En effet, les reproches formulés autrefois dans les milieux agricoles et à l'extérieur, tels que "formation rétrograde, théorique, peu axée sur la pratique", ont pour une bonne part disparu. L'aménagement de la formation de base des agriculteurs et les efforts de coordination déployés à ce niveau ont produit un effet particulièrement favorable. L'apprentissage de deux ans est complété par la fréquentation durant deux semestres d'une école d'agriculture (voir graphiques 4 et 5). De plus, les agriculteurs ont actuellement une si grande confiance en leurs institutions chargées de la formation qu'ils considèrent, comme allant de soi, de faire le nécessaire pour acquérir une formation et se perfectionner. Nul doute qu'une part importante de l'accroissement de la productivité des dernières années est à inscrire à l'actif de l'amélioration de la formation des agriculteurs.

Cependant, les efforts de rationalisation et l'accroissement renouvelé de la productivité génèrent les problèmes fort connus d'excédents avec, pour conséquence, la nécessité de limiter la production dans divers secteurs. Par ailleurs, les exigences et les charges en matière écologique ne cessent de peser plus lourdement et les autres secteurs de l'économie accroissent leur influence sur l'agriculture. Les entreprises agricoles exploitées à titre accessoire ou d'appoint gagnent aussi en importance. Enfin, suite à l'évolution vers la création de grands espaces économiques, l'agriculture indigène se voit de plus en plus confrontée à la concurrence internationale.

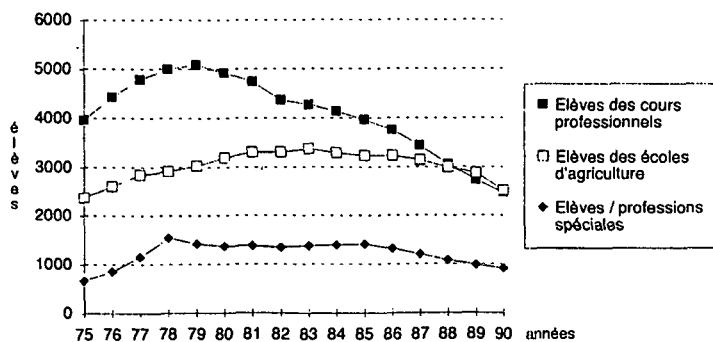
La loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) (RS 412.10) du 19 avril 1978, entièrement révisée, est entrée en vigueur en 1980. Nombreuses sont les divergences qui séparent le système de la formation agricole de ceux correspondant aux professions de l'industrie et de l'artisanat. Vu le manque de transparence, la compétitivité de la formation professionnelle agricole et sa reconnaissance par les autres partenaires économiques demeurent illusoire. De plus, le défaut de coordination entrave l'adaptation aux développements en cours sur le plan européen.

Graphique 1: Formation professionnelle des chefs d'exploitation et de leurs collaborateurs



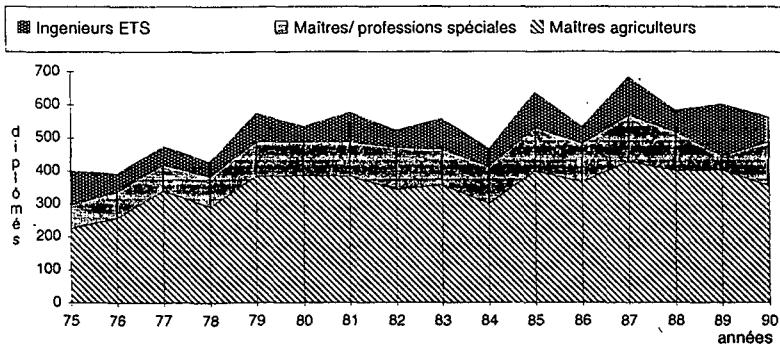
Le nombre des agriculteurs en possession d'une formation professionnelle ne cesse il est vrai, d'augmenter d'un recensement à l'autre des exploitations. Il faut s'en réjouir et c'est la preuve que les révisions antérieures de la loi ont atteint leur but.

Graphique 2: Elèves, formation de base



Toutefois, malgré cette augmentation constante, le nombre d'apprentis et d'élèves ne cesse de régresser en raison de la disparition continue des exploitations agricoles et de l'avenir incertain de l'agriculture.

Graphique 3: Nouveaux diplômés de maîtrise et Ingénieurs ETS



La formation aux niveaux supérieurs et le perfectionnement évoluent de façon moins évidente.

Les objectifs les plus importants de la révision doivent donc être axés sur les constatations précitées et peuvent être formulés comme il suit:

- La formation professionnelle doit répondre aux besoins nouveaux et être adaptée à l'évolution de l'agriculture: étant donné l'importance accrue de l'écologie et de la protection de l'environnement pour l'agriculture, il importe que les institutions intègrent dans leurs programmes de formation les thèmes qui s'y rapportent et qu'un mandat légalement établi soit formulé à cette intention. Le perfectionnement et la vulgarisation prenant également toujours plus d'importance, il est nécessaire d'en donner une nouvelle définition. Enfin, pour que les moyens mis à disposition demeurent toujours efficaces, la Confédération devrait aussi avoir la possibilité, dans le domaine de la formation professionnelle agricole, de recourir à des enquêtes scientifiques et d'attribuer des mandats de recherches.

- Les prescriptions sur la formation professionnelle agricole et la terminologie utilisée doivent **concorde**r avec les prescriptions et la terminologie de la loi sur la formation professionnelle. Il en résultera une meilleure transparence entre les différentes formations. Les agriculteurs exerçant encore d'autres activités lucratives pourront ainsi être plus mobiles sur le plan professionnel, par exemple adopter certains éléments d'une première formation non agricole en complément de la formation d'agriculteur. La concordance précitée avantagera aussi les professions spéciales de l'agriculture, qui doivent demeurer compétitives face à des professions apparentées. La reconnaissance de l'équivalence entre les formations données en Suisse et à l'étranger, ainsi que l'adaptation éventuelle de nos filières de formation aux normes européennes produiront un effet de libéralisation sur le plan international, hautement important pour les diplômés des écoles d'ingénieurs.

- **La création de nouvelles filières de formation** au niveau de la formation de base et du perfectionnement permet aussi de maintenir l'agriculture dans un état de compétitivité satisfaisant et de couvrir les besoins générés par l'évolution économique, technique, écologique et sociale. C'est le cas tout particulièrement des écoles professionnelles supérieures pour les agriculteurs, de la formation d'agriculteur complétée par une formation dans une branche spéciale de l'agriculture et de la possibilité d'un apprentissage de trois années pour les futurs agriculteurs.

D'autres questions en rapport avec la formation professionnelle doivent encore trouver une solution pratique; c'est le cas, par exemple, de l'institution d'un examen professionnel et de la modification des conditions d'admission dans les écoles d'agriculture.

La loi sur l'agriculture réglemeⁿte la formation professionnelle donnée^es aux futurs agriculteurs et agricultrices, ainsi qu'aux candidats des professions spéciales de l'agriculture. Par contre, la formation professionnelle de la paysanne (formation en économie familiale rurale) est réglementée par la loi sur la formation professionnelle et, de ce fait, ne peut être traitée dans le présent projet.

12 Résultats de la procédure antérieure

121 Commission d'experts

Comme mentionné au chapitre 111, le DFEP a institué, en 1989, une commission d'experts, présidée par le conseiller national Zwingli et chargée d'actualiser les propositions formulées par une commission d'étude antérieure. Les experts disposaient d'un premier projet de révision de la présente loi, qu'ils ont débattu en détail et complété. C'est de cette phase que sont issues, pour l'essentiel, les propositions de créer aussi des écoles professionnelles pour les agriculteurs et de donner à ces derniers la possibilité de faire un apprentissage de trois ans.

122 Résultats de la consultation

Le 21 janvier 1991, le Conseil fédéral a chargé le DFEP de soumettre à la consultation le projet de modification du chapitre relatif à la formation professionnelle de la loi sur l'agriculture.

Le 31 janvier 1991, le département faisait parvenir le projet et un rapport explicatif aux cantons, à 13 partis politiques et à 47 organisations intéressées. 24 cantons et demi-cantons, ainsi que 5 partis et 22 organisations ont donné leur avis. Quelques organisations régionales intéressées par les problèmes de formation et des institutions ont aussi pris position.

La révision des prescriptions sur la formation professionnelle agricole est considérée comme bienvenue dans toutes les réponses qui nous sont parvenues. Aucune objection n'est formulée à l'encontre des objectifs énoncés dans le rapport, qu'il s'agisse de l'adaptation de la formation à l'évolution et aux besoins nouveaux de l'agriculture, de l'harmonisation des prescriptions avec les dispositions de la loi sur la formation professionnelle ou encore de la création de nouvelles filières de formation.

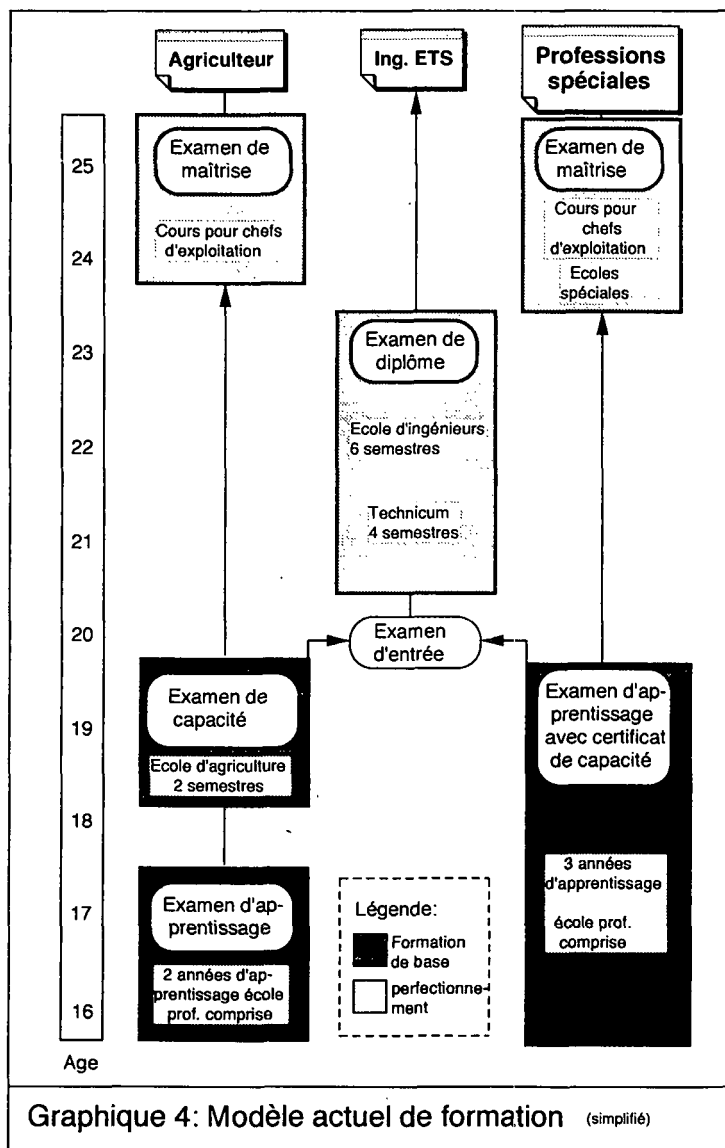
Certains milieux vont même jusqu'à exiger une **intensification** des efforts déployés en vue d'une harmonisation des prescriptions, notamment en vue de l'intégration de la formation agricole dans la loi sur la formation professionnelle. De cette façon, on pourrait davantage répondre aux besoins régionaux et spécifiques de l'agriculture, en particulier sur le plan professionnel. La **grande liberté d'action** que la loi sur l'agriculture accorde aux **organes responsables de la formation professionnelle**, comparativement à la loi sur la formation professionnelle, a été bien accueillie par la majorité des milieux consultés. Des critiques n'ont toutefois pas manqué; on craint une réduction des possibilités de manœuvre, notamment en ce qui concerne l'échange d'apprentis entre les régions du pays.

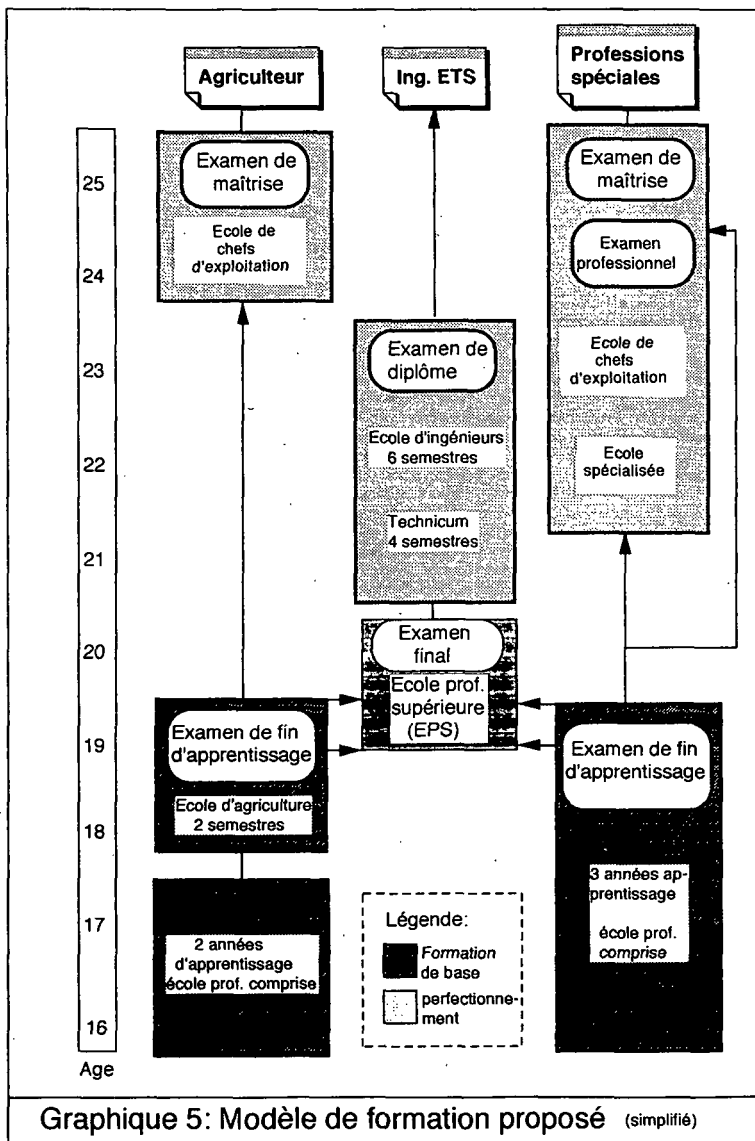
Diverses réponses exigent un **allègement de la réglementation**, en particulier de celle qui se rapporte aux tâches et aux compétences des organes responsables de la formation professionnelle. Mais, d'autre part, un nombre plus élevé voudrait que la loi entre encore plus dans le détail. Des milieux en profitent pour relever une fois de plus la nécessité d'harmoniser les prescriptions sur la formation agricole avec les dispositions de la loi sur la formation professionnelle.

En ce qui concerne l'aspect matériel du projet, les milieux consultés insistent pour que les objectifs de la formation agricole soient rajustés. Entre autres, la mention dans le projet que la formation doit aussi rendre l'élève sensible aux **problèmes écologiques** et lui faire adopter un comportement approprié, est approuvée à l'unanimité. Il est en outre exigé de réorienter la formation de base donnée aux agriculteurs. Dans cette optique, la **formation des chefs d'exploitation** devrait, pour l'essentiel, être intégrée dans la phase de perfectionnement. Il importerait aussi de prendre davantage en considération l'importance accrue des agriculteurs exerçant la **profession accessoirement ou à titre d'appoint**. Si l'intéressé possède déjà une formation non agricole, cette dernière devrait être reconnue et être prise en compte pour réduire éventuellement la formation agricole ultérieure.

Une grande partie des milieux consultés approuvent les mesures visant à **coordonner la formation agricole avec les dispositions de la loi sur la formation professionnelle**; c'est le cas pour l'institution d'une **commission fédérale** chargée de la formation professionnelle agricole, l'adaptation de la **terminologie** utilisée et des dispositions réglant la **prise en compte de l'exercice de la profession** en remplacement de l'apprentissage. En revanche, à l'inverse du projet proposé initialement, il est demandé que l'examen d'apprentissage pour les agriculteurs, ainsi qu'il est conçu actuellement, soit intégré dans l'**examen de fin d'apprentissage**. Il est tenu compte de cette exigence dans le présent message. En conséquence, l'examen d'apprentissage n'est plus une condition à remplir pour avoir accès à une école d'agriculture. Par contre, le principe de la **formation de base des agriculteurs** (deux ans d'apprentissage et une année à l'école d'agriculture) est maintenu. La proposition d'une éventuelle troisième année d'apprentissage est rejetée pour différentes raisons.

Enfin, la majorité des milieux consultés accueille favorablement l'idée de créer une **école professionnelle supérieure à l'intention des futurs agriculteurs**, d'instituer la profession d'**agriculteur spécialisé dans une branche de l'agriculture**, de régler l'**équivalence** entre les diplômes acquis dans le pays et ceux qui sont obtenus à l'étranger, enfin de faire de la **recherche dans le domaine de la formation professionnelle agricole**. L'organisation d'un **examen professionnel, notamment pour certaines professions spéciales**, est enfin jugée opportune.





13 Intervention parlementaire classée

La motion "Loi sur l'agriculture, Révision du chapitre sur la formation professionnelle" (1989 M 88.547 N Zwingli) invite le Conseil fédéral à proposer au Parlement un nouveau chapitre sur la formation professionnelle, contenu dans la loi sur l'agriculture, dans le but notamment:

- de réaliser les adaptations jugées urgentes;
- d'éliminer les différences non prévues par rapport à la loi fédérale sur la formation professionnelle, différences qui entravent la possibilité d'acquérir une formation permettant de combiner diverses activités lucratives;
- d'offrir à l'agriculture une aide devant lui permettre à l'avenir, lors d'adaptations, de prendre des décisions en rapport avec l'écologie, la culture extensive, l'évolution internationale, etc..

La révision des prescriptions sur la formation professionnelle, contenues dans la loi sur l'agriculture, tient compte de ces exigences.

2 Partie spéciale

21 Commentaires se rapportant à différents articles

Art. 5 Principes

L'alinéa 1 décrit les objectifs de la formation professionnelle agricole. La lettre b apporte une précision nouvelle, à savoir : la formation professionnelle agricole doit permettre de satisfaire aux exigences économiques, techniques, sociales et écologiques.

L'alinéa 2 définit ce qu'il faut entendre par formation agricole. La notion de "formation continue" n'est plus utilisée car il n'existe pas une délimitation qui soit pratiquement utile entre la formation continue et le perfectionnement. La formation et le perfectionnement des enseignants et des vulgarisateurs, ainsi que la recherche sur la formation professionnelle sont libellés d'une nouvelle manière. Enfin, la formation donnée dans les technicums et les écoles techniques supérieures (écoles d'ingénieurs ETS) est considérée comme du perfectionnement.

Art. 6 Tâches de la Confédération

L'alinéa 1 et 2 mentionnent les principales tâches et compétences de la Confédération. Ainsi que l'ont souhaité diverses organisations, il est aussi fait mention ici de la formation de la paysanne, bien que la question soit déjà réglée dans la loi sur la formation professionnelle (RS 412.10). La deuxième phrase précise les compétences de la Confédération concernant la réglementation des diverses professions agricoles (agriculteur, professions spéciales).

Alinéa 5 : Comme c'est le cas pour les professions exercées dans l'artisanat, l'industrie et la sylviculture, il importe d'instituer aussi pour l'agriculture une commission fédérale chargée de conseiller la Confédération en matière de formation professionnelle. Etant donné la structure décentralisée adoptée en matière de formation professionnelle dans le secteur de l'agriculture, la coordination prend une importance particulière.

Alinéa 6 : Les activités des groupements de jeunesse rurale seront aussi soutenues à l'avenir. Pour des raisons d'ordre formel, cette question n'a pas été traitée dans un article spécial. Les groupements d'apiculteurs ont été aussi mentionnés, ce qui n'était par le cas précédemment. Ils pourront ainsi bénéficier d'un soutien dans le domaine de la formation professionnelle, ils fournissent en effet d'appréciables prestations en faveur de l'agriculture.

Art. 7a Organes responsables de la formation professionnelle

L'alinéa 1 redéfinit, d'une manière plus précise, ce qu'il faut entendre par "organes responsables de la formation professionnelle". Dorénavant, seuls les cantons et les organisations professionnelles pourront assumer cette responsabilité; jadis, d'"autres collectivités et établissements" pouvaient en être responsables.

L'alinéa 2 décrit la compétence d'édicter des prescriptions et des directives, attribuée aux organes responsables de la formation professionnelle.

Alinéa 3 : Les commissions de formation professionnelle assument déjà actuellement d'importantes tâches. Elles disposent même d'un pouvoir de décision appréciable, bien qu'elles ne soient pas mentionnées dans la loi sur l'agriculture. La présente révision offre l'occasion de créer une base légale justifiant l'activité de ces commissions.

Art. 8 Durée et formes de la formation professionnelle de base

L'alinéa 1 énonce les formes que peut revêtir la formation de base donnée aux agriculteurs et aux candidats des professions spéciales de l'agriculture. La loi sur l'agriculture actuellement en vigueur ne précise pas, avec toute la clarté souhaitée, les diverses manières de donner la formation de base. De plus, une claire distinction entre la formation de l'agriculteur et celle relative aux formations spéciales fait défaut. Enfin, la loi ne reconnaît pas ces dernières dans une mesure qui corresponde à leur importance réelle. La nouvelle disposition comble cette lacune.

L'alinéa 2 donne la possibilité d'appliquer aux agriculteurs, en cas de besoin, le système d'apprentissage étalé sur 3 années, possibilité qui existe déjà pour la plupart des autres professions. A relever qu'il n'a pas encore été possible de parvenir à un consensus sur l'opportunité de renoncer à notre système de formation particulier en vigueur dans l'agriculture.

Art. 8a Apprentissage

Cet article définit ce qu'est l'apprentissage et fixe les droits et les obligations du maître d'apprentissage.

Alinéa 2 : Jusqu'ici, la loi sur l'agriculture ne fixait pas les droits et les obligations du maître d'apprentissage et de l'apprenti. L'ordonnance se limite à reporter le lecteur aux dispositions y relatives du code des obligations. Il restait encore à mentionner cette référence au niveau de la loi.

Alinéa 4 : L'obligation de verser un salaire à l'apprenti constitue un élément essentiel du contrat d'apprentissage. Le code des obligations n'en fait mention qu'indirectement. C'est pourquoi il est souhaitable d'apporter une précision à ce sujet au niveau de la loi. La compétence des organes responsables de la formation professionnelle, leur permettant de fixer des salaires minimums et maximums, doit être fondée sur une base légale. Pour l'heure, une telle base fait défaut.

Art. 8b Ecoles professionnelles

Cette disposition correspond pour l'essentiel aux prescriptions déjà en vigueur. Cependant pour éviter un libellé trop étendu de l'article, l'apprentissage et l'école professionnelle ont été réglés séparément.

Art. 8c Ecoles d'agriculture

Les termes de "Fachschule" et de "landwirtschaftliche Schule" sont remplacés dans la version allemande de cette disposition par le terme de "Landwirtschaftsschule" déjà utilisé dans diverses régions, notamment en Romandie où il est traduit par "école d'agriculture". Dorénavant, le terme de "Landwirtschaftsschule" (école d'agriculture) sera appliqué aux écoles que les agriculteurs fréquentent pour achever leur formation de base, une fois terminé leur apprentissage. Le terme de "Fachschule" utilisé jusqu'ici dans la loi sur l'agriculture prête à confusions. En effet, la fréquentation d'une "Fachschule" représente pour l'agriculteur une partie intégrante de sa formation de base, alors que pour les futurs titulaires de professions spéciales de l'agriculture, elle constitue une partie de leur perfectionnement. A l'avenir, le terme de "Fachschule", traduit par "école spécialisée", ne sera utilisé que dans le cadre du perfectionnement. Cette nouvelle conception correspond à la terminologie utilisée dans la loi fédérale sur la formation professionnelle.

Art. 8d Spécialisations

Les filières de formations spéciales accordent une importance toute particulière à certaines branches d'exploitation, comme l'arboriculture, la viticulture et la culture maraîchère, existent déjà dans la pratique. Il paraît maintenant judicieux de mentionner expressément cette possibilité dans la loi. Diverses régions connaissent une structure d'exploitation comprenant d'une part l'agriculture au sens général et des cultures spéciales, qui tiennent une place importante. De plus, certaines professions spéciales de l'agriculture enregistrent une forte régression du nombre des apprentis, qui entraîne la fermeture de certaines classes des écoles professionnelles. Pour cette raison, certaines écoles professionnelles et d'agriculture appliquent, avec succès d'ailleurs, des systèmes de formation permettant de tenir compte des faits précités : la formation générale est donnée au cours des premiers semestres, et la spécialisation, au choix de l'élève, est dispensée pendant les semestres suivants.

Art. 8e Ecoles professionnelles supérieures

Sous alinéa 1. il est fait mention de la possibilité de créer des écoles professionnelles. Cette possibilité n'est pas prévue actuellement au niveau de la loi. Elle fait par contre l'objet de l'article 28 de l'ordonnance du 25 juin 1975 sur la formation professionnelle agricole (OFPA) (RS 915.1).

Alinéa 2 : Une fois passé avec succès l'examen final d'une école professionnelle, le candidat doit pouvoir, dans certaines conditions, fréquenter sans examen d'entrée une école d'ingénieurs ETS. Il appartiendra à une commission d'assurer l'uniformité d'exécution.

Alinéa 3 : Les discussions sur l'équivalence de la formation professionnelle dans l'artisanat et l'industrie au niveau européen mettent de plus en plus en évidence la nécessité de créer des écoles supérieures à même de former des ingénieurs. Une des conditions que doivent remplir les écoles d'ingénieurs ETS pour être reconnues comme des écoles supérieures est que les étudiants désireux de les fréquenter possèdent une maturité professionnelle. Certaines conditions étant satisfaites, il y a possibilité de transformer l'examen final des écoles professionnelles supérieures en une maturité, proposition qui a été faite d'ailleurs par les écoles d'ingénieurs une fois achevée la procédure de consultation.

Art. 9 Examens

La formation de base doit, dans toutes les professions agricoles, trouver son achèvement dans un examen de fin d'apprentissage. Les examens d'apprentissage et de capacité pour les agriculteurs doivent être supprimés.

Ces examens ont été conçus dans l'optique de la formation de base à donner aux agriculteurs. La législation actuelle ne mentionne pas expressément l'examen de fin d'apprentissage pour les professions spéciales. L'article 10a, alinéa 5 précise seulement qu'en ce qui concerne ces professions, l'examen d'apprentissage équivaut à l'examen de capacité. Dans la nouvelle législation, seul l'examen de fin d'apprentissage est maintenu, organisé uniformément pour toutes les professions. Cette réglementation nous paraît plus simple et plus compréhensible. Pour remplacer l'examen d'apprentissage prévu jusqu'ici pour les agriculteurs, il y a la possibilité de faire valoir dans la loi révisée sur l'agriculture la première partie de l'examen de fin d'apprentissage au sens de l'alinéa 1.

Alinéa 2 : Que la formation professionnelle agricole soit accessible aussi bien à la femme qu'à l'homme, on s'en rend compte par le fait que chaque titre contient une désignation s'y référant. A notre avis, ceci allant de soi, il nous est apparu superflu de rédiger une disposition précisant la possibilité de formation pour les personnes des deux sexes.

Alinéa 3 : Etait admis jusqu'ici à se présenter à l'examen celui qui "a exercé son métier pendant une période deux fois plus longue que le temps d'apprentissage prescrit ...". Dorénavant, la durée est ramenée à une fois et demie plus longue ; il y a ainsi concordance avec la loi sur la formation professionnelle.

Alinéa 5 : La réglementation de la reconnaissance des formations non agricoles et de l'équivalence des formations acquises à l'étranger ou non agricoles a aussi pour but d'établir une concordance avec la loi sur la formation professionnelle.

Art. 10 Perfectionnement

L'article mentionne l'objectif visé par le perfectionnement et les formes qu'il peut revêtir, ainsi que les institutions qui en sont chargées. Vu son importance accrue, il a été nécessaire de redéfinir ce que l'on entend par perfectionnement.

La loi sur l'agriculture énonce, d'une part, la formation continue et la vulgarisation et, de l'autre, le perfectionnement. La délimitation entre ces notions n'est toutefois pas clairement établie. C'est pourquoi nous avons renoncé à utiliser le terme de formation continue.

L'alinéa 1 relève que le perfectionnement, fût-il de caractère général ou dans une profession spéciale, doit aussi permettre aux intéressés de s'adapter à l'évolution écologique.

L'alinéa 2 énonce les diverses formes que peut revêtir le perfectionnement. Quant à l'alinéa 3, il énumère les institutions qui en sont chargées.

Art. 10a Ecoles spécialisées

Il importait de redéfinir la notion d'école spécialisée dans le sens d'une institution chargée d'assurer le perfectionnement (voir à ce sujet aussi le commentaire de l'article 8c).

Art. 10b Ecoles de chefs d'exploitation

Alinéa 1 : Ces écoles correspondent aux cours de chefs d'exploitation, tels qu'ils sont conçus dans la législation en vigueur. La nouvelle dénomination nous paraît plus conforme à l'évolution subie par les cours qui revêtent actuellement la forme d'une institution autonome. Leur but n'est pas défini dans la loi sur l'agriculture, mais dans l'ordonnance sur la formation professionnelle agricole. Toutefois, la question importante de la préparation à l'examen de maîtrise n'y est pas traitée.

Art. 10c Examens professionnels

L'examen professionnel s'adresse aux gens de la profession qui occupent un poste de chef dans le domaine technique. Il n'est pas nécessaire que le candidat assume aussi la gestion commerciale de l'exploitation.

La loi sur l'agriculture ne prévoit pas encore pour les agriculteurs et les gens des professions agricoles spéciales la possibilité, lors du perfectionnement, de se présenter à un examen professionnel. Pourtant, la mise à disposition d'une telle possibilité est généralement souhaitée. A relever que si la réussite de cet examen n'est pas théoriquement une condition indispensable à l'accès à l'examen de maîtrise, pratiquement, ça pourrait être concevable.

Art. 10e Technicums et écoles techniques supérieures

L'article délimite le champ d'activité des technicums et des écoles techniques supérieures, et fixe les objectifs, les compétences et les titres octroyés par les institutions.

Les dispositions sur les technicums et les écoles d'ingénieurs ETS ont été modifiées, voire nouvellement rédigées en 1986. Elles demeurent pour l'essentiel inchangées. La seule nouveauté à intégrer dans la loi est que l'enseignement donné dans les écoles doit aussi traiter de domaines apparentés à l'agriculture, notamment de la technologie utilisée pour les boissons et les produits alimentaires. Le département fixe d'ailleurs des conditions minimales à remplir par les technicums et les écoles d'ingénieurs ETS pour qu'ils soient reconnus. Il réglemente aussi les branches enseignées, l'étendue de leur enseignement, le matériel didactique, les exigences à remplir par le personnel enseignant, les conditions d'admission et de promotion ainsi que les examens finaux. Il n'y a donc pas de réglementation spéciale pour ces institutions; les prescriptions générales leur sont applicables.

Art. 11 Vulgarisation

L'article fixe les objectifs et réglemente l'organisation et les compétences en matière de vulgarisation.

Lors de la modification de la loi sur l'agriculture, du 19 décembre 1986 (RO 1988 640), il a été créé la base légale permettant à la Confédération de prendre les centres de vulgarisation à sa charge. Etant donné qu'aucune décision à ce sujet n'a été prise, le choix entre les deux possibilités reste, soit la forme actuelle ou la reprise.

La notion de "services de vulgarisation" inclut les stations et les centres. Les dernières ne sont plus mentionnées parce que, pour l'essentiel, elles contribuent à la formation des vulgarisateurs ; elles disposent d'une organisation suprarégionale ou nationale. Cette solution permet aussi d'éviter des confusions avec les centres de vulgarisation.

Art. 12 Formation et perfectionnement des enseignants et des vulgarisateurs

Il est nécessaire de créer une base légale permettant de fixer des conditions minimales à remplir par les enseignants et les obligeant à fréquenter les cours ou autres institutions de perfectionnement.

Les conditions imposées pour la formation et le perfectionnement des enseignants (maîtres d'apprentissage, professeurs, vulgarisateurs, examinateurs) ne sont pas clairement définies au niveau de la loi. Une réglementation précise nous paraît opportune, ici même.

Art. 13 Recherches sur la formation professionnelle

La Confédération est tenue d'encourager les recherches sur la formation professionnelle. La loi sur l'agriculture n'en fait pas mention. Vu l'importance d'adapter à temps la formation professionnelle à l'évolution technique, économique, sociale et écologique, il nous paraît justifié de décrire cette tâche au niveau de la loi et de créer la base légale autorisant à encourager les recherches dans ce domaine.

Art. 15 Détail des taux de contribution

Aucune modification importante des taux n'est prévue.

Les dépenses donnant droit à la contribution ainsi que l'aide financière accordée à la recherche en matière de formation agricole ne devraient pas enregistrer une forte augmentation. Dans ces conditions, le coût total de la formation professionnelle agricole devrait à peine augmenter ; les dépenses supplémentaires seront compensées par des économies réalisées dans d'autres domaines (régression du nombre d'élèves et d'apprentis).

3 Conséquences

Les modifications proposées n'occasionneront pas de frais et n'auront pas d'effet sur les finances et l'état du personnel.

Même si la loi n'est pas révisée, il faut compter avec une régression du nombre des élèves et des apprentis en quête d'une formation de base et avec une tendance vers un accroissement des personnes désireuses de se perfectionner ou d'emprunter une filière de formation supérieure.

4 Programme de la législature

Le projet est mentionné sous le chiffre 2.22 du rapport du 18 janvier 1988 sur le programme de la législature 1987 - 1991. Il tiendra lieu de directives lors de la deuxième moitié de la législature. Ce projet est reporté à la législature 1991 - 1995.

5 Droit européen

Les mesures proposées ne doivent en aucune façon s'harmoniser avec le droit européen. La loi habilite cependant le Conseil fédéral à réglementer l'équivalence des formations acquises en Suisse avec celles qui sont obtenues à l'étranger.

6 Bases légales

61 Constitutionnalité

La révision de la loi sur l'agriculture se fonde sur l'article 31^{bis}, 3e alinéa, lettre b de la constitution fédérale, visant à conserver une forte population paysanne et à assurer la productivité de l'agriculture. Par ailleurs, l'article 34^{ter}, 1er alinéa, lettre g, de la constitution autorise la Confédération à légiférer sur la formation professionnelle dans les diverses branches de l'économie, par conséquent aussi dans l'agriculture.

Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne

Projet

(Loi sur l'agriculture, LAgr)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 janvier 1992¹⁾,
arrête:

I

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

Titre premier:

Formation professionnelle et recherche agricoles

Chapitre premier: Formation professionnelle

Art. 5

A. Généralités I. Principes

¹ La formation professionnelle agricole vise à:

- a. Procurer les connaissances et le savoir-faire nécessaires à l'exercice d'une profession agricole;
- b. Permettre de satisfaire aux exigences économiques, techniques, sociales et écologiques dans le domaine agricole;
- c. Etendre la culture générale et favoriser le développement de la personnalité.

² La formation professionnelle englobe:

- a. La formation de base;
- b. Le perfectionnement, y compris la formation donnée dans les technicums et les écoles techniques supérieures (écoles d'ingénieurs ETS);
- c. La vulgarisation;
- d. La formation et le perfectionnement des enseignants et des vulgarisateurs, ainsi que
- e. La recherche sur la formation professionnelle.

³ L'orientation professionnelle est régie par les dispositions de la loi du 19 avril 1978³⁾ sur la formation professionnelle.

¹⁾ FF 1992 II 1

²⁾ RS 910.1

³⁾ RS 312.10

*Art. 6*II. Tâches de la
Confédération

¹ La Confédération encourage la formation professionnelle agricole. Ce faisant, elle tient compte des intérêts des cantons et des régions du pays; elle peut édicter des dispositions spéciales en faveur des régions de montagne.

² Elle fixe les exigences minimales en matière de formation pour la profession d'agriculteur et d'agricultrice, pour les professions agricoles spéciales ainsi qu'en économie familiale rurale.

³ La Confédération veille à ce que la coordination soit assurée entre les divers organes responsables de la formation professionnelle. A cet effet, le Département fédéral de l'économie publique (département) et l'Office fédéral de l'agriculture (office) peuvent:

- a. Edicter des directives, des instructions et des programmes-cadres d'enseignement;
- b. Encourager les activités de coordination des organes responsables de la formation professionnelle.

⁴ Avant d'édicter des prescriptions et des directives, la Confédération prend l'avis des organes responsables de la formation professionnelle.

⁵ Le département institue une commission permanente, chargée de conseiller la Confédération en matière de formation professionnelle.

⁶ La Confédération encourage les activités exercées par les organisations d'apiculteurs et de jeunesse rurale dans le domaine de la formation professionnelle. Ces organisations collaborent avec les organes responsables de la formation professionnelle.

*Art. 7*III. Tâches des
cantons

¹ Dans la mesure où la compétence n'appartient pas à la Confédération, la formation professionnelle agricole est du ressort des cantons.

² Les cantons peuvent déléguer leurs compétences à des associations professionnelles et à d'autres collectivités et institutions reconnues par la Confédération.

*Art. 7a*IV. Organes
responsables de
la formation
professionnelle

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle sont les cantons et les groupements professionnels mandatés par eux.

² Ils établissent, pour chaque profession, les prescriptions et les directives nécessaires, notamment les règlements concernant la formation professionnelle et les examens, ainsi que les programmes

de formation et les plans d'étude. Ces prescriptions doivent être approuvées par l'office.

³ Ils instituent des commissions de formation professionnelle pour l'exécution de certaines tâches. Ces commissions sont compétentes notamment dans les domaines suivants:

- a. La reconnaissance des maîtres d'apprentissage et des exploitations d'apprentissage;
- b. L'approbation des contrats d'apprentissage;
- c. La surveillance des conditions d'apprentissage;
- d. L'organisation des examens sanctionnant la formation de base.

Art. 7b

Abrogé

Art. 8

B. La formation de base
I. Durée et formes

¹ La formation de base dure au moins trois ans. Elle comprend:

- a. Pour les agriculteurs: deux années d'apprentissage avec fréquentation de l'école professionnelle et deux semestres dans une école d'agriculture ou une année d'apprentissage avec fréquentation de l'école professionnelle et quatre semestres dans une école assurant, outre l'enseignement professionnel, la formation pratique;
- b. Pour les professions agricoles spéciales: apprentissage dans une exploitation et fréquentation simultanée de l'école professionnelle ou d'une école assurant, outre l'enseignement professionnel, la formation pratique.

² D'entente avec le département, les organes responsables de la formation professionnelle peuvent mettre sur pied, pour les agriculteurs, un système de formation identique à celui des professions agricoles spéciales. Dans ce cas, les dispositions particulières valables pour les professions agricoles spéciales sont applicables par analogie à la profession d'agriculteur.

Art. 8a

II. Apprentissage

¹ L'apprentissage permet d'acquérir les connaissances de base et le savoir-faire nécessaire.

² Tout apprentissage doit être réglé par un contrat écrit conformément aux articles 344 ss du code des obligations¹⁾.

³ Le maître d'apprentissage et l'exploitation d'apprentissage doivent être reconnus par la commission compétente pour la formation professionnelle. Ils ne peuvent l'être que s'ils garantissent une

¹⁾ RS 220

formation complète et de qualité et offrent les conditions nécessaires au développement de la personnalité de l'apprenti.

⁴ Le maître d'apprentissage est tenu de verser à l'apprenti un salaire correspondant à son âge et à ses capacités. Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent fixer des salaires minimums et maximums.

Art. 8b

III. Ecoles professionnelles

¹ L'enseignement dispensé par l'école professionnelle fait partie de l'apprentissage. Il permet d'acquérir une culture générale ainsi que les connaissances théoriques nécessaires à l'exercice de la profession.

² Les organes responsables de la formation professionnelle créent les écoles professionnelles et en assurent le fonctionnement. Les écoles doivent être reconnues par la Confédération.

³ L'enseignement dispensé dans les écoles professionnelles est obligatoire.

Art. 8c

IV. Ecoles d'agriculture

¹ L'école d'agriculture dispense les connaissances générales et techniques, ainsi que le savoir-faire nécessaires aux agriculteurs qualifiés.

² Les écoles d'agriculture sont créées par les organes responsables de la formation professionnelle, qui en assurent le fonctionnement. Elles doivent être reconnues par la Confédération.

Art. 8d

V. Spécialisations

Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent, d'entente avec l'office, prévoir, dans le cadre de la formation de base, des spécialisations mettant l'accent sur certaines branches de production.

Art. 8e

VI. Ecoles professionnelles supérieures

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent, d'entente avec l'office, créer des écoles professionnelles supérieures, qui complètent l'enseignement obligatoire dispensé dans les écoles professionnelles et dans les écoles d'agriculture, ouvrant ainsi l'accès à des études d'un niveau supérieur.

² La Confédération peut instituer une commission chargée de coordonner les formations dispensées par les écoles professionnelles supérieures.

³ La Confédération peut organiser l'examen final de l'école professionnelle supérieure au titre de maturité professionnelle.

Art. 9

VII. Examens

¹ Au terme de la formation de base, l'apprenti passe l'examen de fin d'apprentissage. L'examen peut être fractionné.

² Toute personne qui passe avec succès l'examen de fin d'apprentissage reçoit un certificat fédéral de capacité; elle est autorisée à porter le titre de la profession correspondante.

³ Est également admise à l'examen toute personne qui, sans avoir fait l'apprentissage:

- a. A une expérience professionnelle dans la branche concernée d'une durée d'au moins une fois et demie celle de la formation de base, et
- b. Peut apporter la preuve qu'elle a fréquenté l'école professionnelle et l'école d'agriculture, ou l'école professionnelle dans les professions agricoles spéciales, ou encore qu'elle a acquis les connaissances professionnelles d'une autre manière.

⁴ Les examens sont organisés par les organes responsables de la formation professionnelle.

⁵ La Confédération régit la reconnaissance et l'équivalence des formations non agricoles et des formations acquises à l'étranger.

⁶ Aucune taxe n'est perçue pour les examens ni pour les examens de rattrapage organisés dans le cadre de la formation de base.

Art. 9a

Abrogé

Art. 10

C. Perfectionnement
I. Objectif, formes et organisation

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle créent des possibilités de perfectionnement; celles-ci doivent permettre aux personnes exerçant une profession de parfaire leurs connaissances et de les adapter à l'évolution économique, technique, sociale et écologique.

² Le perfectionnement comprend notamment des cours, des séminaires, des conférences, des visites d'expositions, ainsi que la participation à des concours, des voyages et des séjours d'études.

³ D'autres possibilités de perfectionnement sont offertes notamment par les écoles professionnelles, les écoles d'agriculture, les écoles spécialisées, les technicums et les écoles d'ingénieurs ETS ainsi que les centres et services de vulgarisation et les organisations professionnelles.

*Art. 10a*II. Ecoles
spécialisées

¹ Les écoles spécialisées dispensent à des personnes ayant terminé leur formation agricole de base, des connaissances notamment dans des domaines techniques, économiques, sociaux et écologiques, leur permettant d'acquérir une qualification dans un domaine spécialisé ou de diriger une exploitation. Elles assurent également la préparation aux examens professionnels et aux examens de maîtrise.

² Les écoles spécialisées doivent être reconnues par la Confédération.

*Art. 10b*III. Ecoles de
chefs d'explo-
itation

¹ Les cours donnés par les écoles de chefs d'exploitation ont pour but d'approfondir et de compléter la formation de base ainsi que de préparer les candidats aux examens de maîtrise.

² Ces écoles doivent être reconnues par la Confédération.

*Art. 10c*IV. Examens
professionnels

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent organiser des examens professionnels.

² Ces examens doivent établir si le candidat possède les connaissances techniques et le savoir-faire nécessaires pour occuper un poste de chef ou exercer une activité professionnelle exigeant une qualification élevée.

³ La Confédération règle l'admission aux examens et surveille leur exécution.

⁴ Toute personne qui passe avec succès l'examen professionnel est habilitée à porter le titre de sa profession complété du terme «brevet fédéral».

*Art. 10d*V. Examens de
maîtrise

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle organisent les examens de maîtrise. Ils peuvent confier cette tâche à une commission.

² Les examens de maîtrise doivent établir si le candidat est capable de diriger de façon indépendante une exploitation agricole ou une entreprise rattachée à une profession spéciale.

³ La Confédération règle l'admission aux examens et surveille leur exécution.

⁴ Toute personne qui passe avec succès cet examen reçoit le diplôme fédéral de maîtrise; elle est autorisée à se prévaloir du titre de maître ou à compléter son titre par l'adjectif «diplômé».

Art. 10e

VI. Technicums
et écoles
techniques
supérieures

¹ Les organes responsables de la formation professionnelle peuvent créer des technicums et des écoles techniques supérieures (écoles d'ingénieurs ETS) pour la profession d'agriculteur, les professions agricoles spéciales ainsi que les domaines apparentés; ils en assurent le fonctionnement.

² Les technicums et les écoles d'ingénieurs ETS dispensent les connaissances et le savoir-faire nécessaires à l'exercice, dans les règles de l'art, des professions agricoles techniques et des professions agricoles techniques supérieures ainsi que des domaines apparentés, en Suisse et à l'étranger.

³ Les technicums et les écoles d'ingénieurs ETS doivent être reconnus par la Confédération. Le département arrête les conditions à remplir pour la reconnaissance. Il réglemente les branches enseignées et la durée des études, le matériel didactique, les exigences à remplir par les enseignants, les conditions d'admission et de promotion ainsi que les examens finaux.

⁴ Toute personne qui passe avec succès l'examen final d'un technicum ou d'une école d'ingénieurs ETS est autorisée à porter le titre fixé par la Confédération.

Art. 11

D. Vulgarisation

¹ La vulgarisation a pour but d'aider les personnes exerçant une activité dans le secteur agricole à résoudre les problèmes spécifiques à leur profession et à s'adapter aux changements.

² Dans ce but, les organes responsables de la formation professionnelle peuvent créer des services de vulgarisation dont ils assurent le fonctionnement; ceux-ci élaborent notamment de la documentation permettant aux intéressés de prendre des décisions et leur offrent des possibilités de perfectionnement.

³ La Confédération soutient les services de vulgarisation. D'entente avec les cantons, elle peut aussi accorder son soutien à des services privés de vulgarisation.

⁴ La Confédération peut soutenir des centres de vulgarisation ou en créer elle-même et en assurer le fonctionnement; ceux-ci assistent les services de vulgarisation dans l'accomplissement de leurs tâches.

⁵ Les services et les centres de vulgarisation collaborent avec les autres institutions de formation, les stations de recherches agronomiques, la vulgarisation en économie familiale rurale, les organisations de jeunesse rurale et autres organismes.

Art. 11a

Abrogé

Art. 12

E. Formation et perfectionnement des enseignants et des vulgarisateurs

¹ La Confédération fixe les exigences minimales que doivent remplir les maîtres d'apprentissage, les enseignants, les experts aux examens ainsi que les vulgarisateurs qui exercent leur activité dans le domaine de la formation professionnelle agricole.

² Les enseignants et les vulgarisateurs sont tenus de perfectionner leurs connaissances techniques et pédagogiques.

Art. 12a et 12b

Abrogés

Art. 13

F. Recherches sur la formation professionnelle

La Confédération encourage les recherches sur la formation professionnelle agricole.

Art. 14

G. Aides financières et indemnités
I. Principe

La Confédération encourage la formation professionnelle en allouant des aides financières et des indemnités. Elle règle les conditions d'octroi, fixe les taux de contribution et détermine les frais imputables.

Art. 15

II. Détail des taux de contribution

¹ La Confédération verse aux organes responsables de la formation professionnelle des contributions couvrant 50 pour cent au plus des dépenses reconnues concernant:

- a. La formation professionnelle de base;
- b. Le perfectionnement au sens des articles 10 à 10c;
- c. La vulgarisation en dehors des zones de montagne;
- d. La formation et le perfectionnement des enseignants et des vulgarisateurs;
- e. La recherche sur la formation professionnelle.

² La Confédération verse aux organes responsables de la formation professionnelle des contributions couvrant 75 pour cent au plus des dépenses reconnues concernant:

- a. La vulgarisation dans les zones de montagne;
- b. Les écoles importantes sur le plan intercantonal;
- c. Les technicums et les écoles d'ingénieurs ETS.

³ La Confédération verse des contributions pouvant couvrir la totalité des dépenses reconnues concernant:

- a. Les centres de vulgarisation;
- b. L'organisation de cours obligatoires de perfectionnement des enseignants (art. 10, 2^e al.) ainsi que la participation à de tels cours.

⁴ La Confédération verse des contributions couvrant 35 pour cent au plus des dépenses reconnues concernant:

- a. Les frais de construction, d'agrandissement et de transformation de bâtiments;
- b. L'équipement des bâtiments.

⁵ La Confédération contribue à la couverture des dépenses occasionnées par l'achat de matériel didactique jusqu'à concurrence de 25 pour cent du prix de revient. Il en va de même pour le matériel nécessaire à l'organisation de l'enseignement et pour les autres documents utiles à la formation professionnelle.

Art. 15a

L'Assemblée fédérale fixe, dans le cadre du budget annuel, le montant maximum des crédits d'engagement réservés aux dépenses effectuées en application de l'article 15, 4^e alinéa.

Art. 15b à 15d

Abrogés

Titre huitième: Protection juridique et dispositions pénales

Art. 112a

2a. Usurpation
de titres

¹ Celui qui aura, intentionnellement, usurpé un titre au sens des articles 9, 2^e alinéa, 10c à 10e, sans avoir subi avec succès les examens correspondants, sera puni des arrêts ou de l'amende.

² En cas de soupçon justifié d'infraction, les organes responsables de la formation professionnelle sont tenus de porter plainte.



II

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

34985

Message concernant la modification de la loi sur l'agriculture, 1ère partie: Politique agricole avec des paiements directs compensatoires 2ème partie : Formation professionnelle du 27 janvier 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.010
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.03.1992
Date	
Data	
Seite	1-139
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 890

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.