

Message

concernant les deux initiatives populaires

«pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» (Initiative de l'Union suisse des paysans)

et

«Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature» (Initiative des paysans et des consommateurs)

du 19 août 1992

Monsieur le Président, Madame la Présidente, 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 agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» (Initiative de l'Union suisse des paysans) en leur recommandant de la rejeter et d'accepter le contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Nous vous proposons également, par le présent message, de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature» sans contre-projet en leur recommandant de la rejeter.

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

19 août 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative populaire «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement», lancée par l'Union suisse des paysans et déposée le 26 février 1990, demande de fixer les fonctions de l'agriculture dans un nouvel article constitutionnel 31^{octies} (1^{er} al. de l'initiative). En outre, elle requiert plusieurs mesures de politique agricole (2^e al.) ainsi que l'engagement de moyens financiers correspondants (3^e al.).

Le Conseil fédéral est d'avis que l'initiative ne peut pas être acceptée, notamment pour les raisons suivantes:

1. L'inscription des tâches de l'agriculture dans un nouvel article 31^{octies} fait double emploi avec l'actuel article constitutionnel agricole 31^{bis}, 3^e alinéa. De telles redondances ne sont pas admises du point de vue de la technique législative. Elles peuvent même créer des confusions et entraîner des conflits d'interprétation.
2. Les mesures proposées au 2^e alinéa ne doivent pas figurer dans la constitution, mais relèvent plutôt du niveau législatif (loi ou ordonnance). Par ailleurs, plusieurs mesures requises sont déjà réalisées ou en voie de préparation, notamment dans le cadre de la révision en cours de la loi sur l'agriculture (paiements directs, formation professionnelle, contributions de solidarité, mesures concernant la protection de l'environnement et l'extensification); les autres mesures demandées vont trop loin.

Le Conseil fédéral propose un contre-projet direct, qui se limite à introduire à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution, les éléments nouveaux nécessaires à la définition de l'agriculture multifonctionnelle:

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

- a. ...
- b. Pour conserver une forte population paysanne, consolider la propriété rurale et encourager une agriculture productive et respectueuse de l'environnement et des animaux, servant à la sécurité alimentaire du pays, assurant une utilisation durable des bases naturelles de la vie et l'entretien du paysage rural et contribuant à l'occupation décentralisée du territoire;
- c. ...

L'initiative populaire «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature», déposée le 6 décembre 1991, demande tout d'abord de modifier l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution, dans le but de mieux définir pour quel type d'agriculture les mesures d'exception au principe de la liberté du commerce et de l'industrie peuvent être prises. Il s'agit notamment de promouvoir une agriculture fondée sur l'exploitation du sol, qui ménage l'environnement et respecte les impératifs de la protection des animaux. Cette initiative aspire avant tout à une agriculture proche de la nature et fixe un objectif de caractère social prévoyant une péréquation des revenus dans le secteur primaire, dépassant clairement la portée des mesures actuelles.

Elle propose également d'ajouter un 6^e alinéa à l'article 31^{bis}, afin de faciliter à l'agriculture l'accomplissement de ses tâches.

Le Conseil fédéral propose de rejeter cette initiative pour les mêmes raisons que celles évoquées à l'encontre de l'initiative de l'Union suisse des paysans et qui sont en l'occurrence encore plus pertinentes.

En effet, le contre-projet opposé à l'initiative de l'USP prend déjà en considération les principales exigences des auteurs de l'initiative, notamment l'encouragement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

Le Conseil fédéral est d'avis que la plupart des mesures demandées à l'article 31^{bis}, 6^e alinéa, peuvent être satisfaites au niveau des lois et des ordonnances. Le projet de modification de la loi sur l'agriculture traité actuellement par les Chambres fédérales, notamment le nouvel article 31b LAgr, apporte une contribution notable à la promotion d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Les autres exigences (péréquation des revenus et renforcement des mesures de protection à la frontière) ne sont guère envisageables à la lumière des négociations actuellement menées sur le plan international.

Message

1 Partie générale

11 Aspects formels

Les deux initiatives populaires fédérales

- «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» (Initiative de l'USP) et
- «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature» (Initiative des paysans et des consommateurs)

sont traitées conjointement dans le présent message. Cette façon de procéder est plus efficiente et mieux appropriée car elle permet de rationaliser la procédure, ces deux initiatives étant relativement proches de par leur teneur.

111 Teneur des initiatives

111.1 Teneur de l'initiative de l'USP

L'initiative populaire fédérale «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» lancée le 25 août 1989 a été déposée le 26 février 1990 auprès de la Chancellerie fédérale (FF 1990 II 688). 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. 31^{octies} (nouveau)

¹ Les mesures et dispositions de la Confédération en vertu de l'article 31^{bis} visent les tâches suivantes assignées à l'agriculture:

- a. utiliser et entretenir de manière responsable les bases naturelles de l'existence;
- b. approvisionner la population en denrées alimentaires de haute qualité;
- c. maintenir une production agricole assurant l'indépendance du pays;
- d. contribuer substantiellement à la vie économique et sociale du milieu rural.

² Pour que l'agriculture puisse remplir ces tâches, la Confédération prend en particulier les mesures suivantes:

- a. elle assure, dans les limites de ses compétences, l'orientation de la recherche, de la vulgarisation et de la formation agricoles, en fonction des tâches assignées à l'agriculture;
- b. elle veille à ce que les tâches assignées à l'agriculture soient assumées par des exploitations paysannes, cultivant le sol, les exceptions n'étant admises que si elles répondent à un intérêt public supérieur;
- c. elle limite la garde d'animaux de rente aux exploitations disposant d'une propre base fourragère adéquate, les exceptions étant réglées selon lettre b;
- d. elle favorise une production respectueuse de l'environnement et des animaux et adaptée aux possibilités d'écoulement, et elle soutient à cette fin les mesures d'entraide professionnelle;
- e. elle peut prendre des dispositions concernant le recours à des matières auxiliaires et à des modes de production, ainsi que concernant l'admission de nouvelles technologies dans la production végétale et animale;
- f. elle prend garde à éviter que les prescriptions concernant la production désavantagent l'agriculture du pays face à la concurrence internationale;

- g. elle fait en sorte qu'un revenu paysan équitable, résultant d'une organisation du travail rationnelle et adaptée aux conditions naturelles de production, puisse être obtenu autant que possible par le prix des produits, ainsi que par l'indemnisation des prestations d'utilité publique;
- h. elle peut encourager la production de matières premières végétales renouvelables favorisant en particulier l'équilibre écologique par une exploitation judicieuse des ressources indigènes.

³ La Confédération peut engager à ces fins des crédits à affectation spéciale ou des fonds généraux.

Cette initiative comporte une clause de retrait: son comité, constitué de 21 membres nommément désignés, est habilité à la retirer s'il réunit la majorité simple.

111.2 Teneur de l'initiative «des paysans et des consommateurs»

L'initiative populaire «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature» a été lancée le 12 juin 1990 par 23 organisations de protection de la nature, de l'environnement et des animaux, des syndicats, des partis politiques, des consommateurs et des petits paysans (cf. liste en annexe). Elle a été déposée le 6 décembre 1991 auprès de la Chancellerie fédérale (FF 1992 I 500). Cette initiative se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, dont la teneur est la suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 31^{bis}, 3^e al., let. b, et 6^e al. (nouveau)

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

...

- b. Pour conserver et soutenir une population paysanne forte, ainsi qu'une agriculture productive, basée sur l'exploitation du sol, respectueuse de l'environnement et des animaux, de même que pour consolider la propriété foncière paysanne, de manière à:
 1. Permettre aux exploitations travaillant avec des méthodes appropriées de réaliser un revenu équitable dans toutes les zones de production;
 2. Promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement et des animaux, assurer la protection de la nature et l'entretien du paysage, et veiller au respect de tout être vivant;
 3. Approvisionner la population en aliments sains et de haute qualité à des prix équitables;
 4. Assurer l'approvisionnement pendant les périodes où les importations sont perturbées et garantir à long terme le potentiel de production agricole et la fertilité des sols.

...

⁶ Pour atteindre les buts visés à l'alinéa 3, lettre b, la Confédération prend notamment les mesures suivantes:

- a. Elle subordonne la garantie d'un revenu équitable à l'application de normes de production respectueuses de l'environnement, de la nature et des animaux, et elle différencie les mesures influant sur le revenu selon les conditions de production des exploitations paysannes;
- b. Elle oriente la production agricole avant tout par les prix des produits et des agents de production, et elle accorde des versements compensatoires

indépendants du volume de production, à des fins de péréquation des revenus;

- c. Elle verse des contributions pour des prestations prescrites ou contractuelles dans le but de maintenir et de favoriser la diversité du paysage rural, en faveur des exploitations et des méthodes de production particulièrement respectueuses de l'environnement et des animaux, telles que l'agriculture biologique, ainsi qu'en faveur du maintien de la diversité génétique des espèces végétales et animales. Elle fixe ces contributions de manière à rendre de telles prestations rentables. Elle encourage la recherche dans ces domaines;
- d. Elle veille à obtenir un bilan équilibré des éléments nutritifs dans les sols exploités, et réglemente en particulier les effectifs d'animaux en fonction des conditions locales, des besoins des végétaux, de la charge supportable par le sol, et des exigences de la protection de la nature et des eaux;
- e. Elle prélève des taxes d'incitation sur les agents de production, notamment les engrais commerciaux et les produits phytosanitaires. Elle fixe leur montant de manière à rendre rentable le recours à des méthodes de production plus favorables à l'environnement;
- f. Elle réglemente dans la production animale et végétale l'autorisation et l'usage des matières auxiliaires, des procédés de production et des technologies, notamment dans le but d'éviter de mettre en danger l'être humain, les animaux et l'environnement, et de préserver l'intégrité des espèces animales;
- g. Elle édicte des prescriptions sur les indications à déclarer pour les denrées alimentaires et fourragères, en particulier quant aux méthodes de production, aux critères de qualité et aux pays d'origine;
- h. Elle astreint les importateurs de denrées alimentaires à prendre en charge dans la mesure du possible des produits indigènes de même genre, et dans des proportions déterminées par le niveau de production intérieure, lorsque les importations sont soumises à des restrictions quantitatives;
- i. Elle compense, par des taxes prélevées sur les denrées alimentaires et fourragères importées de même genre, les désavantages concurrentiels que subit la production indigène en raison des prescriptions sur la protection des animaux et de l'environnement;
- k. Elle finance les mesures visées aux lettres a, b et c avec le produit des taxes prévues aux lettres e et i, ainsi qu'au moyen des fonds généraux de la Confédération.

Cette initiative comporte une clause de retrait: son comité, constitué de 43 membres nommément désignés, est habilité à la retirer s'il réunit la majorité simple.

112 Aboutissement

La Chancellerie fédérale constate, par décision du 11 mai 1990, que l'initiative de l'USP a abouti, ayant recueilli 262 435 signatures valables (FF 1990 II 688), et, par décision du 23 janvier 1992, que l'initiative des paysans et des consommateurs a également abouti, ayant recueilli 110 928 signatures valables (FF 1992 I 500).

113 Délai de traitement et contre-projet

En vertu de l'article 27, 1^{er} 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 des propositions à l'Assemblée fédérale au plus tard 24 mois après le dépôt de l'initiative (art. 29, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils). S'il soumet à l'Assemblée fédérale un contre-projet ou un acte législatif en étroit rapport avec l'initiative populaire – ce qui est présentement le cas –, ce délai est porté à 30 mois (2^e al.), soit au 26 août 1992.

Le 4 septembre 1991, le Conseil fédéral a décidé de soumettre à l'Assemblée fédérale un contre-projet indirect à l'initiative de l'USP. Le délai pour la remise du message et de la proposition au Parlement a ainsi été prolongé jusqu'à fin août 1992. A cette occasion, il avait également indiqué qu'il n'excluait pas la présentation d'un contre-projet direct.

Entre-temps, l'autre initiative populaire fédérale «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature» a abouti et a été déposée le 6 décembre 1991.

Sur le fond, ces deux initiatives sont relativement proches puisqu'elles visent toutes les deux notamment à inscrire dans la constitution les tâches de l'agriculture ainsi que les mesures permettant de les accomplir.

Tenant compte de la situation actuelle, marquée par les négociations du GATT ainsi que par les développements sur le front de l'intégration européenne, et faisant suite aux réactions qui ont suivi la publication du Septième rapport sur l'agriculture, le Conseil fédéral a décidé le 1^{er} avril 1992 de proposer le rejet de l'initiative de l'USP et de lui opposer un contre-projet direct inscrivant les tâches de l'agriculture dans la constitution. Ce contre-projet a été soumis à consultation le 13 mai 1992.

Lors de la consultation, il a notamment été demandé que les deux initiatives soient traitées dans le même message. Une telle façon de procéder nous paraît appropriée. Nous estimons que l'initiative des paysans et des consommateurs doit également être rejetée.

Les deux initiatives n'étant pas entièrement compatibles entre elles, il n'est pas possible de les soumettre le même jour au vote populaire. En effet, au cas où les deux initiatives seraient acceptées, on ne serait pas en mesure, à la lumière du principe qui veut que la dernière loi entrée en vigueur est déterminante, de décider quel texte constitutionnel est applicable (principe *lex posterior*). De plus, l'article 121^{bis} de la constitution (cst.) ne permet pas de soumettre à un seul vote populaire deux initiatives et un contre-projet.

Etant donné les dates de présentation des deux initiatives et vu les délais prévus par la loi pour leur traitement (art. 27 et 29 de la loi sur les rapports entre les Conseils), nous sommes tenus d'opposer notre contre-projet à l'initiative populaire de l'Union suisse des paysans.

114 Validité

114.1 Unité de la forme

Aux termes de l'article 121, 4^e alinéa, *cst.*, les initiatives peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes hybrides ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale du 17 déc. 1976 sur les droits politiques; RS 161.1). Les deux présentes initiatives revêtent la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

114.2 Unité de la matière

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

L'initiative de l'USP est divisée en trois alinéas. Le premier a pour but de fixer les fonctions de l'agriculture dans la constitution. Le deuxième indique les principales mesures qui devront être prises par la Confédération pour que l'agriculture puisse remplir ces tâches. Le troisième alinéa s'attache à en garantir le financement par la Confédération.

L'initiative des paysans et des consommateurs vise à compléter l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, *cst.*, en redéfinissant le type d'agriculture devant faire l'objet des mesures d'exception au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'en précisant les tâches de l'agriculture. Dans un nouveau 6^e alinéa sont proposées une série de mesures visant à atteindre ces buts.

Les deux initiatives visent donc à définir les tâches de l'agriculture et à orienter les mesures de politique agricole dans ce but. Les parties des initiatives sont bien liées par un rapport intrinsèque et elles se réfèrent à un domaine bien délimité. Les deux initiatives respectent ainsi le principe de l'unité de la matière au sens de la constitution et de la loi fédérale sur les droits politiques.

114.3 Applicabilité des deux initiatives

Les fonctions attribuées à l'agriculture inscrites dans les deux initiatives correspondent dans les grandes lignes à celles présentées dans le Sixième rapport du Conseil fédéral sur l'agriculture (FF 1984 III 471) ainsi que dans le Septième rapport (FF 1992 II 140). Leur inscription dans la constitution ne pose en principe pas de problèmes dans l'optique de l'applicabilité.

Par contre, l'application à la lettre de certaines mesures proposées au 2^e alinéa de l'initiative de l'USP et au 6^e alinéa de l'initiative des paysans et des consommateurs est plus problématique. En ce qui concerne l'initiative de l'USP, il s'agit notamment des mesures énumérées aux lettres *b*, *c* et *f* (2^e al.) qui visent à limiter le soutien aux seules exploitations paysannes et à celles cultivant le sol, ainsi qu'instituer des taxes à la frontière en vue de compenser les désavantages concurrentiels. Cette dernière exigence fait aussi partie des mesures requises par

l'initiative des paysans et des consommateurs (let. i). En outre, cette dernière initiative voudrait rendre obligatoire la déclaration des denrées alimentaires selon leur origine et leur mode de production (let. f) et la prise en charge par les importateurs des produits indigènes (let. g). Ces exigences pourraient également causer quelques problèmes lors de leur application. En conclusion, malgré les réserves émises, l'applicabilité des deux initiatives doit cependant être reconnue.

12 Genèse et objectifs des initiatives

121 Lancement des initiatives

L'initiative populaire «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» a été lancée le 25 août 1989 par un comité composé de 21 membres dirigeants de l'Union suisse des paysans.

L'initiative «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature» a été lancée le 12 juin 1990 par 23 organisations, dont la liste figure en annexe de ce message.

122 Le point de vue des auteurs des initiatives

122.1 Objectifs

122.11 L'initiative de l'USP

Face à un environnement socio-économique en profonde mutation, les organisations professionnelles faîtières de l'agriculture suisse ont voulu réaffirmer et fixer dans la constitution:

1. les tâches essentielles que l'agriculture doit assumer (1^{er} al.);
2. les principales mesures de politique agricole devant y conduire (2^e al.), cela en collaboration avec les organisations intéressées et
3. la garantie du financement de cette politique (3^e al.).

L'Union suisse des paysans désirait également fixer une ligne d'action précise, vu l'incertitude qui a suivi les votations populaires concernant l'initiative dite en faveur des petits paysans qui a été refusée de justesse par le peuple le 4 juin 1989, et le référendum contre l'arrêté sur l'économie sucrière, qui a été accepté en automne 1986. Son objectif était aussi d'éviter que d'autres milieux dictent à l'agriculture le rôle qu'elle doit jouer au sein de la société et lui imposent les moyens à utiliser.

122.12 L'initiative des paysans et des consommateurs

Les 23 organisations qui ont lancé cette initiative se définissent comme un mouvement d'opposition à la politique agricole officielle et décrivent leurs objectifs comme il suit:

L'agriculture doit assumer les tâches qui lui sont imparties dans un contexte national et international en constante évolution. Le peuple veut une réforme de la politique agricole qui permettrait d'éliminer les contradictions opposant l'écologie à l'économie et de mieux harmoniser les objectifs globaux avec ceux des

exploitations agricoles individuelles. Pour ce faire, trois conditions doivent être remplies, par la mise en œuvre de mesures appropriées: il faut rendre le respect de l'environnement et des animaux, économiquement rentable, combattre les entreprises agroindustrielles qui perturbent le marché et portent atteinte à l'environnement et enfin, il faut réduire la production d'excédents, dont la mise en valeur est coûteuse. Des mesures, fixées de façon explicite dans la constitution, devront être mises en place en vue de lier la protection de l'environnement et la promotion de l'agriculture suisse au respect de directives et de prescriptions en matière d'environnement. Il s'agira également de rendre plus souples les garanties de prix et d'écoulement pour mieux tenir compte, à la fois, des différences de coûts de production entre les exploitations et des signaux du marché. Rendre la politique des revenus moins dépendante de la politique des prix des produits, à l'aide de paiements directs non liés à la production, constitue également un objectif à atteindre.

122.2 Autres considérations des auteurs de l'initiative

122.21 L'initiative de l'USP

L'Union suisse des paysans a publié en septembre 1989 un «Commentaire au texte de l'initiative», dans lequel elle livre ses réflexions sur l'initiative. Cette publication peut se résumer comme il suit:

L'agriculture doit assumer les tâches qui lui sont imparties dans un contexte national et international en constante évolution. Ainsi, autant l'importance relative à donner à ces différentes tâches que leur mise en application sont remises en question. L'initiative a pour objectif de promouvoir une agriculture paysanne qui mette en valeur de façon responsable les ressources naturelles de notre pays et produise pour les consommateurs des denrées alimentaires de qualité, dans le respect de l'environnement et tout en contribuant à la vitalité du milieu rural.

Les tâches que doit assumer l'agriculture sont indissociables. L'accent doit être mis sur le lien entre l'utilisation et l'entretien des ressources naturelles, sur la production de denrées alimentaires saines selon des méthodes respectueuses de l'environnement et sur la préservation du milieu rural. Ainsi, seule une production alimentaire suffisante recourant à des méthodes respectueuses de l'environnement permet d'assumer les autres fonctions de l'agriculture telles que l'entretien du patrimoine naturel, le maintien d'un approvisionnement sûr et la conservation du milieu rural. Le taux d'auto-alimentation en denrées alimentaires doit donc être maintenu au moins à son niveau actuel.

Dans sa deuxième partie, l'initiative de l'Union suisse des paysans indique la voie permettant la concrétisation des tâches assignées à l'agriculture, qui pourront être réalisées dans le contexte actuel et en tenant compte des défis imposés par l'évolution des conditions-cadres de l'agriculture. La politique agricole ne pourra certes pas être plus qu'un cadre politique entourant l'activité des paysans. Il appartiendra donc aux agriculteurs et à leurs organisations de prendre leurs responsabilités d'entrepreneurs dynamiques agissant avec compétence dans le cadre des conditions définies par la politique agricole.

122.22 L'initiative des paysans et des consommateurs

Le Secrétariat de l'initiative des paysans et des consommateurs a publié en mai 1991 un fascicule présentant ses considérations sur l'initiative.

Les auteurs de l'initiative partent également du principe que des ententes économiques se formeront en Europe et que le commerce mondial se libéralisera, ce qui pourrait très rapidement transformer les conditions-cadres de la production agricole suisse et annoncer une mutation de notre agriculture. Ces mutations risquent de soumettre l'agriculture suisse à une concurrence internationale plus forte. D'autre part, une agriculture prioritairement axée sur la compétitivité avec l'étranger serait incapable de répondre à l'ensemble des objectifs de la politique agricole suisse, notamment en ce qui concerne la protection de l'environnement, l'entretien du paysage et l'occupation des régions défavorisées. Pour assurer l'existence d'une agriculture paysanne à la fois respectueuse de l'environnement et plus sensible aux indicateurs du marché, une nouvelle approche des problèmes doit être envisagée. Les nouvelles mesures y relatives doivent être inscrites dans la constitution.

Les objectifs et les mesures contenues dans l'initiative devraient indiquer une voie nouvelle pour la résolution des problèmes internes mais aussi servir d'alternative à l'adaptation forcée à la CE en encourageant la culture extensive, liée à une meilleure protection de l'environnement.

13 Analyse des initiatives et comparaison avec la politique agricole de la Confédération

D'après leur teneur, les deux initiatives peuvent être divisées en deux parties. La première vise à fixer dans la constitution les tâches primordiales de l'agriculture. La deuxième partie indique les mesures que doit prendre la Confédération pour que l'agriculture puisse remplir ces tâches. Par conséquent, l'analyse à laquelle nous procédons dans les paragraphes ci-après comprendra également deux parties. Nous commenterons tout d'abord les objectifs de la politique agricole et les tâches de l'agriculture et, ensuite, nous nous concentrerons sur l'analyse des mesures présentées par les deux initiatives (ch. 132).

131 Commentaire des objectifs et des tâches de l'agriculture

131.1 Initiative de l'USP

Le 1^{er} alinéa du nouvel article 31^{octies} de l'initiative de l'USP a pour objectif de fixer dans la constitution le mandat confié à l'agriculture. Quant au fond, ces tâches se recoupent avec celles indiquées dans notre Septième rapport sur l'agriculture. L'initiative tient compte des modifications de l'échelle des valeurs au sein de la population et de la modification des conditions-cadres. Les auteurs de l'initiative désirent faire reconnaître le principe de la multifonctionnalité de l'agriculture, dont les quatre tâches principales sont les suivantes:

†
¹ Les mesures et dispositions de la Confédération en vertu de l'article 31^{bis} visent les tâches suivantes assignées à l'agriculture:

a. utiliser et entretenir de manière responsable les bases naturelles de l'existence

Par cette formulation, l'Union suisse des paysans établit un lien entre l'utilisation du sol et l'entretien du territoire. L'initiative s'oppose à la préparation de ces deux fonctions, qui entraînerait la concentration de la production de denrées alimentaires à certains endroits et cantonnerait l'agriculture à la protection du paysage dans d'autres régions. Selon les auteurs de l'initiative, cette tendance se profile dans certaines discussions à l'échelon international. En effet, l'USP craint que la production agricole se concentre uniquement dans les régions les plus appropriées du globe en cas de libéralisation accrue du commerce.

La lettre a vise en outre les exploitations sans base fourragère propre, remettent en question le principe d'une production agricole indigène couvrant l'ensemble des surfaces utiles. En effet, une production sans lien direct avec le sol entraîne la concentration de la production agricole et, par là, risque de conduire à l'abandon de l'exploitation de certaines surfaces.

b. approvisionner la population en denrées alimentaires de haute qualité

La production est primordiale pour les auteurs de l'initiative, qui insistent sur le fait que la production suisse doit s'adapter aux besoins de la population, qui sont différenciés et qui évoluent. L'agriculture suisse doit approvisionner le marché en denrées alimentaires saines et de haute qualité. Les auteurs de l'initiative désirent notamment que la production suisse se distingue par sa haute qualité.

c. maintenir une production assurant l'indépendance du pays

Les auteurs de l'initiative insistent sur le fait que la production indigène constitue le moyen le plus sûr pour obtenir cette sécurité. Les risques dépendent non seulement des événements politiques mais aussi des forces de la nature. L'objectif de la sécurité de l'approvisionnement alimentaire doit être apprécié à long terme. La situation alimentaire mondiale ne peut pas non plus être négligée. Tous les peuples doivent contribuer à l'améliorer.

d. contribuer substantiellement à la vie économique et sociale du milieu rural

L'Union suisse des paysans met dans ses considérations un accent tout particulier sur la contribution de l'agriculture au maintien de l'économie régionale, des emplois dans les régions rurales et, partant, de l'occupation décentralisée du territoire. Elle ne lie cependant pas cette contribution au maintien des structures.

131.2 Initiative des paysans et des consommateurs

L'initiative des paysans et des consommateurs, conçue comme celle de l'USP, contient une énumération exhaustive des *objectifs* de la politique agricole et une série de *mesures*. Elle va cependant plus loin que l'initiative de l'USP en ce qui concerne la protection de la nature, de l'environnement et des animaux.

Au plan formel, cette initiative prévoit de compléter l'article agricole actuel de la constitution (art. 31^{bis}, 3^e al., let. b) en précisant mieux le type d'agriculture auquel les mesures d'exception au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent s'appliquer. Cette agriculture doit notamment être «basée sur l'exploitation du sol» et être «respectueuse de l'environnement et des animaux». L'initiative mentionne quatre objectifs ou tâches. Ainsi, lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

- b. Pour conserver et soutenir une population paysanne forte, ainsi qu'une agriculture productive, basée sur l'exploitation du sol, respectueuse de l'environnement et des animaux, de même que pour consolider la propriété foncière paysanne, de manière à:

- 1. Permettre aux exploitations travaillant avec des méthodes appropriées de réaliser un revenu équitable dans toutes les zones de production.

Il ne s'agit pas là d'une tâche de l'agriculture, mais d'un objectif de la politique agricole. L'initiative demande que la Confédération prenne des mesures pour assurer aux agriculteurs un revenu équitable et réaliser une plus juste répartition des revenus. Un revenu paritaire correspondant aux prestations fournies doit être atteint dans toutes les zones de production (de la plaine aux zones de montagne), y compris dans les entreprises exploitées à titre accessoire.

Le principe d'un revenu paysan équitable est reconnu dans la législation agricole actuelle et concrétisé dans les articles 45 à 49a de l'ordonnance générale sur l'agriculture (RS 916.01).

La mention «exploitations travaillant avec des méthodes appropriées», que propose l'initiative, se différencie de la formulation «exploitations gérées rationnellement», qui figure à l'article 29 de la loi sur l'agriculture ainsi que dans l'ordonnance y relative. Selon les auteurs de l'initiative, cette modification a pour objectif d'empêcher que l'emploi de techniques rationnelles nuisibles à l'environnement puisse être pris en compte dans le calcul du salaire paritaire. Par ailleurs, le choix de l'expression «agriculture basée sur l'exploitation du sol» va dans la même direction: il doit y avoir une certaine relation entre la surface de l'exploitation et sa production. Seule la production provenant des exploitations paysannes bénéficierait de l'aide directe de la Confédération et de la protection à la frontière.

En ce qui concerne l'inscription de la «garantie d'un revenu équitable» dans la constitution, nous renvoyons le lecteur au commentaire ci-après concernant la lettre g du 2^e alinéa de l'initiative de l'USP (ch. 132.1).

- 2. Promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement et des animaux, assurer la protection de la nature et l'entretien du paysage, et veiller au respect de tout être vivant.

Selon les auteurs de l'initiative, l'objectif est de parvenir à une production raisonnablement intensive, tout en assurant l'existence des exploitations qui mettent en pratique des méthodes d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement et des animaux. Cet objectif n'est pratiquement plus mis en question. Les lois fixent déjà des règles relativement strictes à ce sujet (cf. commentaires y relatifs dans le Septième rapport, notamment au ch. 22).

- 4
3. Approvisionner la population en aliments sains de haute qualité à des prix équitables.

Selon les auteurs de l'initiative, les aliments doivent être «sains et de haute qualité», leurs prix doivent être équitables à la fois pour les producteurs et les consommateurs, ce qui ne veut pas dire qu'ils seront les plus bas possibles. Des prix équitables impliquent aussi la mise en place de conditions-cadre empêchant la production d'excédents et le réexamen régulier des avantages et des coûts de la politique agricole.

Cette tâche figure pour l'essentiel dans la version du Septième rapport. Cependant, la notion de «prix équitable» peut poser quelques problèmes d'interprétation.

4. Assurer l'approvisionnement pendant les périodes où les importations sont perturbées et garantir à long terme le potentiel de production agricole et la fertilité des sols.

Cette tâche de l'agriculture n'est pas nouvelle. Elle correspond aux objectifs fixés dans les rapports sur l'agriculture. Cette formulation insiste cependant sur l'importance que revêtent la garantie du potentiel de production et la fertilité du sol. La réalisation de cette tâche exige une agriculture durable, objectif qui est également le nôtre.

131.3 Concordance avec les tâches présentées dans les rapports sur l'agriculture

Les tâches primordiales de l'agriculture énumérées dans les deux initiatives ne sont pas nouvelles. Elles correspondent dans les grandes lignes aux objectifs fondamentaux que le Conseil fédéral a présentés dans le Septième rapport sur l'agriculture (cf. ch. 34) ainsi que dans les rapports précédents.

En effet, l'entretien des bases naturelles de l'existence, tout comme les mesures destinées à protéger l'environnement, gagnent aujourd'hui en importance par rapport à la production de denrées alimentaires et à la sécurité de l'approvisionnement. Nous avons tenu compte de ces nouvelles priorités lorsque nous avons reformulé les tâches de l'agriculture dans le Septième rapport.

Contrairement aux auteurs des deux initiatives, nous considérons la contribution de l'agriculture à l'approvisionnement et à la sécurité alimentaires comme une seule tâche, la plus importante. L'utilisation et le maintien des bases naturelles nécessaires à l'existence occupe le deuxième rang alors que la sauvegarde et l'entretien du paysage rural, héritage culturel de plusieurs générations, est la troisième tâche définie dans le Septième rapport. La quatrième est la contribution de l'agriculture à la vie économique, sociale et culturelle de l'espace rural.

En résumé, les différentes tâches assignées à l'agriculture dans les deux initiatives et celles indiquées dans le Septième rapport sur l'agriculture se recoupent largement et ne présentent pas de différences fondamentales. Il s'agit plutôt à cet égard de déterminer s'il est nécessaire de les inscrire dans la constitution et, dans l'affirmative, sous quelle forme (cf. ch. 14).

132 Les mesures requises par les deux initiatives

132.1 Prise de position sur les huit séries de mesures proposées par l'initiative de l'USP

Au 2^e alinéa de l'article 31^{octies} de son initiative, l'USP exprime sa volonté de confier à la Confédération l'obligation de prendre huit séries de mesures, qu'elle qualifie de conditions-cadre permettant à l'agriculture de remplir ses tâches. Cette liste se limite aux secteurs jugés très sensibles par les auteurs au moment du lancement de leur initiative. Ces mesures avaient notamment pour objectif d'apporter une réponse aux questions critiques soulevées lors du traitement de l'initiative dite des petits paysans (VKMB) et lors de l'examen de la loi sur la protection des eaux.

Nous analysons ci-après les mesures requises au 2^e alinéa de l'initiative de l'USP et plus particulièrement la nécessité de les inscrire dans la constitution.

² Pour que l'agriculture puisse accomplir ces tâches, la Confédération prend en particulier les huit séries de mesures suivantes:

- a. elle assure, dans les limites de ses compétences, l'orientation de la recherche, de la vulgarisation et de la formation agricoles, en fonction des tâches assignées à l'agriculture;

Par ce premier point, les auteurs de l'initiative désirent que la recherche, la vulgarisation et la formation s'orientent d'après les conditions dans lesquelles l'agriculture accomplit ses tâches. Ils insistent pour qu'il soit mieux tenu compte de la qualité des produits, de l'évolution de la demande (nouveaux produits) et de l'impact sur l'environnement. La recherche, la formation et la vulgarisation doivent fournir aux paysans les bases leur permettant de produire des denrées alimentaires saines et de haute qualité, en ménageant l'environnement. Selon les auteurs de l'initiative, la formation du paysan doit être privilégiée par rapport aux mesures dirigistes. Ils souhaitent également que le paysan ne se préoccupe pas uniquement de la production, mais qu'il soit plus attentif aux possibilités de mise en valeur des produits afin que les potentialités du marché puissent être mieux mises à profit. Le paysan doit aussi être formé dans ce domaine.

Ces exigences ne sont en général pas contestées, mais elles n'apportent rien de nouveau par rapport à la situation actuelle. Les bases légales actuelles sont suffisantes pour permettre leur réalisation.

Depuis plusieurs années, les institutions d'Etat vouées à la recherche agronomique poursuivent des objectifs similaires à ceux que formulent les auteurs de l'initiative. A cet égard, la Commission pour la recherche agronomique, désignée par le Département fédéral de l'économie publique, a défini les orientations prioritaires des sept stations fédérales de recherche subordonnées à l'Office fédéral de l'agriculture. Ces priorités sont présentées de façon détaillée au chiffre 223 du Septième rapport. Ces nouvelles orientations de la recherche agronomique sont déjà concrétisées dans les programmes de recherche des diverses stations (cf. notamment Rapport Ecologie agraire des stations fédérales de recherches agronomiques, du 5 mai 1992).

Il en est de même des deux autres piliers que sont la vulgarisation et la formation agricoles. Les cours de formation continue mis sur pied par les différents organes

de vulgarisation s'orientent de plus en plus vers une agriculture responsable et respectueuse de l'environnement, sans pour autant négliger l'aspect économique, qui reste prioritaire. Il s'agit notamment d'encourager l'abaissement des frais de production (coopération entre exploitations, mesures de rationalisation) en vue de renforcer la compétitivité de l'agriculture suisse. Cette réorientation a déjà pu s'amorcer sur la base des dispositions légales actuelles en vigueur.

De tout temps, la formation des agriculteurs a retenu l'attention des pouvoirs publics. Cette formation incombe en premier lieu aux cantons. La Confédération fixe les exigences minimales pour la formation professionnelle et assure la coordination pour l'ensemble de la Suisse en tenant compte des particularités cantonales et régionales. Comme le Septième rapport le mentionne au chiffre 224, des innovations et des améliorations font l'objet de discussions ou sont déjà en voie de réalisation dans tous les domaines de la formation agricole. C'est là le but de la révision du titre premier de la loi sur l'agriculture (formation professionnelle agricole et recherche), qui a été transmise au Parlement en janvier 1992, accompagnée d'un message.

- b. elle veille à ce que les tâches assignées à l'agriculture soient assumées par des exploitations paysannes cultivant le sol, les exceptions n'étant admises que si elles répondent à un intérêt public supérieur;

Pour les auteurs de l'initiative, l'exploitation paysanne cultivant le sol doit constituer l'image de marque de l'agriculture suisse. Elle doit assurer l'utilisation du sol et son entretien. Elle doit également assurer toutes les tâches assignées par le mandat décrit au 1^{er} alinéa. Ce type d'exploitation se caractérise aussi par la liberté de décision de la personne qui la dirige et de la famille paysanne.

Les cultures sur substrat ne seront protégées par la législation agricole que dans la mesure où les exploitations les pratiquant cultiveront en même temps une certaine surface de manière conventionnelle. Des exceptions ne sont prévues que si un intérêt public supérieur le justifie. A cet égard, le Comité d'initiative prévoit par exemple les exceptions suivantes:

- les stations de recherche agricole,
- les écoles d'agriculture,
- les institutions pour lesquelles la production végétale ou la garde d'animaux sont indispensables,
- les exploitations qui mettent en valeur écologiquement les produits dérivés provenant de la transformation du lait,
- les exploitations qui utilisent de façon écologique les déchets alimentaires provenant de cuisines collectives ou les déchets d'abattoirs.

Ainsi, selon la lettre b du 2^e alinéa de l'initiative, les exploitations ne cultivant pas le sol ainsi que celles qui ne seraient pas «paysannes», à moins qu'elles ne tombent sous le coup d'une réglementation d'exception, ne seraient pas protégées par la législation agricole. Leur existence serait ainsi remise en question. Ces exploitations devraient s'adapter aux conditions prescrites ou affronter la concurrence internationale. En outre, nous doutons que la protection à la frontière puisse être appliquée de manière sélective.

L'application d'une telle disposition poserait des problèmes considérables de politique agricole, notamment en ce qui concerne les points suivants:

1. difficultés d'exécution;
2. définition et délimitation des «exploitations cultivant le sol»;
3. choix d'une voie totalement différente de ce qui se pratique en Europe;
4. remise en question de l'existence:
 - de nombreuses exploitations porcines et de la majorité des parcs avicoles,
 - des exploitations pratiquant exclusivement des cultures sur substrat,
 - des exploitations «non paysannes» dirigées par un gérant.

Nous ne pouvons accepter une norme constitutionnelle aussi restrictive et rigide alors que notre politique agricole se veut empreinte de dynamisme et ouverte à l'Europe. En effet, la CE ne connaît pas de telles prescriptions. Le Septième rapport demande également plus de concurrence, plus de liberté et plus d'initiative individuelle ainsi qu'une certaine déréglementation. Ce sont là des points cruciaux de la nouvelle orientation de la politique agricole. Il faut également souligner que le Conseil fédéral place l'exploitation paysanne familiale cultivant le sol au centre de sa politique agricole, bien qu'il n'exclue pas d'autres formes d'entreprises. Nous jugeons qu'une certaine souplesse est nécessaire à cet effet.

Cette disposition entraînerait en outre des problèmes administratifs considérables, en particulier dans le cas des exploitations qui ne rempliraient pas les conditions prescrites. Les auteurs de l'initiative, conscients des problèmes que soulève la garantie des droits constitutionnels de certaines entreprises, demandent que des indemnités pour cessation d'exploitation soient prévues. Or, la mise sur pied de tels programmes d'indemnisation pose des problèmes sur les plans administratif, économique et financier.

- c. elle limite la garde d'animaux de rente aux exploitations disposant d'une propre base fourragère adéquate, les exceptions étant réglées selon lettre b;

Cette disposition obligerait les exploitations qui ne remplissent pas cette condition à s'adapter ou à abandonner la production. Elle toucherait principalement les parcs avicoles et les exploitations porcines.

Nous devons apporter ici les mêmes réserves qu'à la lettre b. Une telle prescription n'est pas compatible avec la nouvelle orientation plus libérale et «européenne» de la politique agricole présentée dans le Septième rapport.

Comment définir le rapport idéal entre le nombre d'animaux et la surface fourragère? La loi sur la protection des eaux fixe des normes relativement sévères quant au rapport entre le nombre d'unités de gros bétail-fumure et la surface. Elle prévoit cependant des exceptions, notamment pour la volaille, et autorise à certaines conditions la conclusion de contrats stipulant la reprise des surplus d'engrais de ferme par d'autres agriculteurs disposant de surfaces suffisantes.

En conclusion, nous estimons que l'introduction de la notion de surface fourragère adéquate dans la constitution serait trop contraignante. L'application de cette disposition poserait de graves problèmes d'adaptation et entraînerait de grosses pertes de revenu pour de nombreuses exploitations qui ont étendu les branches de production animale pour se développer («Aufstockungsbetriebe»).

Le Conseil fédéral ne peut donc pas approuver une telle disposition constitutionnelle. La loi révisée sur la protection des eaux (1992) apporte une solution acceptable à ce problème.

- d. elle favorise une production respectueuse de l'environnement et des animaux, et adaptée aux possibilités d'écoulement, et elle soutient à cette fin les mesures d'entraide professionnelle;

La politique agricole fédérale est déjà engagée dans cette voie. Différentes lois, ordonnances, directives et mesures exigent et encouragent déjà une production respectueuse de l'environnement et des animaux (cf. Septième rapport, ch. 226). La production doit être adaptée aux possibilités d'écoulement (art. 18 LAgr). Cet objectif figure déjà pour l'essentiel dans les projets d'articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture que le Conseil fédéral a soumis au Parlement dans son message du 27 janvier 1992 (FF 1992 II 1).

L'encouragement des mesures d'entraide professionnelle peut être renforcé au niveau des lois. Des travaux sont en cours en vue de créer dans la loi sur l'agriculture les bases légales prévenant le prélèvement obligatoire de contributions de solidarité. Le Conseil fédéral vient de transmettre un rapport y relatif au Parlement. Le Conseil des Etats a accepté ce projet au cours de la session de juin 1992. En résumé, le Conseil fédéral estime que la législation actuelle est suffisante et qu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle base constitutionnelle.

- e. elle peut prendre des dispositions concernant le recours à des matières auxiliaires et à des modes de production, ainsi que concernant l'admission de nouvelles technologies dans la production végétale et animale;

Cette disposition, de caractère très général, donne simplement au Conseil fédéral la possibilité de prendre des mesures dans les secteurs précités. La constitution le permet déjà et la Confédération intervient en vertu des lois et ordonnances existantes. Le cas échéant, celles-ci peuvent être modifiées: un article constitutionnel n'est donc pas nécessaire.

- f. elle prend garde à éviter que les prescriptions concernant la production désavantagent l'agriculture du pays face à la concurrence internationale;

Il est largement admis que les normes suisses de production sont plus sévères que celles de la plupart de nos partenaires commerciaux. Il s'agit notamment de la loi sur la protection des animaux, de la loi sur la protection de l'environnement et de la loi sur la protection des eaux. Selon certaines études, cette législation, plus sévère, renchérit la production agricole suisse de 10 à 15 pour cent par rapport à celle de la CE. En outre, les dispositions suisses applicables aux denrées fourragères augmentent fortement les frais de production de la viande et des œufs en comparaison avec l'étranger.

Selon les auteurs de l'initiative, la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture du pays ne soit pas désavantagée sur le marché international (prix et volume de production) en raison de la réglementation nationale. Sur le principe, cette exigence est compréhensible.

Elle pourrait être réalisée grâce à trois types de mesures, dans l'ordre de priorités suivant:

- Limiter, voire interdire, les importations de denrées dont le mode de production contrevient à la réglementation suisse.

Dans le cadre de nos relations internationales, il est actuellement impossible de prendre de telles mesures pour les raisons évoquées ci-dessus. En outre, ces mesures seraient difficilement applicables sur le plan administratif. Enfin, la liberté de choix des consommateurs serait réduite.

- Prendre des mesures à la frontière (p. ex. suppléments de prix, taxes) en vue de renchérir les produits importés et de compenser ainsi les écarts de prix.

Dans le cadre des négociations du GATT, l'introduction de telles taxes compensatoires n'a guère de chances d'être acceptée par nos partenaires. La Suisse devrait mettre l'accent sur les considérations d'ordre écologique dans les négociations en cours. L'article XXb du GATT prévoit des mesures visant à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et à la préservation des végétaux. Notre pays participe activement aux travaux du groupe «commerce et environnement» pour concilier les exigences respectives du commerce et de l'environnement.

- Compenser par des paiements directs les écarts de prix dus aux contraintes de production.

La politique agricole suit déjà cette voie et les paiements directs proposés (art. 31a LAgr) serviront notamment à compenser les frais supplémentaires qu'entraînent les contraintes de protection de l'environnement.

En conclusion, en raison de nos relations économiques internationales et des engagements pris (GATT), seule la troisième solution semble réalisable actuellement pour corriger les distorsions de la concurrence. Les nouveaux articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture vont dans cette direction.

- g. elle fait en sorte qu'un revenu paysan équitable, résultant d'une organisation du travail rationnelle et adaptée aux conditions naturelles de production, puisse être obtenu autant que possible par les prix des produits, ainsi que par l'indemnisation des prestations d'utilité publique;

Ce paragraphe vise à introduire dans la constitution le principe d'un revenu paysan équitable et la manière dont celui-ci doit être obtenu. Ce revenu devrait se fonder principalement sur les prix des produits et subsidiairement sur des paiements directs.

Le principe du revenu paysan équitable est déjà mentionné dans la loi sur l'agriculture et défini dans l'ordonnance générale sur l'agriculture (art. 45 à 49a). Comme l'indique le Septième rapport, nous avons l'intention de réexaminer la question du revenu paritaire des agriculteurs en vue de l'adapter aux nouvelles conditions. Rappelons que l'application des dispositions en vigueur (art. 29 LAgr et art. 45 à 49a de l'ordonnance générale sur l'agriculture) a permis, en moyenne pluriannuelle, aux revenus des agriculteurs de suivre l'évolution des salaires versés dans les autres secteurs économiques (cf. Septième rapport, ch. 14). La comparaison des revenus restera nécessaire, le cas échéant sur la base d'un nouveau mode de calcul. Il n'est cependant ni opportun, ni nécessaire d'inscrire dans la constitution le principe du salaire paritaire.

Les exigences de la lettre g relatives à la formation du revenu paysan sont déjà remplies notamment par les mesures en faveur des régions de montagne. Le nouvel article 31a de la loi sur l'agriculture, actuellement examiné au Parlement, prévoit d'étendre ce principe.

Une nouvelle base constitutionnelle n'est pas nécessaire pour l'introduction de nouveaux paiements directs compensatoires. Cette question sera réglée par la révision en cours de la loi sur l'agriculture. L'article 31a a principalement pour objectif de compléter le revenu des exploitations agricoles par des paiements directs, notamment lorsque les prix ne peuvent couvrir les frais de production. Les Chambres fédérales ont modifié l'article 29 de la loi sur l'agriculture en ce sens que les prix, complétés par les autres éléments du revenu, doivent couvrir les frais de production. Associés à une politique des prix plus conforme aux conditions du marché, les nouveaux paiements directs serviront, d'une part, à compléter, si nécessaire, les revenus (art. 31a) et d'autre part, à encourager les formes d'exploitation et de production particulièrement respectueuses de l'environnement ou des animaux (art. 31b).

- h. elle peut encourager la production de matières premières végétales renouvelables favorisant en particulier l'équilibre écologique par une exploitation judicieuse des ressources indigènes.

L'administration fédérale étudie elle aussi cette question: un groupe de travail, placé sous la direction de l'Office fédéral de l'agriculture, a publié un rapport sur les premiers essais, qui sont en cours de réalisation (*Bericht über die technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten zur Nutzung nachwachsender Rohstoffe im Energiebereich in der Schweiz*; OFAG, déc. 1990).

A l'heure actuelle, les possibilités de développer la production de matières premières végétales renouvelables se heurtent à la vive concurrence des produits pétroliers. Les différences de prix de revient sont encore trop importantes. C'est à ces conclusions qu'aboutissent les premières recherches. Cependant, ces possibilités de production doivent faire l'objet d'études complémentaires aussi bien sur le plan technique qu'économique, en prenant en considération l'impact sur l'environnement et les futurs accords internationaux en la matière. La Confédération étudie avec attention les possibilités d'orienter l'agriculture vers la production de matières premières renouvelables dans des secteurs autres que la production d'énergie (fécula, fibres, cellulose). En juin 1992, l'Administration fédérale des blés a présenté un rapport sur l'utilisation alternative des matières premières d'origine végétale. Ce dernier ne porte pas sur le secteur de la production d'énergie, mais sur l'utilisation industrielle de certaines plantes.

L'encouragement de la production de matières premières végétales renouvelables n'exige pas de nouvelle base constitutionnelle.

132.2 Les mesures requises par l'initiative des paysans et des consommateurs

Comme l'initiative de l'USP, l'initiative des paysans et des consommateurs contient également un catalogue de mesures que la Confédération devrait

prendre pour atteindre les buts visés (art. 31^{bis}, 6^e al.). Certaines de ces mesures sont identiques ou semblables à celles requises par l'initiative de l'USP. Dans ce cas également, la plupart des exigences sont réglées dans les lois ou peuvent l'être. D'autres vont à notre avis trop loin et ne sont guère acceptables. Nous allons analyser brièvement chacune d'elles.

⁶ Pour atteindre les buts visés à l'alinéa 3, lettre b, la Confédération prend notamment les mesures suivantes:

- a. Elle subordonne la garantie d'un revenu équitable à l'application de normes de production respectueuses de l'environnement, de la nature et des animaux, et elle différencie les mesures influant sur le revenu selon les conditions de production des exploitations paysannes;

Selon les auteurs de l'initiative, les mesures de soutien directement liées au volume de production devraient être subordonnées à des exigences plus strictes que les prescriptions légales en vigueur. Les paiements directs et les versements compensatoires seront soumis à certaines exigences, dans la mesure où cela est opportun et réalisable. Pour garantir un revenu équitable dans toutes les zones de production, la Confédération devra prendre des mesures en fonction des structures des exploitations et des conditions naturelles de production, comme elle le fait pour les retenues sur le prix du lait.

La politique agricole actuelle répond déjà à celles des exigences posées à la lettre a qui sont acceptables. Les mesures en vigueur tiennent déjà largement compte des différences dans les conditions de production, notamment entre la montagne et la plaine. Par contre, ces prescriptions de production ne peuvent être appliquées de manière plus générale. Les mesures exigées visent à concrétiser l'objectif de péréquation des revenus formulé au chiffre 1, lettre b, 3^e alinéa, de l'initiative. Or, notre système économique n'a pas pour but de compenser toutes les différences dans les conditions de production; il doit laisser une certaine marge de manœuvre aux individus.

Il nous semble que les mesures de politique agricole proposées par les auteurs de l'initiative sont trop complexes.

- b. Elle oriente la production agricole avant tout par les prix des produits et des agents de production, et elle accorde des versements compensatoires indépendants du volume de production à des fins de péréquation des revenus;

Les grandes lignes de ce postulat correspondent à la nouvelle orientation de la politique agricole, présentée dans le Septième rapport sur l'agriculture et le message concernant la révision de la loi sur l'agriculture «Politique agricole avec des paiements compensatoires» du 27 janvier 1992 (art. 31a et 31b nouveaux).

Dans ce message, comme dans le Septième rapport, nous avons indiqué clairement que les prix des produits devront servir davantage à l'orientation de la production et que des paiements directs seront nécessaires pour compléter les revenus. A court et moyen termes, il sera sans doute difficile, voire impossible, de renoncer au contingentement de la production (lait). Cependant, les mesures de limitation de la production devront être assouplies, ce que nous envisageons pour le contingentement laitier (projet de révision de l'arrêté sur l'économie laitière).

- ✚
- c. Elle verse des contributions pour des prestations prescrites ou contractuelles dans le but de maintenir et de favoriser la diversité du paysage rural, en faveur des exploitations et des méthodes de production particulièrement respectueuses de l'environnement et des animaux, telles que l'agriculture biologique, ainsi qu'en faveur du maintien de la diversité génétique des espèces végétales et animales. Elle fixe ces contributions de manière à rendre de telles prestations rentables. Elle encourage la recherche dans ces domaines;

Cette exigence correspond largement au nouvel article 31b de la loi sur l'agriculture. Cette nouvelle base légale permettra justement de soutenir les exploitations qui, par voie contractuelle, s'engageront à choisir des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement, de la nature et des animaux, et de promouvoir les surfaces de compensation écologique.

Les bases légales sont suffisantes pour promouvoir la recherche agronomique dans le domaine de l'écologie (cf. commentaire concernant la lettre a du 2^e alinéa de l'initiative de l'USP, ch. 132.1).

- d. Elle veille à obtenir un bilan équilibré des éléments nutritifs dans les sols exploités, et réglemente en particulier les effectifs d'animaux en fonction des conditions locales, des besoins des végétaux, de la charge supportable par le sol, et des exigences de la protection de la nature et des eaux;

Les lois et les ordonnances en vigueur répondent en grande partie à ces exigences. Il s'agit essentiellement de l'ordonnance sur les substances (RS 814.013) et de la loi sur la protection des eaux (RS 814.20) qui fixe un maximum de trois unités de gros bétail-fumure (UGB-F) par hectare. En outre, les autorités cantonales peuvent abaisser cette limite en fonction de la nature du sol, de l'altitude et des conditions topographiques.

Si l'on juge nécessaire de renforcer les prescriptions dans ce domaine, il faut modifier les lois et ordonnances pertinentes et non la constitution.

- e. Elle prélève des taxes d'incitation sur les agents de production, notamment les engrais commerciaux et les produits phytosanitaires. Elle fixe leur montant de manière à rendre rentable le recours à des méthodes de production plus favorables à l'environnement;

Le prélèvement de taxes d'incitation sur les agents de production, notamment sur certains engrais commerciaux et produits phytosanitaires, fait l'objet de la révision en cours de la loi sur la protection de l'environnement.

Si ces taxes peuvent contribuer à rendre la production moins intensive, elles présentent également certains désavantages. Elles ont notamment pour effet de renchérir la production indigène par rapport à la production étrangère. Elles touchent plus fortement les exploitations agricoles dont le nombre d'UGB-F par hectare est nul ou relativement faible. D'autre part, les taxes doivent être assez élevées pour produire les effets désirés.

- f. Elle réglemente dans la production animale et végétale l'autorisation et l'usage des matières auxiliaires, des procédés de production et des technologies, notamment dans le but d'éviter de mettre en danger l'être humain, les animaux et l'environnement, et de préserver l'intégrité des espèces animales;

Selon les auteurs de l'initiative, les nouvelles matières auxiliaires, les procédés de production et les nouvelles technologies jouent un rôle de plus en plus important dans l'agriculture. A leur avis, il est nécessaire d'analyser les répercussions possibles de cette évolution, de les rendre publiques et de prendre les mesures qui s'imposent. En outre, la Confédération devrait interdire le génie génétique appliqué à l'élevage, les transferts d'embryons, l'utilisation de somatotropine et d'autres hormones de croissance, la sélection destinée à obtenir des variétés résistant aux herbicides, ainsi que le brevetage d'organismes vivants. Les cultures sur substrat devraient être réglementées sévèrement et exclues des mesures de soutien à l'agriculture.

Ces exigences vont au-delà de celles qui figurent au 2^e alinéa, lettre e, de l'initiative de l'USP.

Les dispositions constitutionnelles actuelles permettent de régler ces questions. Diverses mesures en vigueur apportent une solution aux exigences des auteurs de l'initiative (cf. ch. 226 du Septième rapport). La commercialisation de nouvelles matières auxiliaires destinées à la production animale et végétale est soumise à homologation auprès des stations fédérales de recherches agronomiques.

Suite à la votation populaire du 17 mai 1992, la Confédération a reçu le mandat formel d'édicter des normes en matière de biotechnologie et de génie génétique, sur la base du nouvel article 24^{novies}, 3^e alinéa, cst.:

«Elle (la Confédération) tient compte de la dignité des créatures ainsi que de la sécurité de l'homme, de l'animal et de l'environnement et protège la diversité génétique des espèces animales et végétales». Cette disposition constitutionnelle répond dans une large mesure aux exigences des auteurs de l'initiative. Un nouvel article serait donc superflu.

En ce qui concerne la production sur substrat, nous nous référons au commentaire concernant la lettre b, 2^e alinéa, de l'initiative de l'USP (ch. 132.1).

- g. Elle édicte des prescriptions sur les indications à déclarer pour les denrées alimentaires et fourragères, en particulier quant aux méthodes de production, aux critères de qualité et aux pays d'origine;

L'initiative charge la Confédération de réglementer clairement les indications à déclarer concernant les denrées alimentaires et fourragères. Ses auteurs estiment que ces indications sont particulièrement importantes pour les produits vendus sous un label particulier (biologique, etc.).

La nouvelle loi sur l'information des consommateurs (RS 944.0 / RO 1992 910) va dans le même sens; il n'est donc pas nécessaire d'introduire cette disposition dans la constitution. Les dispositions d'exécution sont en préparation. Il faut signaler que le contrôle du mode de production des denrées alimentaires importées est problématique.

- h. Elle astreint les importateurs de denrées alimentaires à prendre en charge dans la mesure du possible des produits indigènes de même genre, et dans des proportions déterminées par le niveau de production intérieur, lorsque les importations sont soumises à des restrictions quantitatives;

✚

L'initiative prévoit d'astreindre les importateurs à contribuer à l'écoulement de la production indigène en subordonnant les importations à la prise en charge, dans une certaine proportion, des produits suisses de même genre. Par cette disposition, les auteurs désirent supprimer les privilèges de certains importateurs en matière de contingents d'importations (fourrages, vins), ainsi que d'autres effets secondaires indésirables.

Notre législation prévoit un système de prise en charge (art. 23, 1^{er} al., L'Agr) déjà appliqué à certains produits. Les auteurs de l'initiative visent à généraliser ce système.

L'initiative populaire «pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux» (Initiative en faveur des petits paysans) formulait la même exigence. Dans le message y relatif du 27 janvier 1988 (FF 1988 I 594), nous avons exposé en détail quels seraient les effets d'une telle démarche, notamment sur nos relations internationales (cf. ch. 42 de ce message).

De toute manière, les contingents d'importation sont remis en question dans le cadre des négociations menées au sein du GATT et avec la CE.

- i. Elle compense, par des taxes prélevées sur les denrées alimentaires et fourragères importées de même genre, les désavantages concurrentiels que subit la production indigène en raison des prescriptions sur la protection des animaux et de l'environnement;

Cette exigence correspond pratiquement à la lettre f de l'initiative de l'USP. Nous nous référons à ce propos à notre commentaire du chiffre 132.1.

- k. Elle finance les mesures visées aux lettres a, b et c avec le produit des taxes prévues aux lettres e et i, ainsi qu'au moyen des fonds généraux de la Confédération.

Nous traiterons l'aspect financier au chiffre 133.

132.3 Solutions offertes par la nouvelle orientation de la politique agricole

Les deux initiatives demandent l'inscription dans la constitution des mesures que la Confédération devrait prendre pour assurer l'accomplissement des tâches de l'agriculture. Comme nous l'avons déjà dit, cette démarche est superflue.

Dans les rapports sur l'agriculture, nous avons défini trois catégories de mesures de politique agricole. L'aperçu 1, tiré du Septième rapport sur l'agriculture, en donne une vue d'ensemble.

Les mesures de la première catégorie relèvent de la politique structurelle, de l'amélioration des bases de la production et de l'écologie. La deuxième catégorie englobe toutes les mesures visant à orienter la production, notamment par le biais de la politique des prix. La troisième catégorie, enfin, comprend les paiements directs.

Les mesures proposées par les deux initiatives peuvent être réparties dans ces catégories et réalisées par le biais des lois et des ordonnances.

Le Septième rapport sur l'agriculture trace les grandes lignes de la nouvelle politique agricole et présente les mesures arrêtées dans un programme d'action en douze points (cf. Septième rapport sur l'agriculture, chiffre 365).

Les deux arrêtés fédéraux concernant les mesures d'orientation de la production végétale (RS 910.1; RO 1991 2611; RS 916.111.0; RO 1991 2629), les messages relatifs aux révisions de l'arrêté sur la viticulture (FF 1992 I 437) et de la loi sur l'agriculture (FF 1992 II 1) ainsi que le réexamen prévu des arrêtés sur l'économie laitière et sur le statut du lait représentent des étapes importantes vers la réalisation du programme précité. Ils répondent aux requêtes principales des deux initiatives.

D'autres travaux sont en cours. Il s'agit notamment de créer les bases légales pour le prélèvement obligatoire de contributions de solidarité non seulement dans le secteur des fruits (modification de la loi du 20 mars 1992 sur l'alcool; FF 1992 II 820), mais aussi dans les autres secteurs agricoles (modification de la loi sur l'agriculture et de la loi sur le blé). Le prélèvement de telles contributions dans le secteur du lait a donné de bons résultats. La base légale y relative existe depuis longtemps (art. 28 de l'arrêté sur le statut du lait).

Comme nous l'avons annoncé dans le Septième rapport au chiffre 358, nous avons l'intention d'élaborer les bases légales de nouvelles mesures de caractère social, telle l'institution d'un système de pré-retraite.

133 L'aspect financier

Le 3^e alinéa de l'initiative de l'USP confère à la Confédération la compétence d'engager des crédits à affectation spéciale ou des fonds généraux pour assurer le financement des objectifs et des mesures précités. Le Comité d'initiative entend garantir le financement des nombreuses contributions destinées à assurer le revenu agricole. Plus la part des contributions publiques est importante, plus cette garantie est nécessaire.

Le 3^e alinéa de l'initiative de l'USP n'apporterait aucune réponse directe à la question du financement de la politique agricole et ne donnerait aucune nouvelle compétence à la Confédération.

L'initiative des paysans et des consommateurs traite de l'aspect financier à la lettre k du 6^e alinéa de l'article 31^{bis}. Le financement des mesures prévues aux lettres a, b et c devrait être assuré par les taxes d'incitation sur les agents de production, les taxes sur les produits importés dont la production ne répond pas aux exigences suisses en matière d'écologie, et les fonds généraux de la Confédération.

La question du financement de la politique agricole est importante. Le Conseil fédéral estime lui aussi qu'il sera nécessaire de trouver de nouvelles sources de financement, notamment pour les paiements directs. Nous en avons indiqué plusieurs au chiffre 226 du message concernant la modification de la loi sur l'agriculture du 27 janvier 1992. Cette question a été discutée lors des débats parlementaires et la proposition d'assujettir les denrées alimentaires à l'impôt sur le chiffre d'affaires a fait l'objet d'une initiative parlementaire. Elle devrait en principe être réglée lors de l'adoption du nouveau régime financier et des lois y relatives.

✚ Mesures de politique agricole

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

14 Rejet des deux initiatives et contre-projet direct

141 Contre-projet direct

A la lumière de ce qui précède, nous arrivons à la conclusion que nous ne pouvons pas accepter les deux initiatives dans leur intégralité. En revanche, il est nécessaire de préciser dans la constitution la notion de «multifonctionnalité de l'agriculture» (cf. ch. 113). La nouvelle orientation de la politique agricole présentée dans le Septième rapport sur l'agriculture met l'accent sur les prestations d'intérêt général de l'agriculture. En outre, il souligne l'importance de l'indemnisation de ces prestations par l'intermédiaire des paiements directs et de l'influence des conditions du marché sur la fixation des prix des produits agricoles. Le bon accueil réservé à ce rapport et la nécessité de mieux définir les fonctions multiples de l'agriculture et de les faire reconnaître nous ont incités à élaborer un contre-projet direct aux deux initiatives.

142 Dispositions constitutionnelles en vigueur

142.1 Article 31^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution

La disposition constitutionnelle la plus importante pour l'agriculture et la politique agricole date de 1948. Il s'agit de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, dont la teneur est la suivante:

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

- a. Pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence, ainsi que pour développer la capacité professionnelle des personnes qui exercent une activité indépendante dans ces branches ou professions;
- b. Pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale;
- c. Pour protéger des régions dont l'économie est menacée;
- d. Pour remédier aux conséquences nuisibles, d'ordre économique ou social, des cartels ou des groupements analogues;
- e. Pour prendre des mesures de précaution en matière de défense nationale économique ainsi que pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

⁴ Les branches économiques et les professions ne seront protégées par des dispositions fondées sur les lettres a et b que si elles ont pris les mesures d'entraide qu'on peut équitablement exiger d'elles.

⁵ La législation édictée en vertu de l'alinéa 3, lettres a et b, devra sauvegarder le développement des groupements fondés sur l'entraide.

L'article constitutionnel 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, charge la Confédération, sous réserve des mesures d'entraide professionnelle (4^e al.), d'atteindre les objectifs suivants:

- conserver une forte population paysanne,
- assurer la productivité de l'agriculture,
- consolider la propriété rurale.

✚ Sans préciser les tâches incombant à l'agriculture, la constitution dispose qu'elle doit être productive, c'est-à-dire performante. On peut admettre que les auteurs de la constitution présupposaient que ces tâches étaient bien connues. L'agriculture devait, en premier lieu, contribuer à garantir l'indépendance du pays en assurant la production de denrées alimentaires et, en second lieu, exploiter le potentiel naturel disponible et préserver le paysage rural.

La consolidation de la propriété rurale constitue un élément supplémentaire garantissant l'existence du secteur primaire. Il est en effet plus aisé de sauvegarder l'agriculture et la paysannerie lorsque la terre appartient aux paysans. La disposition constitutionnelle de 1948 part du principe qu'assurer l'existence de l'agriculture, c'est aussi garantir l'accomplissement de ses tâches. Or, de nos jours, ce principe ne s'applique plus d'une manière absolue. En effet, lorsque la production de denrées alimentaires n'exige pas la mise à contribution de toute la surface agricole utile, l'entretien du paysage par exemple pourrait cesser en même temps que l'exploitation agricole de certaines terres.

La constitution en vigueur permet de définir les tâches incombant à l'agriculture et de les adapter aux exigences nouvelles, ce qui relève de la politique agricole. Ces tâches sont définies dans les rapports du Conseil fédéral sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération (cf. Septième rapport, ch. 342).

142.2 Articles constitutionnels sur le blé et l'alcool

L'article 23^{bis} cst., qui date de 1929, vise à assurer l'approvisionnement du pays en céréales panifiables.

D'autre part, l'article 32^{bis} cst. octroie à la Confédération «le droit de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition des boissons distillées» (monopole de l'alcool). Sur la base de cet article, la Confédération a édicté des dispositions visant à «permettre l'utilisation des excédents des récoltes de fruits et de pommes de terre, en tant que ces matières premières ne peuvent être rationnellement employées ailleurs que dans la distillerie.»

142.3 Autres dispositions constitutionnelles relatives aux tâches de l'agriculture

L'article 22^{quater} concerne l'aménagement et l'occupation du territoire. L'article 24^{sexies} traite de la protection de la nature et du paysage et représente une base suffisante à cet égard. L'article 24^{septies} veille à la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles et incommodes qui leur sont portées. La protection et le respect des animaux sont couverts par les articles 24^{novies}, 25^{bis} et 69. L'article 69^{bis} donne le droit à la Confédération de légiférer sur le commerce de denrées alimentaires.

143 **Nouvel article constitutionnel ou modification de l'article 31^{bis} de la constitution?**

S'il n'est pas nécessaire, comme nous l'avons mentionné précédemment, de préciser les tâches de l'agriculture et de les inscrire dans la constitution, nous avons malgré tout décidé, pour des raisons politiques et pratiques, d'opposer un contre-projet direct aux initiatives déposées.

L'initiative de l'Union suisse des paysans propose de créer un nouvel article constitutionnel 31^{octies} décrivant les tâches de l'agriculture. La constitution contiendrait ainsi deux articles sur l'agriculture, ce qui poserait des problèmes d'interprétation.

Nous préférons compléter l'article agricole actuel, c'est-à-dire modifier l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, cst. Cette solution est plus conforme à la structure et à la systématique de la constitution. Elle permettrait de préciser les tâches de l'agriculture et de consacrer le principe de la multifonctionnalité, ce qui serait plus logique et plus cohérent.

144 **Résumé et conclusions**

Certains éléments des deux initiatives correspondent à notre conception de politique agricole, telle que nous l'avons présentée dans notre Septième rapport sur l'agriculture ainsi que dans la première partie du message concernant la révision de la loi sur l'agriculture (paiements directs compensatoires). Selon cette conception, la multifonctionnalité de l'agriculture devrait jouer un rôle plus important.

Il n'est cependant pas opportun d'inscrire les tâches de l'agriculture dans un nouvel article 31^{octies}. Nous préférons modifier l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, cst., en précisant mieux dans quels cas la Confédération a le droit d'édicter des dispositions particulières en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La formulation que nous proposons est fondée sur le Septième rapport sur l'agriculture et reprend certains éléments des deux initiatives.

Nous estimons toutefois que les 2^e et 3^e alinéas de l'initiative de l'USP et le 6^e alinéa de l'initiative des paysans et des consommateurs n'ont pas leur place dans la constitution. Dans la mesure où il s'agit de revendications légitimes, elles peuvent être intégrées dans les lois et les ordonnances. D'ailleurs, nous avons déjà entrepris certaines adaptations et envisageons d'en réaliser d'autres qui ne nécessitent pas de modifier de la constitution (cf. ch. 132).

Le Conseil fédéral recommande de rejeter les deux initiatives et soumet au Parlement un contre-projet direct.

En principe, notre contre-projet porte sur les deux initiatives. Pour des raisons formelles que nous avons exposées au chiffre 113, le contre-projet peut être opposé exclusivement à l'initiative de l'Union suisse des paysans.

15 Consultation

151 Projet de contre-projet soumis à consultation

Le Conseil fédéral a chargé, le 13 mai 1992, le Département fédéral de l'économie publique de mettre en procédure de consultation un contre-projet direct proposant la formulation suivante de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b:

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

a. ...

b. Pour conserver une forte population paysanne, encourager une agriculture performante et *respectueuse de l'environnement, assurer une utilisation durable des bases naturelles de la vie et l'entretien du paysage rural*, et consolider la propriété rurale;

c. ...

Les cantons et les partis politiques ont été invités à se prononcer par écrit sur le contre-projet. Les organisations intéressées représentées dans la Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture ont pu s'exprimer dans le cadre d'une séance ordinaire. D'autres organisations se sont exprimées spontanément par voie écrite. Des représentants des deux comités d'initiative ont aussi été entendus.

152 Résultats de la consultation

Le principe d'un contre-projet direct a été très largement accepté. Par contre, la version soumise à consultation est apparue insuffisante. De l'avis d'une très large majorité, ce projet devait être complété par la mention de toutes les tâches principales de l'agriculture présentées dans le Septième rapport sur l'agriculture.

152.1 Commission consultative

La Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture a traité cet objet au cours de sa séance du 20 mai 1992. Les avis étaient partagés quant à la nécessité d'un nouvel article constitutionnel pour l'agriculture et au contenu de ce dernier.

Au vu du contre-projet, les milieux paysans ont décidé de maintenir leur initiative. A leur avis, ce contre-projet ne fixe pas de mandat de prestations à l'agriculture et décrit la multifonctionnalité de manière insuffisante. Les tâches de «production» et surtout de «sécurité alimentaire» doivent à leur avis être mentionnées explicitement. Par ailleurs, le contre-projet ne leur paraît pas renforcer suffisamment la position de l'agriculture suisse dans le cadre des négociations internationales.

Une forte majorité de la Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture s'est prononcée clairement en faveur d'un contre-projet direct plus étoffé, décrivant de manière plus précise les tâches de l'agriculture. Le Vorort, par exemple, désirait que les objectifs de la politique agricole et les tâches de l'agriculture figurent dans l'article constitutionnel sous une forme plus concrète.

A la suite de cette séance, certains représentants ont précisé leur position par écrit. Ainsi, Migros et Coop déplorent que le critère de la production conforme au marché n'ait pas été retenu et souhaitent une meilleure prise en compte du scénario de l'intégration européenne. Ces mêmes organisations s'opposent à un encouragement plus important de la production de matières premières renouvelables.

152.2 Avis des cantons et des partis politiques

L'analyse des réponses écrites des cantons, des partis politiques et des associations qui ont soumis spontanément leur appréciation indique que les avis exprimés rejoignent dans leur grande majorité les considérations de la Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture.

Les partisans de l'initiative des paysans et des consommateurs, la plupart des partis politiques ainsi que plusieurs cantons demandent que les deux initiatives soient traitées conjointement dans le cadre d'un même message et qu'elles soient si possible examinées ensemble par les Chambres fédérales. Comme ces deux initiatives traitent du même objet, cette façon de procéder serait plus rationnelle et allégerait la procédure.

La plupart des réponses recoupent l'avis du Conseil fédéral sur deux points: l'initiative de l'USP ne peut être acceptée dans son intégralité, notamment en raison des mesures présentées au 2^e alinéa; le financement de la politique agricole doit être traité dans le cadre du nouveau régime financier de la Confédération.

Le principe du *contre-projet direct* est accepté par la majorité. Mais, pour la plupart, le projet soumis à consultation ne peut être opposé avec succès à l'initiative. La grande majorité des cantons demandent que les prestations et les tâches de l'agriculture présentées dans le Septième rapport sur l'agriculture soient reprises. Neuf cantons demandent expressément que le mandat de prestations de l'agriculture soit clairement défini. La conception du Septième rapport représente pour la plupart un bon compromis. L'agriculture doit en particulier assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires et garantir son ravitaillement en période de crise.

Presque tous les cantons ainsi que la majorité des partis politiques rejettent l'introduction dans la constitution de l'ensemble des mesures contenues dans l'initiative, notamment parce que certains points font l'objet de controverses. Plusieurs cantons et partis politiques approuvent la lettre f du 2^e alinéa de l'initiative de l'USP prévoyant que la Confédération ne désavantage pas l'agriculture du pays face à la concurrence internationale, en réglementant la production.

Si l'encouragement de la production de matières premières renouvelables (let. h) est expressément soutenu par certains cantons, d'autres s'y opposent ainsi que certaines organisations. Certains cantons de Suisse centrale et orientale demandent que les exploitations qui, pour se développer, ont étendu les branches de production animale (Aufstockungsbetriebe) ne soient pas menacées et critiquent par conséquent les lettres b et c du 2^e alinéa de l'initiative de l'USP.

En résumé, la consultation a révélé le très large soutien dont bénéficie le contre-projet direct visant à inscrire dans l'article agricole actuel de la constitution fédérale les tâches principales de l'agriculture telles qu'elles sont décrites dans le Septième rapport.

2 Partie spéciale: Contre-projet direct

21 Proposition de modification de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution

Le contre-projet direct prévoit de modifier l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, cst. La version actuelle de cette disposition ainsi que les commentaires y relatifs sont présentés au chiffre 14 du présent message.

Notre proposition se présente comme il suit:

Art. 31^{bis}, 3^e al., let. b, de la constitution

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

a. ...

b. Pour conserver une forte population paysanne, consolider la propriété rurale et *encourager une agriculture productive, respectueuse de l'environnement et des animaux, servant à la sécurité alimentaire du pays, assurant une utilisation durable des bases naturelles de la vie et l'entretien du paysage rural et contribuant à l'occupation décentralisée du territoire;*

c. ...

En complétant la lettre b, le législateur précise dans la constitution la notion d'une agriculture multifonctionnelle telle qu'elle est définie dans le Septième rapport sur l'agriculture. Nous expliquons ci-après cette notion.

22 Définition de l'agriculture multifonctionnelle au sens du Septième rapport sur l'agriculture

L'agriculture assure aujourd'hui la production de denrées alimentaires et d'autres fonctions d'intérêt général. Les valeurs et les conditions-cadres nouvelles ont pour effet de modifier l'attitude de la population à l'égard de l'agriculture. L'entretien des bases naturelles de la vie et du paysage gagne en importance par rapport à la production et à la sécurité de l'approvisionnement.

Les tâches ou fonctions de l'agriculture (cf. ch. 342 du Septième rapport) se composent des éléments suivants:

1. l'approvisionnement en denrées alimentaires et le maintien de la capacité de production,
2. l'utilisation et le maintien des bases naturelles de la vie,
3. le maintien et l'entretien du paysage rural,
4. la contribution à la vie économique, sociale et culturelle de l'espace rural.

Dans le résumé du Septième rapport (ch. 364.1), ces tâches sont décrites comme il suit:

Approvisionnement en denrées alimentaires et maintien de la capacité de production

De tout temps, l'agriculture a eu pour tâche principale d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Les produits doivent être avantageux et d'excellente qualité. Il convient en outre de maintenir la capacité de production (sécurité alimentaire) pour les périodes où les importations pourraient être perturbées.

Utilisation et maintien des bases naturelles de la vie

Les agriculteurs, en cultivant le sol, base naturelle de la vie, en assurent l'entretien. C'est pourquoi l'agriculture doit être durable et veiller à conserver la fertilité du sol pour les générations futures. Elle doit de plus respecter la nature et l'environnement et préserver les biotopes de la faune et la flore sauvages en les exploitant de manière appropriée.

Maintien et entretien des sites cultivés et des paysages ruraux

L'agriculture marque le paysage rural par ses types d'habitat groupé ou dispersé et ses diverses formes d'exploitation (cultures, parcelles, champs et vergers). En Suisse, les paysages sont très variés et jouent un rôle essentiel aussi bien pour la population autochtone que pour les touristes. Il faut donc absolument les entretenir.

Contribution à la vie économique, sociale et culturelle de l'espace rural

Il va sans dire que l'agriculture de type paysan contribue à la vie économique de l'espace rural. La population de la campagne et les paysans sont enracinés dans leur terroir et participent activement à la vie de la communauté villageoise. L'agriculture de type paysan est donc indispensable à la survie des communes et au maintien de la vitalité économique et de la vie culturelle rurales.

23 Commentaire de l'article 31^{bis}, lettre b, 3^e alinéa, de la constitution

231 Une agriculture productive et respectueuse de l'environnement et des animaux

Tout comme les auteurs des deux initiatives, notre intention est de promouvoir une agriculture qui soit productive et performante, mais qui respecte également l'environnement et les animaux. Ces deux notions font l'objet du bref commentaire ci-après.

231.1 Une agriculture productive

La notion de productivité est déjà mentionnée dans l'article constitutionnel en vigueur.

En temps normal, il incombe à l'agriculture d'assurer en grande partie l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires de bonne qualité. La production de biens de première nécessité est sa tâche traditionnelle. Ces biens

doivent être diversifiés et abordables. Pour que les prix soient raisonnables, notre agriculture doit être productive, et partant, utiliser les ressources naturelles et les agents de production d'une manière rentable et respecter autant que faire se peut une division du travail judicieuse sur le plan national. La production sera donc adaptée au milieu et tirera profit des avantages comparatifs. L'agriculture suisse doit se concentrer principalement sur la production animale et maintenir un certain niveau d'importations. La production végétale, destinée à des fins alimentaires ou autres, ne diminuera pas.

La qualité et la présentation des denrées doivent être excellentes pour satisfaire aux normes internationales. Les produits doivent parvenir le plus rapidement possible aux consommateurs afin de conserver toute leur fraîcheur. Ils doivent aussi correspondre aux habitudes alimentaires des consommateurs qui, même s'ils exigent de temps à autre des produits nouveaux, restent très attachés aux variétés traditionnelles (fruits, légumes, pommes de terre, etc.). De plus, les prix seront raisonnables, ce qui requiert l'emploi de techniques de production rationnelles et respectueuses de l'environnement ainsi que l'adaptation de la production aux impératifs du marché. Enfin, les produits doivent provenir de plantes et d'animaux sains et être exempts de résidus nocifs de produits phytosanitaires ou d'autres substances.

231.2 Une agriculture respectueuse de l'environnement et des animaux

Dans le Septième rapport sur l'agriculture, nous avons parlé de l'intensité de la production et de son impact sur l'environnement (cf. ch. 344.2). Si les chefs d'exploitation doivent rentabiliser leur production, donc minimiser leurs coûts pour être concurrentiels, ils se doivent toutefois de ne pas causer à l'environnement de dommages irréparables, en particulier aux humains, aux animaux et aux plantes. Bien que la notion de protection de l'environnement comprenne la protection des animaux, nous avons choisi de mentionner spécifiquement ces derniers pour en souligner l'importance.

Au chiffre 231 du message concernant la modification de la loi sur l'agriculture (Politique agricole avec des paiements directs compensatoires) du 27 janvier 1992, le Conseil fédéral a défini sa stratégie en vue de concrétiser ses objectifs dans le domaine de l'écologie:

1. Recherche, formation et vulgarisation: les agriculteurs doivent autant que possible être amenés à agir d'eux-mêmes de manière conforme aux exigences de la protection de l'environnement et des animaux;
2. Création d'incitations financières ou autres (p.ex., les contributions compensatoires à des fins écologiques prévues à l'art. 31b LAg): le respect de l'environnement et des animaux doit également présenter un intérêt économique;
3. Prescriptions dans les domaines les plus divers.

La proposition d'intégrer la notion d'agriculture respectueuse de l'environnement et des animaux dans l'article agricole de la constitution concorde avec la nouvelle politique agricole et complète la notion d'agriculture productive.

Il convient d'inscrire la multifonctionnalité de l'agriculture dans l'article constitutionnel en vigueur. Ses tâches sont précisées ci-après.

232.1 Une agriculture servant à la sécurité alimentaire du pays

Même si les conditions ont changé depuis la seconde guerre mondiale, le Conseil fédéral accorde toujours une grande importance à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire. Celle-ci est non seulement nécessaire à une politique de neutralité crédible, mais indispensable pour faire front aux dangers qui, même s'ils se modifient, n'en continuent pas moins d'exister. En effet, les risques de conflits géographiquement proches sont actuellement moindres, mais nous ne sommes pas à l'abri de catastrophes naturelles ou industrielles exigeant un recours plus intensif à la production indigène pour assurer le ravitaillement de la population; voir à ce sujet notre rapport de 1990 sur la politique de la Suisse en matière de sécurité (FF 1990 III 794), ainsi que nos commentaires concernant la situation alimentaire mondiale au point 323 du Septième rapport.

Notre agriculture doit donc être en mesure d'accroître sa production ou de la modifier de telle manière qu'elle puisse, après une période de transition, assurer l'essentiel du ravitaillement en denrées alimentaires. Telle est la stratégie du plan alimentaire, établi et revu périodiquement par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays et l'Office de l'alimentation. Il est également prévu de constituer des réserves destinées à garantir l'approvisionnement au cours de la période de transition jusqu'à la réalisation pratique de l'extension des cultures.

Pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en période de crise, il n'est plus justifié d'augmenter notre degré d'autoapprovisionnement en période normale. L'accroissement de la productivité permet, aujourd'hui, d'assurer plus facilement un approvisionnement minimal de la population pour autant que la surface cultivable nécessaire soit préservée.

En outre, en raison de la très forte croissance démographique que connaissent la plupart des pays du tiers monde, la situation alimentaire mondiale reste préoccupante. Pour cette raison, si des terres doivent être momentanément laissées en friche, il faut veiller à ce qu'elles puissent être rapidement remises en culture.

Parmi les principaux objectifs de la politique agricole commune (PAC) figure aussi celui d'assurer l'approvisionnement alimentaire. La contribution de l'agriculture suisse à l'approvisionnement de la population et à la sécurité alimentaire sera ainsi intégrée dans le cadre européen. Cela signifie pour la Suisse que ces objectifs ne seront pas forcément réalisés sur son seul territoire. Même si dans la CE, la sécurité alimentaire est toujours plus conçue au niveau communautaire qu'à celui des Etats, il n'en demeure pas moins que la sécurité alimentaire restera essentielle pour la Suisse en raison de son degré d'autoapprovisionnement alimentaire relativement faible.

232.2 Une agriculture assurant une utilisation durable des bases naturelles de la vie

Au chiffre 341 du Septième rapport sur l'agriculture, nous avons décrit «l'utilisation et le maintien des bases naturelles de la vie» comme une des quatre tâches de l'agriculture.

Le sol est le facteur de production le plus important pour l'agriculture. En exploitant les surfaces cultivées, l'agriculture entretient le sol, base naturelle de la vie. Sans l'intervention de l'homme, la forêt envahirait à nouveau une grande partie de la surface agricole utile. Les agriculteurs doivent non seulement éviter de porter atteinte au sol, ils doivent aussi le conserver comme base de production durable pour les générations futures et partant préserver sa fertilité.

Les autres bases naturelles de la vie, eau, air, monde végétal et animal doivent également être utilisés de manière responsable.

Lorsque l'exploitation respecte les cycles biologiques et qu'elle est adaptée au milieu, les dispositions constitutionnelles et légales relatives à la protection de l'environnement sont observées. L'agriculture, comme toute autre activité humaine, fait partie d'un ensemble dont les éléments ne sauraient être considérés seulement comme des objets exploitables.

L'exploitation agricole du sol crée des biotopes adaptés à certaines espèces d'êtres vivants. La variété de ces espèces augmente avec la diversification de l'exploitation. Leur conservation est également une fonction subsidiaire de l'agriculture, au même titre que le maintien de la fertilité du sol ou l'entretien du paysage. Mais la diversité des espèces diminue à mesure que s'accroît l'intensité de la production et exige une exploitation extensive d'une partie des terres. Il y a donc lieu d'encourager cette pratique, en particulier dans les endroits où la rentabilité n'est pas optimale.

Le maintien des bases naturelles de la vie exige que l'ensemble des surfaces agricoles utiles soit exploité de manière responsable. Il s'agit donc d'adapter l'intensité de l'exploitation du sol aux conditions locales, d'éviter de porter atteinte à l'environnement et de respecter l'intégrité des êtres vivants.

Les principes exposés ci-dessus sont également à la base de la stratégie de l'écodéveloppement (Sustainable Development) et de l'agriculture durable, qui donne lieu à d'importants échanges de vue sur le plan international. La modification proposée à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, cst., s'inscrit dans cette évolution.

232.3 Une agriculture assurant l'entretien du paysage rural

La sauvegarde et l'entretien du paysage rural est une des quatre tâches décrites dans le Septième rapport sur l'agriculture. A ce propos, nous faisons les remarques suivantes:

Paysage marqué par l'habitat rural

La variété des paysages ruraux; combinant prairies, pâturages, champs et forêts, s'est développée au cours des siècles à partir de la forêt naturelle. Ces sites sont de

plus marqués par l'habitat de type paysan. Malgré de profonds changements, on perçoit encore les traces de l'habitat européen traditionnel fortement diversifié et caractérisé par ses villages et ses fermes isolées. C'est là un héritage culturel de très grande valeur. Certes, les villages et les agglomérations qui se sont développés en raison de la croissance démographique, les voies de communications, les lignes à haute tension, etc., ponctuent aujourd'hui le paysage. Mais hors des agglomérations, les bâtiments agricoles continuent à marquer les lieux de leur empreinte séculaire.

Diversité helvétique

L'aménagement des surfaces non bâties et non boisées résulte de l'exploitation agricole du sol. Ce sont le choix des cultures, l'ordonnance des parcelles ainsi que l'emplacement des arbres et leur variété qui déterminent l'aspect de l'aire cultivée. On trouve dans les régions suivantes des paysages très différents:

- régions à économie herbagère caractérisées par des fermes isolées très variées,
- régions viticoles aux villages typiques,
- régions à cultures fruitières caractérisées par des vergers à hautes ou basses tiges,
- champs disposés en damier et régions de grandes cultures aux vastes sections de terrain,
- paysages jurassiens et vallées alpestres aux prairies, pâturages et maisons caractéristiques.

Dans la mesure où la diversité est engendrée par les conditions naturelles, elle se maintiendra d'elle-même si les bases naturelles de la vie sont utilisées et entretenues de manière responsable.

Entretien sans immobilisme

Entretenir les sites cultivés, ce n'est pas seulement les conserver tels quels. L'évolution économique et technique continuant de modeler les paysages, il faudra les protéger contre les atteintes excessives. L'agriculture y contribuera, autant qu'elle devra, en adaptant l'intensité de l'exploitation à l'environnement et en modifiant le paysage. Elle devra cependant adapter ses bâtiments et installations à l'évolution économique et technique, alliant le fonctionnel, la tradition et l'esthétique.

Importance économique

La sauvegarde du paysage rural, cadre de l'habitat, de l'activité professionnelle et des loisirs, est une préoccupation importante de notre société. Ces paysages sont pour la Suisse, pays touristique par excellence, un atout économique déterminant dans les domaines du tourisme et de l'hôtellerie.

A l'occasion du 700^e anniversaire de la Suisse, un fonds, doté de 50 millions de francs, a été créé dans le but de protéger des paysages ruraux, ce qui montre bien leur importance pour notre société (arrêté fédéral du 3 mai 1991 accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels; FF 1991 II 335).

Dans la mesure où les sites typiques sont marqués par des éléments traditionnels, par exemple le style des constructions, les mesures de politique agricole ne sauraient être le seul moyen de les conserver. Leur entretien relève également de la protection du patrimoine, de l'aménagement du territoire et d'autres domaines de la politique.

232.4 Une agriculture contribuant à l'occupation décentralisée du territoire

Au point précédent, nous avons souligné l'influence de l'agriculture sur le paysage rural, donc sur l'occupation décentralisée du territoire. L'occupation des espaces ruraux est largement tributaire de l'économie régionale dans son ensemble, et notamment de l'agriculture, qui apporte une contribution durable à la vie économique et sociale. Cette tâche de l'agriculture est reconnue dans le Septième rapport (cf. ch. 342). Dans le cadre de la consultation, les cantons comprenant des zones de montagne ont insisté pour que cette fonction de l'agriculture soit reprise dans le contre-projet. La population rurale et les paysans en particulier, enracinés dans le terroir, participent activement à la vie de la communauté villageoise ainsi qu'aux activités culturelles de la commune et de la région.

Pour la survie des régions rurales et en particulier des régions défavorisées, il est important que l'agriculture conserve son rôle de catalyseur de l'économie. A cet égard, la production ne doit pas être négligée, car elle est source et maintien d'emplois en amont et en aval de l'agriculture. Les structures agricoles ne doivent cependant pas être maintenues à tout prix. L'agriculture de ces régions devra au contraire être dynamisée et orientée vers des créneaux porteurs, tels la promotion et le développement de spécialités régionales. Les activités économiques des paysans devront être diversifiées, pour inclure par exemple le tourisme rural.

Cependant, sous l'effet de la rationalisation de l'agriculture, le nombre des familles paysannes a régressé et régressera encore, même dans les régions périphériques. Une activité extra-agricole permet de sauvegarder une partie des exploitations, qui pourront ainsi être maintenues à titre accessoire.

L'occupation décentralisée du territoire est un objectif politique important, que l'agriculture contribue à réaliser et qu'il convient d'inscrire dans la constitution.

233 L'interdépendance des tâches de l'agriculture

Les tâches de l'agriculture forment un ensemble dont les éléments sont interdépendants. Elles seront assumées de façon optimale par des exploitations produisant, d'une part, des biens destinés au marché et fournissant, d'autre part, diverses prestations d'intérêt général sans contre-valeur; c'est ce qu'on appelle la production liée. Suivant le milieu, la structure, l'organisation de l'exploitation et les choix de l'agriculteur, l'importance respective de ces tâches peut varier. Certains mettent plus l'accent sur la fonction productive, tandis que d'autres se concentrent sur des prestations d'intérêt général comme l'entretien et la préserva-

tion de l'environnement. L'exploitation paysanne de type familial constitue la forme d'organisation idéale pour accomplir ces tâches.

Selon la nouvelle conception de la politique agricole esquissée dans le Septième rapport et dans le message du 27 janvier 1992 concernant la modification de la loi sur l'agriculture, la rémunération des prestations des paysans ne dépendra plus uniquement des prix. Le produit des ventes rétribuée avant tout la fonction productive alors que d'autres instruments, notamment les paiements directs, permettent de rémunérer les prestations d'intérêt public et d'obtenir un meilleur équilibre dans l'accomplissement des tâches de l'agriculture.

24 Conséquences financières

Une acceptation du contre-projet direct n'aurait pas de conséquences financières pour la Confédération.

25 Rapports avec le droit européen et le GATT

251 Deux initiatives inacceptables

Le Conseil fédéral conclut que la concrétisation de l'une ou l'autre initiative entraverait la poursuite de nos négociations internationales, notamment avec l'Europe. En effet, les mesures de protection à la frontière exigées par les deux initiatives pour les denrées dont la production ne répond pas aux réglementations suisses seraient difficilement applicables en raison des engagements que nous avons pris dans le cadre du GATT. Il s'agit du 2^e alinéa, lettre f, de l'initiative de l'USP et du 6^e alinéa, lettre i, de l'initiative des paysans et des consommateurs.

En outre, les dispositions mentionnées au 6^e alinéa, lettres g (obligation de déclarer) et h (obligation de prise en charge) du 6^e alinéa de l'initiative des paysans et des consommateurs porteraient également préjudice à notre commerce international de produits agricoles.

La concrétisation d'une initiative comme de l'autre entraînerait le renforcement du protectionnisme agricole, ce qui entraverait nos négociations avec l'Europe.

252 Contre-projet direct

Notre contre-projet direct, beaucoup moins ambitieux, ne devrait pas causer de difficultés insurmontables sur le plan international.

Les *négociations agricoles du GATT* visent à réduire le soutien lié directement aux produits ainsi que l'aide à l'exportation. En outre, il est prévu de convertir en droits de douane (tarification) toutes les mesures non-tarifaires appliquées actuellement à la frontière et de les réduire graduellement. Notre contre-projet direct met l'accent sur les prestations de l'agriculture qui sont d'intérêt général et prévoit de les rémunérer par des contributions indépendantes de la production. C'est dans cette direction que s'orientent les négociations du GATT. En effet, les mesures de soutien agricole non directement liées à la production agricole (boîte verte) ne devraient pas, en principe, être soumises à réduction.

✱ En ce qui concerne *l'intégration européenne*, il faut distinguer entre l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) et une éventuelle adhésion. Le contre-projet ne pose pas de problèmes eu égard à l'Accord sur l'EEE. En cas d'adhésion à la CE, nous devrions reprendre les dispositions de la politique agricole commune (PAC). Nous nous référons à ce propos au chapitre 5.42 du 3^e Rapport d'intégration (FF 1992 III 1125) et au chiffre 322 du Septième rapport, consacré à l'intégration européenne qui traite les questions principales en rapport avec cette problématique. La nouvelle formulation de l'article agricole constitutionnel correspond largement, dans sa conception de base, aux dispositions et aux objectifs de la politique agricole commune. Si adhésion il y a, ces tâches relèveront d'une responsabilité commune, plutôt que nationale. Cela ne doit cependant pas empêcher notre pays de tout mettre en œuvre pour assurer le maintien d'une agriculture multifonctionnelle qui soit en mesure d'assumer ses tâches d'intérêt général.

Liste des 23 organisations soutenant l'initiative populaire «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature»

- WWF suisse, Zurich
- Ligue suisse de protection de la nature, Bâle
- Fédération suisse pour la protection des animaux, Bâle
- Société suisse pour la protection de l'environnement, Zurich
- Association suisse pour la protection des oiseaux, Zurich
- Fédération suisse des amis de la nature, Berne
- Rheinaubund, Schaffhouse
- VETO, Association suisse des organisations de protection des animaux, Zurich
- Société zurichoise pour la protection des animaux, Zurich
- Association des producteurs biologiques suisses, Sulgen/TG
- Association pour la défense des petits et moyens paysans (VKMB), Olten
- Groupe de travail des consommateurs (KAG), Saint-Gall
- Institut de recherches pour l'agriculture biologique, Oberwil/BL
- Communauté d'intérêt pour l'agriculture biologique de Zoug, Zoug
- Union syndicale suisse, Berne
- Fondation pour la protection des consommateurs, Berne
- Déclaration de Berne, Zurich
- Association Migros-Renouveau, Saint-Gall
- Parti socialiste suisse, Berne
- Parti écologiste suisse, Berne
- Alliance des indépendants, Berne
- Parti évangélique populaire, Zurich
- Alliance verte suisse, Lucerne

35455

Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse
de l'environnement»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement», déposée le 26 février 1990¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 19 août 1992²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 26 février 1990 «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» est déclarée valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 31^{octies} (nouveau)

¹ Les mesures et dispositions de la Confédération en vertu de l'article 31^{bis} visent les tâches suivantes assignées à l'agriculture:

- a. Utiliser et entretenir de manière responsable les bases naturelles de l'existence;
- b. Approvisionner la population en denrées alimentaires de haute qualité;
- c. Maintenir une production agricole assurant l'indépendance du pays;
- d. Contribuer substantiellement à la vie économique et sociale du milieu rural.

² Pour que l'agriculture puisse remplir ces tâches, la Confédération prend en particulier les mesures suivantes:

- a. Elle assure, dans les limites de ses compétences, l'orientation de la recherche, de la vulgarisation et de la formation agricoles, en fonction des tâches assignées à l'agriculture;
- b. Elle veille à ce que les tâches assignées à l'agriculture soient assumées par des exploitations paysannes cultivant le sol, les exceptions n'étant admises que si elles répondent à un intérêt public supérieur;
- c. Elle limite la garde d'animaux de rente aux exploitations disposant d'une propre base fourragère adéquate, les exceptions étant réglées selon lettre b);
- d. Elle favorise une production respectueuse de l'environnement et des animaux et adaptée aux possibilités d'écoulement, et elle soutient à cette fin les mesures d'entraide professionnelle;
- e. Elle peut prendre des dispositions concernant le recours à des matières auxiliaires et à des modes de production, ainsi que concernant l'admission de nouvelles technologies dans la production végétale et animale;

¹⁾ FF 1990 II 688

²⁾ FF 1992 VI 284

- f. Elle prend garde à éviter que les prescriptions concernant la production désavantagent l'agriculture du pays face à la concurrence internationale;
- g. Elle fait en sorte qu'un revenu paysan équitable, résultant d'une organisation du travail rationnelle et adaptée aux conditions naturelles de production, puisse être obtenu autant que possible par le prix des produits, ainsi que par l'indemnisation des prestations d'utilité publique;
- h. Elle peut encourager la production de matières premières végétales renouvelables favorisant en particulier l'équilibre écologique par une exploitation judicieuse des ressources indigènes.

³ La Confédération peut engager à ces fins des crédits à affectation spéciale ou des fonds généraux.

Art. 2

¹ Un contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément au vote du peuple et des cantons.

² L'Assemblée fédérale propose de modifier l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution, comme il suit:

Art. 31^{bis}, 3^e al., let. b

- b. Pour conserver une forte population paysanne, consolider la propriété rurale et encourager une agriculture productive, respectueuse de l'environnement et des animaux, servant à la sécurité alimentaire du pays, assurant une utilisation durable des bases naturelles de la vie et l'entretien du paysage rural et contribuant à l'occupation décentralisée du territoire;

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature», déposée le 6 décembre 1991¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 19 août 1992²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 6 décembre 1991 «Paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature» est déclarée valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 31^{bis}, 3^e al., let. b, et 6^e al. (nouveau)

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

...

b. Pour conserver et soutenir une population paysanne forte, ainsi qu'une agriculture productive, basée sur l'exploitation du sol, respectueuse de l'environnement et des animaux, de même que pour consolider la propriété foncière paysanne, de manière à:

1. Permettre aux exploitations travaillant avec des méthodes appropriées de réaliser un revenu équitable dans toutes les zones de production;
2. Promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement et des animaux, assurer la protection de la nature et l'entretien du paysage, et veiller au respect de tout être vivant;
3. Approvisionner la population en aliments sains et de haute qualité à des prix équitables;
4. Assurer l'approvisionnement pendant les périodes où les importations sont perturbées et garantir à long terme le potentiel de production agricole et la fertilité des sols.

...

⁶ Pour atteindre les buts visés à l'alinéa 3, lettre b, la Confédération prend notamment les mesures suivantes:

¹⁾ FF 1992 I 500

²⁾ FF 1992 VI 284

- a. Elle subordonne la garantie d'un revenu équitable à l'application de normes de production respectueuses de l'environnement, de la nature et des animaux, et elle différencie les mesures influant sur le revenu selon les conditions de production des exploitations paysannes;
- b. Elle oriente la production agricole avant tout par les prix des produits et des agents de production, et elle accorde des versements compensatoires indépendants du volume de production, à des fins de péréquation des revenus;
- c. Elle verse des contributions pour des prestations prescrites ou contractuelles dans le but de maintenir et de favoriser la diversité du paysage rural, en faveur des exploitations et des méthodes de production particulièrement respectueuses de l'environnement et des animaux, telles que l'agriculture biologique, ainsi qu'en faveur du maintien de la diversité génétique des espèces végétales et animales. Elle fixe ces contributions de manière à rendre de telles prestations rentables. Elle encourage la recherche dans ces domaines;
- d. Elle veille à obtenir un bilan équilibré des éléments nutritifs dans les sols exploités, et réglemente en particulier les effectifs d'animaux en fonction des conditions locales, des besoins des végétaux, de la charge supportable par le sol, et des exigences de la protection de la nature et des eaux;
- e. Elle prélève des taxes d'incitation sur les agents de production, notamment les engrais commerciaux et les produits phytosanitaires. Elle fixe leur montant de manière à rendre rentable le recours à des méthodes de production plus favorables à l'environnement;
- f. Elle réglemente dans la production animale et végétale l'autorisation et l'usage des matières auxiliaires, des procédés de production et des technologies, notamment dans le but d'éviter de mettre en danger l'être humain, les animaux et l'environnement, et de préserver l'intégrité des espèces animales;
- g. Elle édicte des prescriptions sur les indications à déclarer pour les denrées alimentaires et fourragères, en particulier quant aux méthodes de production, aux critères de qualité et aux pays d'origine;
- h. Elle astreint les importateurs de denrées alimentaires à prendre en charge dans la mesure du possible des produits indigènes de même genre, et dans des proportions déterminées par le niveau de production intérieure, lorsque les importations sont soumises à des restrictions quantitatives;
- i. Elle compense, par des taxes prélevées sur les denrées alimentaires et fourragères importées de même genre, les désavantages concurrentiels que subit la production indigène en raison des prescriptions sur la protection des animaux et de l'environnement;
- k. Elle finance les mesures visées aux lettres a, b et c avec le produit des taxes prévues aux lettres e et i, ainsi qu'au moyen des fonds généraux de la Confédération.

Art. 2

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

Message concernant les deux initiatives populaires «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» (Initiative de l'Union suisse des paysans) et «Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature»...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	6
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.070
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.11.1992
Date	
Data	
Seite	284-328
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 164

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.