

Rapport des commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1982

du 14 avril 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Le présent rapport doit vous renseigner sur les résultats les plus importants que le contrôle courant des activités administratives a permis d'obtenir l'an passé, à savoir sur la partie des tâches des commissions de gestion qui ne consiste pas à examiner les rapports de gestion du Conseil fédéral et des Tribunaux fédéraux, mais à «examiner et surveiller spécialement l'activité de l'administration fédérale et des organes judiciaires» (art. 47^{ier}, 1^{er} al. de la loi sur les rapports entre les conseils).

La commission du Conseil des Etats s'est tout particulièrement occupée des erreurs qui affectaient l'indice des prix à la consommation, puis des mensurations cadastrales et de la réforme de la mensuration cadastrale officielle, enfin, de l'aide en matière d'investissements aux régions de montagne, surtout des frais causés par l'établissement des conceptions du développement.

Quant à la commission du Conseil national, elle vous expose – outre les rapports d'inspection déjà publiés et le résultat de son enquête complémentaire concernant l'état du personnel de l'Administration fédérale des douanes – surtout les résultats de son enquête sur la recherche faite par la Confédération dans le domaine de l'agriculture dite biologique. Elle en est arrivée à la conclusion que la recherche exécutée dans ce domaine l'est dans l'intérêt public et qu'elle devrait – comme du reste celle qui est exécutée sur le plan de la production agricole dite intégrée – être encore davantage encouragée.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

14 avril 1983

Au nom des Commissions de gestion:

Les présidents,

A. Dobler, conseiller aux Etats

J.-P. Delamuraz, conseiller national

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur ses inspections

1 Vue d'ensemble

L'interpellation de la commission relative à la question de la *radiodiffusion par satellite* et de la *conception générale des médias*, pendante depuis l'année précédente, a été traitée par le Conseil des Etats lors de la session d'été 1982 (cf. BO E 1982, 226s.). En l'occurrence, la commission a prié le Conseil fédéral de déterminer de manière encore plus précise si les bases juridiques actuelles permettant d'instituer en Suisse la radiodiffusion par satellite sont réellement suffisantes. En outre, elle a insisté sur le fait que l'affaire n'a pas un caractère urgent et sur les conséquences qu'aurait pour la presse la publicité supplémentaire faite par le canal de ce nouveau mode de diffusion.

Des contrôles subséquents, qui sont encore en voie d'exécution, ont été effectués par la commission en complément du rapport sur la réorganisation de l'acquisition d'armement (FF 1981 I 344) ainsi que des inspections faites auprès de l'Office fédéral des assurances sociales et de l'Office fédéral des transports.

Une visite a été consacrée à la *Section des affaires culturelles et de l'UNESCO* de la Direction des organisations internationales du Département des affaires étrangères. Ce service s'occupe des affaires relevant de la politique culturelle suivie par la Confédération hors de nos frontières et fait part au gouvernement suisse et aux organisations exerçant leur activité à l'intérieur du pays des desiderata des pays étrangers. A cet effet, la section entretient des contacts avec les milieux de notre pays s'occupant de questions culturelles et de la formation. Elle conseille le gouvernement lorsqu'il s'agit de prendre des mesures sur le plan de la politique culturelle hors de nos frontières et aide, dans certains cas, à réaliser des projets d'ordre culturel ayant une importance pratique. Dans ce dernier cas, il s'agit uniquement de combler certaines lacunes, par exemple là où la Fondation Pro Helvetia n'exerce pas son activité. Pour l'essentiel, la section n'a d'autre tâche que de procurer des informations.

L'*Office fédéral de la protection de l'environnement* a donné à la commission une impressionnante vue d'ensemble de ses multiples activités. Cet office est contraint dans une mesure particulièrement large de coopérer avec de nombreux services fédéraux qui, dans l'accomplissement de leurs tâches, doivent satisfaire aux exigences de la protection de l'environnement, ainsi qu'avec divers services cantonaux et de nombreuses entreprises. Souvent, l'Office

fédéral de la protection de l'environnement exerce principalement des fonctions de consultation ou de centre d'initiative.

Le principal problème qui se pose à l'*Administration fédérale des contributions* est toujours celui du recrutement de personnel qualifié (et non le plafonnement des effectifs). C'est pourquoi il faut enregistrer des retards dans l'examen des comptabilités de contribuables aussi bien en ce qui concerne les droits de timbre que pour l'impôt sur le chiffre d'affaires. L'organisation de l'Administration des contributions et les moyens dont elle dispose pour diriger ses affaires sont l'objet de réexamens constants aux fins d'aménager de manière adéquate ses activités. La structure d'âge déséquilibrée du personnel date de l'époque de la suppression de l'impôt sur les bénéfices de guerre, qui a entraîné une réduction des effectifs à la fin de la seconde guerre mondiale et, partant, empêché le recrutement de nouveaux collaborateurs durant un certain temps.

L'*Office fédéral de l'énergie* a vu l'effectif de son personnel passer de moins de 30 à plus de 110 de 1974 à 1982. Le volume des tâches qu'il assume s'est cependant accru de manière plutôt supérieure à l'augmentation de l'effectif du personnel. C'est surtout le contrôle de la sécurité des installations nucléaires qui impose à l'office un surcroît de travail. Une section nouvellement créée de la division principale compétente a pour tâche d'examiner les aptitudes du personnel et l'organisation des centrales nucléaires. Cela doit permettre d'accorder toute l'attention nécessaire à la complémentarité homme machine. La procédure d'autorisation relative à la création de nouvelles centrales occupe aussi fortement l'office. Les requêtes présentées par un grand nombre de citoyens au cours de la procédure d'autorisation ont causé un surcroît de travail inattendu. Dans le cas de la procédure de délivrance de l'autorisation générale pour la centrale de Kaiseraugst, il a fallu utiliser le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale comme réponse aux opposants.

La *Division du contentieux* de la Direction générale des PTT est le service interne de consultation juridique ainsi que l'étude d'avocats des PTT. Dans le cadre de la procédure administrative, elle prépare les décisions sur recours à l'intention de la Direction générale. En outre, elle doit représenter les PTT à l'extérieur dans la mesure où il s'agit d'affaires juridiques. Sur le plan de la législation, il lui incombe de préparer la révision de la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique et d'exprimer son avis sur des ordonnances du Conseil fédéral qui touchent les PTT. Les directions d'arrondissement des PTT n'occupent pas de juristes. Les affaires juridiques y sont traitées par des fonctionnaires des secrétariats d'arrondissement d'après les instructions de la Division du contentieux de la Direction générale.

On trouvera ci-après des renseignements détaillés sur les inspections faites auprès de la *Direction fédérale des mensurations cadastrales* ainsi qu'au sujet de l'*indice suisse des prix à la consommation* et de l'*aide en matière d'investissement aux régions de montagne*.

2 Direction des mensurations cadastrales

21 Motifs et mode de procéder

Lors de l'examen du rapport de gestion sur l'année 1981, la Commission de gestion s'est achoppée à quelques questions relatives à l'activité de la Direction des mensurations cadastrales et a chargé la section compétente de procéder à une inspection auprès de ce service fédéral. La section a demandé des informations approfondies sur les activités en cause, a fait une visite d'inspection auprès de la Direction des mensurations cadastrales et posé à ce service, ainsi qu'à d'autres offices fédéraux intéressés, une série de questions supplémentaires. Après avoir apprécié les réponses obtenues, la section a consigné ses impressions et établi le présent rapport. Celui-ci a été approuvé par la commission dans sa séance du 14 avril 1983.

22 Constatations

221 Tâche

La mensuration cadastrale officielle est un moyen d'assurer la tenue du registre foncier. Les bases légales y relatives sont fournies par l'article 950, 1^{er} alinéa, du code civil (CC). En vertu de cette disposition, «l'immatriculation et la description de chaque immeuble au registre foncier s'opèrent d'après un plan dressé, dans la règle, sur la base d'une mensuration officielle».

Selon le 2^e alinéa de l'article précité, le Conseil fédéral décide d'après quels principes le levé de ces plans aura lieu. En conséquence, presque toutes les questions techniques touchant la mensuration officielle sont réglées par des normes juridiques au niveau de l'ordonnance. Les divers objets de l'abornement et de la mensuration parcellaire sont en particulier énumérés dans l'instruction pour l'abornement et la mensuration parcellaire du 19 décembre 1919.

En vertu de l'article 39 du titre final du CC, les frais de mensuration du sol sont supportés en majeure partie par la Confédération. L'exécution de l'œuvre de mensuration selon les principes établis par la Confédération et sous sa surveillance incombe toutefois aux cantons. La Confédération se réserve il est vrai le droit d'assumer la direction des travaux et la haute surveillance. La direction des travaux implique que la Confédération définit les exigences tech-

riques posées en matière de mensuration cadastrale et participe également à l'adjudication des travaux de mensuration. La haute surveillance s'exerce sous forme d'un examen des activités cantonales sur les plans technique et financier, ainsi qu'en vertu de la réglementation de la formation professionnelle des géomètres et de l'approbation des règlements sur les honoraires et les tarifs. Cette surveillance très étendue doit permettre de sauvegarder les intérêts financiers de la Confédération et d'assurer une exécution des travaux de mensuration également répartie sur l'ensemble du territoire.

222 Etat actuel

Le premier plan général d'exécution de la mensuration cadastrale en Suisse prévoyait un laps de temps de cinquante ans pour l'exécution des travaux de mensuration. Ceux-ci auraient dû être terminés en 1976. Or cela n'a pas été possible. A titre de raisons justifiant le retard, on invoque tout d'abord la seconde guerre mondiale, les conditions de rétribution des géomètres temporairement mauvaises, puis le manque de personnel durant la période d'essor économique ou l'obligation d'attendre que certains remembrements parcellaires aient été exécutés. En outre, il convient de mentionner que les frais causés par la vérification des mensurations exécutées antérieurement se sont accrus de manière extraordinairement forte. Si l'exécution des travaux devait être poursuivie au rythme observé de 1912 à 1978, il faudrait compter avec un délai de 40 à 50 ans jusqu'à l'achèvement de tous les travaux de mensuration parcellaire. Actuellement, ces travaux sont terminés pour les deux tiers de la surface à mesurer.

223 Programme d'achèvement de la mensuration cadastrale officielle

En 1980, la Direction fédérale des mensurations cadastrales a par conséquent établi, de concert avec les offices cantonaux compétents, un programme prévoyant une première mensuration de la Suisse jusqu'en l'an 2000. Ensuite, une deuxième mensuration sera exécutée pour toutes les régions qui disposent d'un cadastre établi au siècle dernier. Les dépenses que causera l'exécution de ce programme se monteront à environ 1,2 milliard de francs, dont 700 millions seront à la charge de la Confédération. Durant les années 1987 à 1995, il faudrait par conséquent doubler les contributions annuelles de la Confédération. Or, compte tenu de la situation financière actuelle de l'Etat fédéral, il est douteux qu'il soit possible d'obtenir ces augmentations de crédits. A vrai dire, les frais de mensuration devraient aussi pouvoir être réduits. C'est ainsi qu'il convient d'adapter la précision des mensurations à

l'importance économique de la région. Grâce au procédé dit de l'orthophoto, qui est actuellement l'objet d'un essai étendu dans le canton des Grisons, il est possible, en redressant de manière appropriée les vues aériennes d'une région, d'établir une restitution à l'échelle. Dans certaines régions, ce procédé doit permettre de réduire les dépenses de plus de 30 pour cent.

Le Conseil fédéral a approuvé le programme précité le 21 octobre 1981, en réservant les possibilités financières de la Confédération, et a exigé qu'on utilise à fond les moyens d'adapter les frais de mensuration au degré d'intensité de l'utilisation du sol ainsi que les possibilités de recourir à des méthodes de mensuration permettant d'abaisser les frais.

224 Réforme de la mensuration cadastrale officielle

Indépendamment du programme d'achèvement, on envisage une réforme de la mensuration cadastrale. Comme les besoins se sont modifiés depuis l'adoption du code civil, l'actuel cadastre juridique doit être transformé en un cadastre polyvalent, qui servirait à un plus large cercle d'utilisateurs de système d'information se référant au territoire. L'idée qui est à la base de la réforme est de pouvoir lire sur une carte fondamentale, régulièrement mise à jour, des informations de diverse origine, se rapportant au territoire, de manière à éviter de devoir tenir comme aujourd'hui plusieurs sortes de plans, avec tous les doubles emplois que cela comporte pour la mise à jour de ces documents. La mensuration cadastrale officielle doit améliorer ses prestations de service à l'économie, à l'administration et aux particuliers. Il faut donc qu'elle soit mise au service de tous les domaines de l'activité technique, dont les données se rapportant au territoire peuvent être classées géographiquement d'une manière précise par l'indication de la situation et de l'altitude (coordonnées). C'est pourquoi la mensuration cadastrale officielle doit être axée sur un système d'information se rapportant au territoire et pouvoir être intégrée à un tel système sur le plan de l'organisation. A titre de tâche première, le mensuration cadastrale officielle proprement dite doit recueillir et gérer un fonds de données de base pouvant être complété par d'autres données correspondant à leurs besoins, par les soins d'autres services fédéraux ou cantonaux.

Sur le plan fédéral, on ne prévoit pas l'établissement d'un système d'informations généralisé. Au contraire, ce n'est qu'au niveau des communes ou tout au plus du canton que la création de systèmes d'informations se rapportant au territoire se justifierait. A l'avenir, ces collectivités publiques devront être, par exemple, en mesure d'intégrer dans les plans fournis par la mensuration cadastrale officielle les données à la propriété, qui ont actuellement une importance beaucoup plus grande que ce n'était le cas autrefois.

Ces données (p. ex. celles du plan d'alignement ou celles qui touchent les zones d'affectation) seraient recueillies par les cantons ou par les communes. En outre, l'Office fédéral de statistique se propose de procéder sur le plan national à une enquête portant sur les modes d'affectation du sol afin d'établir une statistique des divers territoires et zones. A cet effet, il a défini 37 catégories d'affectation du sol qu'il y a lieu de distinguer les unes des autres.

Selon la conception générale de la réforme de la mensuration cadastrale officielle, cette mensuration doit se limiter à mettre à disposition les données fondamentales nécessaires à l'établissement de systèmes d'informations se rapportant au territoire. Les indications fournies par les services administratifs assurent que l'extension du fonds de données de base, comparativement aux données actuellement recueillies et gérées par la mensuration cadastrale officielle, resterait dans des limites acceptables. Ainsi les tâches de coordination conférées en l'occurrence à la Confédération ne devraient pas imposer une lourde charge. Dans ces conditions, la Confédération n'aurait pas à assumer de nouvelles tâches, ni à fournir des prestations supplémentaires d'ordre financier ou sur le plan du personnel.

La conception générale précitée offre la possibilité d'étendre la mensuration cadastrale officielle au-delà des seuls besoins du registre foncier. Le fonds des données de base doit en effet être conçu de telle sorte que tous les secteurs connexes puissent mettre en rapport leurs propres données avec les informations fournies par la mensuration cadastrale. A noter que le champ d'activité de la Direction fédérale des mensurations cadastrales n'en serait pas étendu. L'extension éventuelle des tâches dans ce domaine ne pourrait avoir lieu que volontairement sur le plan cantonal ou sur le plan communal.

La réforme doit consister à épuiser toutes les possibilités d'utiliser le traitement électronique des données. Cette nouvelle technique est déjà largement mise à profit dans les bureaux privés des géomètres. Il ne s'agit plus qu'à veiller à obtenir, par l'adoption de prescriptions fédérales minimums, que la fiabilité de la mensuration cadastrale continue d'être assurée et que les données des divers systèmes d'informations restent compatibles.

On n'a pas encore déterminé jusqu'ici quelles sont les bases légales dont il faudrait disposer pour établir un cadastre polyvalent. La plupart des besoins qu'il s'agirait de couvrir avec le système d'informations se rapportant au territoire, tombent dans le champ de compétence fédérale déjà établie (p. ex. aménagement du territoire, protection des eaux, agriculture, améliorations foncières). La réforme de la mensuration cadastrale officielle doit en tout cas rester dans les limites tracées par la constitution en vigueur. Il importe qu'elle soit réalisée avec un minimum de modifications

apportées au droit actuel. – Ces questions sont traitées dans le cadre de la conception détaillée.

225 **Organisation de la mensuration cadastrale sur le plan fédéral**

La Direction fédérale des mensurations cadastrales relève – comme d'ailleurs l'Office du Registre foncier – de l'Office fédéral de la justice et, partant, du Département fédéral de justice et police. Elle entretient des relations avec de nombreux autres services qui sont intéressés aux résultats des mensurations cadastrales (p. ex. l'Office fédéral de l'aménagement du territoire ou l'Office fédéral des améliorations foncières). Des rapports particulièrement étroits existent avec l'Office fédéral de la topographie. Les plans de la mensuration cadastrale se fondent en effet sur les données établies par l'Office fédéral de la topographie (triangulation du 1^{er}, 2^e et 3^e ordre). Cet office assure en outre la vérification technique de la triangulation du 4^e ordre exécutée par les géomètres du Registre foncier ainsi que du plan d'ensemble de la mensuration cadastrale officielle. Mentionnons pour finir que les services aériens des deux offices se prêtent mutuellement aide en prenant l'un pour l'autre des vues aériennes.

Ces points communs ont engagé le professeur H. Matthias, de l'EPF de Zurich, à proposer de réunir en une seule unité d'exploitation l'Office fédéral de la topographie et la Direction des mensurations cadastrales et de les intégrer ainsi dans le même département. La Direction des mensurations cadastrales a l'intention de faire examiner de plus près cette question dans le cadre de l'étude de la conception de détail de la réforme de la mensuration cadastrale officielle par l'Office fédéral de l'organisation. A ce sujet, elle précise qu'une telle réorganisation comporterait autant d'inconvénients qu'elle apporterait d'avantages. Les principaux avantages qu'on pourrait en attendre découleraient d'une utilisation plus souple du personnel et des effets de rationalisation obtenus sur le plan administratif. En revanche, les deux services ont des tâches tout à fait différentes. Alors que l'Office fédéral de topographie s'occupe presque exclusivement de production, la tâche de la Direction des mensurations cadastrales consiste surtout à surveiller l'activité des services des cantons et des associations professionnelles intéressés. En outre, la Direction des mensurations cadastrales est fortement liée par son mandat de droit civil à l'Office fédéral du registre foncier et à l'Office fédéral de la justice. Le transfert de cette direction au Département militaire fédéral créerait tout autant de problèmes que l'attribution de l'Office fédéral de la topographie – qui travaille surtout pour l'armée – à un département de caractère civil.

Dans le cadre de son inspection, la Commission de gestion a reçu des renseignements très étendus sur de nombreuses questions qui ne sauraient être abordées dans ce rapport. En l'occurrence, elle a eu une bonne impression de la manière dont le service est dirigé et de la façon dont il assume ses tâches. Elle a en premier lieu cherché à déterminer si l'activité qu'exerce actuellement la Direction des mensurations cadastrales correspond encore au mandat donné par le code civil. Elle n'a sur ce point pas constaté de dépassement de ses attributions. Sans doute l'instruction du Conseil fédéral de 1919 va-t-elle un peu plus loin que cela ne serait nécessaire aujourd'hui, mais la base juridique est suffisante. A cet égard, il y a lieu de préciser que l'utilisation des plans par des tiers (aussi bien des services officiels fédéraux ou cantonaux que des entreprises privées et des particuliers) dépasse le but de caractère juridique visé par la mensuration cadastrale officielle. A bon droit, la Direction des mensurations cadastrales essaie de déterminer ces besoins et de trouver des solutions permettant de fournir les meilleures prestations de services possibles. On ne saurait reprocher à cette direction que cela se produise en un moment où la mensuration cadastrale accuse, dans notre pays, un fort retard par rapport au programme initialement prévu.

La Direction des mensurations cadastrales a, pour sa part, mis elle-même en évidence certains points critiques. Il faudrait par exemple que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons établisse clairement pour tous les domaines partiels de l'activité les principales responsabilités, ce qui n'est pas le cas actuellement, surtout dans le domaine de la tenue des données cadastrales. La prescription précisant que la Confédération supporte en majeure partie les frais de la mensuration cadastrale, correspond au principe voulant que l'Etat fédéral honore les obligations qu'il impose aux cantons. En revanche, cela a pour conséquence que l'unité nécessaire entre compétence effective et financement n'est plus assurée. Il importera d'examiner encore ces questions de plus près. On peut également concevoir qu'il y aurait moyen de réduire l'intensité de la surveillance de la Confédération si les charges financières étaient réparties d'une autre manière.

Un obstacle de taille qui s'oppose à un rapide achèvement de l'œuvre de mensuration cadastrale en Suisse est la tendance des géomètres à faire preuve de perfectionnisme. Déjà au cours de la formation des géomètres, on pose des exigences élevées quant à l'exactitude et à la fiabilité des mensurations. C'est pourquoi la Direction des mensurations cadastrales doit exiger instamment des cantons et des géomètres qu'ils agissent de manière conforme aux exigences de l'économie et se bornent à viser à l'optimum prati-

quement réalisable. La Direction des mensurations cadastrales assure de façon crédible que l'introduction du traitement électronique des données n'implique aucun travail supplémentaire sur le plan de la mensuration cadastrale officielle et permet d'accroître non la précision mais la fiabilité et la constance de l'œuvre de mensuration.

232 Remarque touchant l'organisation de la mensuration cadastrale sur le plan fédéral

L'inspection n'a pas permis de déceler de graves défauts qui auraient exigé une réorganisation immédiate de la mensuration cadastrale sur le plan fédéral. La coordination entre les divers services intéressés (p. ex. lors de réunions parcellaires de forêts, de remembrements parcellaires agricoles et dans le cas de levés de plans cadastraux pour le registre foncier) doit cependant être assurée par des relations directes et permanentes.

La proposition relative à une intégration de la Direction des mensurations cadastrales à l'Office fédéral de la topographie mérite d'être examinée de plus près, ce qui pourrait être fait par l'Office fédéral de l'organisation dans le cadre de la conception de détail s'appliquant à la réforme de la mensuration cadastrale officielle.

233 Remarques touchant la réforme de la mensuration cadastrale officielle

Le contrôle de la gestion des services administratifs par les Commissions de gestion des conseils législatifs porte naturellement sur le passé, mais ne s'étend pas aux intentions de l'administration touchant leur activité future. Toutefois, dans la mesure où l'inspection permet de constater certaines innovations prévues, il est judicieux qu'elle détermine selon quels points de vue elle pense devoir apprécier ces innovations à une époque ultérieure.

Dans le cas de la réforme de la mensuration cadastrale officielle, il sera important – comme pour beaucoup d'autres projets – que les besoins soient déterminés de manière approfondie selon les prestations de services à fournir dans le futur. Aussi ne doit-on prendre actuellement que les dispositions qui paraissent être indispensables et vraiment adéquates. En appréciant l'utilité de la réforme, il ne faut pas seulement se fonder sur les besoins annoncés par les services intéressés, mais aussi pondérer soigneusement les besoins mis en évidence.

Il y a lieu d'examiner avec un soin particulier la question suivante: les bases légales sur lesquelles se fonderait un cadastre polyvalent sont-elles suffisantes? Jusqu'ici la mensuration cadastrale officielle avait à exécuter des tâches strictement définies par le code civil, à savoir assumer une fonction auxiliaire permettant

d'établir et de tenir à jour le registre foncier. Il paraît douteux que la Confédération puisse s'adjudger de nouvelles attributions en l'occurrence au-delà de la compétence d'assurer la coordination nécessaire. Quant à la nouvelle teneur des plans, il faudra déterminer quels effets elle aura sur les plans cadastraux. L'inscription des restrictions de droit public apportées à la propriété ne pourra guère avoir le caractère contraignant qui vaut pour la délimitation des biens-fonds. C'est la raison pour laquelle il ne sera guère possible de réaliser avec suffisamment de fiabilité la transformation du cadastre juridique actuel en un cadastre polyvalent. Cela n'enlève rien, toutefois, à l'utilité de données supplémentaires, qui ne saurait être contestée.

C'est l'intégration dans le système polyvalent des données détaillées intéressant la statistique des territoires et zones, telle que la projette l'Office de statistique, qui est la moins proche des tâches de la Direction des mensurations cadastrales. Il faut qu'elle soit légitimée par une autre tâche de la Confédération (notamment par l'aménagement du territoire).

C'est pourquoi il importe d'examiner avec soin les possibilités d'intégrer cette nouvelle catégorie de données dans un cadastre polyvalent. Il ne faudrait en tout cas pas exiger en l'occurrence la précision requise des levés de plans par les géomètres. Etant donné que les genres d'utilisation du sol se modifient fréquemment au cours des ans sans que les changements d'affectation soient annoncés, la mise à jour du cadastre des données touchant la statistique des territoires et des zones causerait des dépenses importantes.

Selon les indications de la Direction des mensurations cadastrales, la mensuration cadastrale officielle ne fournira aux cantons et aux communes qu'un cadre d'ordre général qu'ils pourront compléter au fur et à mesure, suivant l'ordre de priorités qu'ils se seront fixé. La Confédération se bornerait à imposer aux cantons les mêmes exigences minimales quant à l'organisation du système d'informations, exigences qui sont nécessaires pour garantir une exécution uniforme des tâches dans toute la Suisse. Il faut donc veiller à établir les frais que cette prestation de services causerait. Indiscutablement, il y a lieu d'établir entre les divers systèmes de cadastres existant sur le plan fédéral et dans les cantons la compatibilité nécessaire. Celle-ci ne devrait pas, selon les assurances données par la Direction des mensurations cadastrales, imposer des charges disproportionnées à la Confédération. Cette direction devrait elle-même ne rien faire de plus que ce qui est nécessaire pour assurer la mensuration cadastrale. Les relevés supplémentaires devraient être exécutés par les cantons ou, selon les cas, par les autres services fédéraux intéressés. En l'occurrence, il faudrait naturellement veiller à ce que les intérêts de la défense nationale ne soient en rien touchés sur le plan du maintien du secret.

Dans l'ensemble, une question se pose encore: Comment peut-on empêcher que la Direction des mensurations cadastrales et les autres services intéressés ne se laissent entraîner à choisir des solutions perfectionnistes qui, de fil en aiguille, finiraient par causer des dépenses d'une utilité contestable?

24 Recommandations

241 La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de reconsidérer les bases légales de la mensuration cadastrale officielle dans le cadre de la réforme envisagée et de les aménager de telle manière que le champ des tâches de la Direction fédérale des mensurations cadastrales soit limité au strict nécessaire.

242 Le Conseil fédéral a été prié de remettre en temps voulu à la Commission de gestion le rapport relatif à la conception détaillée de la réforme de la mensuration cadastrale officielle.

243 L'Office fédéral de l'organisation a été invité à remettre à la Commission de gestion une fois que la conception de détail sera définitivement établie, son avis sur la réforme de la mensuration cadastrale et, plus spécialement, sur la question de la réunion de la Direction fédérale des mensurations cadastrales à l'Office fédéral de la topographie.

3 Indice suisse des prix à la consommation

31 Procédure

En automne 1981, on apprit que l'indice suisse des prix à la consommation était faussé par un indice trop élevé du sous-groupe «fruits et légumes». Les Commissions de gestion des deux conseils s'occupèrent de cette erreur lors de l'examen du rapport de gestion 1981. La Commission du Conseil des Etats chargea sa section compétente de procéder à une inspection, d'examiner plus en détail cette affaire, de déterminer les causes des erreurs constatées ainsi que les responsabilités, et enfin de remédier aux défauts affectant la méthode de calcul.

La section se rendit à la Division de la statistique sociale de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) pour interroger les chefs compétents. Elle étudia, outre divers autres documents, le rapport de la Commission de statistique conjoncturelle et sociale (CSCS), établi le 7 septembre 1982 à l'intention du Conseil fédéral, concernant l'examen de la méthode utilisée pour calculer l'indice suisse des prix à la consommation, ainsi que le passage à une autre méthode. Elle s'appuya sur ces documents pour discuter les questions encore en suspens avec le directeur de l'office et quelques-uns de ses colla-

borateurs. En fin de compte, elle s'est entretenue avec le chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) et a établi le présent rapport lors de sa séance du 21 février 1983.

32 Constatations

321 L'indice suisse des prix à la consommation

- 321.1 *But.* L'indice doit, en tant qu'indice mensuel global, permettre de mesurer les variations de prix des marchandises et services particulièrement importants pour les ménages privés. Il faut par conséquent qu'il indique dans quelle mesure le coût moyen de la vie a augmenté ou baissé par suite de variations de prix.
- 321.2 *Détermination de l'indice.* Le calcul mensuel du niveau de l'indice est effectué par la Division de la statistique sociale de l'OFIAMT. A cet effet, ce service se fonde sur une corbeille de marchandises déterminées et applique une méthode élaborée par la CSCS et approuvée sans modification par le Conseil fédéral.
- 321.21 L'indice suisse porte sur environ 1500 rubriques de marchandises et prestations de services. L'OFIAMT recueille périodiquement (en partie mensuellement, par trimestre ou par semestre), les données d'une part directement auprès de plus de 3000 détaillants et, d'autre part, indirectement en recourant à l'aide de quelque 130 offices communaux. Les informateurs choisissent chaque fois dans les rubriques prescrites les articles les plus vendus. L'OFIAMT détermine si les prix observés sont vraisemblables. Des contrôles supplémentaires sont exécutés au moyen d'un programme d'ordinateur. Lorsque des données s'écartent fortement de la moyenne, on vérifie au besoin leur exactitude en demandant des précisions.
- 321.22 La méthode de mathématique statistique dite des variations moyennes de prix par rapport à l'enquête précédente a été appliquée sans modification depuis 1949 jusqu'à décembre 1982. Outre les loyers, seuls les produits alimentaires ont été soumis à une autre méthode de calcul. Lors de la révision de l'indice, qui a eu lieu en septembre 1977, ces produits ont été placés sur le même pied que les autres biens de consommation et prestations de services (à l'exception des loyers).
- 321.3 *L'indice en tant que grandeur de référence.* La multiplicité de l'offre des biens offerts sur le marché, les modifications subies par la qualité des marchandises et des prestations de services, les changements qui interviennent dans les habitudes de consommation, les différences qu'accuse le comportement individuel de l'acheteur (notamment sa réaction aux variations de prix saisonnières et courantes) ne sont que quelques-unes des raisons qui s'opposent d'emblée à ce qu'il soit possible de calculer l'évolution du coût de la vie d'une manière objectivement exacte pour chacun et de l'exprimer en un seul pour-cent. Il en résulte que l'indice n'a

que le caractère d'une grandeur de référence, même s'il est déterminé selon les meilleures méthodes.

322 L'indice en tant que résultat de concertation

Même si, en raison de sa nature, l'indice n'a qu'une valeur indicative, il n'en représente pas moins la plus importante des valeurs de référence lors de négociations sur les salaires entre partenaires sociaux. Il a en outre une certaine fonction lors de la conclusion de contrats où sont stipulés des clauses dites de mobilité des prix pour des livraisons à long terme.

Tant le contenu de la corbeille de marchandises et la pondération des diverses rubriques que la méthode statistique de détermination ne sont utilisables dans la vie économique et sociale que dans la mesure où la science met à disposition des bases et des méthodes satisfaisantes et où les partenaires sociaux s'entendent sur le choix de la meilleure solution possible. C'est pourquoi notre indice est le fruit d'une concertation, ce qui explique la division actuelle du travail entre l'OFIAMT et la CSCS. Même si l'OFIAMT a collaboré au sein de la CSCS avec voix délibérative, et y coopère depuis le 1^{er} janvier 1981 de plein droit, il y a lieu de préciser que les principes adoptés par la CSCS ont chaque fois été transmis par l'OFIAMT au Conseil fédéral, qui les a approuvés sans y apporter de modification. C'est dire qu'il s'est établi dans la pratique une division du travail entre la CSCS, qui est l'organe de décision, et l'OFIAMT, l'organe d'exécution. Aux yeux du président de la CSCS, l'OFIAMT continue néanmoins de donner l'impression que grâce aux propositions qu'il peut présenter à la CSCS, il exerce une influence notable sur les décisions de cette commission.

323 Calcul erroné de l'indice

En 1978, c'est-à-dire déjà une année après le passage (ch. 212.2) à la méthode dite des variations moyennes de prix par rapport à l'enquête précédente, on a remarqué des modifications extrêmes dans le cas des indices partiels relatifs aux fruits et aux légumes. On a tout d'abord supposé que la cause en résidait dans des modifications de la qualité ainsi que dans un assortiment qui avait subi de profondes transformations. La méthode suivie depuis 1977 n'a toutefois pas été mise en cause en tant que telle. C'est au cours de l'automne 1981 seulement que de vigoureuses interventions de l'Union suisse des paysans et de l'Union suisse du légume incitèrent les responsables à reconsidérer diverses questions du point de vue scientifique. Les résultats de ce réexamen permirent de conclure que l'erreur devait tenir à la méthode elle-même.

324 La surévaluation est estimée à 2,5 pour cent pour la période de septembre 1977 à juillet 1982

La CSCS a essayé de calculer dans quelle mesure l'indice suisse était surévalué. Or il est impossible de déterminer scientifiquement de manière exacte la surévaluation de l'indice des prix à la consommation. C'est pourquoi il a fallu se contenter de l'évaluer de façon approximative. L'estimation a donné un chiffre de 2,5 pour cent. Ce taux résulte d'une comparaison des chiffres de l'indice que l'on obtient avec l'ancienne et la nouvelle méthode (données obtenues en partie par des séries de tests avec assortiment constant) pour la période s'étendant de septembre 1977 à juillet 1982. La CSCS précise à ce sujet que la différence ainsi estimée ne saurait servir à un calcul rétroactif ni à une correction des séries d'indices des derniers mois ou années. Pour sa part, l'OFIAMT confirme qu'il n'est pratiquement guère possible de faire un calcul rétroactif qui soit fiable. Il serait notamment impossible, selon cet office, de déterminer dans quelle mesure et à quelle époque il a effectivement été tenu compte, dans les calculs de prix, de l'indice trop élevé ainsi que des salaires calculés sur cette base (allocations de renchérissement) et par conséquent si ces hausses ont influé sur l'indice des prix à la consommation.

325 Correction de l'erreur affectant l'indice

Le Conseil fédéral estime qu'il y a lieu de s'en tenir à la simple publication de la surévaluation de 2,5 pour cent. A son avis, outre les doutes touchant la fiabilité scientifique d'un calcul rétroactif de la «véritable» évolution des prix, ce sont surtout des raisons d'ordre politique et économique qui exigent qu'on renonce à calculer rétroactivement l'indice. Il estime que la compensation du renchérissement, qui constitue un élément des négociations relatives aux salaires, relève en principe des responsabilités incombant aux partenaires sociaux. En renonçant à un calcul rétroactif de l'indice, on veut éviter de donner l'impression que l'Etat a l'intention de s'immiscer dans ce domaine.

326 La nouvelle méthode de calcul de l'indice

A la demande du chef du DFEP, la CSCS s'est employée à déterminer quelle méthode de calcul permettrait d'éviter la surévaluation de l'indice enregistré jusque-là. La solution a été trouvée dans la méthode statistique dite des indices élémentaires. Cette méthode n'entraîne pas, comme cela se produisait dans le cas de l'ancienne, de fortes distorsions de l'indice sous l'effet d'importantes variations des prix. En outre, les divers prix notés lors des relevés mensuels des prix pourraient être comparés avec ceux des

périodes correspondantes de l'année précédente, ce qui permettra de procéder à un certain contrôle de la vraisemblance des données.

Selon la méthode utilisée jusqu'ici (méthode des variations moyennes de prix par rapport à l'enquête précédente), les articles qui ont une fonction comparable pour le consommateur, étaient réunis en groupes. On calculait tout d'abord la moyenne des prix annoncés pour les biens de consommation relevant de chaque groupe, puis ces données étaient combinées avec le niveau de l'indice moyen de l'enquête précédente. En revanche, la nouvelle méthode (dite des indices élémentaires) combine déjà les données séparées sur chaque prix annoncé avec celles de l'enquête précédente en un indice et n'établit qu'ensuite des moyennes à partir des séries d'indices. De la sorte chaque indice distinct peut en tout temps être directement rapporté à la modification du prix correspondant en valeur absolue par rapport au niveau de base.

Les experts qui font partie de la CSCS estiment que la nouvelle méthode est meilleure que l'ancienne; en outre, cette nouvelle méthode s'appuie sur le consensus des partenaires sociaux représentés au sein de la commission. L'OFIAMT fait aussi confiance à cette méthode, qui passe pour être conforme aux règles que doit respecter toute méthode pour être applicable à bref délai et utilisable dans la pratique. Le Conseil fédéral s'est rallié à ces considérations et ordonné qu'on applique la nouvelle méthode dès janvier 1983.

En passant à la méthode des indices élémentaires, on reprend le niveau actuel de l'indice, qui devient la base 100 du nouvel indice. Tout en indiquant le taux de surévaluation de l'ancien indice, la nouvelle base crée une situation de départ nette et correcte, se bornant il est vrai à partir de cette base. Simultanément, les coefficients de pondération des diverses rubriques du panier-type (marchandises et prestations de services) seront adaptés dès le 1^{er} janvier 1983 aux résultats les plus récents des comptes des ménages. Ainsi, les bases du calcul de l'indice seront de nouveau mieux en relation avec les nouvelles habitudes des consommateurs.

327 L'indice des prix à la consommation à l'étranger

La réglementation suisse ne constitue pas une exception. A l'étranger aussi, on connaît un indice des prix à la consommation conçu comme un indice fondé sur une entente entre partenaires sociaux. En Autriche, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, les bases sur lesquelles repose l'indice et la méthode de calcul sont élaborées paritairement, d'une façon semblable à celle qui a cours en Suisse. Dans des pays comme la France, où le consensus n'est pas réalisé, on dispose de plusieurs indices, situation qui est à

l'origine de discussions en partie très vives au sein de l'économie et entre partenaires sociaux.

33 Conclusions de la Commission de gestion

331 La confiance du public en l'indice

Les distorsions qui ont affecté l'indice ont amoindri, dans de larges couches de la population, la confiance en l'indice des prix à la consommation. Cette perte de confiance a été sensiblement aggravée par le fait qu'en de très nombreux cas, on a considéré le taux de l'indice comme une grandeur exactement déterminée par calcul et convenu sur cette base de méthodes précises s'appliquant au calcul des salaires, des prix, etc. Dès janvier 1983, la confiance dans le nouvel indice devrait pouvoir être rétablie grâce aux explications claires et précises que les spécialistes consultés ont données sur la nouvelle méthode de calcul de l'indice. En l'occurrence, le Conseil fédéral a agi de manière rapide et avec efficacité.

Aucune méthode, qu'elle soit ancienne ou nouvelle, ne permet de calculer un indice exprimant objectivement et de manière mathématiquement précise, ni le coût de la vie pour chaque ménage, ni même les modifications subies dans l'ensemble par les prix des biens de consommation. L'indice des prix à la consommation est et restera une valeur moyenne approximative. Il mérite néanmoins une confiance générale dans la mesure où il est considéré comme une valeur indicative.

332 Légitimation du caractère d'indice fondé sur la concertation

332.1 *Légitimation du point de vue de la politique sociale*

La Commission de statistique conjoncturelle et sociale (CSCS), qui est actuellement placée sous la présidence du professeur Hans Guth, de Bâle, se compose de 23 représentants des groupements de faite des partenaires sociaux, de la science, des cantons, de la Banque nationale suisse et de l'administration fédérale, tous désignés par le Conseil fédéral. Les propositions élaborées au sein de cette commission doivent être considérées comme une utile solution sur le consensus des partenaires. Toutefois, les quelques représentants de l'économie et ceux des syndicats, qui appartiennent au plus haut échelon de l'organisation ne sauraient être définitivement considérés comme fondés à établir ce consensus en raison de la structure fort diverse de l'économie et des partenaires sociaux selon les régions du pays et les branches d'activité.

Cependant, un indice des prix à la consommation conçu comme un indice fondé sur le consensus des partenaires sociaux joue en principe un rôle très utile, surtout parce qu'il permet d'éviter des tensions nuisibles à l'économie de notre pays. C'est pourquoi il faut renforcer la légitimation sur ce plan.

332.2 *Légitimation du point de vue du droit public*

En tant que commission consultative, la CSCS ne peut en outre prétendre, sur le plan du droit public, disposer d'une légitimation suffisante en tant qu'elle est appelée à prendre des mesures d'une grande portée sans que d'autres autorités telles que l'OFIAMT, le DFEP ou le Conseil fédéral s'en occupent ou que des milieux non représentés dans la commission soient invités à exprimer leurs critiques lors d'une procédure de consultation. C'est pourquoi il y a également lieu de corroborer cette légitimation.

333 **Problème posé par la définition imprécise des responsabilités**

La CSCS élabore en son sein des propositions adoptées par consensus, propositions auxquelles l'OFIAMT, organe administratif relevant du DFEP, se rallie dans tous les cas. Cet office renonce à se prononcer sur lesdites propositions de manière autonome, c'est-à-dire en dehors de la collaboration du chef de la division, qui siège au sein de la commission. L'OFIAMT ne présente donc pas de contre-proposition au département. Cela explique que le Conseil fédéral ne prenne pas de décision portant sur plusieurs optiques. Le pouvoir de décision dont la commission jouit de facto, d'une part, et la responsabilité incombant à l'OFIAMT sur le plan juridique, d'autre part, contribuent à rendre flou le partage des responsabilités. Peut-être faut-il voir en l'occurrence la raison pour laquelle la surévaluation de l'indice n'a été décelée que trop tard.

334 **Contrôle des résultats**

L'expérience prouve qu'il est dangereux d'avoir une confiance aveugle dans l'exactitude d'une méthode et dans la justesse absolue des données fournies par l'ordinateur. La Commission de gestion estime par conséquent qu'il aurait fallu procéder à des contrôles de plausibilité pour le calcul de l'indice. Grâce à l'expérience des spécialistes, assortie d'une once de bon sens, il aurait dû être possible de déceler les discordances. Du point de vue de la Commission de gestion, il eût été urgent de rechercher plus tôt et plus activement les causes des distorsions constatées.

L'OFIAMT prétend que les défauts d'ordre scientifique qui affectaient l'ancienne méthode étaient dus à un manque général de connaissances. Le président de la CSCS conteste ce point de vue. Si la commission connaissait les inconvénients que pouvait présenter l'ancienne méthode, il faut souligner cependant que le contrôle des résultats donnés par cette méthode, qui a été opéré en 1977, n'a mis en évidence aucun de ces inconvénients. Lequel de ces deux points de vue correspond à la réalité? C'est là une question que l'on peut laisser en suspens.

On ne peut manquer de faire à l'OFIAMT le reproche de ne pas avoir procédé à des contrôles ultérieurs suffisants des résultats donnés par cette méthode. Un contrôle de plausibilité aurait confirmé le bien-fondé des critiques de l'Union suisse des paysans et de l'Union du légume. Sur ce point, la responsabilité de la surévaluation de l'indice incombe aussi bien à la Commission de statistique conjoncturelle et sociale qu'à l'OFIAMT. D'une part, on était en présence d'une erreur de méthode que la commission n'a pas décelée. Apparemment, cette carence correspondait à une lacune de la science. D'autre part, on n'a pas fait preuve de l'esprit critique nécessaire à l'égard de la méthode de calcul. Etant donné que la nouvelle méthode de calcul comportera aussi certaines imperfections relatives, l'exigence portant sur un contrôle mieux assuré des résultats conservera toute son importance à l'avenir.

335 L'adoption d'une nouvelle base 100

Cette adoption peut se justifier, mais ne doit pas induire en erreur et faire croire que la surévaluation de l'indice notée jusqu'ici est supprimée et que la distorsion existante, estimée à 2,5 pour cent, est éliminée. Nous nous bornons donc ici à mettre clairement en évidence la portée réelle de ce fait. *Il incombe à toutes les autorités et organisations qui se fondent sur l'indice dans l'exercice de leurs activités d'assumer pleinement la responsabilité des conséquences économiques et sociales qui en résulteront dans leur propre domaine.*

34 Recommandations

La Commission de gestion a transmis au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

341 Si le Conseil fédéral pense reprendre sans modification les propositions de la CSCS, il importe de remédier aux insuffisances existant sur le plan de sa légitimation. Cela requiert d'une part une solution jouissant d'un large soutien des partenaires sociaux et d'autre part, un régime des responsabilités satisfaisant aux exigences du droit public. Il importe de remédier aux imperfections du régime actuel qui est caractérisé par une responsabilité en matière de décision assumée de fait par une commission de caractère purement consultatif, ainsi que par une répartition imprécise des responsabilités entre la CSCS et l'OFIAMT.

342 Il importe de prévoir dans le programme de travail de la Division de la statistique sociale de l'OFIAMT l'exécution systématique de comparaisons à titre de vérification des données ainsi qu'à titre de

contrôles de plausibilité portant sur les indices calculés. A cet effet, il y a lieu de développer et d'appliquer des techniques assurant la comparaison des prix par rapport aux mois et aux années précédents.

La Commission de gestion a prié le Conseil fédéral de lui faire connaître, avant la fin de septembre 1983, les suites qu'il a données à ses recommandations.

4 **Aide en matière d'investissements dans les régions de montagne**

La commission a eu connaissance des problèmes qui se posent en matière d'investissements dans les régions de montagne au cours de la visite qu'elle a faite à La Chaux-de-Fonds en août dernier. Prenant en considération les importants progrès réalisés dans la constitution de régions et dans l'élaboration des conceptions y relatives, la commission a renoncé à procéder à un examen approfondi des questions qui se posent; elle en a toutefois tiré quelques enseignements qu'elle pourra appliquer lors de nouvelles inspections.

41 **Principes régissant l'aide à l'investissement**

La constitution fédérale donne à la Confédération la compétence d'assurer la protection de régions dont l'économie est menacée (art. 31^{bis}, 3^e al., let. c) et de procéder à l'aménagement du territoire (art. 22^{quater}). Le soutien fourni par la Confédération à l'économie des régions de montagne se fonde sur ces dispositions. L'aide en matière d'investissements, qui est réglée par une loi fédérale du 28 juin 1974, ne constitue qu'un élément de l'aide accordée par la Confédération à l'économie de ces régions. Elle sert la politique concernant l'équipement de ces régions.

La loi sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne est applicable à des régions économiquement attardées, menacées de dépeuplement et risquant par conséquent de perdre leur importance culturelle et politique. Elle a pour objectif d'améliorer les conditions d'existence. Pour accorder cette aide, on tient notamment compte des quatre critères suivants, à savoir de la *nécessité de considérer les problèmes du point de vue de l'économie globale*, des besoins de la *régionalisation* (chaque région doit être suffisamment grande pour qu'il soit possible d'y encourager judicieusement le développement de l'économie tout entière), de la *rentabilité* (le potentiel de l'économie régionale doit être exploité de façon rentable; il importe notamment de tirer parti des avantages que possède la région par rapport à d'autres sur le plan des coûts) et de la *possibilité de concentrer les dépenses sur des projets loca-*

lisés dans certains centres tout en répartissant les avantages dans la plus grande mesure possible (la création de centres doit donner une impulsion durable à l'économie de la région).

42 Procédure à suivre pour l'octroi d'une aide fédérale en matière d'investissements

La procédure à suivre comprend trois phases pour l'essentiel: la création d'une région, l'élaboration d'une conception de développement régional et l'octroi de l'aide.

421 La création d'une région

Au cours d'une première phase, les communes et le canton intéressés créent la région en question. Ils doivent prévoir à cet effet une institution responsable du développement ou la désigner et prouver que la région a besoin d'aide et peut se développer. La Centrale pour le développement économique régional rattachée à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, qui dépend lui-même du Département fédéral de l'économie publique est chargée de statuer sur la reconnaissance d'une telle région par les autorités.

422 L'élaboration du programme de développement régional

L'institution responsable du développement d'une région doit donner un mandat correspondant à des spécialistes judicieusement choisis (économistes et aménageurs). Le plan de travail que ceux-ci élaboreront pour mettre au point le programme de développement sera transmis par l'institution responsable au canton et à la Confédération. Se fondant sur ce plan la centrale précitée assure la couverture par la Confédération de 80 pour cent (72% depuis 1980) des frais qu'implique la mise au point du programme. Les spécialistes mandatés feront ensuite (en collaboration avec des groupes de travail de la région) une analyse de la situation et élaboreront un plan de développement conformément aux directives préparées par le Département fédéral de l'économie publique pour le soutien aux régions de montagne (directives établies en la matière par le groupe de travail Stocker). Ce document fera état des objectifs à atteindre et des mesures à prendre en matière d'infrastructure, reproduira les programmes communaux d'investissements ainsi que le plan financier y afférent, enfin il contiendra le plan d'aménagement du territoire pour la région en question.

L'étude des spécialistes devra être approuvée par l'institution responsable du développement de la région et transmise aux communes et au canton intéressé, ainsi qu'à la centrale de la Confédération. elle sera examinée par toutes ces autorités (au niveau fédé-

ral, un comité de coordination qui se compose de représentants de quelques vingt services fédéraux participe également à cet examen). Les spécialistes et l'institution responsable devront ensuite compléter leur plan en se fondant sur les remarques faites. La proposition présentée par l'institution responsable sera enfin approuvée par le canton et réexaminée par la centrale avant d'être acceptée par le département. Les prêts au titre de l'aide en matière d'investissement seront alors octroyés sur la base du document.

423 L'octroi de l'aide à l'investissement

Les communes, les organisations et les particuliers qui ont droit à l'aide prévue conformément à la loi élaborent les projets de détail. Ils présentent au canton une demande d'aide en matière d'investissements. Celui-ci examine la requête et soumet une proposition à la centrale fédérale susmentionnée, qui donne son avis au département. Se fondant sur cette proposition, le département *garantit l'octroi d'un prêt* (sans intérêts ou à des conditions meilleures que celles que l'on obtient généralement sur le marché) ou s'engage à *assurer le service des intérêts* à payer pour des prêts consentis par des tiers. Dans les deux cas, l'aide consentie ne doit en règle générale pas être supérieure au quart de la somme totale nécessaire. Ces subventions sont calculées en tenant compte du montant qui reste à financer après épuisement de toutes les autres possibilités. Le prêt doit être amorti au bout de 30 ans; l'exécution des projets est surveillée par des spécialistes de l'administration cantonale.

43 L'exemple de la région Centre-Jura

La commission de gestion a examiné l'aide en matière d'investissements accordée à la région Centre-Jura en se fondant sur les renseignements fournis sur place et sur la documentation concernant le programme de développement de cette région.

La région Centre-Jura a été reconnue en septembre 1976 par la Confédération. Le plan de développement a été élaboré d'octobre 1977 à décembre 1979 sur la base d'un programme de travail des bureaux d'experts. Il a fallu ensuite près d'un an et demi pour que les autorités communales de la région, les cantons de Berne et de Neuchâtel et la Confédération examinent ce travail (on avait prévu huit mois à cet effet selon le modèle établi). Le rapport de la centrale demanda il est vrai que le plan de développement soit complété sur certains points, mais reconnu pour le reste l'excellence du travail fourni. L'étude concernant ce plan comprend actuellement cinq volumes, dont l'un est consacré aux précisions exigées par la Confédération. Les frais consentis pour élaborer le plan se montent à 580 000 francs environ suivant le décompte

final; sur cette somme, près de 460 000 francs ont été pris en charge par la Confédération.

Les frais totaux d'investissements prévus pour la région s'élèvent à environ 130 millions de francs selon le programme détaillé qui a été établi. La liste des projets d'investissements à réaliser jusqu'en 1995 prévoit que l'aide fédérale se montera à quelque 30 millions de francs (pour la période de 1980 à 1984, elle est de près de 7 mio. de fr.). Jusqu'à présent, les montants consentis au titre de cette aide sont de l'ordre de 850 000 francs, ce qui permet des investissements d'un montant de 6,6 millions de francs approximativement. D'autres projets sont en préparation.

44 Conclusions

441 Décision de renoncer à une inspection

Les critiques dont la commission de gestion a eu connaissance concernent non pas l'aide accordée par la Confédération pour des projets déterminés, mais plutôt les charges considérables qu'implique la planification et la lourdeur de la procédure à suivre pour établir un programme de développement régional. L'examen détaillé de ces critiques n'aurait toutefois eu que peu de valeur pratique, car 53 régions, soit presque toutes celles qui entrent en ligne de compte, avaient été reconnues à la fin de 1982. Le Département fédéral de l'économie publique avait déjà approuvé le programme de développement de 48 d'entre elles. Aussi la commission renonce-t-elle à une étude approfondie de ces questions.

442 Moyens d'élaborer un programme de développement

Il est possible de faire les remarques suivantes même sans procéder à une inspection approfondie: Les frais consentis pour élaborer un programme de développement régional sont élevés. Cela se justifie, selon la conception de la loi fédérale et selon celle des autorités fédérales, car un tel programme ne doit pas être apprécié uniquement sous l'angle de la gestion de l'aide financière de la Confédération; il revêt, selon les autorités fédérales, une importance propre, indépendante de l'aide financière, en tant qu'instrument de planification. Les travaux sur l'aide en matière d'investissements ont d'ailleurs été suggérés par les motions Brosi et Daniot de 1966, qui demandèrent l'élaboration d'une conception globale de développement économique pour les régions de montagne. L'aide financière n'est donc qu'un des éléments de la politique de développement régional.

Un coup d'œil rétrospectif permet tout de même de déclarer que la réglementation en vigueur et la pratique suivie jusqu'à présent sont trop lourdes. Le système des contrôles qui aboutit à l'appro-

bation d'un programme de développement par le Département de l'économie publique est fort compliqué et risque de provoquer des retards notables, même si, contrairement à ce qui était le cas lors de la création de la région du Centre-Jura, un seul canton est en cause. L'OFIAMT lui-même fait observer qu'au niveau fédéral la coordination qui est assurée par un comité composé de représentants de quelque vingt services fédéraux prend du temps, d'autant que l'examen des plans de développement constitue pour ces services une activité qui vient s'ajouter à leurs tâches ordinaires.

Les directives données par le département en matière de soutien aux régions de montagne prévoient des enquêtes particulièrement nombreuses et approfondies, auxquelles on pourrait souvent renoncer si on se fondait davantage sur l'expérience régionale acquise sur les lieux mêmes. La procédure permet certes aux autorités centrales d'apprécier objectivement un programme de développement grâce à la distance que leur confère la subordination à la Confédération; mais il faut aussi comprendre que les régions concernées ont l'impression que l'on pourrait souvent juger plus facilement sur place les besoins locaux et les possibilités de développement. On ne met pas ainsi en cause la valeur des études auxquelles les programmes sont soumis, on ne critique que leur ampleur excessive. Le recours à des experts et les exigences que la Confédération leur impose dans l'exécution de leurs travaux, peuvent faire paraître les problèmes plus complexes qu'ils ne le sont en réalité.

Les études demandées sont utiles, voire nécessaires, dans la mesure où elles permettent de réunir les connaissances existantes sur une région déterminée et d'élaborer les données fondamentales la concernant, et dans la mesure où elles obligent les communes intéressées à se concerter pour traiter de leurs problèmes communs. La collaboration intercommunale que favorisent notamment les secrétariats régionaux est très souhaitable, même s'il faut souvent des années de travail pour empêcher qu'elle ne s'arrête aussitôt que l'aide financière a été reçue. Il importe également de coordonner l'aide fédérale en matière d'investissements avec les autres formes de soutien que la Confédération accorde aux régions de montagne.

La commission a conscience du fait que l'élimination d'une partie des inconvénients actuels devrait passer par l'élaboration de normes législatives. Toutefois, à l'heure actuelle, cette solution ne semble plus judicieuse.

Considérations générales

Au sein de la commission de gestion, on considère que le cas examiné fournit l'occasion d'apprécier d'autres expériences. Pour l'essentiel, on voit se profiler une fois de plus *quatre menaces* que

l'Etat moderne dispensateur de prestations doit conjurer, notamment lorsqu'il s'agit de régler les rapports entre la Confédération et les cantons, problèmes que nous exposerons ci-après.

- 451** Pour exécuter les tâches qui lui sont confiées, l'Etat moderne ne saurait se passer des connaissances et des aptitudes spéciales des experts. Or ceux-ci fournissent à l'Etat non seulement le fruit de leur engagement personnel à son service, mais orientent également ses activités d'après leurs idéaux. A mesure que l'importance de leur rôle s'accroît, le risque de les voir prendre le pas sur les organes qui ont la responsabilité des décisions politiques augmente parallèlement.
- 452** En raison de la répartition actuelle des tâches dans notre pays, la plupart d'entre elles sont confiées à un service administratif aussi bien dans la Confédération que dans les cantons. Même lorsque leur exécution est confiée aux cantons, aux régions ou aux communes, les autorités fédérales tendent à imposer un contrôle aussi étendu que si elles étaient elles-mêmes responsables de l'application de la loi dans ce domaine. La commission redoute qu'il en résulte une pléthore d'instructions et de directives, ce qui risque d'émousser le sens des responsabilités des cantons.
- 453** Dans certains domaines, le fédéralisme en vigueur dans l'exécution des tâches fait que la Confédération finance une grande partie des activités des administrations cantonales. Cela peut entraîner une dépendance des cantons par rapport à la Confédération et les empêcher, le cas échéant, de se défendre contre les empiètements de l'administration fédérale dans l'exécution des tâches qui leur est confiée. L'équilibre établi entre la Confédération et les cantons peut en être perturbé.
- 454** Là où l'exécution de tâches de la Confédération ne saurait être déléguée aux cantons, il peut se produire des situations analogues. Dans les domaines où la Confédération tout en demeurant responsable de l'exécution fait appel à la collaboration des cantons, la recherche d'un rapport équilibré entre activité de la Confédération et participation des cantons demeure une tâche permanente (tel est notamment le cas de l'exécution de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne).
- 455** Les quatre menaces précitées se renforcent mutuellement. La collaboration qui s'établit entre les services fédéraux et cantonaux responsables d'un domaine déterminé leur donne souvent une vue uniforme des choses et leur permet de nouer des relations personnelles. Si le fonctionnement des services administratifs en est facilité, cette situation a aussi pour effet de réduire les possibilités qu'ont les administrations cantonales de faire contrepoids à celle de la Confédération.

Vu ces considérations, la commission de gestion a décidé de procéder dans un autre domaine, lorsque l'occasion s'en présentera, à un examen de la pratique suivie en matière de subventionnement, compte tenu des critères qui ont été dégagés. Elle prendra désormais plus souvent l'avis des cantons lorsqu'elle inspectera l'activité des offices fédéraux.

II

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur ses inspections

1 Vue d'ensemble

L'an dernier, la commission a publié une série de rapports, dont elle se borne à mentionner ci-après les titres et qui traitaient des questions suivantes:

- Problèmes posés par la *radiodiffusion par satellite* (FF 1982 III 737; avis y relatif du Conseil fédéral: FF 1982 III 757)
- *Protection civile* (FF 1982 II 843)
- *Information du public* par le Conseil fédéral et l'administration (BO N 1982 640)
- *Requêtes G. Jakob et P. Knuchel contre le Département militaire fédéral* (BO N 1982 621)

Le Conseil fédéral a publié son avis sur le rapport de la Commission de gestion de 1981 relatif au *contrôle des denrées alimentaires* en choisissant l'exemple des hormones dans la viande de veau (FF 1982 II 110). La commission ne s'est déclarée que partiellement satisfaite car le Conseil fédéral ne s'est pas (encore) décidé à réunir dans le même département tous les services qui s'occupent du contrôle des denrées alimentaires sur le plan fédéral. Cette exigence n'est toujours pas remplie à l'heure actuelle.

Des *contrôles subséquents* sont actuellement exécutés en complément d'inspections antérieures, notamment en ce qui concerne les mesures qui devaient être prises au sein du Groupe renseignements et sécurité, de même qu'en ce qui concerne la surveillance assumée par la Confédération sur la SSR et en liaison avec l'exigence portant sur une meilleure coordination des activités s'exerçant sur le plan fédéral dans le domaine de la recherche sur l'énergie.

Un essai tendant à améliorer la haute surveillance parlementaire sur les *projets d'aide au développement* a été entrepris au cours de l'année passée, mais les travaux n'ont pas encore pu être achevés (cf. les explications touchant l'organisation de cette surveillance dans le dernier rapport annuel [FF 1982 II 231 s., partie II, ch. 23]). Il s'agit notamment du contrôle du rendement et de l'efficacité de ces projets. La Commission de gestion et la Délégation des finances se proposent, d'un commun accord, de faire exécuter de tels contrôles portant sur des projets déterminés par des experts qui n'appartiennent pas à l'administration. De même, les enquêtes relatives à deux requêtes touchant deux *projets de construction de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich* n'ont pu être terminées que dans le courant de l'année 1983.

L'initiative parlementaire de la Commission de gestion relative au *plafonnement des effectifs* a été traitée au cours de la session d'hiver de 1982 par le Conseil national, qui a adopté les propositions de la majorité de la commission (cf. BO N 1982 1601, 1687 et 1709). Cet objet est actuellement pendant devant le Conseil des Etats.

Il sera encore question de manière détaillée ci-après du résultat de l'enquête complémentaire concernant *l'état du personnel de l'Administration fédérale des douanes* (ch. 2) et des résultats de l'enquête relative à la *recherche dans le domaine de l'agriculture biologique* (ch. 3).

2 Etat du personnel de l'Administration fédérale des douanes Rapport sur l'enquête complémentaire

Les résultats d'une inspection auprès de l'Administration fédérale des douanes sont exposés en détails dans le rapport concernant les inspections et les requêtes en 1981 (FF 1982 II 242 ss). Il a toutefois été nécessaire d'effectuer une enquête complémentaire car, après la conclusion de l'inspection, le conseiller national Barchi a soumis à la Commission de gestion une série de problèmes qui se posent dans le corps des gardes-frontière du canton du Tessin. Ces problèmes ont entre-temps été étudiés à la fois par un échange de correspondance et au cours d'un entretien réunissant la section compétente de la Commission de gestion, le conseiller national Barchi, le directeur général des douanes et une délégation du corps des gardes-frontière du canton du Tessin. Par la même occasion, il a été possible de traiter quelques questions d'ordre général restées sans réponse suite à l'avis du Département fédéral des finances sur le rapport d'inspection.

21 Situation du corps des gardes-frontière du canton du Tessin

Diverses critiques émanant du corps des gardes-frontière ont été adressées à Monsieur le conseiller national Barchi; selon la lettre de ce dernier, elles portent principalement sur les points suivants:

La conception et l'accomplissement du service sont dépassés; l'intensité des contrôles n'est pas adaptée à l'importance des différents secteurs de frontière et la surveillance manque de flexibilité. Pour la qualification du personnel, on accorde trop d'importance à l'aspect extérieur. Les conditions et le climat de travail laissent à désirer, des principes depuis longtemps dépassés sont encore en vigueur et le corps des gardes-frontière souhaite l'introduction de la semaine de cinq jours. Le public n'est pas suffisamment informé des succès obtenus par la douane dans sa lutte contre la criminalité: l'image de marque de cette administration en

souffre. La lutte contre le trafic des stupéfiants pêche par manque de préparation systématique permettant des opérations ponctuelles couronnées de succès. Les gardes-frontière déplorent en outre une pénurie de moyens de transports pour se rendre sur les lieux de service, aux stands de tir et aux cours de théorie. En plus, on fait remarquer que l'on pourrait accroître l'insécurité des contrevenants ayant passé la frontière, si la douane exerçait également des contrôles à l'intérieur du pays. Enfin, la critique porte essentiellement sur la situation en gare de Chiasso où les contrôles sont insuffisants.

Les renseignements fournis par l'Administration des douanes ainsi que les avis exprimés ouvertement par les parties intéressées nous amènent aux conclusions suivantes:

La conception de la surveillance des frontières et l'importance qui lui est accordée en fonction du secteur concerné ont déjà été adaptées à l'évolution de la situation. C'est principalement ces deux dernières années que la surveillance a été rendue plus efficace grâce à la suppression et au renforcement de postes de surveillance et à la création de postes de douane centraux permettant d'introduire une certaine souplesse dans l'accomplissement du service. Il n'est pas possible aujourd'hui de prétendre que les structures de l'organisation sont fondamentalement dépassées. Elles résultent partiellement du trafic et de la configuration des frontières du pays et ont déjà connu un certain assouplissement. Suite à la troisième recommandation émise par la Commission de gestion en 1981, elles seront encore modernisées lors de la révision en cours du règlement.

La spécialisation des garde-frontière et leur affectation à des brigades spécialisées se heurte à un obstacle: le trafic transfrontalier ne devrait être arrêté qu'une seule fois; voilà pourquoi un seul garde-frontière est en règle générale chargé d'effectuer toutes les opérations de contrôle douanier.

La qualification du personnel suit un processus minutieusement établi: elle comprend, en plus de l'aspect extérieur du garde-frontière – élément non négligeable en raison de son contact permanent avec le public –, toute une série de critères destinés à évaluer les capacités, le caractère, l'expérience et les prestations de ce fonctionnaire. Il est aujourd'hui peu vraisemblable que l'aspect extérieur l'emporte sur tout autre critère lors de la procédure d'avancement.

Les conditions et le climat de travail sont, dans une certaine mesure, influencés par les inconvénients notoires de la profession de garde-frontière, comme par exemple l'irrégularité des horaires de travail, le service de nuit et du dimanche, la semaine de six jours, le devoir de fouiller les voyageurs, le danger couru du fait du terrorisme et de la criminalité. Les problèmes qui en découlent

ne sont pas propres au canton du Tessin, mais sont plutôt d'ordre général; certains sont même insolubles. Lors de l'inspection de 1981, on a déjà abordé les questions de la sécurité des gardes-frontière, de l'amélioration des plans de service et des conditions de travail (ch. 2). On ne peut du reste exclure que des difficultés d'ordre personnel surgissent dans certains cas particuliers. Le canton du Tessin ne fait pas exception à ce propos. On attend de la révision en cours du règlement des gardes-frontière qu'elle contribue à renforcer encore la modernisation du service qui a déjà commencé.

L'information du public en ce qui concerne le travail des gardes-frontière est rendue difficile par le fait que des succès spectaculaires ne peuvent être dévoilés que lorsque les délinquants ont été remis à la police cantonale qui est alors compétente dans le domaine de l'information. Le travail de la douane ne paraît par ailleurs pas intéresser particulièrement les journalistes. L'Administration des douanes s'efforce pourtant de bien informer le public, et elle est disposée à faire encore plus, surtout au niveau régional.

La difficulté de *la lutte contre le trafic des stupéfiants* réside dans le fait que les quantités découvertes sont toujours relativement faibles et que la douane ne dispose que de peu d'informations préalables précises lui permettant de mettre sur pied des opérations ponctuelles. Il n'est plus permis de donner des primes aux indicateurs depuis que la loi fédérale sur le droit pénal administratif a abrogé une disposition de la loi sur les douanes concernant ce point particulier. Toutefois, parallèlement aux contrôles de routine, la douane mène aussi des opérations ponctuelles. Il convient ici de relever que, au cours des sept dernières années le nombre de trafiquants de stupéfiants arrêtés a été multiplié par cinq. La mise sur pied d'équipes supplémentaires chargées de faire des contrôles volants serait concevable en soi, mais elle nécessiterait une augmentation des effectifs. En dépit de tous les efforts entrepris, il ne sera pas possible de juguler le trafic des stupéfiants.

L'augmentation des *moyens de transport* est une exigence qui est valable pour toute la Suisse, et qui a déjà été examinée par la Commission de gestion. Mais dans certains cas, l'utilisation d'un véhicule privé, qui reste facultative et donne lieu à un dédommagement, est une bonne solution.

En ce qui concerne l'introduction de *contrôles douaniers à l'intérieur du pays*, cette demande semble compréhensible de prime abord, toutefois la structure de l'Etat fédéral suisse interdit de l'envisager. Cette tâche incombe à la police et relève de ce fait de la souveraineté cantonale. La loi sur les douanes ne prévoit par conséquent de contrôles qu'à proximité de la frontière. La Commission de gestion se refuse à demander des modifications dans les rapports entre la douane et la police. C'est donc bien plus

dans le domaine de la coopération déjà effective aujourd'hui dans les grandes lignes qu'il faut rechercher une solution. Il n'est pas nécessaire de modifier la loi sur les douanes à cet égard, il faudra seulement apporter d'éventuels éclaircissements lors de la révision de la loi en ce qui concerne la délimitation du domaine placé sous la compétence des autorités douanières. Il n'y a pas lieu de créer de véritables brigades d'intervention des douanes à l'intérieur du pays.

Le contrôle de la frontière à Chiasso pose des problèmes spécifiques. La vérification d'identité des voyageurs entrant dans le pays en train y est insuffisante. Sur la route transfrontalière, les autorités douanières contrôlent aussi bien les marchandises que les personnes; or, dans les trains, elles ne surveillent que les marchandises, et c'est la police cantonale tessinoise qui effectue les contrôles d'identité, ceux-ci étant partout du ressort de la police cantonale. Le canton du Tessin, par manque d'effectifs, a réduit ces opérations, de telle façon qu'un déséquilibre entre les contrôles sur la route et dans les trains s'est instauré. L'Office fédéral des étrangers, compétent à l'échelon national, a déjà prié les autorités cantonales tessinoises de renforcer leur contrôles. La Commission de gestion, de son côté, a sollicité le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'intervenir avec fermeté afin que les contrôles d'identité à la gare de Chiasso soient renforcés.

Dans sa réponse, le département devait constater que des obligations diverses avaient empêché la Police tessinoise de renforcer le contrôle des voyageurs dans les trains de manière satisfaisante. Partant, le DFJP s'est engagé à renouveler sa demande auprès du Département de police du Tessin, afin qu'il réexamine l'intervention des fonctionnaires de police en gare de Chiasso. Mais, à moyen et à long terme, le DFJP envisage d'intensifier progressivement le contrôle des voyageurs dans les trains par le corps des gardes-frontière; ce dernier devrait ainsi subir une augmentation des effectifs de son personnel.

En revanche, la Commission de gestion maintient sa demande et recommande au Conseil fédéral d'intervenir par l'intermédiaire du DFJP auprès du canton du Tessin pour le solliciter instamment de créer, dans le domaine de ses compétences (contrôle des voyageurs dans les trains) un contrôle aussi efficace que celui exercé sur la route par le corps des gardes-frontière, pour le canton.

22 Questions d'ordre général

L'irrégularité des heures de travail et le mécontentement provoqué par certains *plans de service* restent le problème principal du corps des gardes-frontière. Cependant, la Commission de gestion a pu constater les efforts de l'Administration des douanes en vue d'améliorer les plans de service. En été 1982 un plan de ser-

vice avait été introduit à titre expérimental dans un important poste frontière bâlois, et entre-temps cette expérience a été étendue à d'autres postes. Ces efforts sont appréciables. Il apparaît tout aussi judicieux que l'EPFZ ait été chargée par l'Administration des douanes d'étudier les possibilités offertes par l'informatique en matière de répartition des heures de service.

L'introduction de la semaine de cinq jours est l'une des principales revendications du personnel douanier. La Commission a constaté, à son grand étonnement, que l'introduction de la semaine de cinq jours entraînerait la création de 120 postes de travail supplémentaires. Cela résulte principalement des prescriptions concernant le temps de repos. Il est vrai que l'augmentation des effectifs conduirait à un accroissement proportionnel de la capacité de travail pendant la journée. Ce n'est pas à la Commission de gestion de juger de la nécessité d'introduire la semaine de cinq jours. Si l'on se réfère aux conclusions de son rapport d'inspection de l'année passée, c'est l'accroissement de la sécurité des gardes-frontière qui est de toute façon prioritaire. A cet égard, il faut constater que l'introduction généralisée du service de nuit à deux entraînerait la création de 220 postes de travail supplémentaires.

La subordination du corps des gardes-frontière à la Direction générale des douanes, a été examinée par l'Administration des douanes, conformément à la deuxième recommandation de la Commission de gestion. La double subordination de la section de la surveillance de la frontière au directeur général des douanes ainsi qu'à la division de l'exploitation a été prévue dans un rapport du Département fédéral des finances du 27 août 1982. Contrairement à l'organigramme actuel, selon lequel la section est entièrement sous les ordres de la division de l'exploitation, les relations directes existant déjà en pratique dans certains domaines entre le directeur général des douanes et le corps des gardes-frontière sont désormais fondées juridiquement. La subordination directe de la section au directeur général des douanes aurait de plus l'avantage de simplifier les structures hiérarchiques; toutefois, la section devrait rester subordonnée à la division de l'exploitation pour certains aspects de ses fonctions. C'est avec satisfaction que la Commission de gestion constate que la question a été examinée selon ses vœux; mais elle laisse le soin de décider au Département, lequel se verra lié dans une certaine mesure par la configuration hiérarchique actuelle.

Le recours aux hélicoptères en montagne fait aussi partie des mesures de rationalisation réclamées. L'éventuel gain de temps ne s'est cependant pas révélé suffisant pour justifier l'allocation d'un crédit spécial pour des vols effectués avec des hélicoptères privés. Les opérations hélicoptérées produisent en tout cas un effet préventif même dans leur fréquence actuelle. Une utilisation accrue

des hélicoptères militaires est souhaitable, mais se heurte présentement aux mesures d'économies qui sont imposées au Département militaire fédéral. Il faut tout de même examiner la possibilité de mettre les hélicoptères militaires à disposition, de façon limitée, aussi en-dehors des heures de permanence.

Ces explications répondent, pour autant que cela soit possible aujourd'hui, à la quasi-totalité des questions qui se sont posées à la suite de l'inspection de 1981. Les recommandations suivantes sont encore en suspens:

23 Recommandations

231 Selon les recommandations faites en 1981, le règlement des gardes-frontière doit être révisé.

232 Le canton du Tessin sera sollicité d'intensifier le contrôle des voyageurs en gare de Chiasso, de manière à équilibrer les contrôles exécutés d'une part sur la route et d'autre part, dans les trains.

233 Le Département militaire fédéral devrait examiner la possibilité de mettre à disposition du corps des gardes-frontière des hélicoptères militaires, aussi en-dehors des heures de permanence.

24 Avis du Conseil fédéral du 20 avril 1983

241 Règlement du corps des gardes-frontière

Un groupe de travail a préparé un projet qui a été soumis en février dernier à l'appréciation des associations du personnel et des directions d'arrondissements des douanes.

Les propositions présentées dans le cadre de la procédure de consultation seront examinées en avril et mai 1983.

Le nouveau règlement du corps des gardes-frontière pourra être remis en juin 1983 à la Commission de gestion du Conseil national. Il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1984. D'ici là, il y aura encore lieu de remanier le texte des explications y afférentes.

242 Contrôle des personnes à la gare de Chiasso

Le Conseil fédéral partage l'avis de la Commission de gestion sur l'insuffisance du contrôle des personnes à la gare de Chiasso. Bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'une tâche qui incombe incontestablement à la police cantonale, les autorités de la douane ont, d'entente avec l'Office fédéral des étrangers, accordé durant l'été 1982 une aide extraordinaire et unique d'un mois en engageant des agents supplémentaires pour le contrôle des personnes dans les trains.

Simultanément, on a proposé à la police tessinoise de mettre à sa disposition ultérieurement du personnel des corps des gardes-frontière pour des actions sporadiques et concentrées à la gare de Chiasso. Jusqu'à ce jour, aucun usage n'a été fait de cette offre.

Avec ses effectifs actuels, l'administration des douanes ne peut aller au-delà de ce qu'elle fait maintenant à Chiasso-Gare. Vouloir lui confier des tâches supplémentaires à cet endroit reviendrait aujourd'hui à affaiblir ailleurs la surveillance de la frontière.

Nous sommes désireux d'aider, autant que faire se peut, les autorités tessinoises et renforcer la collaboration existante entre la police cantonale et le corps des gardes-frontière. Mais deux conditions doivent être remplies pour ce faire. Premièrement, le canton du Tessin doit intensifier ses efforts en vue d'effectuer des contrôles plus efficaces à la gare de Chiasso. C'est en ce sens que le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'intervenir une nouvelle fois auprès du Gouvernement tessinois. Deuxièmement, l'Administration des douanes doit obtenir des postes supplémentaires. Nous nous apprêtons à présenter une telle demande avec le Budget 1984. Dans ce cadre-là, nous pourrions envisager un renforcement de la collaboration pour le contrôle des personnes à Chiasso-Gare, notamment par des actions concentrées.

243 Engagement d'hélicoptères

Dans l'intérêt d'une surveillance efficace de la frontière en régions de montagne, il conviendrait de pouvoir utiliser de temps à autre des hélicoptères également le week-end de même qu'en début et en fin de journée. On pourrait ainsi, avec un minimum de personnel, améliorer la surveillance et renforcer l'effet de surprise. De tels engagements pourraient sans doute être envisagés dans le cadre des escadrilles légères en cours de répétition, mais ils se limiteraient alors à trois fois deux semaines par an. Quant à prévoir des engagements en dehors des jours et heures d'exploitation et à partir des lieux de stationnement normaux des hélicoptères, cela entraînerait pour l'Office fédéral des aérodromes militaires des charges financières et de personnel disproportionnées. C'est pourquoi on se propose de chercher, lorsque le besoin s'en fera sentir, des solutions pas trop onéreuses en collaboration avec des sociétés de vol par hélicoptères privées et à caractère local.

3 Recherche dans le domaine de l'agriculture biologique

31 But visé et procédure

Le but de cette enquête est d'étudier de plus près la situation dans un secteur de la recherche agricole. Il importe de déterminer si

une part suffisante de moyens financiers consacrés à la recherche par la Confédération est utilisée en faveur de formes nouvelles d'exploitation agricole. En l'occurrence, il n'y a pas lieu de porter des jugements de valeur pour établir laquelle des méthodes de culture – l'usuelle ou celle qui est dénommée biologique – est «la meilleure». Il ne convient d'apprécier la signification des méthodes biologiques de culture que dans la mesure où cela permet de déterminer s'il est judicieux de consacrer également des francs de la Confédération pour soutenir la recherche dans ce domaine et si de tels fonds suffisent à assurer le soutien nécessaire.

La section¹⁾ a abordé pour la première fois la question de l'agriculture biologique en septembre 1980, lors d'une visite d'inspection à la station de recherches d'économie d'entreprise et de génie rural de Tänikon. Elle décida de procéder à une inspection approfondie portant sur les recherches exécutées par la Confédération dans ce domaine. Elle a cependant dû remettre ce projet à plus tard pour examiner en priorité la question des hormones dans la viande de veau. Le 16 avril 1982, la section a commencé son inspection concernant l'agriculture biologique en procédant à l'audition de diverses personnes qui pratiquent cette méthode et en interrogeant les responsables de l'Office fédéral de l'agriculture et de diverses stations fédérales de recherches.²⁾

Le 4 mai, elle a visité l'Institut de recherches privé pour l'agriculture biologique à Oberwil BL, l'Ecole cantonale d'agriculture à Sissach ainsi qu'une exploitation appliquant les méthodes biologiques. Le 16 août, elle a visité la Station fédérale de recherches en arboriculture, viticulture et horticulture de Wädenswil et a entendu un chimiste cantonal ainsi que les présidents de la Commission des recherches agronomiques et de la Commission consultative pour les Stations fédérales de recherches agronomiques. Le 22 novembre, elle a complété les informations recueillies de vive voix et l'abondante documentation reçue en entendant un diététicien ainsi que le représentant d'une chaîne de magasins à grande surface qui commercialise des produits biologiques. Elle a, le même jour, mis au point le présent rapport à la Commission, qui l'a approuvé le 20 janvier 1983.

32 Constatations

321 Evolution de l'agriculture moderne

L'évolution de l'agriculture au cours de ces cent dernières années a été marquée par une forte augmentation de la production et une nette amélioration de la qualité. Au milieu du siècle passé déjà,

¹⁾ La section comprend les membres suivants:

MM. Nebiker (président), Früh, Hubacher (remplacé par M. Rubi), M^{me} Lang, M^{me} Ribl (remplacée par M. Weber-Schwyz), M. Rüttimann.

²⁾ Cf. en annexe la liste des personnes entendues.

on a commencé à tirer parti des nouvelles connaissances de caractère scientifique et technique acquises dans le domaine des sciences naturelles: c'est ainsi qu'il a été possible d'obtenir les premiers succès dans l'amélioration des plantes et dans l'élevage, ainsi que par l'emploi d'engrais du commerce. Cependant, la grande révolution technologique due à la pétrochimie n'a eu lieu qu'au milieu des années cinquante de ce siècle. Elle s'est traduite dans la pratique agricole par une intense mécanisation et un emploi accru d'engrais du commerce complétés par l'utilisation d'herbicides (désherbants) et de pesticides (produits antiparasitaires). Ces techniques, qui ont permis un accroissement considérable des rendements et grandement facilité le travail, ont aussi causé une aggravation des charges polluantes imposées aux sols et à l'environnement.

Les connaissances et le savoir-faire traditionnels des paysans ont ainsi bénéficié des méthodes analytiques de la science moderne ainsi que des techniques spéciales. Aujourd'hui, l'agriculture utilise cette nouvelle technologie pour procéder à des interventions spécifiques dans l'évolution des processus naturels de croissance afin de stimuler ou de compléter l'action de phénomènes biologiques. Elle le fait le plus souvent en se fondant sur des critères économiques et en prenant modèle sur l'industrie, dont la production est spécialisée. Là également, la recherche d'une méthode de production aussi rationnelle que possible conduit à la spécialisation, qui oblige à renoncer à la conception de l'exploitation de jadis, qui subvenait dans une large mesure à ses propres besoins. L'exploitation dépend donc davantage qu'auparavant de l'apport extérieur en fourrages, substances nutritives des plantes et autres matières auxiliaires qui sont, en partie tout au moins, des produits de synthèse. Les exigences des chaînes de magasins à grande surface ainsi que les changements survenus dans les habitudes d'achat des consommateurs favorisent cette évolution. La confiance mise dans les produits chimiques et la méconnaissance des effets nocifs qu'ils peuvent avoir ont parfois conduit à un emploi excessif de matières auxiliaires dans l'agriculture.

En Suisse, cette évolution est moins marquée qu'à l'étranger; dans les régions de montagne notamment, les formes d'exploitation traditionnelles n'ont que peu changé. Mais en plaine aussi, la plupart des agriculteurs se rendent compte qu'il y a des limites à ne pas dépasser dans l'utilisation de produits chimiques. Alors que, dans une exploitation agricole, c'est avant tout le coût élevé de ces matières auxiliaires qui a un effet modérateur, dans les stations de recherches agronomiques, les services de vulgarisation et les écoles d'agriculture, c'est plutôt la prise de conscience des limites admissibles des charges polluantes imposées à l'environnement ainsi que la fin prévisible de l'ère du pétrole qui incitent à rechercher de nouvelles voies. Dans la politique agricole de notre

pays, on ne discute plus le bien-fondé de l'objectif général voulant qu'on restreigne ou même qu'on exclue l'utilisation et la mise en œuvre dans l'agriculture de matières auxiliaires et de techniques de production qui peuvent porter préjudice à l'environnement ou à la qualité des denrées agricoles. Les directives touchant l'emploi des engrais et les plans de traitement contiennent des recommandations visant à une utilisation optimale. On tire parti des nouvelles connaissances acquises en sciences naturelles et l'on perfectionne les méthodes biologiques de protection des végétaux.

Le principe qui régit cette évolution est celui de la *production intégrée des végétaux*. On s'efforce d'adapter celle-ci aux conditions climatiques et à la nature du sol; l'alimentation de la plante cultivée doit être optimisée grâce aux soins culturaux, à un apport approprié d'humus et à l'emploi adéquat d'engrais du commerce, qui permet de fournir à la plante les éléments nutritifs dont elle a besoin; il faut mettre à profit, dans toute la mesure du possible, les facteurs naturels qui limitent l'extension des maladies et des ravageurs; on coordonne les méthodes biologiques et biotechniques avec l'emploi de produits chimiques spécifiques utilisés pour combattre les maladies et les ravageurs. On ne doit recourir aux produits antiparasitaires que lorsque les ravageurs sont en si grand nombre ou qu'une maladie cryptogamique prend une telle ampleur qu'on risque de dépasser les limites de ce qui est économiquement acceptable. En adoptant ce principe, l'agriculture moderne se rapproche à maints égards des exigences de l'agriculture dite biologique. Toutefois, les stations de recherches, les centres de vulgarisation et les écoles ne réussissent que peu à peu à faire passer ce principe dans la pratique agricole. Dans l'arboriculture, il a déjà largement acquis droit de cité et est appliqué dans de nombreuses exploitations.

322 L'agriculture biologique

A vrai dire, toute agriculture est biologique, mais on utilise aujourd'hui ce terme dans une acception très particulière: On appelle agriculture biologique une forme d'exploitation de rechange qui, à l'opposé de l'agriculture moderne fondée sur l'analyse et la spécialisation, préconise une approche globale de la question. L'agriculture biologique se différencie nettement de l'agriculture usuelle par le fait que l'on y renonce dans une large mesure à employer des produits de synthèse et qu'en lieu et place, on utilise des produits naturels et des méthodes biologiques pour la protection des végétaux. L'objectif fondamental de l'agriculture biologique est de créer une exploitation qui fonctionne en circuit aussi fermé que possible et qui respecte le cycle naturel existant entre le sol, la plante, l'animal et l'homme. L'exploitation agricole est considérée comme une entité organique dont chaque

élément est tributaire du tout. Les mesures prises par l'agriculture ne visent pas directement tel ou tel produit agricole, mais le cycle dont celui-ci fait partie (p. ex. toute la vie du sol ou l'environnement de la plante). L'agriculture se soucie avant tout des organismes vivants du sol, évite autant que possible toute atteinte à l'environnement, sélectionne les espèces et variétés de plantes (et d'animaux) en fonction des conditions du milieu, favorise le développement des auxiliaires et accroît la résistance des plantes contre les ravageurs grâce à une production diversifiée. Pour ce qui est des animaux, il veille à leur assurer une stabulation et des fourrages – provenant de préférence du propre domaine – qui soient appropriés. Obéissant à ce qui lui paraît être juste, l'agriculteur «biologique» cherche à travailler non pas contre la nature, mais avec elle.

Cela signifie que l'agriculture biologique est l'expression d'une tournure d'esprit plutôt qu'une technique de production agricole. Cela se remarque spécialement dans le premier en date de ces courants, la *méthode biologique-dynamique*, qui a été mise au point en 1924 par M. Rudolf Steiner, fondateur du mouvement anthroposophique. Selon les indications fournies par les anthroposophes, il y aurait en Suisse quelque 110 exploitations qui pratiqueraient cette méthode. Les tenants de cette méthode défendent avec le plus de rigueur cette approche globale de l'agriculture et n'acceptent aucun compromis quant à l'utilisation de produits venant de l'extérieur.

Les principales caractéristiques de cette technique de production sont: des soins cultureux intensifs, le compostage du fumier de ferme auquel on ajoute des préparations composées de différentes plantes médicinales, ainsi que la prise en compte des facteurs cosmiques ou des constellations.

C'est la *méthode organique-biologique*, créée par M. H. Müller, qui compte en Suisse le plus grand nombre d'adeptes (600 exploitations selon leurs propres indications). Elle recommande plutôt le compostage en surface du fumier; mais surtout, elle autorise aussi l'utilisation des scories Thomas et du «Patentkali» (potasse ne contenant pas de chlore), qui sont des engrais minéraux du commerce; pour la protection des végétaux, elle admet également l'utilisation, en doses limitées, de produits de synthèse.

En Suisse romande, quelques exploitations utilisent la méthode française *Lemaire-Boucher*. Selon ce procédé, on utilise notamment des algues marines pour la fertilisation et pour la protection des végétaux.

Les exploitations agricoles pratiquant la culture biologique se sont groupées en divers organismes de commercialisation et associations d'intérêts tels que: Biologisch-Dynamischer Produzentenverein, pour la vente des produits DEMETER; Biofarm-Genos-

senschaft Kleindietwil (méthode Biofarm); Schweizerische Gesellschaft für biologischen Landbau à Fehraltorf; organisme PRO-GANA, à Middel FR (méthode Lemaire-Boucher); Anbau-und Verwertungsgenossenschaft (AVG), à Galmiz (culture organique-biologique).

Toutes ces méthodes ont entre elles deux points communs: elles visent à une agriculture qui préserve l'environnement et elles défendent le principe selon lequel il faut, autant que possible, garder intact l'équilibre biologique, les ravageurs étant alors moins dangereux. On y interdit presque totalement l'emploi de produits chimiques pour la fertilisation et pour la protection des végétaux. Les agriculteurs qui appliquent la méthode organique-biologique peuvent encore employer certains produits chimiques pour la protection des végétaux (tels que le soufre mouillable, des préparations cupriques, le permanganate de potassium). Toutefois, il ne serait même plus nécessaire – du moins l'espèrent-ils – de recourir aux produits antiparasitaires, peu nombreux, qui sont autorisés selon leurs propres directives, si la technique biologique de production pouvait être appliquée sur de grandes surfaces.

Les représentants de l'agriculture biologique font valoir que la teneur en substances nutritives et actives des produits obtenus dans l'agriculture biologique est différente de celle des autres produits.

Lorsqu'on observe les règles propres à cette méthode, il n'y a pas de résidus chimiques (mis à part ceux qui proviennent de l'environnement). Des recherches comparatives ont montré que, toutes les autres conditions restant les mêmes, les produits biologiques sont souvent plus riches en substances minérales, en vitamines et en matière sèche; à vrai dire, les fruits et les plantes sont en l'occurrence plus petits. Ils supporteraient mieux le stockage, pour autant que n'apparaisse pas, durant l'entreposage, une maladie telle que la tavelure des fruits. Cependant, il n'existe actuellement aucune méthode satisfaisante qui permette d'indiquer que tel produit – quelle que soit sa provenance – qui est mis sur le marché a bien été cultivé selon les méthodes biologiques.

C'est pourquoi, afin d'éviter des abus toujours possibles, les tenants des différentes méthodes de culture biologique se sont groupés en une association des organisations suisses d'agriculture biologique et ont créé une marque d'origine unique en se fondant sur des directives communes concernant la vente des produits biologiques. L'association veille à ce que les agriculteurs qui utilisent ce label respectent bien ses directives.

Dans l'ensemble de la Suisse, ce sont aujourd'hui à peine mille exploitations (sur un total d'environ 125 000) qui utilisent des méthodes de culture biologiques. Ces méthodes jouissent cependant d'une faveur relativement grande auprès des particuliers qui cultivent un jardin.

323 Programmes de recherche et autres formes d'aide de la Confédération en faveur de l'agriculture biologique

323.1 Recherche

Par leur origine, les organismes de la Confédération qui s'occupent de recherche, en particulier les stations de recherches agronomiques, sont proches de l'agriculture de type usuel; ils ne sentent toutefois liés à aucune méthode de culture déterminée. Ils considèrent au contraire que leur tâche consiste à établir des données de base objectives, en tenant toutefois spécialement compte des buts visés, à savoir une alimentation saine et la protection de l'environnement. Mais il faut également prendre en considération la capacité de production et la rentabilité.

Suivant cette conception de la recherche, on exécute actuellement de nombreux programmes de recherches qui doivent permettre de réduire l'utilisation de produits chimiques; mais peu d'entre eux sont consacrés à l'agriculture biologique considérée comme méthode globale. Sur un total d'environ 70 millions de francs (dont 10 mio. fr. aux EPF) mis à la disposition de la recherche agronomique et de la vulgarisation, environ 8 à 9 millions sont, selon une estimation des stations de recherches, destinés à des programmes touchant des méthodes de culture biologique au sens large du terme. Cela représente environ un cinquième des dépenses consacrées à la recherche proprement dite (les stations de recherches utilisent presque la moitié des crédits disponibles pour assumer des tâches de contrôle). Trois expériences comparatives, qui concernent certains aspects de l'agriculture biologique en tant que système, coûtent actuellement à la Confédération environ 265 000 francs par an (pour plus de détails, voir ci-dessous).

Une partie importante des recherches effectuées par les stations fédérales dans le domaine de l'agriculture biologique a pour objet la *méthode de production intégrée des plantes*. Avec cette méthode, on s'efforce, par des soins spécifiques ainsi que par le choix de l'emplacement et de la variété, de créer des conditions favorables à la plante cultivée. En outre, on vise à repousser l'emploi de produits antiparasitaires jusqu'au moment où la population de parasites risque d'atteindre le seuil de dommages économiquement acceptable. Puis, on essaie de remplacer les produits chimiques par des méthodes biologiques. Pour combattre les ravageurs, on utilise avec succès, suivant les circonstances, des hyménoptères parasites, des acariens prédateurs, des champignons, des pièges colorés à glu ainsi que des attractifs sexuelles. (Alors que, selon les premières méthodes citées, on combat les ravageurs au moyen de leurs ennemis naturels, dans le cas des deux dernières, on prévient, par l'attraction, l'attaque de la plante cultivée ou l'on empêche, par la confusion, que le ravageur ne se reproduise).

En outre, on crée de nouvelles variétés végétales qui résistent bien à certain ravageurs. Il existe des variétés de pommes résistant à la tavelure, qui présentent toutefois aussi des inconvénients.

On examine actuellement la possibilité d'introduire des cultures intercalaires (p. ex. dans les vignobles ou dans les champs de maïs) afin de remplacer partiellement l'azote minéral et de protéger le sol contre l'érosion. Des essais similaires sont effectués avec des espèces végétales appropriées à la culture intercalaire dans les cultures en serre de tomates et de concombres.

Pour combattre les mauvaises herbes, on recommande le travail mécanique du sol et une rotation des cultures appropriées. On exploite autant que possible la situation de concurrence existant entre la plante cultivée et les mauvaises herbes ou entre la culture intercalaire et les mauvaises herbes.

En fin de compte, on fait des essais sur la préparation et l'utilisation de composts et d'engrais de ferme, ainsi que des recherches portant sur la microbiologie du sol.

La liste des programmes de recherche dont s'occupent les stations de recherches agronomiques dans le domaine de la production intégrée est impressionnante et montre bien les efforts importants qu'on déploie afin que l'agriculture préserve l'environnement.

Mentionnons brièvement ici trois *expériences comparatives* qui ont pour objet la culture biologique en tant que système:

La Station de recherches en chimie agricole et sur l'hygiène de l'environnement, de Liebefeld/Berne, procède, conjointement avec l'Institut privé de recherches pour l'agriculture biologique d'Oberwil BL, à des essais comparatifs de longue durée sur les rendements obtenus selon les méthodes biologique-dynamique, organique-biologique et usuelle (*essais DOC*). Ces essais ne concernent que la production végétale. On compare les rendements de six cultures exploitées selon des schémas d'assolement différents. Ce programme d'essais est en cours depuis 1978 et doit se poursuivre jusqu'en 1991. Pour le moment, on ne peut pas encore tirer de conclusions définitives.

La Station de recherches en arboriculture, viticulture et horticulture de Wädenswil a effectué, de concert avec l'Institut de recherches d'Oberwil, des essais sur certains produits, afin de déterminer l'influence de la méthode biologique, d'une part, et usuelle d'autre part sur la *teneur en nitrates* de salades pommées. Il ressort de ces essais comparatifs que les conditions d'éclairage durant le temps de végétation jouent un rôle bien plus important que le mode de culture. Lorsque les conditions d'éclairage sont mauvaises (à la fin de l'automne et en hiver), on trouve dans toutes les salades la même teneur élevée en nitrates. Pendant les six mois d'été, les salades accumulent une moindre quantité de nitrates, qu'elles soient cultivées selon l'une ou l'autre de ces méthodes.

Mais les salades provenant de cultures biologiques présentent une teneur en nitrates plus faible que celles qui proviennent de cultures usuelles. Jusqu'ici les essais effectués afin de déterminer s'il est possible, par une sélection appropriée des variétés, de réduire l'accumulation de nitrates dans les légumes à feuilles ne sont guère concluants. Il semble que l'accumulation de nitrates soit un processus physiologique normal et qu'elle ne soit pas imputable à un comportement inadéquat de la plante sélectionnée. En 1983 commencera à Oberwil la recherche de variétés spécialement appropriées pour la culture sur des sols exclusivement fumés avec du compost.

Depuis 1979, la Station de recherches d'économie d'entreprise et de génie rural de Tänikon procède, avec la collaboration de l'Institut de recherches d'Oberwil, à des essais comparatifs sur la *rentabilité* de l'agriculture biologique dans une série d'exploitations de type biologique ou usuel, essais qui ne font pas apparaître une rentabilité notablement plus faible des exploitations de type biologique. Le revenu agricole de celles-ci est légèrement inférieur au niveau atteint dans les entreprises de type usuel (env. 15%). Cet écart n'a cependant pas été vérifié statistiquement. En outre, les différences relevées à l'intérieur des groupes de comparaison sont considérables. Les résultats obtenus à la Station de Tänikon sont encore provisoires et doivent être vérifiés.

Apparemment, il n'y a aucune raison pour que, dans l'agriculture biologique, le volume de travail soit nettement plus important ou que le revenu agricole soit sensiblement inférieur, même s'il n'est pas toujours possible d'obtenir un prix plus élevé pour les produits biologiques (pour le lait p. ex.). Il semble que les résultats, bons ou mauvais, dépendent davantage du chef de l'exploitation, du climat et de la situation que de la méthode de culture.

Outre ces essais menés conjointement, on peut également inclure dans la recherche faite par la Confédération les projets financés par le Fonds national de la recherche scientifique ou par la Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques. Depuis 1976, ces montants s'élèvent en moyenne à 110 000 francs par an et sont versés pour la plupart à l'Institut de recherches d'Oberwil.

Dans l'état actuel des connaissances, les stations de recherches agronomiques estiment qu'il est possible de diminuer encore la quantité de produits chimiques utilisés dans l'agriculture (rien que par un emploi plus adéquat, il a été possible, dans certains cas, de réduire des deux tiers la quantité d'engrais utilisée), mais à leur avis il n'est pas indiqué, pour une exploitation, de renoncer totalement aux produits – en partie de synthèse – qui viennent de l'extérieur. On estime que, pour réussir à obtenir une production quantitativement rentable tout en bénéficiant d'un rendement presque assuré, mais également pour obtenir des produits agricoles d'excellente qualité, il est indispensable de recourir aux pro-

duits antiparasitaires et aux engrais minéraux. Avec ces matières auxiliaires, la production devient plus sûre et plus simple que dans l'agriculture biologique. Eu égard aux charges polluantes imposées à l'environnement et aux résidus chimiques que l'on trouve dans les produits alimentaires, il est cependant nécessaire, lorsqu'on utilise des produits chimiques, de le faire avec beaucoup de soin et en ayant pleinement conscience de ses responsabilités.

De ce point de vue, d'aucuns opposent à l'agriculture biologique le fait que, même en gardant intact l'équilibre biologique, c'est-à-dire en ayant une exploitation agricole qui travaille en circuit le plus fermé possible, on ne peut éviter que les plantes cultivées soient atteintes de maladies ou subissent les attaques de ravageurs.

Les stations de recherches n'acceptent pas le reproche selon lequel leurs travaux n'auraient qu'un caractère ponctuel et qu'elles négligeraient l'étude globale des problèmes. Leurs programmes de travaux visant à une protection intégrée des plantes constituent un tout. De nombreux projets permettent également de fournir des bases utiles à l'agriculture biologique, notamment dans le domaine de la biologie des auxiliaires et des ravageurs ou dans celui de la microbiologie des organismes vivants du sol.

323.2 *Vulgarisation et formation*

En conseillant les agriculteurs, les stations de recherches agronomiques font passer les résultats de leurs travaux dans la pratique. A cet effet, elles organisent par exemple des journées de travail avec les services cantonaux de vulgarisation agricole et avec les commissions techniques des organisations agricoles, mettent sur pied des démonstrations publiques dans leurs laboratoires, publient des articles dans les revues qu'elles éditent ainsi que des brochures consacrées à des sujets particuliers, qui sont utilisées par les services de vulgarisation agricole et par les écoles d'agriculture.

Dans le canton de Zurich, le service de vulgarisation de l'Institut de recherches d'Oberwil est reconnu officiellement et bénéficie par conséquent d'une aide financière; les cantons de Bâle-Campagne et des Grisons soutiennent financièrement l'activité de ce service de vulgarisation, alors que le canton de Berne ne lui a accordé que deux fois une subvention prélevée sur le crédit mis à la disposition du délégué aux formes de culture préservant l'environnement. La vulgarisation est l'affaire des cantons. La Confédération n'aide financièrement que les services de vulgarisation qui reçoivent également des contributions cantonales.

Répondant à une question posée par les cantons de Zurich et de Berne, l'Office fédéral de l'agriculture a déclaré que la Confédération subventionne les dépenses qu'entraînent pour les cantons les mandats que ceux-ci confient au service de vulgarisation de l'Institut de recherches d'Oberwil. Celui-ci peut facturer aux cantons

les consultations données à des agriculteurs; la Confédération accorde à ces cantons, sur le montant de la facture, la subvention prévue dans l'ordonnance sur la formation professionnelle agricole.

D'autre part, cinq cantons (ZH, BE, AG, OW, TG) ont enjoint aux responsables des services officiels de vulgarisation de donner également des renseignements sur l'agriculture biologique.

Les deux centrales suisses de vulgarisation agricole recommandent – sur la base des résultats des recherches agronomiques – de n'utiliser qu'avec modération les produits chimiques dans l'agriculture. Il existe une documentation concernant l'agriculture biologique en tant que système. Ces deux centrales organisent un cours sur l'agriculture biologique (à Lindau, avec la participation de l'Institut de recherches d'Oberwil) et renvoient les agriculteurs qui veulent passer à l'agriculture biologique à l'Institut pour l'agriculture biologique d'Oberwil BL.

A tous les niveaux de la *formation professionnelle* (EPF, écoles d'ingénieurs ETS et écoles cantonales d'agriculture), la méthode de production intégrée y compris la protection intégrée des végétaux fait partie du programme d'enseignement. Jusqu'ici, on n'a pas créé, à l'EPF de Zurich, une chaire d'agriculture biologique. On se contente de présenter l'agriculture biologique, en tant que système, au cours d'un séminaire que les étudiants doivent organiser et, en partie tout au moins, animer eux-mêmes.

Dans les *écoles agricoles d'ingénieurs ETS*, on présente aux étudiants l'agriculture biologique avec un scepticisme plus ou moins affiché. On préconise l'utilisation de méthodes biologiques dans le cadre de la production intégrée. Seul le Technicum agricole suisse de Zollikofen prévoit un cours donné par un conseiller technique de l'Institut de recherches d'Oberwil.

Dans les *écoles cantonales d'agriculture*, ce sont en règle générale des conférenciers venant de l'extérieur qui expliquent ce qu'est l'agriculture biologique. On s'efforce avant tout d'intégrer les différentes techniques de culture dans une production agricole optimale. On ne peut voir un exemple pratique de culture biologique érigée en système qu'à Sissach BL. Là se trouve le seul domaine de Suisse qui appartient à l'Etat et où l'on applique la méthode organique-biologique. On y fait aussi de la recherche sur l'agriculture biologique.

324 La recherche privée dans le domaine de l'agriculture biologique. Ses exigences

Pour une exploitation agricole, le passage de la méthode usuelle à la méthode biologique représente toujours une entreprise hasardeuse et exige de l'agriculteur qu'il s'efforce d'élaborer lui-même les bases d'une exploitation qui soit adaptée à la situation de son

domaine ainsi qu'au climat. Toutefois, il ne lui est pas possible de faire de la recherche proprement dite. En Suisse, celle-ci est presque entièrement centralisée à l'Institut de recherches pour l'agriculture biologique d'Oberwil BL - mentionné plus haut - ainsi qu'à la section agricole du Goetheanum à Dornach, qui s'occupe des problèmes de la recherche qui sont propres à la méthode biologique-dynamique.

L'Institut de recherches d'Oberwil BL a été fondé en 1974 par la Fondation suisse pour la promotion de l'agriculture biologique. Il sert avant tout de centre de recherches, mais également de service de vulgarisation pour agriculteurs pratiquant la méthode biologique et pour les entreprises d'horticulture biologique. L'Institut occupe 14 collaborateurs et quelques stagiaires. Ses besoins financiers se montent à environ 850 000 francs par an (dont environ 300 000 fr. de frais fixes). Ces dépenses sont financées par les versements effectués en faveur d'un projet déterminé par des mandats privés ou publics, ainsi que par des dons et des contributions de bienfaiteurs. L'aide fournie par la Confédération en faveur de tels projets s'est élevée, au cours de ces dernières années, à 110 000 francs en moyenne. L'institut ne touche aucune autre subvention fédérale.

Dans le programme de recherches de cet institut, une place prépondérante est accordée aux questions qui se posent en rapport avec la préparation des engrais de ferme solides ou liquides. On procède par exemple à des expériences comparatives de compostage de matières organiques posées sur une courtille. En outre, cet institut étudie des questions relatives au cycle de la nutrition végétale et à la protection biologique et biotechnique des végétaux. Les chercheurs s'intéressent par exemple aux questions soulevées par l'accumulation des nitrates dans les légumes; une simple installation de cases lysimétriques permet de mesurer la quantité de nitrates - provenant du sol - qui sont lessivés dans un récipient fermé, autrement dit, les pertes de nitrates par percolation; en matière de protection antiparasitaire des végétaux, on étudie surtout les systèmes naturels de défense de la plante et la possibilité d'influencer sur eux par les méthodes de culture (p. ex. par la formation de substances défensives (phytoalexines) contre les champignons parasites de la pomme de terre). En outre, cet institut fait des essais de culture intercalaires dans les champs de blé et de maïs ou des essais de fertilisation, afin de comparer les effets des engrais organiques et des engrais minéraux. Dans le Klettgau, on étudie l'influence de la culture sur l'écosystème, pour autant qu'elle déborde les limites du domaine considéré. Il s'agit avant tout de faire des propositions visant à une utilisation diversifiée du lieu et de tirer profit des effets heureux qu'on peut obtenir par un aménagement adéquat du site. Enfin, cet institut s'occupe également d'un projet d'agriculture biologique à Cochabamba, en Bolivie.

Cet institut ne possède lui-même pas de domaine, mais il travaille en collaboration avec des agriculteurs pratiquant la culture biologique. Le service de vulgarisation (trois personnes) s'occupe d'environ 300 entreprises réparties dans toute la Suisse et initie à l'agriculture biologique des personnes faisant partie des services officiels de vulgarisation.

Dans le domaine de l'agriculture biologique, *les recherches présentent encore d'importantes lacunes*. Ainsi, il serait intéressant de connaître l'interaction entre plantes cultivées. On sait par exemple qu'on peut alterner les rangées de carottes et d'oignons de telle sorte que la mouche de l'oignon est tenue à distance par l'odeur des carottes et la mouche de la carotte par l'odeur des oignons. On n'a encore guère étudié les interactions favorables ou défavorables existant entre les végétaux.

Dans l'agriculture biologique, la lutte contre les mauvaises herbes pose un problème particulier. Lorsqu'elle est faite par voie mécanique, au moyen de la pioche et de la herse-étrille, elle ne donne des résultats satisfaisants que sur un terrain plat et par temps sec. La lutte thermique contre les mauvaises herbes est une méthode qui n'est pas encore suffisamment au point.

La qualité des engrais de ferme a aussi son importance. Certes, on commence à bien connaître la préparation du fumier de ferme et du purin; mais des progrès sont encore nécessaires. L'engrais organique de la ferme devrait être amélioré, par exemple par une réduction des pertes d'azote et par une diminution des effets nocifs.

En outre, l'agriculture biologique est particulièrement intéressée à l'amélioration des variétés. La résistance de la plante a une importance primordiale. Pour le blé, on essaie en outre de trouver des variétés à feuilles larges, qui couvrent bien le sol et assurent par conséquent une meilleure protection de celui-ci contre le lessivage.

Enfin, il serait important, tant pour les producteurs que pour les consommateurs, qu'on mette au point une méthode qui permette de déterminer si un produit a vraiment été cultivé selon la méthode biologique. On parvient à déceler les résidus chimiques de produits antiparasitaires; par contre, il n'est pas encore possible de déterminer si l'on a utilisé un engrais organique, ou de synthèse, ou encore d'origine minérale.

L'institut de recherches n'a pas le personnel ni les ressources financières qui lui seraient nécessaires pour réaliser de tels projets par ses propres moyens. Il n'est par exemple pas en mesure de faire des essais d'affouragement de gros bétail s'étendant sur une longue période, car son financement n'est assuré qu'à court terme.

Certes, les essais comparatifs exécutés en commun avec les stations de recherches agronomiques et auxquels l'Institut de re-

cherches participe à ses frais, permettent d'acquérir des connaissances utiles sur les résultats obtenus par l'agriculture biologique. Mais il serait encore plus utile d'étudier des méthodes qui permettraient d'aider l'agriculteur «biologique» à résoudre ses problèmes.

Plusieurs programmes de recherches réalisés par les stations de recherches agronomiques touchent l'agriculture biologique et peuvent également être utiles à celle-ci. Mais les tenants de cette méthode estiment que les stations de recherches devraient étudier encore davantage les grands phénomènes d'interaction et constituer plus souvent, à cette fin, des groupes de travail. Ce vœu a, en partie tout au moins, déjà été réalisé dans le domaine de l'arboriculture.

Alors que l'Institut de recherches d'Oberwil a presque toujours reçu l'aide qu'il demandait au Fonds national ou à la Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques, il lui a été plus difficile d'obtenir une telle aide de l'Office fédéral de l'agriculture ou des stations de recherches. (Une aide financière en faveur de l'essai DOC a dû être refusée, faute de moyens, tandis que la recherche sur la formation de phytoalexines dans les pommes de terre n'a bénéficié d'une aide qu'à la suite de demandes répétées; l'office fédéral a refusé d'accorder une aide financière au service de vulgarisation, jusqu'à ce que la preuve fût apportée que la consultation avait été donnée à la demande d'un ou de plusieurs cantons).

Cet institut a également de la peine à obtenir que des projets proposés par lui soient inclus dans le programme de travail des stations de recherches ou que des projets déjà mis en chantier, mais qui dépassent ses propres moyens, soient repris par une station de recherches (il a eu gain de cause pour un programme de recherches sur la préparation du purin).

Selon l'ordonnance du 25 juin 1975 sur la recherche agronomique (art. 10 s.), lorsqu'il s'agit de recherches spéciales, des contributions fédérales peuvent en principe être versées à des instituts ne relevant pas de la Confédération; mais elles doivent être fixées dans chaque cas et ne permettent pas le subventionnement des frais fixes, ainsi que le souhaiterait l'institut d'Oberwil. Celui-ci serait disposé, il est vrai, à se soumettre aux contrôles qu'implique le subventionnement par la Confédération, mais il serait contraire aux buts qu'il s'est fixés de dépendre trop fortement de l'Etat. C'est pourquoi il est prévu dans l'acte de fondation que les contributions reçues des pouvoirs publics ne doivent pas dépasser 45 pour cent du total des contributions reçues annuellement.

Interventions parlementaires relatives à l'agriculture biologique

Au cours de ces dernières années, le souci d'une alimentation aussi saine que possible et la solution de rechange à l'agriculture usuelle que représente l'agriculture biologique, ont été au cœur de nombreux débats au Parlement. La motion *Schalcher*, du 16 décembre 1970, qui demandait la création d'une station de recherches agronomiques s'occupant de méthodes de culture biologique excluant l'utilisation de produits chimiques, a revêtu une importance particulière dans ce contexte. Le Conseil fédéral se déclara prêt à développer la recherche dans le domaine de l'agriculture biologique. Il faut, disait-il, qu'en matière de recherches agronomiques, l'accent soit mis sur des objectifs nouveaux; au lieu de raisonner en termes purement quantitatifs, il convient plutôt de s'attacher à l'aspect qualitatif de la production agricole. Il n'est pas nécessaire pour autant de disposer d'une nouvelle station de recherches. Le Conseil national a suivi la proposition du Conseil fédéral et a transmis la motion sous forme de postulat.

Afin d'assurer cependant que la Confédération ait en face d'elle un interlocuteur valable, qui remplisse les conditions voulues pour recevoir, le cas échéant, une aide financière de la Confédération, le conseiller national *Schalcher* créa la Fondation suisse pour la protection de l'agriculture biologique, dont dépend l'Institut de recherches d'Oberwil.

Le 5 octobre 1978, le conseiller national *Morel* a déposé une motion demandant que soient prises les mesures suivantes: mise à disposition de moyens financiers accrus en faveur de la recherche; création d'une chaire d'agriculture biologique à l'Ecole polytechnique fédérale; soutien, par les centres officiels de vulgarisation, des méthodes de l'agriculture biologique et aide financière aux organismes privés reconnus.

Le Conseil fédéral fit remarquer que l'Institut de recherches d'Oberwil recevait déjà des subventions de la Confédération. Etant donné l'étendue du domaine à traiter, dit encore le Conseil fédéral, la création d'une chaire spéciale présenterait des difficultés et déséquilibrerait le programme d'études, et en outre, il existe déjà un séminaire où cette matière est traitée. En ce qui concerne les centres de vulgarisation, il rappela l'autonomie de l'Association suisse pour la promotion de la vulgarisation agricole, qu'il s'agit de respecter, même si les subventions versées par la Confédération sont élevées. La motion fut transmise sous la forme de postulat.

Le 6 mars 1980, le conseiller national *Neukomm* a demandé par une motion que soient édictées des prescriptions sur les méthodes de culture et les désignations de produits dans le domaine de l'agriculture «écologique» et que soient exactement définies les

notions utilisées, telles que «biologique», etc., afin de lutter contre les abus. Le Conseil fédéral estime qu'il n'appartient pas à l'Etat d'édicter des prescriptions concernant des notions telles que «biologique» ou «écologique», qu'il n'est pas encore possible de définir scientifiquement. D'autre part, le contrôle de la technique de production utilisée reviendrait extrêmement cher. La demande tendant à ce que soit définie la notion d'«agriculture biologique» a été combattue au sein du Conseil, tout d'abord parce qu'il n'est pas possible de le faire de façon satisfaisante et, en outre, parce que cela entraînerait une discrimination de l'agriculture non biologique. Par contre, le Conseil national est d'avis qu'il importe de lutter contre les abus que l'on constate sur le marché. C'est dans cet esprit que la motion a été transmise sous la forme de postulat.

Enfin, le 19 juin 1980, le conseiller national *Schalcher* a déposé un postulat par lequel il priait le Conseil fédéral de présenter un rapport complet indiquant:

- sous quelle forme la recherche portant sur des méthodes d'exploitation agricole parallèles bénéficie du soutien des pouvoirs publics;
- comment les effets que les produits chimiques exercent sur l'environnement sont étudiés;
- dans quelle mesure la protection intégrée des plantes fait l'objet de recherches et l'agriculteur peut bénéficier d'un service d'information et de consultation bien organisé, qui le renseigne sur les questions relatives à cette protection et sur les méthodes d'exploitation agricole pouvant se substituer aux méthodes usuelles.

Le postulat a été transmis au Conseil fédéral lors de la session d'été 1981. Aucune suite ne lui a encore été donnée.

33 Conclusions et recommandations

331 Généralités

Remarques liminaires

La tâche consistant à faire des recommandations touchant l'activité exercée par la Confédération incombe à la Commission de gestion. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, dans l'agriculture, il appartient en premier lieu à l'exploitant d'assumer ses responsabilités et que l'initiative privée doit jouer un rôle décisif.

En outre, le présent rapport se limite à l'agriculture biologique, petit secteur de l'agriculture et, dans celui-ci, aux problèmes de la recherche. Il ne s'agit pas, en l'occurrence de déterminer laquelle des deux formes d'exploitation est la meilleure. Au contraire, l'objectif visé est de promouvoir la recherche aux fins d'optimiser les connaissances acquises de part et d'autre dans l'intérêt général.

331.1 Toute l'agriculture est à proprement parler biologique. Pourtant, le terme de «biologique» s'est implanté en Suisse pour désigner un mode d'exploitation écologique de rechange. En outre, on parle de protection biologique des plantes. Il y a lieu de définir comme il suit ces notions:

- *Protection biologique des végétaux*: cette expression désigne l'utilisation parallèle, dans l'agriculture moderne (de type usuel) de méthodes biologiques et de produits chimiques. Les méthodes de culture biologiques sont alors un élément de la production intégrée.
- *Agriculture biologique*: il s'agit en revanche d'un système intégré d'exploitation dans lequel on s'efforce, en gardant intact le cycle biologique, d'éviter les interventions au moyen de produits chimiques.

Dans la première de ces méthodes, on se sert de techniques de culture biologiques en tant que moyen permettant d'éviter les effets secondaires fâcheux d'un système technologique; dans la seconde, on utilise ces techniques pour créer un cycle biologique aussi fermé que possible, qui rende superflu le recours à des produits chimiques.

331.2 Comme *objectif à long terme*, il paraît souhaitable que les méthodes de la protection biologique des végétaux puissent se substituer, autant que possible, dans la pratique, à l'emploi de produits chimiques. Les résidus chimiques que l'on peut actuellement déceler dans les aliments sont si peu importants qu'ils ne présentent pas de danger pour la santé des consommateurs, exception faite de quelques cas isolés d'infractions flagrantes aux prescriptions en vigueur; mais compte tenu à long terme, de la charge polluante qu'ils imposent à l'environnement et du danger qu'ils représentent pour l'homme, il faut éviter de prendre un risque quelconque à cet égard, d'autant qu'on connaît encore trop mal les effets cumulatifs que les diverses substances peuvent avoir.

331.3 *L'importance de l'agriculture biologique* pour notre société réside surtout dans le fait que cette méthode donne de précieuses indications à l'agriculture et à la recherche agricole. Il est dans l'intérêt de l'ensemble de l'agriculture et dans celui des consommateurs qu'il y ait un pluralisme des divers systèmes de culture et un dialogue ouvert entre les tenants des divers systèmes ainsi qu'entre eux et les tenants de l'agriculture de type usuel. Les consommateurs doivent avoir tout loisir de choisir librement entre des produits de différentes provenances.

331.4 L'agriculture biologique veut *contrebalancer* la dynamique propre de l'emploi de produits chimiques dans l'agriculture. Le champ de tension ainsi créé est désirable. Mais une «guerre de religion»

entre l'agriculture de type usuel et l'agriculture biologique n'a pas de sens. Les rapports entre ces deux écoles sont actuellement empreints de beaucoup plus d'objectivité. On reconnaît aujourd'hui que ces diverses méthodes peuvent se donner mutuellement d'utiles impulsions.

Il faut relever que l'application de méthodes biologiques exige du producteur des connaissances plus étendues que l'utilisation de produits chimiques efficaces.

331.5 Les recherches faites jusqu'ici par des services de la Confédération aux fins de promouvoir la *méthode de production intégrée des végétaux* constituent une utile contribution. Il faut se féliciter qu'actuellement déjà, on accorde une certaine importance à ce problème. Cependant, il faudrait promouvoir davantage encore la recherche et la vulgarisation dans ce domaine.

331.6 Certes, l'analyse des résultats de l'*agriculture biologique en tant que système* n'a jusqu'à présent pas permis de dégager des conclusions définitives, mais elle donne des indices très nets qui font penser que l'agriculture biologique est une forme de culture qui doit être prise au sérieux. La recherche exécutée dans ce domaine, l'est dans l'intérêt public.

331.7 La *recherche* dans le domaine de l'*agriculture biologique* doit avoir pour objectif principal de promouvoir le développement de cette technique (c'est-à-dire d'étudier des méthodes qui aideront l'agriculture biologique à résoudre ses problèmes). Il faut également tenir compte des exigences mentionnées au chiffre 224. La question qui, en l'occurrence, se pose avec le plus d'acuité est la suivante: un équilibre biologique intact permet-il de ramener les attaques de maladies et de ravageurs à un niveau économiquement acceptable?

332 Recherche, vulgarisation et formation

332.1 Avec huit à neuf millions de francs, la *recherche* sur les méthodes biologiques de production au sens le plus large du terme – cette production est une partie intégrante de l'agriculture de type usuel – ne représente qu'un cinquième du montant total qui est consacré à la recherche agronomique. On devrait réserver davantage de moyens financiers au domaine de la protection intégrée des végétaux ainsi qu'à la création de nouvelles variétés végétales, et réduire d'autant ceux qui sont destinés à la recherche dans les autres domaines de la production végétale ainsi qu'aux tâches de contrôle qui incombent aux stations de recherches (surtout les contrôles de routine et ceux qui ne sont pas grevés de taxes couvrant les frais).

L'inspection que nous avons faite montre qu'avec 400 000 francs, on ne dispose que de moyens modestes pour étudier les caractéristiques d'un équilibre biologique si possible intact. Comparés aux besoins, ces moyens doivent être qualifiés d'insuffisants.

332.2 Compte tenu des moyens financiers dont il dispose, l'Institut de recherches pour l'agriculture biologique d'Oberwil accomplit un travail remarquable. L'encouragement donné par la Confédération à l'agriculture biologique en tant que système, devra, à l'avenir aussi, viser avant tout à soutenir l'exécution de projets bien déterminés. C'est pourquoi il conviendrait dorénavant que l'Office fédéral de l'agriculture fasse preuve, lors de l'appréciation des requêtes de l'Institut de recherches d'Oberwil, de davantage de compréhension face à une approche différente de la question.

En outre, il faut examiner la possibilité, pour la Confédération, de verser un montant fixe destiné à couvrir certains frais de base de l'Institut de recherches, montant qui serait prélevé sur le crédit ouvert en faveur de la recherche agronomique. On pense en premier lieu aux frais qui ne sont pas liés à un projet déterminé, tels que les frais afférents aux loyers et aux fermages, au matériel et aux installations et, éventuellement, au secrétariat de l'institut.

332.3 Outre la recherche, la *vulgarisation* dans le domaine de la culture biologique mérite également d'être encouragée. Aussi les services officiels de vulgarisation agricole devraient-ils s'efforcer de donner ou de faire donner aux agriculteurs désireux de changer de méthode, des conseils en matière d'agriculture biologique également. Dans les grands cantons agricoles, on pourrait, au besoin, former plus spécialement l'un des conseillers à la vulgarisation en matière d'agriculture biologique. Il est réjouissant de constater que, dans le cadre des cours de perfectionnement, on enseigne aussi aux conseillers d'exploitation les méthodes de culture biologique (cours organisés par le Service romand de vulgarisation agricole SRVA avec le concours de spécialistes de l'Institut de recherches d'Oberwil).

En outre, il faudrait étudier la possibilité, pour le service de vulgarisation de l'Institut de recherches d'Oberwil, d'être reconnu par l'Office fédéral de l'agriculture et de recevoir des subventions directement de la Confédération. Etant donné qu'il est prévu, à l'article 49 de l'ordonnance sur la formation professionnelle (RS 915.1) que les services de vulgarisation peuvent avoir un caractère privé, une reconnaissance selon l'article 65 devrait être possible, de même que le versement d'une contribution selon l'article 75. Eu égard à la future répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans ce domaine, on peut se demander si le service de vulgarisation de cet institut ne pourrait pas être mis sur un pied d'égalité avec les centrales, étant donné que son action s'étend à toute la Suisse.

- 332.4 Il faut améliorer la manière dont est présentée l'agriculture biologique dans les cours de *formation* agricole.
- 332.5 Il existe bien, à l'EPFZ, un institut de recherche pour l'alimentation des animaux, mais il n'y en a pas pour celle des hommes. On ne dispose donc pas de bases scientifiques suffisantes. A moyen terme, il conviendrait de créer un tel institut à l'EPFZ.

333 **Problèmes connexes se posant à propos de l'inspection**

- 333.1 Tant qu'il n'existera pas de méthode permettant de distinguer les produits biologiques des autres, il y aura toujours le danger que l'acheteur soit induit en erreur. Il est extrêmement difficile, dans la pratique, de protéger efficacement le consommateur contre des abus. Toutefois, les prescriptions dans le domaine de la police des denrées alimentaires, qui servent actuellement de bases juridiques, suffisent à assurer la répression de pratiques déloyales. Les directives privées concernant la vente de produits biologiques représentent un autre moyen de promouvoir la loyauté dans le commerce. Pour le reste, il convient d'attendre de connaître les conclusions du groupe de travail de l'Office fédéral de la santé publique.
- 333.2 Un représentant des milieux de l'agriculture biologique devrait faire partie de la *Commission consultative* pour les stations fédérales de recherches agronomiques.
- 333.3 Il faut combattre, par une politique d'*information* ouverte, le sentiment d'incertitude qui s'est emparé d'une partie de la population quant à la qualité de son alimentation. Le «comité de coordination pour les denrées alimentaires», constitué par les trois offices fédéraux intéressés (agriculture, santé publique et office vétérinaire), devrait assurer de manière continue l'information sur les questions relatives aux produits agricoles biologiques.
- 333.4 La question de l'alimentation saine de la population doit être placée dans un contexte plus vaste. Il apparaît alors clairement que le contrôle exercé sur l'utilisation de produits de synthèse dans l'agriculture et dans le commerce de denrées alimentaires est relativement sévère.
- 333.5 Le danger auquel est exposée la santé de l'homme est souvent plus grand dans des domaines d'application qui ne relèvent que de la *loi sur les toxiques*. Pour ne citer qu'un exemple, on craint que, faute de contenir un article indiquant le but, cette loi ne serve dans la pratique à avertir le public plutôt qu'à prévenir des atteintes à la santé. Ces questions seront encore examinées par la Commission de gestion.

333.6 Parmi les produits agricoles, ceux qui sont importés représentent le plus grand facteur d'incertitude. Il n'y a pas de *responsabilité* causale des *importateurs* pour infraction aux prescriptions suisses en matière de police des denrées alimentaires. Ce problème devra être résolu dans le cadre de la révision de la loi sur le commerce des denrées alimentaires.

333.7 La rationalisation de l'organisation et la spécialisation des stations fédérales de recherches agricoles exigent un échange d'informations soutenu et la création de groupes de travail, mesures qui permettront d'avoir une meilleure *vue d'ensemble* sur la situation. Ces groupes ne devraient pas se borner à étudier des domaines spéciaux, ni se limiter aux activités des stations de recherches, mais bien étudier les corrélations existant entre les diverses disciplines et méthodes.

Au reste, la question de la coordination entre les stations de recherches, ainsi que celle du rôle des commissions consultatives qui leur sont adjointes et de la Commission pour la recherche agronomique, ne sont pas encore résolues; la Commission de gestion devra élucider ces problèmes ultérieurement (éventuellement de concert

334 La Commission de gestion a recommandé au Conseil fédéral d'examiner les conclusions auxquelles elle est arrivée, et de les transmettre, s'il le faut, aux services compétents de la Confédération et des cantons. Elle a prié le Conseil fédéral de lui faire connaître, avant la fin du mois de mars 1983, ses intentions quant au mode de procéder qu'il entend appliquer pour donner suite au présent rapport.

34 Avis du Conseil fédéral du 30 mars 1983

Le Conseil fédéral a pris acte du rapport ci-dessus. Il a chargé le Département fédéral de l'économie publique de cette affaire. Celui-ci prévoit qu'une commission d'experts examinera le rapport en détail. La commission sera placée sous l'autorité du directeur de l'Office fédéral de l'agriculture. En feront partie deux représentants de chacun des organes suivants: stations de recherche, commission pour la recherche agronomique, commission consultative pour les stations fédérales de recherches agronomiques, ainsi que du domaine des cultures dites biologiques. Les questions qui ressortissent à d'autres offices seront examinées cas par cas avec le concours des représentants de ces offices. La commission a jusqu'à la fin de l'année 1983 pour remettre son rapport au Département fédéral de l'économie publique. Le Conseil fédéral reviendra alors sur l'objet du rapport de la Commission de gestion.

Dans la mesure où le rapport de la Commission de gestion touche à des questions de répartition entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral donne l'avis suivant, qui doit être considéré comme provisoire, sur le chapitre 332 du rapport (recherche, vulgarisation et formation).

341 **Recherche**

Dans le domaine des recherches agronomiques, la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les institutions privées est relativement claire: les tâches sont réparties entre les stations de recherches de la Confédération, le Fonds national qui encourage les projets de recherches concrets, l'Office fédéral de l'agriculture et d'autres institutions. Sous chiffre 332.2 du rapport de la Commission de gestion, on envisage la possibilité d'une contribution ferme de la Confédération à certains frais de base de l'Institut de recherches en agriculture biologique à Oberwil, contribution qui serait mise à la charge du crédit pour les recherches agronomiques.

Pour conserver la claire répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les instituts de recherches privés, il ne nous paraît pas souhaitable de concrétiser cette idée. L'allocation d'une subvention durable créerait une interdépendance qui pourrait susciter la présentation d'autres requêtes, ce qui ne serait, le cas échéant, nullement dans l'intérêt à long terme de l'Institut de recherches en agriculture biologique. Il convient en outre de relever que les crédits pour la recherche qu'accorde le Fonds national, par exemple, sont calculés de manière à pouvoir couvrir aussi une partie des frais courants de l'administration. Les structures existantes de la recherche – stations de recherches agronomiques, d'une part, mandats de recherches spécifiques (de l'Office fédéral de l'agriculture, par exemple), d'autre part – permettent parfaitement de tenir compte des vœux exprimés pour une recherche accrue dans le domaine des cultures dites biologiques.

342 **Vulgarisation** (ch. 332.3)

Le projet de nouvelle répartition des tâches propose, dans son deuxième volet, de décentraliser la vulgarisation agricole, la Confédération prenant entièrement à sa charge le financement des services nationaux de vulgarisation de Lausanne et Lindau-Eschikon et les cantons supportant totalement celui des services de vulgarisation installés sur leur territoire. C'est avant tout la première partie de la proposition qui semble obtenir des suffrages. On pourrait parfaitement concevoir que l'Institut de recherches en agriculture biologique soit placé sur le même pied que les deux

centrales de vulgarisation. Nous nous demandons cependant s'il serait judicieux d'offrir d'emblée une vulgarisation dont la teneur diffère d'un établissement à l'autre. Il est plus conforme à la nature d'un service national de vulgarisation de présenter un éventail largement ouvert de possibilités de perfectionnement et de cours, comme cela se fait déjà en partie avec le concours de l'Institut de recherches en agriculture biologique.

Conformément aux objectifs qu'il s'est fixés, cet institut jouit d'une position relativement indépendante; cela lui permet aussi d'agir en pionnier. Les avantages et les inconvénients inhérents à cette situation sont semblables à ceux que connaissent les institutions placées sur le même pied et travaillant dans d'autres domaines – protection de l'environnement, aménagement régional, management-vulgarisation, par exemple – et l'institut devrait donc être traité comme ces institutions. Si les cultures dites biologiques devaient s'imposer davantage à moyen terme, l'institut d'Oberwil pourrait alors fort bien, s'il le désire, être mieux intégré à la recherche et à la vulgarisation de la Confédération.

III

Annexes

Annexe 1

Liste des requêtes traitées par les commissions de gestion en 1982

Chaque année, les commissions de gestion reçoivent de nombreuses communications et requêtes dont elles tirent parti dans l'exercice de la haute surveillance. On trouvera ci-après la liste de quelques requêtes traitées en bonne et due forme en tant qu'affaires distinctes. Les requêtes émanant de fonctionnaires fédéraux ne sont pas mentionnées ci-après.

Il n'est pas possible de donner formellement suite à toutes les requêtes déposées chaque année. Compte est cependant tenu, en règle général, dans le cadre de la haute surveillance, des remarques qu'elles contiennent.

1 Conseil des Etats

1.1 *A. Geissmann, Häggligen contre Tribunal fédéral*

Le reproche d'arbitraire quant au fond soulevé dans la requête contre le Tribunal fédéral n'est pas fondé et ne peut pas être examiné par le Parlement étant donné que celui-ci doit se borner à des questions de déni formel de justice. - Les deux commissions ont répondu dans le même sens à l'auteur de la requête.

1.2 *A. Syfrig contre le Tribunal fédéral*

L'application de la procédure sommaire prévue par l'article 92 de la loi fédérale d'organisation judiciaire relève du pouvoir d'appréciation du tribunal; elle ne constitue en tout cas aucune violation entravant l'accès à l'instance suprême d'un recours de droit public manifestement non fondé.

1.3 *Ph. Volery, Genève, contre Tribunal fédéral*

Sur le désir exprimé par la Commission de gestion, la pratique suivie par le Tribunal fédéral en matière de fixation de délai pour les avances de frais a été, compte tenu de ce cas, adapté de telle manière qu'un délai de paiement de quatorze jours soit, en règle générale, accordé. De même, la date des débats publics auxquels les parties peuvent assister sans intervenir dans la procédure doit, en règle générale, être communiquée sur demande quatorze jours avant les débats.

2 Conseil national

2.1 *L. Brodmann, Arlesheim, contre Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral a exceptionnellement grevé une décision négative touchant une requête de frais ne représentant qu'une somme

modique. Cela relevait en l'occurrence de son pouvoir d'appréciation. En revanche, la Commission de gestion l'a prié de renoncer à ordonner la responsabilité solidaire entre plusieurs auteurs de requêtes indépendants. Le Conseil fédéral l'a accepté.

2.2 *J. Bucher, Schwerzenbach, contre Tribunal fédéral*

La requête, qui critique la jurisprudence de droit civil du Tribunal fédéral, ne peut donc être traitée. Les explications nécessaires de caractère juridique ont été données au requérant.

2.3 *F. Fischbacher, St. Margrethen, contre Conseil fédéral*

Le règlement du 17 mars 1976 concernant la navigation sur le lac de Constance semble être, sur le plan de la rédaction, d'une simple décision de mise en vigueur d'un projet d'ordonnance établi par une commission internationale. Quant au fond, l'ordonnance du Conseil fédéral a cependant repris dans le droit national la teneur de ce projet. Le Conseil fédéral a donné à la Commission de gestion l'assurance qu'il s'en tiendrait désormais à une meilleure formulation juridique dans des cas semblables.

2.4 *P. Fischer, Lucerne, contre Office fédéral des assurances sociales*

A la suggestion du Dr. Fischer, la Commission de gestion a examiné de plus près certaines questions d'exécution de l'assurance-invalidité, notamment en ce qui concerne les centres d'observation médicale de l'AI (COMAI). Elle continuera à vouer une attention spéciale à ces questions.

2.5 *K. Gasser, Nidau, contre Tribunal fédéral*

Le requérant prétend à nouveau que l'estimation officielle d'un bien-fonds, datant de 1980, n'a jamais acquis force de chose jugée. Il justifie son opinion en évoquant le fait qu'il a présenté une requête à l'Assemblée fédérale. Juridiquement, ce point de vue est dénué de toute valeur, l'Assemblée fédérale n'étant pas habilitée à modifier des arrêts du Tribunal fédéral.

2.6 *O. Gutweniger, Zurich, contre Tribunal fédéral*

Outre des plaintes pénales contre certains membres de la Commission et son secrétaire, le requérant a de nouveau déposé une plainte contre le Tribunal fédéral. L'intention que celui-ci a exprimée de ne plus donner suite à de nouvelles demandes de révision de M. Gutweniger dans la même affaire ne devrait se réaliser que si ce dernier ne faisait valoir dans ses demandes aucun motif de révision juridiquement pertinent.

2.7 *V. Hasel, Colovrey-sur-Bellevue, contre Tribunal fédéral*

La première cour civile a menacé le requérant de lui imposer un émolument de justice plus élevé s'il ne retirait pas sa plainte.

Après que son attention eut été attirée sur ce point par la Commission de gestion, le Tribunal fédéral a reconnu que ce mode de procéder était inadmissible. En revanche, le Tribunal peut, dans certains cas où il n'y a manifestement aucune chance de succès, demander au requérant, à un moment où les frais de justice sont encore relativement modiques, s'il veut ou non maintenir sa plainte.

2.8 *G. Jakob, Köniz, contre Département militaire fédéral*

Les questions de procédure qui se posent en l'occurrence, sont déjà traitées dans le Bulletin officiel, Conseil national 1982 621 s.

2.9 *G. Jörg, Bâle, contre Tribunal fédéral*

Etant donné que le Tribunal fédéral a accepté le recours du requérant pour retard dans l'administration de la justice la requête qu'il a présentée à la Commission de gestion est devenue sans objet.

2.10 *P. Knuchel, Volketswil, contre Département militaire fédéral*

Les questions juridiques en rapport avec le retrait temporaire de commandement infligé au capitaine Knuchel sont traitées dans le Bulletin officiel, Conseil national 1982 621 s.

2.11 *E. Leisi, Orbe, contre Office fédéral de la justice*

Ce n'est plus le Conseil fédéral mais bien le Tribunal fédéral qui est compétent pour connaître des recours contre des décisions particulières prises en matière d'exécution des peines. Le requérant a été renseigné sur les voies de recours.

2.12 *L. Minelli, Forch, contre Tribunal fédéral*

Se référant à la Convention européenne des droits de l'homme, le requérant s'est plaint de ce que, selon la pratique suivie en Suisse, les frais de la procédure peuvent être mis en partie ou totalement à la charge de l'inculpé même lorsqu'une procédure pénale est interrompue. Pour la période s'étendant jusqu'à la prise de décision de la Cour européenne de justice, il exigeait du Tribunal fédéral qu'il prononce des arrêts subsidiaires, qui ouvriraient à l'inculpé le droit au remboursement des frais pour le cas où la Cour européenne de justice déciderait ultérieurement dans ce sens. Prendre de telles décisions ayant un caractère conditionnel serait incompatible avec le caractère de force de chose jugée des arrêts du Tribunal fédéral. C'est pourquoi on ne saurait donner suite à une telle requête.

2.13 *B. Meier, Herznach, contre Conseil fédéral*

Voir à ce sujet la requête Brodmann sous chiffre 21.

- 2.14 *V. Munari, Zurich, contre Assurance militaire fédérale*
 Il appartient au Tribunal des assurances et non à l'autorité parlementaire de haute surveillance de se prononcer sur des droits à une rente de l'assurance militaire. Le requérant a été renseigné sur les voies de recours qui lui sont ouvertes.
- 2.15 *I. Primus, Timau (Italie) contre Tribunal fédéral des assurances*
 La Commission de gestion a examiné avec des représentants du Tribunal fédéral des assurances les raisons de l'important retard apporté au traitement de ce cas. Comme ce tribunal avait déjà rendu son arrêt au moment de l'examen du cas, la requête était devenue sans objet. Ce cas a, une fois de plus, fourni l'occasion à la Commission de gestion d'exiger que l'on réduise toujours plus les retards apportés au traitement des cas soumis au Tribunal.
- 2.16 *W. Siegrist, Thoune, contre Tribunal fédéral*
 Le requérant, lésé dans un accident de la circulation, a intenté trop tard une action civile et n'a pas versé l'avance exigée dans la procédure de recours de droit public. Le mode de procéder du Tribunal fédéral ne donne lieu à aucune critique.
- 2.17 *A. Stadelmann, Zurich, contre Tribunal fédéral* •
 La requérante demande d'une part la levée d'un arrêt présidentiel qui avait exigé le versement d'une avance de frais dans une procédure de droit public; d'autre part, elle voudrait que l'Assemblée fédérale adopte en vertu du droit de nécessité un arrêté visant à rétablir la sécurité intérieure de la Confédération suisse. L'Assemblée fédérale n'est pas compétente pour examiner la première de ces demandes; quant à la seconde, elle ne repose sur aucune base objective et n'est manifestement pas fondée.
- 2.18 *E. Varrone, Schwarzenbourg, contre Office fédéral de l'énergie*
 Dans la procédure d'autorisation d'exploiter une centrale nucléaire, seuls peuvent faire opposition les personnes qui sont plus que les autres touchées par la centrale nucléaire. Le requérant étant domicilié à Schwarzenbourg, il ne compte pas au nombre de ces personnes en ce qui concerne la centrale nucléaire de Leibstadt.
- 2.19 *E. Wicker, Bâle, contre Office fédéral de la justice*
 Les autorités fédérales n'ont aucune possibilité d'intervenir contre la saisie d'un véhicule par les autorités genevoises de police. L'affaire a cependant pu être réglée sur un autre plan.
- 2.20 *Ville de Zurich, contre Conseil fédéral*
 Le Conseil fédéral a refusé de verser à la Ville de Zurich une contribution pour l'aménagement d'installations anti-épizooties

dans des abattoirs parce qu'à l'époque se situant entre la présentation de la demande de subvention et la décision du Conseil fédéral, la base légale nécessaire n'existait plus. La procédure relative à la requête adressée à la Commission de gestion a pu être suspendue étant donné que le Conseil fédéral a enjoint à l'Office vétérinaire fédéral de prendre une décision susceptible de recours, décision qui a été attaquée par la Ville de Zurich devant le Tribunal fédéral.

Annexe 2

Recherche dans le domaine de la culture biologique: personnes entendues

- MM. O. Buess, dr ès sc. techn., Sissach
- H. Suter, dr ès sc., Oberwil BL
- Ph. Matile, prof., Zurich
- J. Bärtschi, Lützelflüh
- H. Koepf, prof., Dornach
- J. C. Piot, directeur, Berne
- von Ah, prof., Berne
- R. Fritzsche, dr ès sc., prof. Wädenswil
- J. M. Besson, dr ès sc., Liebefeld-Berne
- R. Frey, Binningen
- M. Schüpbach, dr ès sc., Bâle
- E. Schwarz, ancien conseiller d'Etat, Rüfenacht AG
- J. Nösberger, prof., Zurich
- H. P. Bärtschi, Lausanne
- H. Aebi, prof., Berne

Rapport des commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1982 du 14 avril 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.020
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1983
Date	
Data	
Seite	377-437
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 712

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.