

Message

**concernant l'initiative populaire
«pour une protection des exploitations paysannes
et contre les fabriques d'animaux
(Initiative en faveur des petits paysans)»**

du 27 janvier 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous proposer, par le présent message, de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans) en leur recommandant de la rejeter et sans présenter de contre-projet.

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

27 janvier 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Buser

V u e d ' e n s e m b l e

L'initiative populaire "pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)" demande que le "champ d'application" de la législation agricole soit limité aux "exploitations paysannes". Le texte de l'initiative décrit en détail ce qu'il convient d'entendre par exploitation paysanne. Aux termes de l'initiative, il s'agit de favoriser tout particulièrement les petites exploitations paysannes et celles qui sont désavantagées de quelque manière, c'est-à-dire les exploitations en butte à des frais élevés de production.

L'initiative populaire prévoit un ordre de priorité précis quant aux mesures de protection à prendre à l'égard des importations: le système de prise en charge, en d'autres termes l'obligation pour les importateurs de prendre en charge la production indigène provenant d'exploitations paysannes, constitue le premier moyen d'action; en seconde place figure la perception de taxes à l'importation; ce n'est qu'à partir du moment où le système de prise en charge et les taxes à l'importation ne suffisent plus ou s'avèrent impropres, qu'il devient possible de recourir aux deux mesures que sont l'interdiction d'importer et le monopole d'importation.

Bien que nous considérions comme justifiées, au moins partiellement, certaines demandes formulées par les auteurs de l'initiative, nous vous proposons de la rejeter, ceci notamment à la lumière des considérations suivantes:

- Le fait de limiter les mesures de protection aux exploitations paysannes, tel que le prévoit l'initiative, occasionnerait de grandes difficultés et nécessiterait la mise en place d'un important appareil administratif. Il en serait de même en ce qui concerne la délimitation inéluctable entre les exploitations paysannes et les autres.
-

Un grand nombre d'exploitations qui ne disposent que d'une petite surface, mais qui ont, dans le passé, raffermi leur situation par un développement interne, devraient être exclues de la protection que leur confère actuellement la législation agricole parce qu'elles ne satisfont pas aux taux de production fourragère minimums prévus par l'initiative. Par ailleurs, tout le bénéfice de l'opération reviendrait aux exploitations qui disposent d'une surface plus importante.

Le fait de limiter la protection aux exploitations paysannes, et notamment le régime préférentiel demandé pour les petites unités, auraient pour conséquence d'isoler de plus en plus l'agriculture paysanne du marché et, par là-même, la rendre insensible à la nécessité d'adapter ses structures et méthodes de production aux nouvelles conditions. Il en résulterait un renchérissement de la production agricole, un coût de la vie plus élevé et, en fin de compte, une baisse de la compétitivité de notre économie.

Relevons aussi que l'initiative nous obligerait à revoir nombre de mesures de protection prises dans le secteur des importations. Certes, il est indéniable que le remplacement de l'actuel contingentement des importations par le système de la prise en charge et la généralisation des taxes grevant les importations apporteraient certains avantages du point de vue de la politique agricole. Ces deux moyens d'action, primordiaux de l'avis des promoteurs de l'initiative, sont cependant impropres à réaliser l'objectif visé, savoir favoriser les exploitations paysannes, ou alors seulement sous réserves. Il convient d'insister tout particulièrement sur le fait qu'une modification des mesures de protection à la frontière au sens de l'initiative aurait pour conséquence une mise en question de notre régime agricole au GATT. Nos partenaires commerciaux ne manqueraient pas alors d'exiger de larges compensations en ce qui concerne les importations

(accès au marché) et les exportations de produits agricoles (fromage, bétail, produits alimentaires, etc.). Vu les structures actuelles de la production agricole, de telles exigences ne seraient que très difficiles à satisfaire.

- Enfin, l'initiative ne respecte pas l'ordre des compétences prévu par la Constitution. Selon l'article 85, chiffre 2, de celle-ci, il appartient au législateur d'assumer les compétences de caractère constitutionnel et d'exécuter les mandats législatifs. Or, selon l'initiative, le Conseil fédéral serait sans autre à même d'exercer cette dernière compétence.

Certaines demandes des auteurs de l'initiative apparaissent justifiées. Elles peuvent, grâce à l'article 31^{bis} de la Constitution, recevoir une suite positive au niveau des lois ou des ordonnances, sans qu'il soit nécessaire de prévoir un nouvel article constitutionnel. Pour l'essentiel, nous pensons y répondre en envisageant les actions suivantes:

1. Maintenir et, au besoin, étendre les mesures prises jusqu'ici en faveur des exploitants de petites surfaces agricoles et des exploitations de montagne;
2. Maintenir, voire améliorer les mesures visant à lutter contre la concentration de la propriété foncière et de la détention d'animaux;
3. Elaborer des solutions et préparer la base légale qui permettrait d'étendre les paiements directs; sont à l'étude les deux types de paiements ci-après:
 - des contributions générales, indépendantes de la production et liées à certaines obligations (en rapport avec une formation des prix axée davantage sur les conditions du marché),

-
- des contributions spécifiques allouées pour des prestations particulières, de caractère écologique notamment.

4. Porter une attention accrue aux aspects écologiques d'autres mesures, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des matières auxiliaires et la protection de l'environnement au sens large du terme;
5. Tenir compte davantage du système de prise en charge et des prélèvements de taxes dans le cadre de la réglementation des importations, en prenant en considération le volume traditionnel des importations.

Nous envisageons de soumettre aussi rapidement que possible aux cantons, aux organisations intéressées et aux partis politiques, des propositions concrètes concernant les points 3 et 4 ci-dessus. Nous avons aussi l'intention d'octroyer, dans une phase antérieure au versement de paiements directs généralisés, des contributions aux détenteurs d'animaux, possibilité prévue aux articles 19a et 19c de la loi sur l'agriculture révisés il y a peu de temps. Elles devraient pouvoir être allouées pour la première fois en 1988.

M e s s a g e

1 Aspect formel

11 Texte de l'initiative

L'initiative populaire "pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux" a été déposée le 28 février 1985. Elle se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, dont la teneur est la suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 31octies (nouveau)

1 Le champ d'application de la législation visant à conserver une forte population paysanne et à assurer la productivité de l'agriculture, conformément à l'article 31bis, alinéa 3, lettre b, est limité aux exploitations paysannes.

2 Par exploitation paysanne on entend une unité de production agricole

a. Exploitée par un paysan ou une paysanne autonome et par une main-d'oeuvre essentiellement familiale, et

b. Possédant une base fourragère située principalement au lieu même de l'exploitation et fournissant en région de plaine au moins deux tiers et en région de montagne au moins la moitié du fourrage nécessaire à la production animale propre et à la survie de l'exploitation en cas de difficultés d'importation, étant entendu qu'une telle base fourragère n'exclut pas le recours à des alpages, pâturages communaux et pacages.

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par ordonnance.

3 Si l'écoulement des produits agricoles des exploitations paysannes à des prix couvrant les frais est compromis par les importations, le Conseil fédéral prend exclusivement les mesures suivantes:

- a. Il oblige les importateurs de produits agricoles à prendre en charge, dans une proportion à déterminer par rapport aux quantités importées, des produits identiques ou similaires des exploitations paysannes à des prix couvrant les frais (système de prise en charge) et accorde le permis d'importation lors de la déclaration de prise en charge.
- b. Si le système de prise en charge s'avère inopérant ou insuffisant, il prélève des taxes sur l'importation de produits agricoles et en affecte le produit sous forme de contributions visant à maintenir les prix et assurer l'écoulement, ainsi que sous forme de versements directs aux exploitations paysannes, échelonnés en fonction de leurs frais de production et destinés à leur permettre d'écouler leurs produits à des prix couvrant les frais.
- c. La perception des taxes prévue à la lettre b peut également être instituée en sus du système de prise en charge.

⁴Si les mesures prévues à l'alinéa 3, lettres a à c, se révèlent inadéquates ou insuffisantes, la Confédération peut, par voie législative, édicter des interdictions d'importation ou s'attribuer le droit exclusif d'importer.

L'initiative comporte une clause de retrait.

12 Aboutissement

Par décision du 23 avril 1985, la Chancellerie fédérale constate que l'initiative a abouti, ayant recueilli 126'802 signatures valables (FF 1985 I 1226).

13 Délai de traitement

En vertu de l'article 27, 1er alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), l'Assemblée fédérale doit, lorsque l'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, décider dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée.

Le Conseil fédéral est tenu de présenter un rapport et ses propositions à l'Assemblée fédérale, au plus tard un an avant l'expiration du délai prévu (art. 29, 1er al., de la loi sur les rapports entre les conseils), dans le cas présent jusqu'au 27 février 1988.

14 Validité

141 Unité de la forme

Aux termes de l'article 121, 4e alinéa, de la Constitution fédérale, l'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes bâtardees sont inacceptables (art. 75, 3e al., de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, RS 161.1). La présente initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée.

142 Unité de la matière

Une initiative doit se limiter à un seul objet. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative (art. 121, 3e al., de la Constitution; art. 75, 2e al., de la loi sur les droits politiques).

Selon le premier alinéa de l'initiative, le "champ d'application" de la législation agricole doit être limité aux exploitations paysannes. Il appert indirectement du texte de l'initiative qu'il importe de faire une distinction parmi lesdites exploitations, en ce sens que celles disposant de peu de surface et ayant des coûts de production élevés seraient favorisées plus largement que les grandes exploitations. Le 2e alinéa donne la définition de l'exploitation paysanne. Les 3e et

4e alinéas règlent les mesures nécessaires aux fins d'assurer la protection de la production indigène; les mêmes alinéas prévoient des mesures qui visent à garantir des prix couvrant les frais de production également pour des petites et des moyennes exploitations.

L'initiative cherche par conséquent à modeler dans un sens déterminé la politique agricole. Ce faisant, elle se réfère à un domaine bien délimité. L'unité de la matière est donc respectée.

143 Applicabilité de l'initiative

Le fait de limiter - comme le demande l'initiative - le "champ d'application" de la protection légale aux exploitations paysannes, créerait, il est vrai, de grands problèmes d'ordre juridique et pratique. En outre, aucune disposition du droit fédéral n'exige qu'il faille invalider une initiative jugée inapplicable. Ce nonobstant, il est cependant inconcevable que l'administration s'occupât de tâches non réalisables. Il ne saurait aussi raisonnablement pas y avoir de vote populaire à leur sujet.

2 Lancement et objectifs de l'initiative

21 Lancement de l'initiative

L'initiative en faveur des petits paysans a été lancée en août 1983 par l'Association suisse pour la protection des petits et moyens paysans (Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern, VKMB). Ce faisant, l'association précitée, fondée en 1980, a cherché à faire éclater au grand jour ses exigences concernant la modification de la politique agricole au bénéfice des petits producteurs. Son initiative

est également à considérer en rapport avec celle qui intéressait les denrées fourragères, lancée par l'Union centrale des producteurs suisses de lait. Durant l'été 1983, la possibilité du retrait de l'initiative précitée s'est peu à peu affirmée (elle a été retirée à fin octobre de la même année). Pour l'association, ce fut l'occasion de lancer sa propre initiative, à titre de remplacement en quelque sorte de la précédente, et de reprendre à son compte le leitmotiv de l'initiative sur les denrées fourragères: "contre les fabriques d'animaux".

22 Objectifs de l'initiative

L'initiative en faveur des petits paysans poursuit pour l'essentiel les objectifs suivants:

1. Les mesures de protection et d'encouragement prévues par la politique agricole doivent être limitées aux exploitations paysannes et, au sein de celles-ci, bénéficier avant tout aux exploitations modestes et aux exploitations désavantagées, c'est-à-dire celles ayant des frais de production plus élevés.
2. Les mesures à l'encontre des importations doivent être plus efficaces et plus propres à encourager la concurrence; il convient notamment de remplacer les contingents d'importations par une obligation de prise en charge imposée aux importateurs ou par des taxes à l'importation.

Le 2e alinéa de l'initiative définit dans le détail ce qu'il convient d'entendre par exploitation paysanne par rapport au premier objectif. Le texte de l'initiative est moins clair en ce qui concerne les mesures à prendre au bénéfice des petites exploitations ou de celles qui sont désavantagées. Il ressort toutefois du 3e alinéa que les exploitations paysannes doivent pouvoir écouler leurs produits à des prix couvrant les frais de production. La solution offerte par l'initiative ne résoud le problème que partiellement. Les "versements directs aux ex-

exploitations paysannes échelonnés en fonction de leurs frais de production" (3e al., let. b), constituent une possibilité. Par contre, il n'est pas fait mention de la différenciation des prix, mesure pourtant considérée par les promoteurs de l'initiative comme primordiale.

Dans le domaine des mesures de protection prises à l'encontre des importations, l'initiative cherche à introduire une nouvelle réglementation. Il s'agirait, en premier lieu, de mettre en place un système de prise en charge ¹⁾ puis, en seconde position, de percevoir des taxes sur les importations. Au cas où ces deux mesures devaient s'avérer "inadéquates ou insuffisantes", il conviendrait d'édicter des interdictions d'importer ou d'attribuer à la Confédération le monopole de certaines importations.

A relever que le titre de l'initiative suggère encore que la production de denrées alimentaires saines, faite dans des conditions qui respectent l'environnement, constitue un objectif supplémentaire de l'initiative. Toutefois, il n'apparaît qu'implicitement dans le texte constitutionnel proposé, qui introduit le critère de la base fourragère propre à l'exploitation.

23 L'initiative vue par ses promoteurs

L'Association pour la protection des petits et moyens paysans a publié en septembre 1985 ses considérations sur l'initiative dans un "Rapport d'exécution concernant l'initiative en faveur des petits paysans" ("Vollzugsbericht", voir l'édition spécia-

1) Par la suite, l'expression "système de prise en charge" est utilisée dans le sens de l'initiative. Le terme "Leistungssystem" figurant dans le texte allemand englobe également d'autres réglementations d'importation liées à certaines prestations au profit de la production indigène (v. chif. 424.1).

le de son bulletin mensuel "Gnueg Heu dune!"). Les commentaires se fondent, entre autres, sur deux expertises (l'une traitant des conséquences économiques et des incidences possibles sur la politique du marché agricole, l'autre concernant les problèmes d'ordre juridique) que l'association avait fait établir au préalable.

Il est probable que le mandat de procéder aux deux expertises précitées a été donné sous la pression des critiques qui, dès le début, se sont élevées notamment du côté des organisations agricoles. Le Secrétariat des paysans suisses, tout en approuvant les objectifs, a, pour sa part, jugé faux et dangereux le chemin proposé par l'initiative. Aussi, en novembre 1983, l'assemblée des délégués de l'USP a-t-elle rejeté l'initiative à forte majorité.

Le "Rapport d'exécution" précité explicite le texte de l'initiative dans un sens plus large. L'article constitutionnel proposé y est désigné comme "une disposition d'exécution proprement dite au niveau constitutionnel, concrétisant le mandat de protection général donné à l'art. 31^{bis} de la Constitution". Quant à la définition et la délimitation des exploitations paysannes, les promoteurs de l'initiative sont d'avis "qu'il est possible de renoncer dans une large mesure, voire totalement, à délimiter individuellement les exploitations dites paysannes des non-paysannes".

En définissant l'exploitation paysanne, les auteurs de l'initiative veulent, à l'avenir, conférer aux mesures de politique agricole "une forme qui permette aux exploitations paysannes de bénéficier d'une protection accrue". Ce qui importe, à lire le "Rapport d'exécution", c'est d'obtenir "un renforcement des mesures au profit des exploitations dites paysannes. La restriction du champ d'application à ces dernières s'exprime par l'introduction d'un régime préférentiel dont elles bénéficieraient, et non pas par une exclusion des exploitations non-paysannes". En conséquence, les promoteurs de l'initiative envisagent ladite "restriction" non pas comme une délimitation

du champ d'application au niveau de l'unité d'exploitation, mais bien plutôt comme un objectif à poursuivre en politique agricole. Cette attitude a été expressément confirmée par les promoteurs de l'initiative lors d'une discussion avec l'Office fédéral de l'agriculture en octobre 1985.

Les alinéas 3 et 4 de l'initiative règlent les mesures de protection à prendre à l'encontre des importations lorsque celles-ci compromettent l'écoulement des produits indigènes provenant d'exploitations paysannes. Si ce danger n'existe pas, la question de savoir quel genre de mesures peuvent être prises n'est pas élucidée par le "Rapport d'exécution". Etant donné qu'en cas d'acceptation de l'initiative, l'article 31bis de la Constitution demeure en vigueur, "il résulte de ladite prescription une compétence fédérale étendue, telle qu'elle existe aujourd'hui déjà".

Par ailleurs, le "Rapport d'exécution" se prononce de manière relativement détaillée au sujet de la différenciation des prix. De l'avis des promoteurs de l'initiative, elle constitue, avec les paiements directs, une mesure primordiale.

3 Appréciation de l'initiative par rapport au droit constitutionnel

31 Teneur formelle de l'initiative

Fondement juridique de l'Etat, la Constitution fédérale doit se limiter à l'essentiel, et ne pas se perdre dans les détails. Il est vrai que les dérogations à ce principe ont été nombreuses; cela ne saurait cependant signifier qu'il faille l'abandonner.

Par ailleurs, le texte de la Constitution fédérale ne devrait pas être encombré de normes qui n'ont d'autre objet que l'exploitation détaillée des compétences dans un sens donné. Dans la mesure où son objectif unique consiste à instruire le lé-

gislateur fédéral d'une façon péremptoire et jusque dans le détail sur la manière d'exploiter une compétence déjà donnée sur le plan constitutionnel, l'initiative en faveur des petits paysans ne saurait en principe être insérée dans la Constitution.

Tel est manifestement le cas. Les promoteurs de l'initiative déclarent eux-mêmes que l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b, resterait en vigueur et que l'initiative doit être entendue comme une disposition d'exécution au niveau constitutionnel. De même, la définition de l'exploitation paysanne n'a pas sa place dans la Constitution. Le droit d'initiative sur le plan fédéral n'existant qu'au niveau constitutionnel, les auteurs de l'initiative ne pouvaient donc utiliser que cette voie pour faire prévaloir leurs requêtes.

En outre, l'ordre des compétences choisi par l'initiative, déroge fondamentalement au droit constitutionnel en vigueur. Ce dernier dispose qu'il appartient au législateur d'exercer les compétences prévues par la Constitution et de légiférer (art. 85, chif. 2, de la Constitution). Il lui incombe de décider dans quelle mesure il y a lieu d'édicter des lois et jusqu'où les compétences en matière législative peuvent être laissées à l'autorité chargée d'arrêter les ordonnances (art. 102, chiff. 5, de la Constitution). En opposition à ce qui précède, le 3e alinéa de l'initiative confère directement au Conseil fédéral la compétence de légiférer en ce qui concerne la prise en charge obligatoire et les taxes à l'importation. Le législateur n'interviendrait qu'en rapport avec les mesures de dernière priorité mentionnées au 4e alinéa (interdiction d'importer, monopole des importations).

Une dérogation aussi fondamentale de l'ordre des compétences, tel qu'il est prévu par le droit constitutionnel en vigueur, ne saurait être approuvée que pour des raisons de caractère impératif. Dans le cas présent, cette condition n'est pas remplie.

Par ailleurs, l'ordre des compétences proposé remettrait profondément en question la législation actuelle du droit agraire. Le Conseil fédéral pourrait-il, dans l'exercice de ses compétences en matière de réglementation, modifier des actes législatifs? Les lois en vigueur pourraient-elles être appliquées telles quelles dès lors que les ordonnances édictées par le Conseil fédéral se révéleraient inadéquates ou insuffisamment efficaces, ou serait-il nécessaire de faire appel à nouveau au législateur?

Il ressort des considérations ci-dessus que la répartition des compétences, telle que la demande l'initiative, doit être rejetée.

32 Interprétation du texte de l'initiative

Au stade initial déjà, les discussions portant sur l'initiative ont généré des divergences d'opinions quant à son interprétation. Convient-il de s'en tenir avant tout au texte ou faut-il plutôt se référer aux intentions et aux explications des promoteurs de l'initiative? C'est là une question dont l'importance s'est encore accrue par suite des nuances d'interprétation formulées dans le "Rapport d'exécution".

A priori, le libellé est déterminant pour juger d'une initiative constitutionnelle. Si celui-ci est bref et d'une portée générale, il devrait trouver sa concrétisation aux échelons législatifs subordonnés. En quel cas, les intentions et les proclamations des promoteurs d'une initiative prendraient une importance considérable. Or, l'initiative en faveur des petits paysans se distingue par un texte généralement très précis qui prétend régler de façon définitive un certain nombre de points cruciaux; d'où une marge d'interprétation assez étroite.

La principale question porte sur la limitation du champ d'application de la législation, telle qu'elle est exposée dans le 1er alinéa de l'initiative. Il paraît indubitable que cette

limitation ne concerne pas uniquement les mesures de protection proprement dites mais, dans un sens plus large, également les mesures visant à encourager l'agriculture. Nous ne sommes toutefois pas d'accord avec les promoteurs de l'initiative quand ils prétendent que cette limitation n'affecte pas l'unité d'exploitation elle-même, mais doit être comprise comme un objectif à atteindre. Si l'on en croit leurs explications, l'objectif de la disposition contestée est de faire en sorte que les exploitations paysannes bénéficient davantage des mesures de protection prises dans le secteur de l'agriculture. A notre avis, c'est là une interprétation trop libre de l'initiative. Son 1er alinéa, considéré notamment en rapport avec la définition détaillée de l'exploitation paysanne telle qu'elle figure au 2e alinéa, est à comprendre dans le sens que les mesures de protection et d'encouragement doivent avoir pour seul objet les exploitations paysannes. Ceci ressort aussi des dispositions qui traitent du système de prise en charge (3e al., let. a): La prise en charge imposée aux importateurs ne concerne que la production des exploitations paysannes. C'est dire qu'elle n'est pas applicable aux produits des exploitations qui n'entrent pas dans la catégorie précitée. Une application aussi exclusive n'est possible qu'à condition d'opérer au préalable une classification des exploitations.

La disposition limitant le champ d'application de la législation présuppose donc la classification de chaque unité de production en paysanne et non-paysanne. Nos commentaires ci-après touchant les divers paragraphes de l'initiative, s'inspirent précisément de cette constatation.

4 Appréciation de l'initiative quant au fond

D'après sa teneur, l'initiative peut être divisée en deux parties principales. La première exige de limiter le champ d'application de la protection prévue par la législation agricole aux exploitations paysannes (1er al.); s'y ajoute, au 2e ali-

néa, la définition de l'exploitation paysanne. La deuxième partie traite pour l'essentiel de la réglementation des importations (3e et 4e al.). Les deux chapitres principaux ci-après correspondent à cette subdivision.

Le 3e alinéa de l'initiative cite par ailleurs, plutôt accessoirement il est vrai, les paiements directs (échelonnés d'après les frais de production) comme instrument propre à assurer le revenu; la lettre a dudit paragraphe contient implicitement aussi le postulat de la différenciation des prix. C'est là un point auquel nous reviendrons plus en détail sous chiffre 61.

**41 Restriction du champ d'application aux
 exploitations paysannes (1er et 2e al.)**

**411 Que signifie "le champ d'application
 de la législation"?**

Aux termes du 1er alinéa de l'initiative, "le champ d'application de la législation visant à conserver une forte population paysanne et à assurer la productivité de l'agriculture, conformément à l'article 31bis, 3e alinéa, lettre b, est limité aux exploitations paysannes". Cet énoncé présuppose que toutes les mesures destinées à protéger l'agriculture et introduites en vertu de l'article 31bis de la Constitution, devraient être arrêtées de manière à ce que tout le bénéfice en revienne aux seules exploitations paysannes. Il s'agirait d'abord de celles qui ont pour objectif de protéger la production indigène face à la concurrence étrangère, soit les mesures appliquées à la frontière. On peut y englober, dans un sens plus large, les mesures destinées à assurer les prix et le revenu, notamment le soutien des prix au moyen de fonds de l'Etat et les paiements directs. Si l'on s'en tient à l'esprit de l'initiative, il conviendrait toutefois de limiter également aux exploitations paysannes les mesures visant à encourager l'agriculture (p.ex. l'aide aux investissements).

L'initiative populaire laisse ouverte la question de savoir ce qu'il advient des mesures de protection et d'encouragement qui ne s'appuient pas ou seulement en partie sur la disposition constitutionnelle précitée. C'est le cas de celles qui sont prévues dans le cadre de la loi sur le blé (RS 916.111.0) et de la loi sur l'alcool (RS 680). Vu l'objectif que se propose l'initiative, la disposition qui porte sur ladite limitation aux exploitations paysannes, serait applicable dans ces domaines aussi.

Qu'en est-il des mesures dont l'application est liée à une intervention au niveau de l'exploitation elle-même ou qui imposent une charge à l'exploitant. Les entreprises non-paysannes, exclues des mesures de protection et d'encouragement, devraient-elles être libérées des restrictions et charges, notamment de celles qui visent à orienter la production? Il est difficile de répondre à la question par un oui ou un non catégorique. En principe, la soumission des exploitations non-paysannes apparaît justifiée dès lors qu'il serait à craindre que l'effet protecteur en faveur des exploitations paysannes ne soit mis en question. Cela signifie, par exemple, que dans le secteur du lait les exploitations non-paysannes devraient rester soumises au contingentement et à l'obligation de livrer. Ce serait la seule façon valable de procéder à une distinction suffisante entre la production des exploitations paysannes et non-paysannes, c'est-à-dire d'appliquer aux premières le régime préférentiel demandé par l'initiative.

Il en va de même en ce qui concerne la réglementation des fourrages. Sous l'effet des suppléments de prix qui ont atteint en été 1987 deux à trois fois celui de la marchandise importée franco frontière, les importations de fourrages voient leurs prix s'élever au niveau des prix de seuil. A supposer que les exploitations non-paysannes soient exclues de cette réglementation, elles pourraient alors se procurer des fourrages au prix de la marchandise importée, et seraient par conséquent nettement avantagées par rapport aux exploitations

paysannes qui auraient à payer des prix sensiblement plus élevés. Dans ces conditions, il serait à peine possible de favoriser ces dernières, notamment celles qui détiennent des porcs ou de la volaille.

De ce qui précède, il ressort qu'aux termes de l'initiative, toutes les exploitations, les non-paysannes comprises, devraient rester soumises aux mesures telles que le contingentement laitier et la réglementation fourragère.

412 Définition et délimitation des exploitations paysannes

Le 2e alinéa de l'initiative définit l'exploitation paysanne comme étant une unité de production agricole,

- "exploitée par un paysan ou une paysanne autonome et
- par une main-d'oeuvre essentiellement familiale"
- possédant une base fourragère propre qui, en région de plaine ¹⁾, fournit au moins les deux tiers et, en région de montagne, au moins la moitié du fourrage nécessaire.

A première vue, cette définition paraît claire. En y regardant de plus près, on en vient cependant à se poser un certain nombre de questions. Une classification des exploitations d'après les critères énoncés ci-dessus se heurterait en pratique à de grandes difficultés.

Aux termes de l'initiative, une exploitation paysanne doit être exploitée par "un paysan ou une paysanne autonome". Cette condition est sans conteste remplie par des personnes physiques qui exploitent elles-mêmes un domaine agricole, c'est-à-dire y travaillent à titre de propriétaires ou de fermiers.

1) Selon la réglementation actuelle des zones, la zone préalpine des collines fait partie de la région de plaine.

Reste ouverte la question de savoir si l'on est en droit de parler d'une exploitation paysanne lorsque le propriétaire de celle-ci en confie la direction et l'exécution des travaux à un gérant.

En soi, "exploiter" signifie conduire une exploitation à ses propres risques et périls; y travailler n'est pas une condition nécessaire pour répondre à cette définition. Vu sous cet angle, l'exploitation conduite par un gérant serait à considérer comme étant une exploitation paysanne.

Mais, à ce sujet, l'initiative utilise les termes de paysan et de paysanne qui, dans le langage courant, désignent des personnes qui exploitent un domaine agricole en y travaillant elles-mêmes. La prescription concernant la main-d'oeuvre essentiellement familiale revêt aussi de l'importance car elle désigne sans conteste le paysan qui exploite lui-même le domaine avec l'aide des membres de sa famille. Il en résulte que des domaines agricoles exploités sous mandat (p.ex. les exploitations ayant un gérant) ne peuvent être classés en qualité d'exploitations paysannes au sens de l'initiative.

Nous l'avons déjà dit ci-dessus, il est extrêmement difficile, en pratique, de procéder à une classification des exploitations entre "paysannes" et "non-paysannes". Ainsi, dans les cas limites, il n'est pas aisé d'établir si un domaine est exploité par une main-d'oeuvre essentiellement familiale. Il conviendrait de contrôler les travaux effectués sur l'exploitation ou de procéder à un calcul détaillé du volume de travail en référence à des normes chiffrées. Un autre problème réside dans la délimitation entre le travail qui intéresse directement l'exploitation elle-même et celui que fournit la paysanne en rapport avec la tenue du ménage, sans parler des travaux exécutés par les enfants ou par des tiers (échappatoire possible?). Des problèmes particulièrement ardues surgiraient dès lors qu'il est question de déterminer la catégorie à laquelle appartiennent les exploitations qui présentent un rythme de travail variant au gré des saisons (p.ex. les ex-

ploitations maraîchères) et qui font appel à une main-d'oeuvre saisonnière (étrangère) durant les périodes de l'année nécessitant un effort particulier.

Il est encore plus ardu de déterminer la base fourragère propre et la part qu'elle représente dans le total des fourrages nécessaires. Ce dernier besoin ne pourrait être établi que de manière empirique (selon des normes portant sur les besoins ou la consommation). Il en va de même de la production fourragère de l'exploitation. Son évaluation pècherait par manque de précision; cette question devrait donc trouver une réponse indirecte par le biais du volume des achats de fourrages. Déterminer celui-ci avec certitude ne serait toutefois possible qu'en instituant un contrôle général de l'ensemble du commerce des fourrages, y compris les affaires traitées entre agriculteurs, ce qui est pratiquement irréalisable.

En principe, plus la question de savoir si une exploitation appartient à la catégorie "paysanne" ou "non-paysanne", au sens de l'initiative, entraîne des conséquences pour l'exploitant, plus il importe d'y donner une réponse claire et précise. L'initiative exclut les exploitations non-paysannes du champ d'application des mesures de protection et, de ce fait même, les désavantage fortement. Dans ces conditions, une procédure par trop simplifiée de classification des exploitations selon qu'elles ont une base fourragère propre ou non - procédure préconisée dans le "Rapport d'exécution" -, ne saurait être prise en considération.

413 Exclusion d'exploitations d'après les critères de délimitation

413.1 Les critères "paysan autonome" et "main-d'oeuvre essentiellement familiale"

Si l'on s'en tenait à la disposition concernant l'exploitation par un paysan autonome, il conviendrait, en référence aux considérations formulées dans le chapitre précédent, d'exclure

des mesures de protection tous les domaines qui ne sont pas exploités par le propriétaire lui-même ou par un fermier; ces derniers entreraient dans la catégorie des exploitations non-paysannes. Concrètement ce serait le cas des exploitations (non affermées)

- de corporations de droit public (p.ex. cantons et communes),
- de personnes morales de droit privé, c'est-à-dire, entre autres, de coopératives, de fondations, de sociétés, et enfin
- des exploitations qui sont propriétés de personnes privées, mais conduites par un gérant.

D'après les résultats du recensement des exploitations, effectué en 1985, il s'agirait globalement de quelque 1'200 exploitations dont 420 appartiennent à des corporations de droit public. Leur exclusion serait admissible si, par la suite, elles pouvaient être transformées par affermage ou par changement de propriétaire, en une voire en plusieurs exploitations assurant à l'exploitant une existence autonome. D'autre part, il paraît difficile de dénier à la "famille d'un gérant" des caractéristiques paysannes. L'exclusion apparaîtrait aussi déplacée lorsqu'il s'agit d'exploitations d'utilité publique (p.ex. les exploitations appartenant à un centre de rééducation).

Tomberaient également dans la catégorie des exploitations non-paysannes les unités d'exploitation, généralement importantes, qui tout en étant gérées de manière autonome, n'utilisent pas essentiellement une main-d'oeuvre familiale, mais principalement des employés. Il en existe approximativement 2'000 à 2'500. L'initiative pourrait inciter ces exploitations à réduire leur taille ou, renonçant à une partie de la main-d'oeuvre non familiale, à travailler de manière moins intensive, le cas échéant, avec une mécanisation accrue; leur morcellement en deux ou plusieurs unités de production serait également envisageable. Au point de vue social, l'exclusion de telles ex-

exploitations serait ressentie comme discutable lorsque, utilisant pour l'essentiel une main-d'oeuvre étrangère à la famille, elles offrent à un ou deux couples de salariés - donc à des "familles paysannes" - un emploi assuré et des conditions de vie saines.

413.2 Le critère de la "base fourragère propre"

De l'avis du Conseil fédéral, les conséquences qu'entraînent les exigences formulées en rapport avec la base fourragère propre sont particulièrement graves. Seraient "déclassées" non seulement les "fabriques d'animaux" (détentrices d'un important cheptel sans disposer de terres ou d'une base fourragère propre), mais également la plupart des exploitations de porcs à l'engrais appartenant à des fromageries ou à d'autres entreprises, qui mettent en valeur des sous-produits ou des déchets. Elles tomberaient alors dans la catégorie des exploitations non-paysannes. Plus encore, l'application du critère "base fourragère propre" exclurait des mesures de protection un grand nombre de petites exploitations qui ont développé la production animale, alors qu'à l'inverse, celles qui disposent de plus grandes surfaces se verraient avantagées.

Un exemple simplifié, portant sur deux exploitations de plaine, illustre l'effet possible de l'exigence concernant la base fourragère propre sur les exploitations selon leur surface:

L'exploitation A dispose de 8 ha et de 15 unités de gros bétail bovin (UGB);

L'exploitation B dispose de 16 ha et de 30 UGB.

Dans les deux cas, la production fourragère propre de l'exploitation parvient à couvrir de justesse les besoins du cheptel bovin. Il s'ensuit que les deux exploitations pourraient détenir, par exemple, des truies en sus à raison de 50 % de cette production fourragère propre (la limite des 2/3 de fourrages en propre serait alors atteinte); selon le mode de calcul, ceci représenterait de 15 à 20 truies pour l'exploitation A, et de 30 à 40 truies pour l'exploitation B.

Il est difficile d'évaluer le nombre des exploitations qui seraient touchées par l'exigence d'une base fourragère propre, car il n'existe pas de statistiques à ce sujet sur le plan national. Une enquête effectuée par la Station de recherches d'économie d'entreprise et de génie rural de Tänikon permet toutefois de répondre à cette question en référence aux quelque 3'300 exploitations-témoins comptables¹⁾: il s'agirait - pour l'année 1985 et d'après des calculs effectués sur la base de l'apport énergétique des fourrages, facteur scientifiquement le plus adéquat, - d'exclure comme non-paysannes, 20 % en chiffre rond des exploitations-témoins en plaine et à peine 4 % en région de montagne. La proportion serait particulièrement élevée parmi les exploitations dites de transformation (c'est-à-dire celles disposant d'un important cheptel de porcs ou de bovins à l'engrais ou de gros effectifs de volaille); en plaine, plus de 75 % de ces exploitations et, en région de montagne, 35 à 40 % tomberaient dans la catégorie "non-paysanne". Or, pour interpréter correctement ces chiffres, il faut savoir que lesdites exploitations comptables de transformation ne comptent non seulement aucune "fabrique d'animaux", mais ne sont qu'exceptionnellement des entreprises dont le cheptel dépasse la moitié de l'effectif maximum autorisé. Ainsi, en 1985, environ 1 % seulement de toutes les exploitations-témoins pratiquant l'engraissement de porcs détenaient plus de 300 animaux (le maximum légal étant de 1'000 porcs à l'engrais).

Le fait d'exclure les entreprises de transformation aurait pour conséquence qu'une partie des unités de production réduirait son cheptel, voire renoncerait à en poursuivre l'exploitation. D'autres chercheraient à augmenter leur base fourragère en acquérant des terres. L'offre alors se faisant rare, une telle solution ne pourrait profiter qu'à un petit nombre d'exploitants. La situation deviendrait particulièrement critique pour nombre de petites et moyennes exploitations dont la survie est non seulement tributaire d'une mise en valeur intensive de la surface disponible, mais encore d'achats de fourrages complémentaires, possibilité bienvenue étant donné les diffi-

1) Voir chapitre 141.1 du Sixième rapport sur l'agriculture (FF 1984 III 469).

cultés de disposer de nouvelles terres. Ce serait le cas de milliers d'exploitations qui, dans le passé, ont accru leur potentiel en développant la production animale, seul moyen pour elles d'assurer leur survie en tant qu'unités de production autonomes. Selon l'initiative, un grand nombre d'entre elles seraient à classer dans la catégorie des exploitations non-paysannes et perdraient ainsi le droit à la protection.

En résumé, nous retiendrons ce qui suit: Si le critère de "base fourragère propre" permet de restreindre l'importance du cheptel détenu sur les exploitations agricoles dont la surface des terres est faible et dont la productivité dépend largement des achats de fourrages, cette disposition va cependant à l'encontre de l'esprit de l'initiative, car elle permet aux exploitations disposant d'une surface suffisante de s'adjoindre des branches de production supplémentaires et, de ce fait, de les avantager par rapport à celles qui sont moins bien loties. Avant tout, la disposition contestée fait obstacle au développement interne qui doit permettre aux exploitations de faible surface de tirer le meilleur parti possible de leur potentiel de travail et d'améliorer ainsi leur revenu. Sur le fond, c'est là, à notre avis, un argument de poids pour rejeter une initiative qui va au-delà de l'objectif qu'elle s'est donné.

414 La restriction est-elle réalisable?

Les mesures de protection et d'encouragement ne doivent profiter qu'aux seules exploitations paysannes. Cette revendication est-elle réalisable? Comme nous le montrons ci-après, la réponse diffère selon le domaine concerné.

414.1 Mesures visant à améliorer les bases de production

Des mesures spécifiques (p.ex. aide aux investissements pour l'assainissement de bâtiments) peuvent être réservées, sans trop de difficultés, aux seules exploitations paysannes; en

pratique, c'est le cas aujourd'hui déjà. Mais, dès qu'il s'agit de mesures générales d'encouragement touchant, par exemple, la recherche, la formation ou le soutien accordé aux ouvrages d'intérêt communautaire, une telle restriction se heurterait à des difficultés majeures et serait, le plus souvent, considérée comme déplacée.

La situation se complique encore lorsqu'il s'agit de:

414.2 La garantie des prix et du placement des produits

Toutes les exploitations, celles dites paysannes et les autres, tirent profit des mesures de protection prises à l'encontre des importations. C'est le cas notamment des taxes prélevées sur les importations; ces dernières ont pour conséquence une augmentation générale du niveau des prix pratiqués sur le marché suisse, ce dont tirent parti les exploitations non-paysannes aussi.

Les mesures internes introduites aux fins de soutenir un certain niveau des prix et d'encourager l'écoulement des produits profitent, en partie du moins, aux exploitations non-paysannes également. Une solution permettant d'éviter un effet indifférencié des mesures en question consisterait à continger la production, donc à limiter la garantie du prix à un volume de production qui serait réparti entre les différentes exploitations y ayant droit.

Le cas particulier du système de prise en charge

Qu'en est-il du système de prise en charge ¹⁾, principale mesure, selon l'initiative, à prendre à l'encontre des importations?

1) Concernant la définition du système, voir chif. 424.1; le passage contient aussi une appréciation à ce sujet.

L'obligation de prise en charge imposée aux importateurs ne concerne que la production des exploitations paysannes (3e al., let. a de l'initiative). Les unités de production non-paysannes devraient donc s'efforcer d'écouler leurs produits dans un marché qui ne bénéficierait pas de la protection (marché gris). L'efficacité d'une telle discrimination, resp. le degré du préjudice qui en résulterait pour les exploitations non-paysannes dépendrait, d'une part, du volume des importations (c'est-à-dire du degré d'auto-approvisionnement) et, d'autre part, de la différence entre le prix des produits importés et le prix à la production permettant de couvrir les coûts. Suivant les circonstances, la situation se présenterait de manière très différente, savoir:

(1) Haut degré d'auto-approvisionnement dû essentiellement à la production paysanne

Lorsque l'offre de produits indigènes couvre ou dépasse la demande et qu'elle provient pour l'essentiel d'exploitations paysannes (cas du lait p.ex.), les importations ne sont pas nécessaires; en tel cas, la prise en charge n'est pas applicable. Supposons même que l'offre ne couvre pas totalement la demande: dans ce cas aussi, vu les faibles quantités importées, le système de prise en charge n'aura qu'un effet limité.

(2) Quotité élevée des importations

Il en va autrement lorsqu'il est nécessaire de procéder à des importations massives pour couvrir la demande (sucre, vin rouge, viande de mouton p.ex.). En ce cas, la prise en charge devient une mesure de protection en principe valable. Son efficacité, soit la limitation de la production d'exploitations non-paysannes, dépend de la différence entre le prix des produits importés et le prix à la production nécessaire pour couvrir les coûts des exploitations paysannes. Lorsque ces prix sont identiques, la production d'exploitations non-paysannes pourra être écoulee au même prix sur le marché gris. Par contre, si les deux prix accusent une différence, il se formera sur ce marché-là un prix intermédiaire entre celui des impor-

tations et celui de la production paysanne. Plus le premier est inférieur au second, plus le prix intermédiaire s'éloignera du "prix protégé", et plus grand sera le préjudice causé aux exploitations non-paysannes.

(3) Haut degré d'auto-approvisionnement et offre relativement abondante de la production non-paysanne

La situation est moins claire lorsque la production indigène couvre à peu près la demande, mais provient pour une part importante d'exploitations non-paysannes (p.ex. la viande de porc). En appliquant le système de prise en charge pour éviter que les exploitations non-paysannes ne profitent des mesures de protection, ce qu'exige l'initiative, il conviendrait d'autoriser l'importation de quantités supplémentaires malgré le degré élevé d'auto-approvisionnement. Suivant le prix de la marchandise importée et le rapport entre celle-ci et la production indigène, il en résulterait, pour les importateurs tenus à prendre en charge des produits d'exploitations paysannes, un prix moyen qui serait plus ou moins nettement inférieur au prix de production garanti à ces exploitations. L'exemple ci-dessous illustre cette situation: il se base sur des données, partiellement théoriques, de la production de viande de porcs (les prix s'entendent par kg de poids vif):

Prix à la production payé aux exploitations paysannes	Fr. 4.80
Prix à l'importation	Fr. 3.60
Rapport de prise en charge production indigène : importation	3 : 1
Prix moyen qui en résulte:	
$[(3 \times 4.80) + 3.60] : 4 =$	Fr. 4.50

Dans ces conditions, les exploitations non-paysannes pourraient atteindre tout au plus le prix de 4.50 fr. Si malgré cela elles continuaient à produire en vendant leur marchandise moins cher que le prix moyen, il s'ensuivrait que les acheteurs, renonçant aux produits importés, pourraient s'approvisionner à meilleur compte auprès des exploitations non-paysannes; ce qui porterait préjudice à l'écoulement de la pro-

duction paysanne. Pour l'éviter, il conviendrait de rendre plus attrayante la prise en charge des produits indigènes. En d'autres termes, il faudrait augmenter la part des importations dans le rapport de prise en charge jusqu'à garantir l'écoulement de la production paysanne à des prix couvrant les frais de production. Chaque nouvelle adaptation du taux de prise en charge, c'est-à-dire les autorisations d'importer toujours plus, augmenterait l'offre totale et renforcerait la pression des prix exercée sur les exploitations non-paysannes, jusqu'à les exclure peu à peu du marché.

Un tel procédé serait conforme à l'initiative. Nombreux cependant seraient ceux qui ne pourraient le comprendre, d'où les difficultés qu'il y aurait à le mettre en pratique. Si la prise en charge était réalisée dans ces conditions, l'opportunité d'y recourir serait discutable du point de vue politique. De plus, au fur et à mesure que la production paysanne augmenterait, ce qui est vraisemblable, le système de prise en charge perdrait de son efficacité, jusqu'à devenir sans objet, comme dans le cas (1), le jour où les besoins seraient totalement couverts par cette production.

414.3 Paiements directs

Parmi les dispositions de caractère général, seul le 3e groupe de mesures, c'est-à-dire les paiements directs, peut être clairement limité aux exploitations paysannes. Etant donné que ces paiements parviennent sans détours aux bénéficiaires, il serait en effet relativement aisé d'en exclure les exploitations non-paysannes, pour autant que la classification entre les divers types d'exploitations soit parfaitement réalisable.

414.4 Conclusions

Il ressort des considérations ci-dessus que l'exigence formulée dans l'initiative, savoir la limitation de la protection aux seules exploitations paysannes, ne peut être totalement

réalisée que par une partie des mesures de soutien. La prise en charge et les taxes à l'importation - de l'avis des promoteurs de l'initiative, les mesures de protection les plus importantes à l'encontre des importations - ne seraient valables que partiellement, voire pas du tout pour réaliser l'objectif principal de l'initiative qui est de favoriser les exploitations paysannes. Dans le cas de la prise en charge notamment, l'effet souhaité ne saurait être atteint que s'il est possible d'importer de grandes quantités, à des prix relativement bas. Pour les produits couvrant largement les besoins (lait et viande), la discrimination recherchée ne serait réalisable qu'à la condition de payer aux exploitations paysannes un prix nettement inférieur à la couverture de leurs coûts de production; ce qui, en retour, nécessiterait le versement de paiements directs supplémentaires. L'initiative ne dit mot sur la manière d'assurer le financement de ces paiements.

415 Effets généraux de la limitation de la protection

415.1 Incidences écologiques

L'expression "für ein naturnahes Bauern" de la version allemande du titre de l'initiative n'est pas rendue dans le texte français. Elle exprime l'intention des promoteurs d'encourager une agriculture douce, c'est-à-dire une production de denrées alimentaires saines qui respecte la nature, sans nuire à l'environnement. La disposition en rapport avec la base fourragère propre pourrait influencer dans ce sens, car elle aurait pour conséquence non seulement d'évincer les exploitations dépourvues de terres, mais favoriserait en général une évolution qui aboutirait à une répartition plus homogène de la production animale sur la surface agricole utile. Cela signifie une réduction du cheptel vif pour un grand nombre de petites exploitations et une augmentation possible dans celles qui disposent de terres en suffisance. Moins de bétail par unité de surface signifie aussi moins de problèmes en rapport avec la mise en valeur des engrais de ferme, partant une diminution de la charge polluante des terres et des eaux.

Vue sous l'aspect de la protection des animaux, la disposition précitée peut paraître positive du fait qu'elle s'oppose aux "fabriques d'animaux". En réalité, force est de constater que toutes les exploitations qui détiennent un grand nombre d'animaux ne contreviennent pas nécessairement à l'exigence d'une détention convenable. En outre, on ne trouve guère, dans notre pays, ce qu'il est convenu d'appeler des "fabriques d'animaux"; depuis 1980, l'évolution dans ce sens, c'est-à-dire une augmentation des cheptels, a été stoppée à la suite des mesures prévues aux articles 19 ss de la loi sur l'agriculture (RS 910.1).

Outre la densité du cheptel et le mode de détention, il existe encore d'autres aspects, importants du point de vue écologique: les questions en rapport avec l'épandage du lisier, l'utilisation d'engrais minéraux, les modes de fumure et de protection des végétaux, etc. Dans ces domaines, l'initiative n'exercerait aucune influence.

L'application du critère de la "main-d'oeuvre essentiellement familiale", prévue par l'initiative, pourrait générer des effets indésirables. Les grandes exploitations se verraient peut-être contraintes de supprimer une partie de leur personnel au profit d'une mécanisation plus poussée; sur le plan écologique, ce serait plutôt un pas en arrière.

Il est vrai qu'aux yeux des promoteurs de l'initiative, l'impact écologique de cette dernière réside dans l'idée qu'une "agriculture paysanne qui respecte la nature" permet de produire des denrées alimentaires saines, selon des méthodes qui ménagent le sol, mieux que ne le font des exploitations non-paysannes. Les points de vue énoncés ci-dessus se verraient ainsi mieux respectés par les exploitations paysannes. Mis à part les effets liés au critère de la "base fourragère propre", il n'est pas du tout assuré que ce postulat soit rempli en pratique. De prime abord, il n'est pas établi que les petites entreprises, qui devraient surtout être avantagées dans l'optique des auteurs de l'initiative, soient du point de vue écologique meilleures que les exploitations familiales de plus

grande dimension. Concernant la mise en valeur des engrais de ferme et la détention convenable des animaux, ainsi que les conditions d'hygiène, force est de constater que c'est souvent le contraire qui est vrai.

Si la disposition concernant la base fourragère peut contribuer à réaliser certains progrès du point de vue de la protection de l'environnement, il n'est toutefois pas justifié de prétendre que l'initiative conduirait à la mise en place généralisée d'une agriculture plus respectueuse de l'écologie.

415.2 Effets exercés sur le volume de la production

Comme nous l'avons vu, la limitation du champ d'application des mesures de protection selon le critère de la base fourragère propre aurait pour conséquence d'obliger non seulement les exploitations largement indépendantes de terres, mais encore celles qui se sont développées, à réduire leur cheptel, voire à abandonner leur activité. Le volume de la production fournie presque exclusivement par les exploitations paysannes (p.ex. le lait) n'en serait guère influencé. Dans les domaines où la production non-paysanne est relativement élevée (p.ex. l'engraissement de porcs), l'offre en subirait les effets. D'une part, en cas d'application rigoureuse de l'initiative, l'offre diminuerait pour les raisons précitées. De l'autre, les exploitations qui disposent d'une surface suffisante et qui n'ont pas pratiqué, par le passé, une production animale intensive, chercheraient à tirer parti au maximum de la possibilité offerte par l'initiative en matière d'achats supplémentaires de fourrages, aux fins d'augmenter leur cheptel. Le déficit d'approvisionnement qui résulterait de la production non-paysanne réduite serait-il compensé par des importations supplémentaires ou par une offre accrue des exploitations paysannes? Il est impossible de donner une réponse claire. A court terme, il faudrait plutôt compter avec un accroissement du volume des importations. Par contre, à plus long terme, les exploitations paysannes devraient vraisemblablement augmenter leur part de marché. Le délai dépendrait essentiellement des

mesures qui seraient prises en faveur de ces exploitations, notamment de la politique des prix et de la réglementation des denrées fourragères.

L'initiative, il importe aussi de le relever, vise à obtenir que la politique agricole tienne compte dans une plus forte mesure des petites exploitations. Une telle politique aurait pour conséquence, à terme, de ralentir l'évolution des structures et de freiner l'exode rural. Le potentiel de production agricole serait maintenu à un niveau plus élevé; soutenu par la garantie des prix, il serait mis à profit et contribuerait ainsi à un accroissement de la production. Le renchérissement qui en résulterait (v. chif. 415.3) pourrait, s'il était reporté sur les consommateurs, avoir pour effet un recul de la demande de certains produits, d'où de nouveaux problèmes d'écoulement.

Pour toutes ces raisons, l'initiative ne serait pas propre à solutionner les problèmes d'excédents; elle pourrait même, le cas échéant, les rendre plus aigus. C'est pourquoi, même si l'initiative est acceptée, il conviendrait de prendre des mesures particulières aux fins d'orienter la production. Il faudrait surtout maintenir les mesures actuelles prévues par les articles 19 ss de la loi sur l'agriculture, notamment le régime de l'autorisation pour la construction d'étables.

415.3 Renchérissement de la production

La limitation de la protection aux exploitations paysannes et, notamment, le postulat visant à favoriser les petits producteurs, renforce la tendance à confier la production à de petites unités et, ce faisant, à la renchérir. L'agriculture paysanne serait de moins en moins dépendante du marché et par là-même libérée de l'obligation d'adapter ses structures et ses méthodes de production aux conditions nouvelles. On tirerait moins, voire pas du tout parti des progrès réalisés au niveau de la productivité, donc des possibilités de réduire les frais de production. En outre, la classification des exploitations

agricoles d'après le critère de la base fourragère, aurait pour conséquence d'accroître la demande de terres et d'accroître encore la disproportion existant entre l'offre et la demande. Ce facteur serait, lui aussi, responsable d'un renchérissement de la production.

Pour ces raisons, il faudrait compter avec une augmentation accrue non seulement des frais de production mais, vu leur couverture exigée par l'initiative, également des prix des produits agricoles par rapport à l'étranger. Ces derniers devraient être supportés soit par les consommateurs, par le biais d'une augmentation des prix des denrées alimentaires, soit par l'Etat, c'est-à-dire par le contribuable.

Une telle évolution ferait de la Suisse, encore plus qu'aujourd'hui, un îlot en matière de prix, avec toutes les conséquences que cela implique: vie plus chère, salaires plus élevés et, en fin de compte, diminution de la capacité concurrentielle de l'ensemble de notre économie avec le risque de pertes d'emplois.

415.4 Difficultés d'application et gonflement des services administratifs

Sous chiffre 412, nous avons déjà relevé que la classification des exploitations sur la base du critère de la "main-d'oeuvre essentiellement familiale", de même que la détermination d'une base fourragère propre à l'exploitation, créeraient de réelles difficultés. Vouloir y faire face poserait des problèmes de méthode qu'il ne serait pas aisé de résoudre. Etant donné que la délimitation devrait intervenir au niveau de l'unité de production, une augmentation des services administratifs serait inévitable, d'abord pour procéder à une première classification entre exploitations paysannes et non-paysannes, ensuite pour contrôler les mutations. Le travail et les frais y relatifs seraient supportés en premier lieu par les cantons qui se plaignent, actuellement déjà, du surcroît des charges qui leur incombent sur le plan de l'exécution des mesures de la politique agricole.

Il est difficile d'évaluer les problèmes d'ordre pratique qui se poseraient avec la limitation de la protection aux seules exploitations paysannes. Aux fins d'obvier à des abus et à des conséquences indésirables, il serait en tout cas indispensable de prévoir des contrôles accrus.

416 **Résumé**

La limitation de la protection légale aux exploitations paysannes, demandée par l'initiative, est en soi compréhensible. Les objectifs formulés coïncident, en partie du moins, avec ceux de la future politique agricole exposés dans le Sixième rapport sur l'agriculture (v. chif. 61 et 62 ci-après). En revanche, au niveau des mesures notamment, l'initiative prête à la critique. La tentative de définir dans la Constitution même le statut de l'exploitation paysanne est également une entreprise des plus problématiques.

Les critères servant à définir l'exploitation paysanne ne sont, il est vrai, pas déraisonnables. Certaines conséquences découlant de la délimitation entre exploitations paysannes et non-paysannes seraient bienvenues: les désavantages qui en résulteraient pour les fabriques d'animaux, produisant sans base fourragère propre, ainsi que la diminution de la charge imposée à l'environnement par suite d'une meilleure répartition de la production animale.

Par contre, les moyens préconisés par l'initiative, notamment une classification rigide des exploitations en fonction de la base fourragère propre, produisent des effets indésirables; ceux-ci vont même à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'initiative. A relever tout spécialement:

- la discrimination d'un grand nombre de petites exploitations qui se sont développées en augmentant leur production animale, alors que les exploitations disposant d'une surface suffisante se voient avantagées;

- la perte d'emplois dans une partie des plus grandes exploitations, ainsi que
- les difficultés de classer les exploitations et l'importance de l'appareil administratif que ce travail présuppose.

A cela s'ajoutent les conséquences du régime préférentiel prévu pour les petits producteurs, savoir

- un renchérissement de la production agricole
- un supplément de dépenses pour la Confédération et/ou
- une vie plus chère, ce qui, en fin de compte, entraînerait une diminution de la capacité concurrentielle de l'économie suisse.

Relevons pour terminer que l'initiative n'offrirait

- aucune garantie quant à la solution des problèmes causés par les excédents.

Au vu de toutes ces conséquences négatives, dont une partie revêt une importance considérable, nous n'avons pas d'autre choix que le rejet de l'initiative.

Les promoteurs, il est vrai, font valoir que les alinéas 1 et 2 ne sont pas à prendre à la lettre mais bien plutôt à comprendre comme le mandat d'établir une politique agricole qui soit plus profitable aux exploitations paysannes. Il serait alors possible de renoncer entièrement ou dans une large mesure à une classification des exploitations (paysannes et non-paysannes) au niveau même de l'unité. Toutefois, en ce qui nous concerne, l'interprétation que donnent les promoteurs de leur initiative ne saurait avoir une valeur déterminante. Nous devons nous conformer aux principes généralement valables pour l'interprétation d'une initiative. De ce point de vue, le libellé acquiert une importance fondamentale. Force est cependant de constater qu'il s'oppose diamétralement aux explications données par les promoteurs dans leur "Rapport d'exécution".

**42 Nouvelle réglementation de la protection
à l'encontre des importations (al. 3 et 4)**

**421 Conception de l'initiative et différence
avec le régime actuel**

Les alinéas 3 et 4 de l'initiative traitent des mesures de protection à prendre à l'encontre des importations; l'initiative ne dit rien au sujet des mesures concernant nos exportations. Aux termes du 3e alinéa, le Conseil fédéral oblige les importateurs de produits agricoles à prendre en charge des produits provenant des exploitations paysannes lorsque le placement de la production indigène à des prix couvrant les coûts est compromis (système de prise en charge; lettre a). Si le système de prise en charge s'avère inopérant ou insuffisant, le Conseil fédéral prélève des taxes sur l'importation de produits agricoles, "en affecte le produit sous forme de contributions visant à maintenir les prix et à assurer l'écoulement, ainsi que sous forme de versements directs aux exploitations paysannes, échelonnés en fonction de leurs frais de production" (lettre b). La perception des taxes prévues à la lettre b peut également être instituée en sus du système de prise en charge (lettre c). Enfin, au besoin, la Confédération peut, par voie législative, édicter des interdictions d'importation ou s'attribuer le droit exclusif d'importer (4e alinéa).

Ainsi, en ce qui concerne les mesures de protection à prendre à l'encontre des importations, l'initiative prévoit un ordre de priorités bien précis:

- le système de prise en charge constitue l'instrument numéro un 1) de protection à l'encontre des importations;
- les taxes sur les importations viennent en deuxième position et leur produit est affecté à des fins déterminées;

1) Concernant la notion de système de prise en charge voir chiffre 424.1

- en dernière position, il est prévu d'instituer des interdictions d'importer ou un monopole d'importation.

Cette explication succincte de la conception formulée dans l'initiative laisse déjà apparaître diverses différences par rapport au régime actuel des importations, au point qu'on devrait parler d'un nouveau système. Alors que le régime en vigueur est marqué notamment par la diversité des mesures spécifiques prises pour régler les importations, historiquement fondées et assurées au niveau international, mais aussi complexes, l'initiative aurait pour conséquence une profonde modification du système actuel des importations. Nous renonçons à donner ici une représentation détaillée du système actuel et renvoyons aux explications données à ce sujet dans le Sixième rapport sur l'agriculture (FF 1984 III 469), notamment au paragraphe 236.2.

Les différences essentielles entre l'initiative et le régime actuel des importations peuvent être résumées comme il suit:

Initiative

La protection contre les importations ne profite qu'aux exploitations payannes

Enumération exhaustive des mesures de protection contre les importations

Un ordre de priorités précis des mesures de protection prises à la frontière

Abolition du contingentement "actuel" des importations 1)

Régime actuel

Les restrictions de ce genre ne sont applicables qu'en certains cas (p.ex. les oeufs)

Différentes mesures propres à régler les importations

Application des mesures de protection à la frontière compte tenu des priorités que requiert la situation

Le contingentement des importations est une mesure importante du règlement des importations

1) Par contingentement "actuel" des importations, on entend la réglementation des importations qui se fonde sur les contingents individuels calculés d'après les quantités importées antérieurement. La réglementation des contingents calculés en fonction des produits indigènes pris en charge n'est pas incluse; c'est déjà le cas pour la plus grande partie du bétail de boucherie.

Initiative

La protection englobe les produits de même genre et les produits similaires.

Généralisation des taxes perçues sur les importations (produit affecté à des fins déterminées)

Compétence législative du Conseil fédéral concernant le système de prise en charge et les taxes à l'importation

Régime actuel

La protection ne s'applique en principe qu'à des produits de même genre

Les taxes à l'importation ne sont applicables que dans une mesure restreinte

Les trois échelons de la législation sont respectés pour toute mesure réglant les importations

422 Conséquences sur le plan de la politique du commerce extérieur agricole

La politique du commerce extérieur agricole suisse n'est pas liée exclusivement au droit en vigueur dans notre pays; elle doit aussi tenir compte de traités de droit international à caractère multilatéral ou bilatéral. D'une part, nous sommes parvenus à nous réserver certains droits au niveau du droit international public; d'autre part, en contrepartie, il nous a fallu consentir à certains engagements. C'est là une conséquence de nos imbrications économiques toujours plus étroites avec l'étranger. Elle s'exprime avant tout dans le cadre de notre participation active au GATT, mais également au travers des diverses conventions conclues dans le contexte de l'intégration européenne (accord de libre-échange avec la CE et convention avec l'AELE) ainsi qu'avec certains pays. Notre réglementation du commerce extérieur agricole, complexe il est vrai, est donc intégrée dans notre système du commerce international.

A ce sujet, il convient d'insister sur l'importance particulière de notre régime agricole au GATT, régime que nous avons pu négocier lors de notre adhésion provisoire (1958) puis définitive (1966). En ce temps-là déjà, le besoin de préserver nos intérêts dans le secteur agricole était si impérieux que seule une solution à même de satisfaire notre agriculture, comme celle qui figure dans notre protocole d'accession de

1966, pouvait nous permettre d'adhérer au GATT. Il ressort du message du 10 mai 1966 concernant l'accession de la Suisse à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) (FF 1966 I 725) que seul le rapport favorable entre les importations et les exportations de produits agricoles pour nos partenaires commerciaux a créé les conditions propices pour un tel régime. Des réserves ont toutefois été formulées par des pays exportateurs de produits agricoles, tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Depuis lors, la part des importations de certains produits agricoles (céréales et sucre, p.ex.) a diminué, ceci au préjudice de nos partenaires commerciaux. Ces derniers n'ont pas manqué de nous adresser un sévère avertissement lors des derniers examens de notre politique d'importation de produits agricoles, examens qui, conformément à notre protocole d'accession, ont lieu tous les trois ans au sein du GATT.

Notre régime au GATT nous permet de poursuivre la politique adoptée jusqu'ici en matière d'importation de produits agricoles. Cette dispense, convenue avec nos partenaires commerciaux sur une base multilatérale, impliquant des compensations de notre part et illimitée dans le temps, comporte deux volets. D'un côté, la Suisse s'est réservée, sous chiffre 4 du protocole d'accession au GATT (RO 1966 992), de maintenir, voire d'introduire subséquemment, des restrictions quantitatives des importations, ceci en référence à certains actes de notre législation agricole ¹⁾ et en dérogation aux dispositions générales du GATT. Toutefois, dans l'application des restrictions en matière d'importations, la Suisse doit se conformer à certaines règles. De l'autre côté, nous trouvons la Remarque générale qui figure à la fin de notre liste des concessions déposée au GATT (RO 1959 1945). Elle autorise notre pays à prélever, en sus des droits de douane consolidés, c'est-à-dire sur des marchandises grevées de droits de douane plafonds, des

1) Deuxième titre de la loi sur l'agriculture (RS 910.1), loi sur l'alcool (RS 680), loi sur le blé (RS 916.111.0).

taxes qui sont ou pourraient être perçues ultérieurement sur la base de la législation agricole en vigueur, mentionnée avec exactitude 1).

Notre régime agricole au GATT n'est donc valable que dans la mesure où les dispositions prises à la frontière à l'encontre des importations peuvent se prévaloir des prescriptions légales en vigueur au moment de notre adhésion à cette organisation. Or, le protocole d'accession ainsi que la Remarque générale ne nous autorisent pas, comme le demandent les auteurs de l'initiative, de prendre à l'encontre des importations des mesures qui seraient fondées sur de nouvelles bases juridiques. Il conviendrait donc d'entamer de nouvelles négociations dans le but d'obtenir un régime qui serait conforme à l'article 310cties de la Constitution fédérale. Ce régime ne pourrait toutefois être acquis qu'en faisant d'autres concessions dans le domaine agricole.

Si l'initiative énonce d'une manière exhaustive les mesures à prendre, elle ne se prononce, quant à son application, cependant pas sur les quantités de produits en cause ni sur la mise en oeuvre des mesures envisagées. Elle laisse ainsi la possibilité de renforcer la protection de nos produits face aux importations en ajustant le dispositif à la frontière aux besoins des exploitations paysannes. Sans pouvoir, dans une large mesure, quantifier les produits en cause et le caractère provisoire de la réglementation, il serait impossible de négocier un tel régime d'importations tout en voulant conserver le régime juridique que nous avons acquis au sein du GATT.

1) Loi fédérale du 13 juin 1917 concernant la lutte contre les épizooties, loi actuelle sur les épizooties (RS 916.40), loi sur l'alcool, loi sur l'agriculture, ordonnance sur le bétail de boucherie (RS 916.341), loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, loi actuelle sur l'approvisionnement du pays (RS 531), arrêté fédéral du 28 septembre 1956 instituant un contrôle limité des prix, loi fédérale actuelle sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs (RS 942.30).

Enfin, il convient de rappeler ici le Huitième cycle des négociations du GATT ouvert depuis le 20 septembre 1986 (Uruguay- Round). Un des objectifs poursuivis ici est de redéfinir les dispositions de l'Accord général réglementant depuis 1947 le commerce international des produits agricoles; celles-ci se sont avec le temps avérées nettement insuffisantes. La déclaration de Punta del Este constitue la base de ces négociations; elle tend à renforcer la discipline, à stabiliser davantage le commerce agricole mondial et à améliorer les possibilités d'en prévoir l'évolution. Les négociations auxquelles la Suisse participe activement, visent aussi à créer les conditions nécessaires à la suppression des distorsions enregistrées dans les échanges commerciaux, distorsions qui sont dues notamment à une offre excédentaire de produits agricoles, incitant les Etats à subventionner leurs exportations. Les partenaires du GATT s'efforcent d'atteindre cet objectif par diverses actions: éliminer les abus, favoriser la concurrence au niveau du commerce international des produits agricoles, donner une nouvelle orientation à la réglementation des subventions et supprimer les entraves au commerce aux niveaux sanitaire et phytosanitaire.

La déclaration de Punta del Este contient également un accord sur le statu quo, selon lequel les pays prenant part aux négociations s'engagent à ne plus prendre de mesures protectionnistes contraires au GATT pendant la période des négociations et à ne recourir à des dispositions protectrices conformes au GATT qu'en cas de nécessité absolue. Du point de vue suisse, il importe de tenir compte au cours de ces négociations de la spécificité du secteur agricole, c'est-à-dire de l'ordre prioritaire des objectifs tels que la sécurité alimentaire, le maintien des exploitations paysannes de type familial, l'entretien du territoire et de l'environnement. Pour ce faire, les efforts doivent tendre vers un ajustement réciproque des besoins quant à l'accès au marché d'une part et à la protection de la production indigène de l'autre. Il sera alors plus facile de prévoir pour tous les pays participants les effets qu'aura la réglementation future du commerce agricole sur le marché intérieur et à l'étranger. Par ailleurs, notre régime

agricole au GATT devra, pour la substance au moins, être aussi couvert par les nouvelles dispositions, compte tenu des modifications éventuelles survenues en ce qui concerne nos droits et nos obligations.

L'introduction d'un système de prise en charge généralisé compliquerait fortement la fixation des contingents globaux d'importations vis-à-vis de l'étranger, car la quantité serait autorisée dans la mesure - changeante - où elle ne porterait pas préjudice à l'écoulement des produits des exploitations paysannes à un prix couvrant les frais de production; la possibilité de prévoir cette quantité ne serait non plus assurée. De plus, le maintien des contingents contractuels que nous nous sommes engagés à respecter (notamment à l'égard de la CE et de ses différents Etats membres) serait remis en cause. Quant à nos partenaires, ils accepteraient sans doute difficilement une limitation des contingents fixés par contrat sous prétexte que les importateurs suisses seraient tenus de prendre en charge une certaine quantité de marchandise indigène. Ils ne verraient certainement pas non plus d'un bon oeil que de tels contingents ne soient pas honorés en cas de couverture des besoins par la production indigène des exploitations paysannes. Une telle limitation des contingents, voire l'impossibilité pour nos partenaires de les utiliser, réduirait sérieusement la valeur de nos concessions. De nouvelles négociations s'imposeraient alors, au cours desquelles nous serions tenus d'offrir des compensations pour des réductions de concessions de notre part. D'éventuelles compensations dans le secteur agricole étant déjà très limitées, le maintien de notre acquis, par exemple en ce qui concerne les exportations agricoles, serait sérieusement remis en cause. Or en 1986, les exportations de produits agricoles, produits transformés compris, atteignaient le montant de 2,2 milliards de francs. En outre, les négociations sur l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CE ayant abouti, le Conseil fédéral n'a pas l'intention d'entamer dans un proche avenir des négociations agricoles bilatérales avec la CE.

Si le système de prise en charge devait s'avérer inopérant ou insuffisant, le Conseil fédéral serait habilité à prélever des taxes à l'importation destinées à des fins déterminées. Il conviendrait alors de déconsolider les taux de droits de douane convenus dans le cadre du GATT et de nombreux accords bilatéraux. De plus, une telle opération ne pourrait se faire que par la voie de négociations qui impliqueraient des compensations de notre part. Or, la portée du système de prélèvement exigé par l'initiative ne peut être fixée, car elle dépend des besoins changeants des exploitations paysannes. Des prévisions étant impossibles, la condition indispensable pour mener à bien des négociations n'existe donc pas. Enfin, ce système serait entre autres en contradiction avec les dispositions de l'article 15 de l'accord de libre-échange passé avec la CE, qui prévoit un développement harmonieux du commerce agricole entre les parties contractantes.

Ce système de prélèvement ne serait pas sans affecter aussi les produits agricoles transformés dont l'importation et l'exportation sont réglées par une loi¹⁾. Etant donné qu'il faudrait compter avec des prix supérieurs pour la marchandise indigène (v. chif. 415.3), il serait entre autres nécessaire de relever considérablement les éléments mobiles prélevés sur les importations. Une telle situation ne refléterait plus les conditions dans lesquelles nous avons convenu avec la CE et les pays de l'AELE des mesures actuelles de compensation des prix faisant l'objet du protocole no. 2 à l'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la CE, ainsi que de l'article 21 de la Convention de Stockholm. Il faudrait par conséquent s'attendre à de nouvelles négociations sur le régime de nos échanges de produits agricoles transformés avec les pays inclus dans le système européen de libre-échange, ceci sur une base difficilement acceptable pour nos partenaires de la CE et de l'AELE.

1) Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72).

Outre la remise en question partielle de notre politique commerciale agricole au niveau du droit international public, l'initiative serait à l'origine d'une série d'autres conséquences de caractère général. C'est ainsi qu'il est aussi demandé de réduire le champ d'application des mesures prises à la frontière aux seules exploitations paysannes, objectif difficilement réalisable (v. chif. 414 et 424). Les principales autres conséquences sont traitées de manière succincte ci-après; quant aux effets de caractère plus spécifique, ils sont traités dans d'autres chapitres (v. chif. 424 et 425).

Suppression du contingentement actuel des importations

Le contingentement précité représente aujourd'hui l'une des principales mesures de protection à l'importation dont dispose notre politique commerciale agricole; il est appliqué à toute une série de produits, dont certains sont d'importance: les denrées fourragères, la plupart des catégories de bétail de boucherie et de viande, le vin en fût et le vin blanc en bouteilles, les fruits et légumes durant la 2e phase, etc. Le texte de l'initiative énumérant de manière exhaustive les mesures à prendre en rapport avec les importations, parmi lesquelles le contingentement fait défaut, il deviendrait impossible d'appliquer le contingentement "actuel", tel qu'il est défini au chapitre 421.

Par contre, le système de prise en charge préconisé entraînerait indirectement une limitation des quantités importées, étant donné que ces dernières dépendraient du volume de produits indigènes pris en charge. Reste ouverte la question de savoir si, dans le cadre des monopoles d'importations prévus au 4e alinéa de l'initiative, il serait possible de maintenir le contingentement tel qu'il est appliqué aujourd'hui.

Incidences sur les quotités et la structure des importations

Une acceptation de l'initiative entraînerait selon toute vraisemblance des modifications de la structure de notre appareil

de production et du degré d'auto-approvisionnement. Il est probable que ces modifications iraient de pair avec des changements de la structure par produits et par provenances des importations. L'on ne peut émettre que des suppositions quant aux incidences qui en résulteraient; ces dernières dépendront pour une large part de l'utilité et de l'efficacité des différentes mesures prises en rapport avec les importations, mais aussi de la réaction des participants au marché.

Il n'est par conséquent pas possible de déterminer d'avance si, dans l'ensemble, on importerait plus ou moins. L'on peut cependant admettre que là où la production paysanne est susceptible d'être étendue, les importations iraient en régressant. Par contre, dans les secteurs où la part de la production paysanne est faible ou ne pourrait être que difficilement augmentée, les importations accuseraient un accroissement, au début du moins (v. chif. 415.2). En outre, l'extension des mesures de protection à des produits similaires, préconisée par l'initiative, pourrait plutôt faire régresser les importations. Ceci ne serait pas sans conséquences au niveau de la politique commerciale, en ce sens que les pays exportateurs qui, suite à ladite restructuration, seraient "perdants" ne manqueraient pas d'exiger des compensations correspondantes, alors qu'il serait illusoire de vouloir espérer une indemnité de la part des "gagnants".

Modification des structures des importateurs et du commerce de gros

Le commerce des importations et de gros occupe une place de choix dans notre économie nationale. D'après des estimations établies par les milieux concernés, notre pays compte environ 4'500 entreprises qui emploient en moyenne 30 personnes, dont un tiers environ s'occupent exclusivement ou partiellement du commerce des produits agricoles. Un certain nombre de ces exploitations traitent uniquement d'importations, alors que d'autres participent également au marché indigène.

Une acceptation de l'initiative apporterait une modification de la structure du commerce d'importation et de gros. Dans les secteurs affectés par le système de prise en charge, les importateurs se verraient en principe contraints, soit de prendre en charge des marchandises indigènes provenant d'exploitations paysannes, soit de renoncer à leur activité. Des problèmes affecteraient notamment le commerce spécialisé. Dans l'ensemble, l'on pourrait s'attendre à une concentration du commerce des produits agricoles sur un nombre réduit d'entreprises qui seraient prêtes à participer au système de prise en charge et aussi en mesure de le faire. L'importance des modifications structurelles serait en fin de compte aussi déterminée par les conditions de prise en charge de la production indigène des points de vue prix et quantité.

424 Analyse et appréciation des mesures

Ce chapitre traite sur un plan général des mesures mentionnées dans l'initiative sous les aspects suivants: notion et importance actuelle des mesures, teneur et incidences de l'initiative, aptitude et efficacité des mesures. Vient ensuite, sous chiffre 425, un examen des différentes réglementations d'importation selon les produits (analyse sectorielle).

424.1 Système de prise en charge

Notion et importance actuelle

Ci-avant, nous avons déjà exposé que dans le présent message nous utilisons la notion de système de prestations (Leistungssystem) dans le sens que lui donne l'initiative, donc comme une obligation de prise en charge, sans limitation directe de la quantité importée. Nous devons toutefois relever qu'aujourd'hui cette notion est aussi comprise dans un sens plus large et qu'elle est utilisée également en rapport avec des règlements qui prévoient un autre genre de prestations. Vu sous cet aspect, il convient d'inclure à la notion de système de pres-

tations également les règlements d'importations, par exemple, qui présupposent une prestation sur le plan de la production indigène, ceci pour évaluer et attribuer un contingent d'importation. C'est pourquoi nous utiliserons ci-après aussi la notion de système de prestations dans le sens restreint que lui donne l'initiative, savoir de prise en charge.

De tels systèmes jouent un rôle non négligeable dans la réglementation en vigueur des importations; ils sont appliqués notamment aux produits suivants: céréales panifiables (obligation de prise en charge des meuniers), oeufs en coquille, viande de chèvre et de mouton, poudre de lait entier, caséine acide, jus de raisin rouge, volaille de chair (sur la base du droit privé). Un système de prise en charge au sens plus large du terme est appliqué à d'autres produits encore, p.ex. la viande de boeuf et de porc. Selon la situation du marché, il peut enfin être imposé à d'autres productions, par exemple dans le cadre du système des trois phases pour les fruits et les légumes (2e phase / contingentement).

Teneur et incidences de l'initiative

Aux fins d'assurer l'écoulement de la production paysanne indigène, l'initiative considère le système de prise en charge comme étant la principale mesure à prendre dans le cadre de la réglementation des importations. En vertu du 3e alinéa, lettre a, le permis d'importation est accordé lors de la déclaration de prise en charge. A ce sujet, il est essentiel de pouvoir en fait exiger le respect de la prestation à fournir sur le plan indigène. Les dispositions d'exécution doivent de ce fait prévoir des sanctions.

Selon l'initiative, le système de prise en charge ne s'étend pas seulement à des produits identiques mais aussi à des produits similaires. Les possibilités actuelles dans ce domaine sont nettement plus restrictives. L'article 23, 1er alinéa de la loi sur l'agriculture, limite les mesures à l'encontre des importations aux produits identiques. Elles ne peuvent être étendues que temporairement et sous des conditions plus sévè-

res à des produits similaires (art. 23, 2e alinéa de la loi sur l'agriculture); jusqu'à ce jour, il n'a jamais été fait usage de cette disposition.

L'extension du système de prise en charge permet, en comparaison avec le contingentement actuel des importations, de favoriser dans une mesure accrue les importateurs qui prennent en charge des produits agricoles provenant d'exploitations paysannes. Dans ce sens, la mesure proposée apparaît plus conforme aux objectifs que le contingentement actuel, étant donné que les importations ne sont pas accordées compte tenu d'importations antérieures, mais d'après le critère d'une prestation directe en faveur du marché indigène.

Aptitude et efficacité

Aux termes de l'initiative, l'on ne peut faire appel à une autre mesure de réglementation des importations que si le système de prise en charge devait s'avérer "inopérant ou insuffisant". C'est dire qu'il convient d'examiner l'aptitude et l'efficacité du système pour chaque produit (voir chif. 425). Nous devons toutefois attirer d'abord l'attention sur certaines conditions générales qu'il convient de remplir pour que le système puisse fonctionner.

La première - et probablement la plus manifeste - de ces conditions est la nécessité d'une quotité suffisamment élevée des importations. A ce sujet, nous renvoyons aux commentaires exhaustifs exposés sous chiffre 414. Dans le cas où le volume importé est faible, on est en droit de se demander si l'on peut effectivement exiger la prise en charge d'une quantité importante de produits indigènes.

En outre, l'évaluation prévue dans le cadre d'un système de prise en charge, qui porte sur la proportion de marchandise indigène provenant d'exploitations paysannes, est plus malaisée à délimiter et à appliquer que le contingentement actuel des importations prévoyant l'octroi de permis d'importation sur la base des importations traditionnelles. Il paraît de ce

fait malaisé de définir dans chaque cas avec précision ce qu'il faut entendre concrètement par prise en charge au sens de l'initiative. Les problèmes administratifs seront plus marqués encore lorsqu'il s'agit de marchés caractérisés par des fluctuations de production fréquentes et importantes à court terme, fortement tributaires des conditions atmosphériques. C'est le cas par exemple des fruits et des légumes, où les quantités à prendre en charge varieront constamment.

Par ailleurs, un système de prise en charge est d'autant plus aisé à mettre en pratique que le nombre des participants au marché est réduit et leur organisation bien structurée. Les marchés liés à une production et un écoulement centralisés des produits (le sucre, p.ex.) s'adaptent mieux à un système de prise en charge que ceux qui présentent des structures décentralisées, avec un grand nombre de producteurs et d'acheteurs (la viande de porc, p.ex.).

Finalement, la possibilité d'appliquer le système de prise en charge dépend aussi du degré d'homogénéité de l'assortiment des produits: plus la gamme est homogène, plus il est facile de l'imposer et de l'exécuter. Ainsi, les importateurs d'oeufs ne rencontrent-ils guère de difficultés à prendre en charge des oeufs indigènes. Il en va autrement dès lors qu'il s'agit d'imposer à un importateur de vin spécialisé dans les Bordeaux rouges, la prise en charge de vins rouges courants indigènes. Ainsi donc, dans certains cas, il pourrait s'avérer très difficile de définir et de délimiter la prestation de l'importateur suivant le genre et la qualité du produit.

424.2 Taxes à l'importation

Importance actuelle

Les taxes à l'importation jouent déjà un certain rôle dans le cadre de la réglementation actuelle des importations. Une base légale qui permettrait de percevoir des taxes généralisées à l'importation fait cependant défaut. Contrairement, par exem-

ple, au système de prélèvements appliqué dans les pays membres de la CE, qui touche un grand nombre de produits agricoles, les taxes à l'importation instaurées en Suisse sont en règle générale prélevées de manière différenciée selon les groupes de produits.

Nous énumérons ci-après les taxes d'incitation, justifiées du point de vue économique, qui sont prélevées à la frontière:

- Suppléments de prix (divers actes législatifs) frappant la quantité globale, sujets à des adaptations périodiques: denrées fourragères, huiles et graisses comestibles, principales sortes de fromages, divers autres produits laitiers.
- Droits de douane supplémentaires (en vertu de l'art. 23 de la loi sur l'agriculture, RS 910.1) sur des importations dépassant un volume déterminé: le vin rouge en bouteilles, les types les plus importants de légumes congelés, les fromages du numéro 0404.24 du tarif douanier.
- Eléments mobiles (conformément à la loi sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, RS 632.111.72): compensation des différences de prix entre les matières premières indigènes et étrangères de la plupart des produits agricoles transformés, adaptation trimestrielle des taux.
- Autres taxes perçues à la frontière (divers actes législatifs): beurre, sucre, oeufs et produits à base d'oeufs, bétail de boucherie et viande, produits viticoles et volaille de chair (réglementation de droit privé).

Teneur et incidences de l'initiative

D'après l'initiative, les taxes à l'importation viennent en deuxième rang et peuvent, le cas échéant, être prélevées en sus du système de prise en charge. Toutefois, ni le texte de l'initiative, ni le "Rapport d'exécution" n'indiquent de manière précise comment il convient d'appliquer lesdites taxes. On peut cependant dire que les taxes d'importation proposées vont

au-delà des taxes en vigueur, ceci sous les trois aspects suivants:

- Elles pourraient être perçues non seulement sur certains produits mais sur toutes les catégories de produits;
- Le prélèvement de taxes serait applicable à des produits similaires aussi, ce qui n'est possible aujourd'hui que sous certaines conditions restrictives;
- Il deviendrait possible de grever la quantité globale des importations et non seulement la quantité excédant un certain volume, comme c'est le cas sous la réglementation actuelle des droits de douane supplémentaires.

L'extension de la mesure en rapport avec les taxes à l'importation, telle qu'elle est prévue par l'initiative, présente pour certains secteurs, il faut en convenir, divers avantages au niveau de la politique agricole. Tout d'abord, des taxes à l'importation permettraient d'améliorer les possibilités actuelles de se protéger contre les exportations vers la Suisse de produits agricoles excédentaires à bas prix, bénéficiant souvent d'une aide à l'exportation de la part du pays fournisseur. L'on éviterait ainsi que la concurrence soit faussée arbitrairement au détriment de notre agriculture. En outre, des mesures limitant les importations en premier lieu par les prix, seraient préférables aux restrictions quantitatives; à ce sujet, nous avons relevé dans le Sixième rapport sur l'agriculture (chap. 336.12) que l'accent des mesures de protection doit dorénavant porter moins sur les quantités et un peu plus sur les prix. Enfin, les droits de douane supplémentaires sur les quantités jugées excessives nécessitent un appareil administratif relativement important; ils pourraient être remplacés par une taxe modérée prélevée sur toute la quantité importée.

Aptitude et efficacité

A priori, les taxes à l'importation ont pour effet général d'augmenter le niveau des prix indigènes et tendent à réduire

le volume des importations. Non seulement les exploitations qui, selon l'initiative, méritent d'être protégées, en profitent, mais incidemment aussi les exploitations non-paysannes. La différenciation voulue est cependant réalisable en partie, vu que le produit des taxes à l'importation doit permettre entre autres de verser des paiements directs aux exploitations paysannes, compte tenu des coûts de production. L'efficacité n'est donc pas donnée au niveau de la perception même des taxes, mais de l'utilisation de leur produit. Une généralisation des taxes à l'importation entraînerait des problèmes de politique commerciale agricole. Le prélèvement de ces taxes devrait en effet être fondé sur de nouvelles bases juridiques qui ne seraient plus couvertes par notre régime agricole au GATT (voir chif. 422).

424.3 Interdictions d'importer, monopoles d'importation

Les monopoles d'importation et les interdictions d'importer constituent les mesures de protection les plus sévères qui puissent être prises pour limiter les importations. D'après le principe de la proportionnalité, elles n'entrent en application qu'à partir du moment où des mesures plus libérales se sont avérées inopérantes ou inadéquates. Sous le régime actuel, ces mesures draconiennes touchent principalement les 4 produits suivants:

- Lait frais: A l'exception d'un contingent provenant des zones franches de la région de Genève, l'importation de lait frais est interdite;
- Vins blancs courants: En vertu de l'article 16, 2e alinéa, du statut du vin (RS 916.342), l'importation de vins blancs courants est en principe interdite;
- Beurre: Seule la BUTYRA est autorisée à importer du beurre (monopole d'Etat);

- Boissons distillées: Monopole d'importation de la Régie des alcools, ceci en premier lieu pour des raisons non pas économiques, mais relevant de la santé publique, ainsi que pour des motifs de politique fiscale.

D'après l'initiative, les deux mesures les plus sévères pouvant être prises à l'encontre des importations ne doivent intervenir qu'en dernière priorité, au cas où les autres mesures se révèlent inadéquates ou insuffisantes. L'alinéa 4 de l'initiative se situe donc tout à fait dans la ligne de la pratique actuelle, selon laquelle, conformément au principe de la proportionnalité, il convient de préférer des solutions qui, tout en permettant d'atteindre le but recherché, limitent le moins possible la liberté de l'économie. Il est difficile de répondre d'emblée à la question de savoir si ces mesures draconiennes devraient être appliquées plus fréquemment qu'aujourd'hui. Etant donné que ni le système de prise en charge, ni les taxes à l'importation ne permettent de réaliser dans tous les cas l'objectif de l'initiative, il serait vraisemblablement nécessaire de recourir davantage que maintenant à ces mesures plus sévères.

425 Analyse et appréciation sectorielles

Nous examinerons ci-après, secteur après secteur, si l'ordre des priorités proposé est souhaitable et applicable aux divers produits. Il ne saurait s'agir d'une analyse de caractère scientifique; notre appréciation tiendra plutôt compte des critères d'utilité et des expériences pratiques faites dans le passé en rapport avec les différents systèmes de réglementation des importations.

425.1 Lait et produits laitiers

Lait frais

Il existe aujourd'hui une interdiction générale d'importer du lait frais, avec une seule exception pour les zones franches

de la région de Genève. Une modification, voire un assouplissement de la présente réglementation ne saurait, moins que jamais, entrer en ligne de compte, notamment au vu du contingentement laitier. Une acceptation de l'initiative n'aurait donc pas pour conséquence une modification du règlement d'importation du lait frais.

Fromage

Les importations de fromage ne sont pas assujetties à des restrictions quantitatives; mais les principales sortes sont grevées de suppléments de prix et de droits de douane supplémentaires. Etant donné que la réglementation actuelle fonctionne à satisfaction, nous ne voyons aucune raison de la remplacer par un système de prise en charge, ceci d'autant moins que l'on devrait s'attendre à des modifications indésirables affectant les structures du commerce d'importation. Une extension des taxes à l'importation à toutes les sortes de fromages se heurterait en fin de compte à des difficultés relevant de la politique commerciale (voir chif. 422).

Beurre

La réglementation actuelle des importations, c'est-à-dire un monopole d'Etat et des taxes variables à l'importation, a fait ses preuves. Le rapport entre production indigène et importations accusant de fortes variations - une conséquence du plan beurre-fromage, selon lequel, pour des raisons de coût, la transformation du lait en beurre n'intervient qu'en dernière priorité et les quantités nécessaires à couvrir les besoins doivent être importées à des conditions avantageuses - le système de prise en charge représenterait un instrument impropre de réglementation des importations. C'est pourquoi, une modification du système actuel ne s'impose pas, surtout que le régime des taxes à l'importation prévu par l'initiative en deuxième priorité est appliqué aujourd'hui déjà.

Bovins et porcs

Les importations de gros bétail de boucherie, de veaux et de porcs, ainsi que la viande de ces animaux sont assujetties au contingentement ainsi qu'à une taxe de 5 % au plus de la valeur des produits indigènes identiques (à verser au fonds de réserve selon l'ordonnance sur le bétail de boucherie). Dans ces catégories de viande, le degré d'auto-approvisionnement se situe entre 90 et 100 pour cent, la viande de boeuf provenant presque totalement et celle de porc en grande partie des exploitations paysannes.

Les importations de viande de boeuf (env. 10 % de la consommation) se limitent pratiquement aux morceaux spéciaux. Sous un régime de prise en charge, les importateurs seraient donc contraints de prendre en charge, par rapport à leurs importations, une quantité de marchandise indigène 8 à 10 fois supérieure. Il en résulterait de profondes modifications structurelles au niveau de la commercialisation de ce marché. Dans le secteur de la viande de porc, les importations, s'il y en eût, ont été très faibles au cours de ces dernières années. L'application du système serait donc problématique, voire inopérante pour cette seule raison déjà. Par ailleurs, il serait assez difficile de procéder à une différenciation entre exploitations paysannes et non-paysannes. Dans les deux cas, c'est-à-dire pour la viande de boeuf et la viande de porc, une réglementation des importations telle que la prévoit l'initiative ne serait praticable qu'en faisant appel à un appareil administratif d'ampleur démesurée.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'un changement général du système en vigueur n'est pas réalisable et qu'il ne s'impose pas. C'est en gros la conclusion à laquelle est parvenue la Commission des cartels lors de son enquête récente sur la situation du marché suisse de la viande ¹⁾.

¹⁾ Commission des cartels, Le contingentement de l'importation du bétail de boucherie et de la viande, fascicule 2/3, 1986.

Par contre il est tout à fait possible, en maintenant le principe du contingentement des importations, de répartir les importations en tenant compte des critères de prestation; tel a d'ailleurs été déjà le cas, dans une large mesure, lors des diverses révisions de l'ordonnance sur le bétail de boucherie survenues au cours des 15 dernières années: la majorité des contingents d'importation sont répartis aujourd'hui compte tenu de critères de prestation tels que l'abattage et le chiffre d'affaires en produits indigènes.

L'introduction d'un système de prélèvements au sens de l'initiative serait concevable en soi dans le secteur de la viande. Il faudrait toutefois, aux fins d'obtenir une protection suffisante à l'encontre de la concurrence étrangère, fixer le taux des taxes à un niveau si élevé qu'il en résulterait des réactions sur le plan de la politique touchant le commerce extérieur et les consommateurs.

Pour toutes ces raisons, une modification de la réglementation des importations, comme le demande l'initiative à propos de la viande de boeuf et de porc, ne nous paraît ni judicieuse ni nécessaire.

Oeufs et volaille

Les exigences de l'initiative sont réalisées dans la mesure où le système de prise en charge est appliqué conjointement avec une taxe à l'importation sur une base de droit public ou privé selon qu'il s'agit d'oeufs ou de volaille. Le règlement d'importation des oeufs correspond à l'idée des promoteurs de l'initiative en ce sens que la garantie des prix et de l'écoulement n'est valable, depuis 1980, que pour les exploitations agricoles ayant besoin d'accroître leur production au sens de l'article 4 de l'organisation du marché des oeufs (RS 916.371). Ceci ne concerne cependant qu'un quart environ de la production indigène globale, les petites exploitations familiales bénéficiant d'une protection particulière.

Céréales panifiables

En ce qui concerne les céréales panifiables, les meuniers sont tenus de prendre en charge des céréales indigènes en proportion du volume moulu. Cette proportion est actuellement de 85 pour cent. La réglementation actuelle dans le secteur des céréales panifiables correspond donc aujourd'hui déjà à un genre de prise en charge, imposée toutefois aux meuniers, et non pas aux importateurs. Etant donné que les importations de céréales panifiables sont actuellement déjà passablement grevées au point de vue prix (droit de douane et taxes pour la réserve obligatoire), l'acceptation de l'initiative aurait pour seule conséquence importante d'imposer la prise en charge de céréales panifiables indigènes aux importateurs en lieu et place des meuniers.

Céréales fourragères

Pour réglementer l'importation des denrées fourragères l'on dispose de deux moyens: la limitation quantitative et les suppléments de prix. Le contingentement notamment est sujet à critiques au vu des insuffisances qu'il présente aux niveaux économique et concurrentiel, d'où la question de savoir s'il ne serait pas préférable d'assurer la protection par l'introduction d'un système de prise en charge ou de prélèvements, voire une combinaison des deux. La condition qui prévoit une quotité de produits importés de quelque 50 pour cent se trouverait certes remplie; mais la division du travail entre le commerce d'importation spécialisé et les entreprises qui se vouent soit en partie soit exclusivement à la vente de céréales fourragères indigènes serait mise en question. Autre difficulté: la partie des fourrages utilisée par les producteurs eux-mêmes n'est pas mise dans le commerce. Elle devrait cependant aussi entrer en considération pour fixer la proportion de la prise en charge.

Le passage à un système de prise en charge au sens de l'initiative créerait donc quelques difficultés, et nous n'y voyons aucun avantage particulier par rapport au règlement actuel qui fonctionne bien. Du reste, dans le rapport qu'elle a publié en 1980, la Commission des cartels s'est également prononcée pour le maintien du contingentement global, en plaidant toutefois en faveur d'un contingentement individuel plus dynamisé par l'introduction d'une procédure combinant mise au concours et aux enchères. Par le nouvel arrêté fédéral concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères du 5 octobre 1984 (RS 916.112.218), vous vous êtes prononcés en faveur du maintien du régime actuel, mais également pour une application plus flexible du régime des contingents. Nous continuerons d'appliquer sur cette base le contingentement des importations fourragères de manière à laisser le plus possible jouer la concurrence.

Pommes de terre

La mise en valeur des récoltes de pommes de terre ainsi que la réglementation de leur importation sont fixées pour l'essentiel par la législation sur l'alcool. L'importation peut être limitée dans le temps ou selon la quantité, et liée à la prise en charge de marchandise indigène. Le degré d'auto-provisionnement en pommes de terre est de 100 pour cent, voire même au-dessus, lorsque la récolte est normale, la production étant assurée presque exclusivement par des exploitations paysannes. Les importations ne sont autorisées que pour faire face à des insuffisances saisonnières de l'approvisionnement; en principe, les autorisations sont accordées aux maisons d'importation qui participent régulièrement à la mise en valeur de la récolte indigène. L'idée fondamentale de l'initiative se trouve donc largement réalisée.

Sucre

L'importation de sucre n'est assujettie à aucune restriction quantitative. Aux fins de contribuer à la couverture des pertes (différences négatives), auxquelles est confrontée l'éco-

nomie sucrière indigène, le Conseil fédéral fixe chaque année le montant de la taxe à prélever sur les importations de sucre; celle-ci touche également le sucre indigène (recettes supplémentaires sur le sucre indigène). La réglementation actuelle des importations offre une protection suffisante lorsque les conditions du marché mondial sont normales; il n'en est plus de même si les prix mondiaux sont extrêmement bas, car la loi prévoit une taxe maximum. Au vu du renouvellement de l'arrêté sur le sucre prévu pour 1989, il conviendra d'examiner également d'autres modèles d'organisation de marché.

Fruits et légumes

Le système des trois phases qui régit le secteur des fruits et légumes a, dans son ensemble, donné satisfaction. Certaines difficultés apparaissent de temps à autre en rapport avec son application. Mais ceci est dans la nature des choses (altération rapide et grand assortiment de produits, etc.). L'idée d'un système de prise en charge est d'ores et déjà respectée dans la mesure où les contingents d'importation prévus dans la deuxième phase sont souvent répartis non pas d'après les importations antérieures, mais compte tenu de la quantité de produits indigènes pris en charge. Un tel système serait cependant difficilement applicable à tous les produits étant donné la complexité et les conditions très variables du marché (voir chif. 424.1).

Par contre, lorsqu'il s'agit de produits non assujettis au système des trois phases, exportés parfois à vil prix vers la Suisse, souvent à l'aide de subsides à l'exportation, des taxes à l'importation telles que les préconise l'initiative, pourraient effectivement améliorer la protection de la production indigène à l'encontre de la concurrence étrangère. Leur introduction nécessiterait cependant la création d'une nouvelle base juridique et il faudrait s'attendre à d'âpres discussions au niveau de la politique commerciale.

Vin

Les contingents d'importation frappant le vin en fût, ainsi que les droits de douane supplémentaires perçus sur le vin rouge en bouteilles, ne cessent de donner lieu à discussion. L'expérience acquise par le passé et les enquêtes effectuées par la Commission des cartels (voir son rapport publié fin 1984 sur les conditions de concurrence sur le marché romand des vins), prouvent clairement que le maintien des contingents à l'importation est indispensable pour assurer l'écoulement de la production indigène. L'introduction d'un système de prise en charge ne parviendrait à garantir que partiellement la protection nécessaire à l'encontre des importations, car le volume global de ces dernières ne pourrait plus être déterminé à l'avance avec précision. De plus, il faudrait compter avec des difficultés supplémentaires aux niveaux administratif et commercial (mise en question des contingents de vins en fûts faisant l'objet d'accords bilatéraux contractuels). En outre, des mesures en rapport avec les prix ne suffiraient plus, à elles seules, à garantir l'écoulement de la production indigène car, pour des raisons politiques relatives au commerce et aux consommateurs, les taxes à l'importation ne pourraient être relevées de manière suffisante. Par contre, une attribution des contingents individuels qui tiendrait mieux compte des prises en charge de vins indigènes plutôt que des importations antérieures, permettrait de rendre la réglementation des importations actuelle plus flexible et plus favorable à l'exercice de la concurrence.

426 Résumé et conclusions

La deuxième partie de l'initiative exige un nouveau régime de protection à l'encontre des importations; elle énumère d'une manière exhaustive les dispositions à prendre et préconise leur application dans l'ordre des priorités suivant: système de prise en charge - taxes à l'importation - monopoles d'importation et interdiction d'importer. Le contingentement actuel (établi sur la base des importations antérieures) devrait

être en principe supprimé, resp. transformé en un système de prise en charge. La limitation de la protection légale à la production des exploitations paysannes, représente une nouveauté importante. Elle ne serait toutefois réalisable que dans le cadre de la prise en charge, et seulement si d'importantes quantités pouvaient être importées à des prix avantageux.

Une acceptation de l'initiative aurait aussi des conséquences graves dans le domaine de notre politique extérieure. Il deviendrait indispensable de renégocier nos bases de droit international, notamment notre régime agricole au GATT, ainsi que le régime du commerce des produits agricoles transformés dans le cadre de notre accord de libre-échange avec la CE et de la Convention de Stockholm; le résultat de telles négociations serait imprévisible. Vu les difficultés que nous aurions à trouver dans le secteur agricole des compensations en échange des concessions à faire par nos partenaires, il ne serait aucunement assuré que nous puissions conserver l'acquis dans diverses branches de l'agriculture. Nous nous exposerions au reproche de vouloir renforcer encore notre train de mesures prises à l'encontre des importations agricoles. Les dénonciations d'accords auxquelles la Suisse devrait procéder pourraient influencer négativement sur nos exportations agricoles (fromage et autres produits de transformation), voire sur d'autres secteurs de notre économie nationale largement tributaire des exportations.

Finalement, la révision exigée de nos mesures de protection à l'encontre des importations aboutirait à une modification de notre politique agricole qui mettrait en danger le consensus réalisé à ce niveau. Celui-ci forme le noyau de la législation agricole élaborée depuis 1951, qui a permis jusqu'à présent, en dépit des coûts de production élevés de notre production indigène, de maintenir le renchérissement des denrées alimentaires dans des limites acceptables grâce à une réglementation appropriée des importations. L'initiative par contre aurait pour conséquence de nouvelles augmentations de prix. Il convient aussi de relever qu'une différence encore plus marquée

entre nos prix et ceux de l'étranger pourrait inciter plus d'un million d'habitants des régions frontalières à s'approvisionner assez facilement à l'étranger. Il en résulterait des injustices qui pourraient entraîner des abus et de nouvelles revendications protectionnistes.

Notre analyse a en outre fait ressortir que l'aptitude et l'efficacité des deux mesures considérées comme primordiales en matière d'importations par l'initiative, savoir le système de prise en charge et les taxes à l'importation, ne sont que partiellement données. Une révision totale de notre réglementation des importations au sens de l'initiative s'avérerait donc problématique. Par contre, en ce qui concerne certains produits, l'idée de la prise en charge pourrait être prise en considération avec plus d'insistance encore que jusqu'ici. De même, des taxes à l'importation au sens de l'initiative seraient aptes à offrir dans certains secteurs une meilleure protection contre des produits agricoles étrangers à très bas prix. Les adaptations nécessaires peuvent être faites par des révisions entreprises au niveau des lois et des ordonnances; une modification de la Constitution ne s'impose donc pas.

Notre analyse a finalement démontré que la demande de limiter le champ d'application des mesures de protection prises à la frontière, ou la garantie de placement aux seules exploitations paysannes, est pratiquement irréalisable du point de vue administratif et ne serait pas toujours justifiée. Au besoin, il conviendra dans certains cas concrets d'étudier des solutions appropriées.

Dans un résumé du Sixième rapport sur l'agriculture (chapitre 336.1), nous avons dit que les mesures de protection prises à la frontière ont, dans l'ensemble, donné satisfaction; s'étant développées au fil des années, elles ont été taillées sur mesure et sont conformes au droit international. Forts de cette constatation, nous avons alors allégué qu'un changement de cours radical ne s'imposait pas. Cette conclusion est toujours valable.

Toutes ces considérations relevant de la politique commerciale extérieure nous incitent aussi à rejeter l'initiative.

5 L'initiative comparée à la politique agricole de la Confédération

Le Sixième rapport sur l'agriculture donne une description détaillée des objectifs et des grandes lignes de la politique agricole future. Une comparaison du rapport avec l'initiative en faveur des petits paysans nous permettra donc de relever les points communs. Nous nous exprimerons ensuite sur les conséquences d'une politique agricole qui serait davantage axée sur les objectifs visés par l'initiative.

51 Concordance partielle des objectifs généraux

Un des objectifs principaux de politique agricole mentionné dans le Sixième rapport sur l'agriculture est de "maintenir une agriculture de type paysan et (de) contribuer à assurer un habitat décentralisé du territoire". Ce but souligne l'importance d'une large répartition de la propriété foncière et de l'existence d'un grand nombre d'exploitations autonomes.

Les auteurs de l'initiative partagent fondamentalement cette conception. Il en va probablement de même pour ce qui est de "protéger et entretenir le paysage et l'environnement".

Il y a également concordance sur de nombreux points concernant le modèle de l'exploitation paysanne de type familial. Quelques éléments importants utilisés dans le rapport sur l'agriculture pour définir ce modèle (chap. 321.22) se retrouvent dans l'initiative en faveur des petits paysans, comme p.ex.

- l'indépendance de l'exploitant
- la prédominance de la main-d'oeuvre familiale
- le sol comme première base de la production agricole.

Contrairement à l'initiative, on a renoncé, dans le rapport sur l'agriculture, à déterminer schématiquement la base fourragère propre à l'exploitation, car - nous l'avons démontré ci-dessus (cf. chif. 413) -, une délimitation stricte soulève des problèmes considérables. La définition du rapport sur l'agriculture inclut par contre le critère de l'exploitation rationnelle et tient ainsi compte du but visant à "assurer la productivité de l'agriculture" selon l'art. 31^{bis} de la Constitution fédérale.

Les deux textes diffèrent fondamentalement en ce qui concerne la portée de la définition. Tandis que la définition donnée dans l'initiative a le caractère d'une prescription qui veut séparer des autres les exploitations devant être protégées par la législation agricole, celle du rapport sur l'agriculture s'entend comme une idée directrice selon laquelle devront s'orienter les mesures de politique agricole. Cette distinction est essentielle pour la mise en oeuvre de la politique agricole.

52 Mesures allant dans la direction de l'initiative

De nombreuses mesures de politique agricole vont aujourd'hui déjà dans la direction des objectifs visés par les auteurs de l'initiative. On en trouve une description détaillée dans le Sixième rapport sur l'agriculture (notamment au chap. 243). Nous nous limitons par conséquent à une énumération sommaire.

521 Réglementation des denrées fourragères

Le contingentement et les suppléments de prix visent à renchérir les fourrages importés et à diminuer ainsi les importations, dans le but de promouvoir la production indigène de denrées fourragères et leur mise en valeur au sein même de l'exploitation. Cette solution a pour effet de réduire la compétitivité de l'exploitation animale hors-sol et de favoriser

la production qui dépend de la base fourragère propre à l'exploitation (cf. aussi Sixième rapport sur l'agriculture, chap. 234.2 et 332.43).

522 Orientation des structures dans le domaine de la production animale

Les mesures adoptées depuis 1980 en vertu des articles 19ss de la loi sur l'agriculture (effectifs maximums, régime de l'autorisation pour la construction d'étables) visent à contrecarrer les tendances à la concentration dans le secteur de la production de viande et d'oeufs et à donner aux petites et moyennes exploitations la possibilité d'augmenter leurs effectifs (cf. Sixième rapport sur l'agriculture, chap. 233.4 et 331.23, ainsi que chif. 62 du présent message). Elles contribuent ainsi à améliorer la situation des exploitations paysannes de type familial. Le principe du développement interne favorise les exploitations à surface restreinte, qui seraient discriminées si l'initiative était acceptée.

La limitation de la garantie du prix du lait mise en vigueur en 1977 (contingentement laitier) est également susceptible de freiner le processus de concentration.

523 Mesures spécifiques en faveur des exploitations de montagne et des petites exploitations

De nombreuses mesures de politique agricole tiennent particulièrement compte de la situation difficile des petites exploitations et notamment des paysans de montagne. Plusieurs dispositions se rapportent uniquement à des catégories d'exploitations ou à des régions défavorisées. L'aperçu ci-dessous récapitule brièvement ces mesures.

523.1 Aide à l'investissement

- Dans le domaine des améliorations foncières, les petites et moyennes exploitations, notamment celles de la région de montagne, sont favorisées par le système de subventions. Certains travaux ne sont subventionnés que dans cette seule région.
- Selon les prescriptions en vigueur, les crédits d'investissements (en règle générale exempts d'intérêt) sont également accordés en premier lieu aux exploitations économiquement faibles.
- En ce qui concerne l'amélioration des conditions de logement dans la région de montagne, l'aide se limite aux personnes dont le revenu ou la fortune n'excède pas un certain plafond; elle profite donc surtout aux familles paysannes.

523.2 Garantie des prix et placement des produits

- La quantité de lait exempte de retenue (8'000 kg par exploitation en plaine et 20'000 kg en zone des collines et en zone de montagne) a pour effet de différencier le prix du kilogramme de lait au profit des petits producteurs et des paysans de montagne. Cette différenciation sera renforcée à l'avenir. Selon notre projet de nouvel arrêté sur l'économie laitière, la retenue augmenterait de 2 à 4 centimes et la quantité franche s'élèverait à 15'000 kg par exploitation en zone de plaine, à 30'000 kg en zone préalpine des collines et à 40'000 kg en zone de montagne; on entend en outre introduire une taxe supplémentaire allant jusqu'à 5, voire 10 centimes pour les livraisons qui excèdent 80'000, dans certains cas 200'000 kg.
- Diverses dispositions déterminantes pour la fixation des contingents laitiers et le traitement des demandes ont également favorisé les petits producteurs et les exploitations situées dans des régions défavorisées.

- Les diverses mesures visant à faciliter le placement du bétail (exportations, campagnes d'élimination, achats d'allègement) avantagent en premier lieu les éleveurs de la région de montagne.

523.3 Paiements directs et mesures sociales

- Les contributions par unité de surface pour la culture des champs sont échelonnées selon la surface cultivée par exploitation (prime de base pour les céréales fourragères) et des suppléments sont accordés aux exploitants qui travaillent dans des conditions difficiles. Dans le dernier cas, le montant varie selon le degré des difficultés (pour les céréales panifiables, les céréales fourragères et les pommes de terre).
- Les contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé sont échelonnées selon le nombre de vaches détenues par l'exploitation; on verse des contributions partiellement majorées dans les zones de montagne II - IV.
- Les contributions aux frais des détenteurs de bétail en région de montagne et en zone préalpine des collines sont versées pour un maximum de 15 unités de gros bétail par exploitation et sont échelonnées selon les zones, en fonction des degrés de difficulté d'exploitation. Il y a réduction ou suppression des contributions si le revenu ou la fortune dépasse une certaine limite.
- Les contributions à l'exploitation destinées à améliorer l'élevage du bétail sont également limitées à un maximum de 15 unités de gros bétail par exploitation et graduées d'après les zones; elles ne sont versées qu'en région de montagne.
- Les agriculteurs qui travaillent dans des conditions difficiles bénéficient de contributions à l'exploitation agricole du sol (contributions à la surface et contributions pour

l'estivage du bétail). Les contributions à la surface sont versées pour 20 ha au plus par exploitation. On applique les mêmes limites de revenu et de fortune que pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail.

- Les allocations familiales ne sont versées qu'aux "petits paysans" dont le revenu n'excède pas un certain plafond et aux travailleurs agricoles. En région de montagne, le taux des allocations pour enfants est supérieur de 20 francs par mois au taux appliqué en région de plaine.
- L'aide aux exploitations est destinée à remédier à des impasses financières; elle profite à des agriculteurs qui traversent des difficultés financières sans faute de leur part.

Cet aperçu montre bien que la politique agricole - conformément à l'orientation formulée par les auteurs de l'initiative - tient, en partie depuis longtemps, compte des conditions difficiles qui règnent dans le secteur de l'agriculture; elle le fait de diverses manières. N'oublions pas les mesures de politique sociale (surtout l'AVS), les mesures destinées à encourager le développement économique régional, ainsi que la politique fiscale et financière, qui ont toutes pour effet de redistribuer les revenus en faveur des catégories économiquement faibles de la population.

53 Limites d'une politique en faveur des petites exploitations

Un des buts de l'initiative est d'obtenir que la politique agricole apporte un plus grand soutien aux exploitations économiquement faibles. Il y a cependant des limites à considérer. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'imaginer les conséquences à court et plus long termes.

Sur le plan de l'économie nationale, favoriser davantage encore les petites exploitations reviendrait à redistribuer les revenus en recourant à l'intervention de l'Etat. Mais aux dé-

pens de qui? Entrent tout d'abord en ligne de compte les consommateurs (qui paieraient plus cher les produits alimentaires) et l'Etat, donc les contribuables (financement de paiements directs). On pourrait aussi concevoir une redistribution des revenus à l'intérieur du secteur agricole, c'est-à-dire que les grandes exploitations seraient moins bien placées qu'actuellement. Un encouragement accru des petites exploitations dépend donc de la volonté des milieux concernés d'en assumer les conséquences et de la mesure dans laquelle il serait possible au niveau politique de faire accepter les dispositions nécessaires.

Outre cette redistribution des revenus, une politique en faveur des petits paysans se répercuterait à plus long terme sur les structures agricoles. Les agriculteurs abandonneraient moins souvent les petites exploitations, ils n'agrandiraient pas les petites et moyennes exploitations et subdiviseraient même de grandes entreprises en plus petites unités. En pratiquant une telle conservation des structures, on renoncerait - en partie tout au moins - à augmenter l'efficacité du secteur agricole et on devrait s'accommoder d'une production plus coûteuse.

On ne peut du reste admettre a priori que la répartition des revenus agricoles en serait considérablement améliorée à la longue. En effet, bénéficiant d'un encouragement plus généreux, les petits paysans auraient tendance à relâcher peu à peu leurs efforts pour abaisser les frais de production; le potentiel de rationalisation de ce groupe d'exploitations ne serait ainsi pas épuisé. Les autres exploitants en revanche continueraient de profiter des progrès réalisés dans la technique et l'organisation pour rationaliser leur entreprise. On ne pourrait par conséquent s'attendre à une réduction durable des disparités de revenu à l'intérieur du secteur agricole qu'à condition de stopper tout progrès technique et biologique qui favorise davantage les moyennes et grandes exploitations, ou de renforcer continuellement les mesures étatiques en faveur des petits paysans. Dans la pratique, les deux possibilités sont limitées et posent des problèmes au niveau de l'économie en général.

Dans la mesure où le renchérissement de la production dû au maintien des structures se répercuterait sur les consommateurs, il en résulterait une différence de prix croissante par rapport aux produits importés. D'où la nécessité d'une protection de plus en plus stricte à la frontière et partant, l'apparition de nouveaux problèmes et de nouvelles difficultés. La mise en oeuvre des mesures de protection serait de plus en plus compliquée du point de vue technique et administratif (aussi pour le trafic frontalier), le mécontentement de la population non-agricole grandirait et nous aurions sans doute des difficultés avec nos partenaires commerciaux (risque de mesures de rétorsion, v. chif. 422). On ne souligne jamais assez l'importance de ce dernier point pour un pays orienté vers l'exportation comme le nôtre. L'industrie alimentaire suisse en souffrirait elle aussi à la suite du renchérissement des matières premières.

Conclusion

Même si, jusqu'à un certain point, une politique en faveur des petites exploitations est souhaitable sous les divers aspects socio-économique, régional et social, elle est forcément limitée. Son financement et la mesure dans laquelle elle peut être imposée dépendent en fin de compte de la société toute entière et de sa volonté d'en assumer les conséquences. Il faudra s'attendre à plus longue échéance à un renchérissement de la production agricole dû au maintien des structures et, par la suite, à des difficultés qui affecteraient notre position en tant que pays exportateur. Une politique agricole favorisant unilatéralement les petits paysans comporterait trop de risques et doit par conséquent être rejetée.

L'objectif visant à assurer la productivité de l'agriculture conformément à l'art. 31^{bis} de la Constitution fédérale ne permet pas, à notre avis, d'adopter une politique agricole qui mette uniquement l'accent sur le maintien des structures. Par contre, il est parfaitement admissible de prendre des mesures en faveur des exploitations économiquement faibles dans les

cas où - et ceci s'applique surtout aux régions présentant des conditions de production particulièrement difficiles - d'autres objectifs, tels la sauvegarde du paysage et le maintien d'une occupation décentralisée du territoire, seraient remis en question. Il s'agit alors de prendre des mesures qui visent plus spécifiquement à améliorer les conditions de vie et de travail au sens large du terme.

6 Comment nous pensons satisfaire à certaines exigences

Même si nous rejetons l'initiative, plusieurs de ses revendications nous paraissent justifiées. Aussi avons-nous l'intention d'en tenir compte, voire même plus qu'auparavant pour certaines d'entre elles. Les bases constitutionnelles existent et, en grande partie aussi, les bases légales. Il s'agit donc essentiellement de déterminer la mesure dans laquelle il est désirable et possible de modifier les points forts de notre politique. On a du reste déjà commencé à réorienter nos efforts dans quelques domaines importants.

Nous formulons maintenant brièvement, la manière dont nous entendons aborder quelques-unes des revendications faites dans l'initiative.

61 Palements directs et différenciation des prix

611 Les exigences de l'initiative

L'initiative exige, au paragraphe 3, lettre b, que, le cas échéant, les recettes provenant des taxes à l'importation soient affectées "sous forme de contributions visant à maintenir les prix et assurer l'écoulement, ainsi que sous forme de versements directs aux exploitations paysannes, échelonnés en fonction de leurs frais de production et destinés à leur permettre d'écouler leurs produits à des prix couvrant les frais." En relation avec le système de prise en charge, l'ini-

tiative mentionne à la lettre a une reprise "des produits ... des exploitations paysannes à des prix couvrant les frais". Ainsi, l'exigence de la couverture des frais ne se réfère pas généralement à une moyenne d'entreprises agricoles exploitées d'une façon rationnelle (art. 29 de la loi sur l'agriculture), mais elle est différenciée. Les auteurs de l'initiative considèrent ce point comme une de leurs revendications principales: ils préconisent des paiements directs échelonnés selon les coûts de production ou une différenciation des prix selon ce même critère, qui favoriseraient les petites exploitations et celles qui sont désavantagées d'une manière ou d'une autre, pour améliorer leur revenu.

612 Remarques générales sur le problème des disparités de revenus

Dans l'agriculture comme ailleurs, il existe d'importantes différences de revenus. Elles ne dépendent pas seulement de la grandeur des exploitations ou de la quantité produite dans une branche d'exploitation donnée; c'est en effet une multitude d'autres facteurs qui déterminent le succès de l'entreprise et l'importance du revenu agricole.

Le chef d'exploitation et sa famille y jouent un rôle décisif. Dynamisme, esprit d'initiative, capacité d'adaptation et volonté de coopérer sont, pour les petites exploitations aussi, autant de conditions indispensables pour améliorer une situation relativement défavorable. Il ne serait dès lors guère sensé de vouloir niveler les revenus par des mesures étatiques. Au contraire, il faut savoir qu'en principe le paysan saisit, sous sa propre responsabilité, toutes les possibilités offertes pour se procurer un revenu suffisant, y compris celle d'exercer une activité économique en dehors de son exploitation. Ce même raisonnement s'applique aussi aux organisations agricoles qui, déployant tous les efforts qu'on peut exiger d'elles, peuvent également contribuer à améliorer la situation de l'agriculture et notamment celle des exploitations à revenu modeste.

Cependant, les disparités de revenus causées par des conditions naturelles et en partie aussi structurelles, donc largement indépendantes de la volonté de l'exploitant, sont parfois considérables; c'est souvent le cas si on compare les régions de plaine et de montagne. N'oublions pas non plus que dans le secteur agricole, l'influence des mesures prises par l'Etat, celle de son aide financière à la charge des contribuables et des consommateurs, est bien plus marquée que dans d'autres secteurs économiques. C'est pour cette raison, et pour d'autres encore, que la politique agricole doit veiller à ne pas accentuer les différences de revenus entre agriculteurs, mais plutôt à les atténuer (cf. Sixième rapport sur l'agriculture, chap. 333.2).

Il y a longtemps qu'on tient compte de cette exigence, notamment en appliquant

- des mesures spécifiques destinées à améliorer les bases de production et les structures agricoles (p.ex. encouragement du développement interne des exploitations et du développement régional),
- des mesures susceptibles d'éviter les concentrations excessives (effectifs maximums, droit foncier et droit du bail à ferme),
- des mesures visant à compenser les désavantages naturels, surtout sous forme de paiements directs aux exploitations de montagne, et enfin
- des mesures différenciées en rapport avec la production (p.ex. différenciation du produit de la vente du lait).

Le chiffre 52 ci-dessus donne des détails à ce sujet.

En ce qui concerne cette dernière approche, la question fondamentale est de savoir, si et dans quelle mesure, il est souhaitable que l'Etat compense des disparités de revenus provenant de désavantages structurels, comme p.ex. la taille modeste d'une exploitation. Nous avons souligné à maintes reprises (cf. Sixième rapport sur l'agriculture, chap. 313.1) que nous

voulons maintenir la structure paysanne de notre agriculture avec un éventail d'exploitations de type familial. Ceci pré-suppose que les petites et moyennes entreprises aient en principe elles aussi la possibilité d'obtenir un revenu approprié. Cet objectif n'implique toutefois pas le maintien de toutes les exploitations, même de celles dont les structures sont défavorables. L'agriculture ne saurait se soustraire entièrement aux réalités économiques et ignorer l'évolution dans les autres secteurs de l'économie; elle risquerait sinon de renvoyer à plus tard des mesures d'adaptation nécessaires, qui seraient bien plus douloureuses à prendre par la suite (cf. aussi chiffre 53 ci-dessus).

Une attitude de "laisser-faire" vis-à-vis de l'adaptation des structures serait toutefois contraire à nos objectifs de politique agricole. Nous poursuivrons donc l'application des mesures spéciales prises en faveur des producteurs économiquement faibles et partant, des petites exploitations, et renforcerons dans la mesure du possible nos efforts dans ce sens. Nous voyons en principe deux cheminements pour le faire, à savoir:

- a. une différenciation des prix en fonction de la quantité livrée (c'est-à-dire en faveur des petites exploitations) resp. le développement du système de différenciation de mesures liées à la production (p.ex. échelonnement des primes de culture, retenue de prix différenciée pour le lait) ou
- b. un développement du système des paiements directs indépendants de la production (p.ex. contributions à la surface).

Nous traiterons ci-après de ces deux variantes de manière plus approfondie.

613 Différenciation des prix

Les auteurs de l'initiative considèrent la différenciation des prix comme un instrument important d'une politique agricole axée davantage sur les petites exploitations. Nous nous sommes

prononcés sur cette problématique dans le Sixième rapport sur l'agriculture (chap. 333.4). En considération des aspects fondamentaux de la question et des difficultés administratives notamment, nous pensons toujours qu'il est préférable de renoncer à une différenciation générale des prix selon des critères régionaux ou en fonction de la quantité livrée.

Une différenciation des prix serait possible pour les produits dont la commercialisation est centralisée (lait, colza, betteraves sucrières, céréales panifiables), avec toutefois un surcroît de travail administratif. Pour d'autres produits comme la viande, les fruits et les légumes, l'introduction d'un système de différenciation des prix exigerait une réorganisation de la réglementation des marchés et leur soumission à un contrôle étatique absolu. L'augmentation des tâches administratives et la restriction de la liberté d'action des participants au marché seraient telles que le succès escompté n'arriverait nullement à compenser raisonnablement les frais et les désavantages.

L'application d'un système de prix différenciés aux seuls produits faisant l'objet d'une commercialisation centralisée défavoriserait les exploitations spécialisées (p.ex. producteurs de lait dans les régions à production herbagère) par rapport aux entreprises de même taille qui ont la possibilité de se tourner vers d'autres produits, d'où de nouvelles injustices. On ne pourrait donc envisager qu'une différenciation limitée pour ces produits, comme la prévoit le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1987 sous forme d'une taxe supplémentaire. Une différenciation semblable est d'ailleurs déjà mise en pratique pour les céréales fourragères où l'on accorde des primes de culture échelonnées selon la surface.

Continuer sur cette voie signifierait que tôt ou tard, on serait obligé d'introduire une différenciation pour les betteraves sucrières, pour les céréales panifiables et d'autres produits encore. Dans le secteur de la viande, il faudrait alors envisager l'introduction de contributions aux détenteurs d'animaux (art. 19c de la loi sur l'agriculture), dégressives

d'après l'effectif d'animaux ou le volume de production. Quant aux autres produits (p.ex. légumes, fruits et vin), un échelonnement correspondant ou une véritable différenciation des prix ne seraient pratiquement pas réalisables.

En principe du moins, les objections soulevées contre une différenciation des prix sont également valables pour une différenciation des mesures selon les produits. Cette dernière présenterait encore d'autres désavantages, savoir: difficultés de coordonner les mesures et de garder la vue d'ensemble; charge administrative accrue par l'extension du système à d'autres produits; risque de contournement et nécessité de contrôles. En outre, un système de différenciation des prix, quel qu'il soit, rend l'orientation de l'offre bien plus difficile. On ne réussira en tout cas pas à résoudre le problème des surplus par des prix ou des recettes plus élevées pour les petites exploitations, et plus modestes pour les grandes entreprises.

Nous croyons par conséquent qu'il vaut mieux choisir la solution d'une extension des paiements directs.

614 Extension des paiements directs

Dans le Sixième rapport sur l'agriculture (chap. 322), nous avons traité en détail la possibilité de développer le régime des paiements directs. Notre conclusion fut à l'époque qu'une augmentation et éventuellement une extension des paiements directs pourraient s'imposer, en relation avec notre désir de donner plus de poids, dans la formation des prix, à l'orientation de la production et aux considérations qui relèvent de l'économie de marché. Cette problématique est traitée par une commission d'experts chargée d'étudier la question des paiements directs aux agriculteurs; elle entreprend cet examen conformément au postulat présenté par le Conseil national lors du débat sur le Sixième rapport sur l'agriculture.

614.1 Objectifs et conception possible d'un système de nouveaux paiements directs

Selon notre conception, une extension des paiements directs devrait permettre d'atteindre les objectifs suivants:

1. du point de vue de la politique des revenus

- atténuer le rôle de la politique des prix dans leur fonction d'assurer les revenus,
- soutenir davantage les exploitations économiquement faibles (à la place d'une différenciation des prix);

2. du point de vue écologique

- prendre davantage en considération les intérêts de la protection de la nature et de l'environnement dans l'agriculture;

3. du point de vue de l'orientation de la production

- mieux adapter la production à la capacité d'absorption du marché (utiliser davantage les prix pour orienter la production);

4. du point de vue de la politique des structures

- maintenir une agriculture paysanne diversifiée et contribuer à l'occupation des régions marginales, souhaitable du point de vue de la politique régionale.

Ces objectifs ne sauraient être atteints uniquement à l'aide de paiements directs; il faudra, pour y parvenir, coordonner de façon optimale l'application de l'ensemble des mesures.

Compte tenu des objectifs susmentionnés, la commission d'experts précitée examine deux nouveaux types de paiements directs:

- a. un système de contributions générales, indépendantes de la production, mais liées à des conditions précises, qui seraient échelonnées selon la capacité économique des bénéficiaires;

- b. un système de contributions spécifiques en faveur de prestations particulières, notamment de caractère écologique (p.ex pour l'entretien de prés et de pâturages riches en espèces végétales, pour la sauvegarde et l'établissement de haies, pour l'aménagement de biotopes secs, de surfaces affectées au délaissement, etc.).

Les fonctions que rempliraient les paiements directs généraux se situeraient en premier lieu dans les domaines de la politique des revenus, de la politique des structures et de la politique sociale; ils représenteraient une alternative à une différenciation accrue des mesures directement liées à la production. Cette solution prend toute son importance lorsque le marché ne tolère plus d'augmentation de prix, mais qu'il est en même temps justifié et nécessaire d'améliorer les revenus pour que les objectifs principaux de la politique agricole, notamment l'approvisionnement du pays, l'entretien du paysage et le maintien de la structure paysanne de notre agriculture puissent être atteints. Les paiements directs de ce type serviraient aussi à rémunérer les prestations fournies par les agriculteurs dans l'intérêt de l'économie en général. Il est dès lors justifié de lier ces contributions à certaines charges ou conditions, telles que p.ex. l'exigence d'une exploitation propre à maintenir la fertilité du sol et à sauvegarder un environnement sain et, évidemment, le respect des prescriptions relatives à la protection de l'environnement et des animaux (cf. chif. 63 pt. 4). L'agriculteur qui ne respectera pas ces conditions ne bénéficiera pas des contributions. Il faudra en outre examiner d'abord s'il serait opportun de modifier les charges rattachées aux paiements directs actuels, voire d'en introduire de nouvelles et, le cas échéant, comment il conviendrait de procéder, puis éventuellement de supprimer certains de ces paiements directs et de les remplacer par de nouvelles contributions ou de les intégrer dans celles-ci.

Les paiements directs spécifiques auraient pour premier but d'affecter à une vocation écologique des surfaces destinées jusqu'ici à la production agricole intensive. Les conditions seraient formulées de manière à ce que ce but soit atteint.

L'introduction de ces paiements se ferait probablement très progressivement; c'est pourquoi, au début, la surface concernée serait modeste.

La question de savoir dans quelle mesure des paiements directs de ce type, en combinaison avec les autres mesures de politique agricole, sont susceptibles de diminuer l'intensité de la production agricole, et de freiner l'accroissement de son volume, est contestée.

Le résultat du versement de contributions générales, indépendantes de la production, dépend à long terme de la conception du système et des autres mesures de politique agricole, surtout de la politique des prix poursuivie simultanément. Il est probable qu'on obtiendra avec le temps une certaine atténuation de l'intensité, à condition d'appliquer les différentes mesures de façon cohérente et de les harmoniser en fonction du but à atteindre. Des paiements directs échelonnés selon la capacité des exploitations - comme d'ailleurs des prix différenciés en fonction de la production - pourraient cependant avoir pour conséquence que la main-d'oeuvre aurait davantage tendance à rester dans l'agriculture qu'avec une politique des prix axée strictement sur les principes de l'économie de marché, sans compensation aucune pour les agriculteurs concernés. Il importe d'autant plus d'obtenir une réduction de l'intensité de production par des charges correspondantes et des mesures complémentaires (réglementation des denrées fourragères; prescriptions légales, etc.; cf. chif. 63). C'est le seul moyen, conjointement avec une politique des prix axée sur l'orientation de la production, d'empêcher que l'offre de produits agricoles continue d'augmenter à la suite du versement de contributions indépendantes de la production.

Les paiements directs spécifiques, qui incitent à exploiter de façon extensive des surfaces soumises jusqu'ici à une production intensive, n'auront pas seulement le résultat écologique visé, mais contribueront aussi à diminuer l'offre. Etant donné toutefois les surfaces peu importantes à prendre en considération, au début, cet effet serait modeste. En outre, l'offre

globale ne diminuerait qu'à condition d'éviter que des surfaces non concernées par ces paiements subissent une intensification de leur exploitation.

614.2 Etudes supplémentaires nécessaires

Avant de pouvoir présenter des propositions concrètes pour une extension des paiements directs, il est nécessaire d'examiner avec grand soin notamment les questions suivantes:

- Délimitation du groupe des bénéficiaires: Ces paiements directs, seront-ils aussi accordés à des entreprises exploitées à titre accessoire ou de hobby? Est-il utile de fixer des limites de revenu et de fortune? Doit-on, comme le prévoit l'initiative en faveur des petits paysans, distinguer entre exploitations paysannes et non-paysannes? Quels doivent être les critères déterminants?
- Conditions, contrôle, application: Les conditions rattachées aux deux types de paiements directs doivent être formulées clairement pour pouvoir être appliquées, avec des contrôles correspondants et des sanctions.
- Problèmes relatifs à l'exécution. La Confédération, avec les cantons, devra prêter une attention toute particulière à cet aspect, non seulement pour garantir un déroulement correct, mais aussi pour limiter dans toute la mesure du possible le travail administratif supplémentaire qu'impliqueront forcément ces paiements directs.
- Eviter les effets secondaires indésirables: Il ne faut pas que les paiements directs aient pour effet de maintenir des structures désuètes. Ce qui importe, c'est que ces contributions ne désavantagent pas l'exploitation de type familial moyenne et productive. L'adoption d'un système de différenciation ne doit pas donner l'impression que le bon travail n'est qu'insuffisamment récompensé et que le dynamisme ne paie plus. Il faut également éviter de faire des dépenses supplémentaires pour des conditions déjà remplies.

Le financement est un autre problème à examiner. Nous admettons qu'une partie au moins des finances nécessaires à l'extension des paiements directs sera disponible du fait que les moyens affectés à la réduction des prix dans le pays et à l'étranger seront moins élevés, puisque les prix, au lieu d'être déterminés surtout en vue de la garantie du revenu, seront fixés davantage d'après le marché. Dans le secteur du bétail de boucherie notamment, une détermination des prix selon des critères de politique des revenus risque de provoquer des surplus avec les frais de mise en valeur qui s'ensuivent, si elle n'est pas accompagnée de mesures destinées à limiter la production (contingentement).

A part la possibilité d'utiliser les ressources générales de la Confédération pour financer les paiements directs, il conviendra d'examiner d'autres possibilités de financement éventuelles, comme p.ex. l'introduction d'une taxe sur certains moyens de production (cf. chif. 63 ci-dessous, pt. 5).

Une extension des paiements directs telle qu'elle est décrite plus haut exige une base légale correspondante. Il faudra examiner s'il est préférable de la créer par un amendement à une loi existante ou sous forme d'une nouvelle loi. Entrent en ligne de compte pour la première solution la loi sur l'agriculture et la loi fédérale sur les contributions à l'exploitation agricole du sol.

614.3 Contributions aux détenteurs d'animaux

Se référant aux décisions que nous avons prises le 1er juillet 1987 en rapport avec les requêtes paysannes, le Département fédéral de l'économie publique a institué la commission mentionnée ci-avant. Celle-ci a, dans un premier temps, ainsi qu'il lui a été demandé, établi un projet d'ordonnance instituant des contributions aux détenteurs d'animaux conformément aux articles 19a et c de la loi sur l'agriculture. Le projet soumis à la consultation a rencontré un écho largement posi-

tif. Il est dans notre intention d'entériner le plus rapidement possible cette ordonnance, compte tenu des avis reçus; ce qui permettra de verser les contributions pour la première fois en 1988 déjà. Le budget prévoit à cet effet un montant de 90 millions de francs.

En principe, les contributions aux détenteurs d'animaux ne sauraient être considérées comme des paiements directs généralisés, indépendants de la production, au sens décrit ci-dessus. Initialement, ces contributions avaient été conçues en relation avec l'orientation de la production de viande et d'oeufs et en rapport avec la réglementation des denrées fourragères. Toutefois, dans la conception prévue, elles se rapprocheront des paiements directs généralisés.

Si nous avons décidé en principe d'introduire des contributions aux détenteurs d'animaux, c'est entre autres parce qu'il fallait prendre de nouvelles mesures pour améliorer le revenu paysan et que nous ne disposions d'aucune base juridique nous permettant d'octroyer des paiements directs généralisés. L'établissement de cette dernière et les travaux préalables nécessaires à l'élaboration d'une réglementation globale et, si possible, durable des paiements directs constituent la tâche primordiale de la commission d'experts. Aussitôt formulées, des propositions concrètes seront soumises aux cantons, aux organisations intéressées et aux partis politiques dans le cadre d'une procédure de consultation.

62 Base fourragère propre à l'exploitation - contre les "fabriques d'animaux"

Plusieurs mesures de politique agricole visent à encourager la production sur la base fourragère propre à l'exploitation. Nous estimons que les moyens actuellement à notre disposition suffisent pour atteindre cet objectif. Il s'agit surtout de trouver la bonne mesure dans leur application. Nous refusons un renforcement des interventions de l'Etat dans ce domaine, que ce soit en réglant l'attribution des denrées fourragères

jusqu'au niveau des exploitations, ou en déterminant selon le volume des achats de fourrages, si et dans quelle mesure une exploitation individuelle mérite d'être protégée et aidée.

En ce qui concerne la revendication de limiter, voire de diminuer les gros effectifs d'animaux, nous estimons également que les dispositions des articles 19 a-f de la loi sur l'agriculture sont suffisantes. Les exploitations qui dépassent les plafonds autorisés (cf. Sixième rapport sur l'agriculture, chap. 233.42) sont tenues de réduire leurs effectifs jusqu'à fin 1991 et devront, si elles ne le font pas, payer une taxe à partir de 1992. Les contributions pour la cessation d'exploitation versées entre 1980 et 1984 ont déjà permis de réduire le nombre des producteurs de viande ou d'oeufs sans base fourragère propre et de diminuer sensiblement les gros effectifs. De nouvelles exploitations industrielles ne pourront plus être créées, vu le régime d'autorisation existant, qui correspond pratiquement à un stop dans la construction de nouvelles étales. Il nous a fallu là aussi trouver un dosage judicieux en considérant tous les aspects du problème.

Les dispositions proposées dans le projet pour la révision de la loi sur la protection des eaux concernant les engrais de ferme provenant de la garde d'animaux de rente, poursuivent le même but. L'article 14 prévoit qu'à l'avenir, la fumure épanchée sur un hectare de terres cultivées ne devra pas dépasser la quantité d'engrais de ferme que produisent trois "unités de gros bétail-fumure".

63 "Naturnahes Bauern" - Agriculture douce ¹⁾

On s'est beaucoup efforcé, ces derniers temps, de prendre ou de renforcer les mesures garantissant que la production agricole respecte davantage les exigences de l'écologie, en tâchant de faire concorder le mieux possible les intérêts de l'environnement et ceux de l'économie.

1) Concernant ces termes, voir chiffre 415.1.

Notre politique à ce sujet se concentre sur les points forts suivants:

1. Recherche

La recherche à tous les niveaux doit remplir une première tâche fondamentale pour répondre aux nouvelles exigences. Nos stations de recherches se consacrent à cette tâche depuis des années déjà. Ce sont surtout des questions d'ordre qualitatif qui dominent aujourd'hui: la fumure optimale, la conservation de la fertilité du sol, la "production intégrée", etc. Elles traitent aussi des problèmes en rapport avec "l'agriculture biologique". La Confédération subventionne aussi l'activité de recherche et de consultation du "Forschungsinstitut für biologischen Landbau" à Oberwil BL.

2. Formation, consultation et responsabilité des agriculteurs

Les résultats de la recherche sont transmis aux praticiens par le biais de la formation et de la vulgarisation, qui contribuent aussi à la prise de conscience des agriculteurs et les animent à mieux respecter les intérêts de l'environnement. Aujourd'hui, l'écologie fait naturellement partie du programme d'enseignement des écoles d'agriculture.

3. Améliorations foncières

Dans le domaine des améliorations foncières aussi, on accorde aujourd'hui plus d'importance aux problèmes de la protection de l'environnement. Des documents de base - comme p.ex. le guide "Protection de la nature et du paysage lors d'améliorations foncières" (1983) - et des instructions techniques existent depuis quelque temps déjà. Les demandes de subsides pour les assainissements de bâtiments sont soumises à une appréciation sévère en ce qui concerne la base fourragère; on n'admet une augmentation du cheptel que dans les cas où elle est vraiment nécessaire.

On s'occupe plus particulièrement du problème de l'érosion du sol qui se manifeste surtout dans la culture des champs sur des terrains en pente. Ce problème, ainsi que d'autres questions relatives au maintien de la fertilité des sols, sont actuellement étudiés de très près dans le cadre des programmes de recherche du Fonds national suisse.

4. Prescriptions légales

Plusieurs lois et ordonnances contiennent des prescriptions détaillées pour une production agricole respectueuse de l'environnement, de la nature et des animaux:

- les prescriptions concernant l'utilisation des matières auxiliaires de l'agriculture,
- l'article de la loi sur la protection de l'environnement concernant la protection du sol et l'ordonnance sur les boues d'épuration,
- les prescriptions relatives à la protection des animaux,
- les prescriptions concernant la protection des eaux,
- les prescriptions pour la protection de la nature et du paysage et
- les prescriptions de la législation sur les denrées alimentaires (qualité, problème des résidus).

Différents services de la Confédération et des cantons sont chargés de leur exécution et du contrôle.

Nous accordons beaucoup d'importance à ces prescriptions, que nous adapterons et renforcerons si cela s'avérerait nécessaire. Des adaptations majeures exigeraient cependant qu'on mette davantage de personnel et de moyens financiers à disposition.

5. Mesures incitatives de politique agricole

Il importe enfin d'analyser régulièrement les conséquences écologiques des mesures de politique agricole au sens étroit du terme. Certaines devront être adaptées pour inciter encore plus les agriculteurs à respecter les exigences de la protection de la nature et de l'environnement. Nous attribuons une importance particulière

- aux paiements directs indépendants de la production, esquisés au chiffre 614 ci-dessus, dont le versement serait lié à des conditions précises;
- à d'autres possibilités de réduire l'utilisation de certaines matières auxiliaires; il conviendra d'examiner entre autre la solution d'un renchérissement direct (taxe d'orientation) des engrais commerciaux et des produits chimiques;
- à l'encouragement des méthodes de production les plus naturelles possible avec des cycles fermés.

Nous poursuivrons à l'avenir les efforts que nous venons de décrire (sous points 1 à 5) dans les grandes lignes. Dans ce domaine, notre approche est du reste plus large et plus complète que celle de l'initiative.

64 Protection contre les importations: prise en charge obligatoire et taxes à l'importation

L'instrument de protection dont nous disposons à ce jour dans le commerce agricole résulte d'un processus continu de solution des problèmes; lors de négociations difficiles, nous avons réussi à l'assurer au niveau du droit international. Ces mesures s'étant avérées efficaces dans l'ensemble, une réorientation fondamentale ne s'impose pas. Cela n'exclut cependant pas qu'à l'avenir aussi, nous tenions compte de changements possibles de situation et notamment des conditions-cadre

qui déterminent les marchés internationaux de produits agricoles, par des adaptations et par un déplacement des accents dans nos réglementations d'importation, toujours en respectant les intérêts du commerce extérieur et de l'économie en général. C'est ainsi que nous examinerons cas par cas dans quelle mesure la législation agricole suisse et nos obligations vis-à-vis de nos partenaires commerciaux nous permettront de satisfaire aux exigences des auteurs de l'initiative.

Il ressort de notre analyse des mesures exigées par l'initiative à l'encontre des importations que le système de la prise en charge obligatoire sans restriction directe de la quantité importée n'est pas applicable à tous les produits, car certaines conditions nécessaires ne seraient pas remplies. Une application plus générale de ce système comporterait aussi le risque de saper peu à peu des contingents attribués par contrats commerciaux. On ne pourrait donc envisager d'étendre le système de la prise en charge obligatoire qu'à quelques produits particuliers. Pour d'autres, on peut déjà, dans le cadre de la réglementation actuelle des contingents, accentuer l'idée de prestation, en attribuant p.ex. plus de rigueur aux contingents individuels en fonction des achats à l'intérieur du pays ou en mettant une partie des contingents aux enchères. Nous avons déjà fait quelques pas dans cette direction et entendons continuer sur cette voie. Il conviendra toutefois d'assurer l'utilisation des contingents contractuels.

Nous pensons qu'il serait également utile - dans quelques cas et compte tenu de nos obligations dans le domaine du commerce extérieur agricole -, d'examiner la proposition faite par les auteurs de l'initiative d'aménager le système des taxes à l'importation; de cette façon, on pourrait améliorer la protection contre les importations à prix extrêmement bas. Il ne faudrait toutefois pas que les taxes fassent augmenter de manière générale le degré d'auto-provisionnement de la Suisse et donc le degré de protection. Ce serait indésirable tant pour notre commerce extérieur que pour les consommateurs (prix moyen), et en fin de compte pour l'ensemble de l'économie suisse (pays exportateur). Il s'agira à l'avenir de veiller à

ce que les mesures de protection face aux importations portent moins sur les quantités et un peu plus sur les prix (cf. Sixième rapport sur l'agriculture, chap. 336.12). Selon le système de taxes à l'importation choisi, une adaptation dans ce sens exigerait une modification préalable des bases légales.

Or, notre marge d'action est limitée, surtout par le droit international. Nos réglementations d'importation sont pour la plupart le résultat de conventions bilatérales et multilatérales. Elles ne nous donnent pas seulement des droits (p.ex. le régime agricole de la Suisse au GATT), mais nous imposent aussi l'obligation de faire preuve de modération dans l'application de nos mesures de protection à la frontière. Etant donné ses rapports étroits avec l'économie mondiale, la Suisse est tenue de respecter, dans sa politique agricole aussi, les principes d'une politique de commerce extérieur libérale. Il se peut que les nouvelles négociations du GATT nous apportent un défi supplémentaire, car la déclaration des ministres de Punta del Este (Uruguay) en septembre 1986 prévoit une intégration plus complète du commerce agricole dans le système de libre-échange du GATT.

Ceci dit, la perte de notre régime agricole au GATT et l'abrogation de notre réglementation du libre-échange des produits agricoles transformés en Europe de l'Ouest ne mettraient pas seulement en question notre régime du commerce de produits agricoles, mais aussi notre participation au GATT et à l'AELE ainsi que l'accord de libre-échange. Les relations commerciales contractées par la Suisse dans les domaines agricole et industriel forment un tout.

7 Conclusion: Rejet de l'initiative

Plusieurs revendications des auteurs de l'initiative correspondent, du moins en partie, à nos propres intentions. Cependant, l'initiative va trop loin sur quelques points et sa réalisation soulèverait des difficultés quasi insurmontables. Dans la mesure où les revendications sont légitimes, il peut

en être tenu compte au niveau des lois et des ordonnances. Nous sommes prêts à procéder aux adaptations qui sont fondées et indispensables. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire d'apporter un complément à la constitution. Nous recommandons par conséquent de rejeter l'initiative sans contre-projet.

concernant l'initiative populaire «pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)»

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire du 28 février 1985 «pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 27 janvier 1988²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 28 février 1985 «pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)» est déclarée valable. Elle est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 31^{octies} (nouveau)

¹ Le champ d'application de la législation visant à conserver une forte population paysanne et à assurer la productivité de l'agriculture, conformément à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, est limité aux exploitations paysannes.

² Par exploitation paysanne on entend une unité de production agricole

- a. Exploitée par un paysan ou une paysanne autonome et par une main-d'œuvre essentiellement familiale, et
- b. Possédant une base fourragère située principalement au lieu même de l'exploitation et fournissant, en région de plaine, au moins deux tiers et en région de montagne au moins la moitié du fourrage nécessaire à la production animale propre et à la survie de l'exploitation en cas de difficultés d'importation, étant entendu qu'une telle base fourragère n'exclut pas le recours à des alpages, pâturages communaux et pacages.

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par ordonnance.

³ Si l'écoulement des produits agricoles des exploitations paysannes à des prix couvrant les frais est compromis par les importations, le Conseil fédéral prend exclusivement les mesures suivantes:

- a. Il oblige les importateurs de produits agricoles à prendre en charge, dans une proportion à déterminer par rapport aux quantités importées, des produits identiques ou similaires des exploitations paysannes à des prix couvrant les frais (système de prise en charge) et accorde le permis d'importation lors de la déclaration de prise en charge;

¹⁾ FF 1985 I 1226

²⁾ FF 1988 I 594

- b. Si le système de prise en charge s'avère inopérant ou insuffisant, il prélève des taxes sur l'importation de produits agricoles et en affecte le produit sous forme de contribution visant à maintenir les prix et assurer l'écoulement, ainsi que sous forme de versements directs aux exploitations paysannes échelonnés en fonction de leurs frais de production et destinés à leur permettre d'écouler leurs produits à des prix couvrant les frais;
 - c. La perception des taxes prévue à la lettre b peut également être instituée en sus du système de prise en charge.
- ⁴ Si les mesures prévues au 3^e alinéa, lettres a à c, se révèlent inadéquates ou insuffisantes, la Confédération peut, par voie législative, édicter des interdictions d'importation ou s'attribuer le droit exclusif d'importer.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

31978

Message concernant l'initiative populaire «pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)» du 27 janvier 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.005
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.03.1988
Date	
Data	
Seite	594-685
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 361

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.