

Message

concernant l'initiative populaire

"pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques"

du 17 juin 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de porter à votre connaissance le message concernant l'initiative populaire "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" et vous proposons de la soumettre au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

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

17 juin 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative populaire "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" lancée par l'Association des petits et moyens paysans (VKMB), a été déposée le 17 juin 1994 avec 111'306 signatures valables. Après l'initiative de l'Union suisse des paysans et celle du groupe "Paysans et consommateurs", cette initiative est la troisième concernant la politique agricole, que le Parlement traite depuis 1992. Comme elle a été rédigée avant que la réforme de la politique agricole ne soit engagée, elle ne tient compte ni des changements intervenus entre-temps ni de ceux à venir dans le domaine en question.

Comme véritable alternative de politique agricole à l'initiative de l'Association des petits et moyens paysans restent le nouvel article constitutionnel sur l'agriculture (art. 31^{octies} cst.) adopté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996 et la révision totale de la législation agricole engagée au titre de la deuxième étape de la réforme agricole (Politique agricole 2002). On dispose ainsi des bases et des instruments nécessaires à une agriculture durable et compétitive, apte à relever les défis de demain.

L'initiative se réfère à l'ancienne disposition constitutionnelle sur l'agriculture, qui figurait à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b de la constitution et qui a été remplacée le 9 juin 1996 par l'article 31^{octies}. Il faut donc examiner si l'initiative abroge l'article constitutionnel sur l'agriculture récemment adopté et rétablit la situation d'avant le 9 juin 1996 ou s'il complète le nouvel article; l'initiative pourrait alors figurer, une fois adoptée, à titre d'article 31^{novies} dans la constitution. Si cette interprétation devait prévaloir les deux articles seraient appliqués en parallèle. Selon le principe de la *lex posterior*, l'initiative serait déterminante lorsque les deux articles constitutionnels se contredisent.

Le Conseil fédéral estime que l'initiative remplace l'article 31^{octies}, de la constitution, accepté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996. A son avis, l'initiative représente une option diamétralement opposée à la politique agricole qu'il envisage et qui se fonde sur le nouvel article constitutionnel agricole et sur le message concernant la deuxième étape de la réforme (Politique agricole 2002).

Dans ces conditions, l'application en parallèle de l'initiative et de l'article 31octies, de la constitution, lui paraît hautement problématique.

L'initiative n'a pas la valeur de la réforme agricole en cours qu'elle aurait pour effet de bloquer, remettant ainsi l'acquis en question. Par ailleurs, elle défonce des portes ouvertes, car certains de ses principaux objectifs ont été atteints entre-temps: la transformation intégrale de la protection douanière en droits de douane, réalisée par la Suisse dans le cadre du cycle Uruguay du GATT et de l'adhésion de notre pays à la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC); l'institution de paiements directs en faveur des exploitations paysannes représente une autre exigence de l'initiative concrétisée depuis longtemps; la promotion des méthodes de production particulièrement respectueuses de la nature et des animaux, mise en oeuvre depuis 1993, est également prévue par la constitution et le nouvel article constitutionnel sur l'agriculture subordonne l'octroi de paiements directs destinés à compléter le revenu paysan à la preuve que certaines mesures d'ordre écologique sont prises.

Dans d'autres domaines, l'adoption de l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" représenterait un net retour en arrière. L'initiative bloquerait par exemple l'évolution des structures de l'agriculture suisse en fixant de façon précise le montant des paiements directs au niveau constitutionnel. On garantirait ainsi un soutien public maximum aux exploitations disposant au plus de 17 hectares de surface agricole utile (SAU), indépendamment de l'évolution des marchés. A cette fin, l'initiative préconise même d'intégrer dans la constitution un droit à la compensation du renchérissement pour les paiements directs.

L'adoption de l'initiative compromettrait non seulement la compétitivité de notre agriculture, mais également celle de la Suisse en tant que place économique. Les branches en amont et en aval de l'agriculture devraient compter avec des pertes de parts au marché, et partant, d'emplois. Dans l'ensemble, notre agriculture pourrait même être coupée de l'évolution économique en Suisse et à l'étranger. En revanche, la réforme de la politique agricole de la Confédération favorise le développement d'un secteur agro-alimentaire concurrentiel, capable de maintenir ses parts au marché en Suisse et à l'étranger.

Il s'agit là de soutenir les paysans non pas avec des montants forfaitaires, mais au contraire à l'aide des paiements directs, dont les taux varieraient selon l'ampleur des prestations d'intérêt public qu'ils fournissent.

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques".

Message

1 Partie générale

11 Aspect formel

L'initiative populaire fédérale "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" a été déposée auprès de la Chancellerie fédérale le 17 juin 1994, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

111 Teneur

L'initiative populaire fédérale "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 31^{octies} (nouveau)

¹La protection apportée par les mesures législatives mentionnées à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b* et visant à conserver une forte population paysanne se limite aux exploitations agricoles qui sont gérées par des agriculteurs ou des agricultrices indépendants. Ceux-ci respectent dans leur activité les cycles naturels et l'interdépendance de l'homme, de l'animal et de la nature, et utilisent, en conséquence, des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux.

²Les exploitations agricoles qui remplissent les conditions du 1^{er} alinéa ont droit à des paiements directs, à titre d'indemnisation pour leurs prestations en faveur de l'écologie, de la protection des animaux et de l'économie générale, pour autant que ces paiements soient nécessaires au maintien et au fonctionnement de l'exploitation, ainsi qu'à la réalisation de revenus équitables.

³Seuls les paiements directs aux exploitations agricoles et les droits de douane, sans aucune taxe supplémentaire (taxes compensatoires, droits supplémentaires, taxes additionnelles, suppléments de prix, prélèvements), sont autorisés à titre de mesures de politique commerciale protégeant les produits agricoles et leurs dérivés. Les droits de douane sur les produits agricoles et leurs dérivés sont fixés par arrêté fédéral soumis au référendum; à défaut, ce sont au maximum les taux valables au 1^{er} janvier 1993 qui s'appliquent.

⁴En l'absence de dispositions légales aussi strictes, les exploitations agricoles au sens du 1^{er} alinéa sont tenues de respecter les prescriptions émises par les organisations reconnues dans le domaine de la culture biologique ou par des organisations reconnues promouvant d'autres méthodes de culture ayant une valeur écologique comparable, ainsi que les prescriptions définissant des méthodes de production particulièrement respectueuses des animaux, par exemple la détention contrôlée d'animaux de rente en plein air.

⁵Les paiements directs aux exploitations agricoles en vertu du 2^e alinéa, s'élèvent au moins à 3'000 francs suisses par hectare, mais au plus à 50'000 francs suisses par entreprise. Il n'est pas possible de dépasser cette limite en divisant l'entreprise. Dans le doute, c'est l'état de l'entreprise au 1^{er} janvier 1993 qui est déterminant. Pour les régions de montagne, la loi peut prévoir des paiements directs plus élevés ou des contributions en faveur de l'économie alpestre. Le Conseil fédéral fixe les limites de revenu et de fortune des bénéficiaires de paiements directs.

⁶Tant que la législation ne contient aucune disposition concernant l'ajustement régulier de ces contributions à l'évolution de la valeur de l'argent, les paiements directs sont adaptés chaque année à l'évolution de l'indice suisse du coût de la vie depuis le 1^{er} janvier 1993.

L'initiative contient une clause de retrait, qui autorise ses 13 cosignataires à la retirer sans réserve à la majorité simple.

112 Aboutissement

Par décision du 12 janvier 1995, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement formel de l'initiative populaire fédérale "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques", avec 111'306 signatures valables¹.

¹ FF 1995 I 396

Conformément à l'article 74 de la loi fédérale sur les droits politiques², en rapport avec l'article 27, 1^{er} alinéa de la loi sur les rapports entre les conseils³, l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle l'approuve. Si plusieurs initiatives concernant la même question constitutionnelle sont déposées auprès de la Chancellerie fédérale, l'initiative déposée la première est traitée en premier lieu dans le délai prescrit, puis soumise à la votation populaire (art. 28, 1^{er} al. de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils). Les autres initiatives sont traitées dans l'ordre où elles ont été déposées, mais chaque fois dans le délai d'une année à partir de la votation populaire sur la dernière initiative traitée (art. 28, 2^e al., de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils).

L'initiative populaire faisant l'objet du présent message est étroitement liée à deux autres initiatives populaires déjà traitées, qui concernaient également la politique agricole de demain. Il s'agit d'une part de l'initiative "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement" lancée par l'Union suisse des paysans, ainsi que de l'initiative "Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature" (Initiative des paysans et des consommateurs).

Les deux initiatives populaires susmentionnées font l'objet d'un message commun du Conseil fédéral⁴. Le contre-projet à la première initiative, élaboré par l'Assemblée fédérale et approuvé le 7 octobre 1994, a été soumis à la votation populaire le 12 mars 1995. Ce dernier contre-projet, créant un nouvel article constitutionnel 31^{octies}, de la constitution, a été rejeté aussi bien par le peuple que par les cantons. L'Assemblée fédérale a également élaboré et adopté le 21 décembre 1995 un nouveau contre-projet à la deuxième initiative des paysans et des consommateurs. L'initiative populaire a été retirée par la suite. Le contre-projet a été adopté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996. Le nouvel article 31^{octies}, de la constitution, est entré en vigueur de suite, abrogeant

² Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1)

³ Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11)

⁴ Message du 19 août 1992 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); FF 1992 VI 284

et remplaçant ainsi l'ancien article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution. Le rapport entre le nouvel article 31^{octies}, de la constitution, et le texte de l'initiative des petits paysans fait l'objet d'une analyse sous chiffre 13.

Conformément à l'article 28, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, l'Assemblée fédérale est tenue de traiter l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques" dans un délai d'une année après la votation du 9 juin 1996, c'est-à-dire au plus tard le 9 juin 1997.

12 Validité

Pour être réputée valable, une initiative populaire doit satisfaire à la double exigence de l'unité de la forme (art. 121, 3^e al., cst.; cf. ch. 121.1) et de l'unité de la matière (art. 121, 4^e al., cst., cf. ch. 121.2). L'Assemblée fédérale peut déclarer nulle une initiative populaire qui ne satisfait qu'à une des deux conditions (art. 75, 1^{er} al. LDP).

121 Unité de la forme et de la matière

121.1 Unité de la forme

L'unité de la forme est considérée comme respectée lorsque l'initiative revêt la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes hybrides ne sont pas admises (cf. art. 75, 3^e al. LDP).

L'initiative ayant été déposée exclusivement sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (projet d'article 31^{octies} cst.), elle satisfait donc à l'exigence de l'unité formelle requise.

121.2 Unité de la matière

Le principe de l'unité matérielle garantit la libre expression de la volonté des électeurs. Il est par conséquent impossible d'associer plusieurs objets différents dans un même projet soumis à la votation. L'unité matérielle est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative (art. 75, 2^e al. LDP).

L'initiative propose d'inscrire dans la constitution un nouvel article 31^{octies} qui comprend six alinéas.

Le 1^{er} alinéa limite le domaine de protection de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution⁵, aux exploitations agricoles gérées par des agriculteurs indépendants qui utilisent des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux. Le 2^e alinéa présente la base constitutionnelle relative à l'octroi des paiements directs aux exploitations qui remplissent les conditions fixées au 1^{er} alinéa. Le 3^e alinéa admet exclusivement les paiements directs et les droits de douane comme mesures de politique commerciale pour protéger les produits agricoles et leurs dérivés. Les droits de douane doivent être fixés par arrêté fédéral soumis au référendum. Le 4^e alinéa indique les exigences auxquelles doivent satisfaire les exploitations, au sens du 1^{er} alinéa. Le 5^e alinéa détermine la fourchette admise pour les paiements directs - limites inférieure et supérieure - et il charge le Conseil fédéral de fixer des limites pour le revenu et la fortune. Le 6^e alinéa prévoit l'indexation des paiements directs.

Quand au fond, l'initiative concerne exclusivement la politique agricole. Les six alinéas de l'article constitutionnel proposé servent chacun à délimiter le domaine de protection et de soutien de l'agriculture. L'initiative forme un tout cohérent, conforme au principe de l'unité de la matière.

122 Applicabilité

Il serait en principe possible de délimiter comme le préconise l'initiative populaire le domaine soumis aux mesures législatives de protection et de soutien. Il suffirait d'établir les critères définissant les notions déterminantes et

⁵ Quant aux conséquences du renvoi à une disposition constitutionnelle abrogée, voir les explications données au chiffre 13.

de procéder ensuite aux délimitations nécessaires. D'éventuels problèmes de définition ou de délimitation n'empêcheraient pas la réalisation de l'initiative.

Le 3^e alinéa cite les seules mesures de politique commerciale de protection admises, à savoir les paiements directs aux exploitations agricoles d'une part, et la protection douanière pour les produits agricoles et leurs dérivés, d'autre part, qui relèvent de la protection au sens du 1^{er} alinéa⁶. L'octroi de paiements directs ne crée en principe aucune difficulté pour la mise en oeuvre de l'initiative. Mais il peut être difficile de limiter dans la pratique l'effet protecteur des droits de douane à certains produits et marchandises.

Les produits et marchandises étrangers satisfaisant aux critères fixés au 1^{er} alinéa⁷ devraient être taxés de droits de douane, afin de protéger l'offre suisse. Les autres produits importés pourraient en revanche entrer librement en Suisse, étant donné que leurs équivalents suisses ne font l'objet d'aucune protection douanière. Mais en pratique, *l'application conforme aux objectifs* de l'initiative poserait inmanquablement de grandes difficultés:

- la Suisse ne pourrait pas exiger de ses partenaires commerciaux une déclaration complète pour les produits et marchandises étrangers, s'agissant du type d'exploitation (paysanne ou non paysanne), des personnes travaillant dans l'exploitation (paysans indépendants ou salariés), ainsi que de la méthode de production (respectueuse de la nature et des animaux), et elle ne pourrait pas davantage exécuter les contrôles correspondants;
- le but visé, qui consiste à garantir une protection douanière supérieure aux produits agricoles et à leurs dérivés au sens du 1^{er} alinéa, ne pourrait guère être atteint, étant donné que les produits conventionnels, qui, exempts de protection douanière, seraient nettement meilleur marché, pourraient facilement leur être substitués.

Même si la mise en oeuvre des mesures préconisées par l'initiative a manifestement une portée limitée et ne correspond pas toujours aux objectifs de celle-ci, on ne saurait en déduire que l'initiative est irréalisable.

⁶ Etant donné la teneur du 3^e alinéa, cette interprétation ne s'impose pas. Elle résulte par contre des indications fournies par le comité d'initiative dans sa lettre du 8 mars 1996 à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).

⁷ Marchandises produites par des agriculteurs indépendants qui utilisent des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux.

La fixation d'un plafond et d'un plancher pour les paiements directs, ainsi que l'indexation de ceux-ci et leur éventuel ajustement rétroactif aux données du 1^{er} janvier 1993 n'entrave aucunement l'application. La fixation des droits de douane par un arrêté fédéral soumis au référendum, ainsi que l'éventuel ajustement rétroactif de ces mêmes droits au 1^{er} janvier 1993, sont également réalisables.

En résumé, on peut considérer que l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques" est applicable.

13 **Rapport entre l'initiative et le nouvel article agricole 31^{octies} de la constitution**

Le 1^{er} alinéa restreint le domaine de protection de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution. Or, cette disposition constitutionnelle a été supprimée par la votation populaire du 9 juin 1996. La teneur de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution, était la suivante:

³Lorsque 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 une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale;

...

Un nouvel article constitutionnel 31^{octies} est entré en vigueur au moment de l'abrogation de cette disposition. Il a la teneur suivante:

¹La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et orientée vers le marché, contribue subs- tantiellement:

- a. à l'approvisionnement assuré de la population;
- b. au maintien des bases naturelles de l'existence et à l'entretien du paysage rural;
- c. à l'occupation décentralisée du territoire.

²En complément des mesures d'entraide que l'on peut exiger de l'agriculture et en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.

³Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture accomplisse ses tâches multifonctionnelles. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes:

- a. Elle complète le revenu paysan par le versement de paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à la condition que la preuve soit apportée qu'il est satisfait à des exigences de caractère écologique;
- b. Elle encourage, au moyen d'incitations économiquement rentables, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale;
- c. Elle édicte des prescriptions concernant la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires;
- d. Elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'éléments fertilisants, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires;
- e. Elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des contributions à l'investissement;
- f. Elle peut édicter des prescriptions pour consolider la propriété foncière rurale.

⁴Elle engage à ces fins des crédits à affectation spéciale du domaine de l'agriculture et des moyens généraux de la Confédération.

Vu les modifications qui ont été adoptées, le 1^{er} alinéa de l'initiative des petits paysans se réfère à une disposition caduque (art. 31^{bis}, 3^e al., let. *b* cst.), qui a été remplacée par le nouvel article 31^{octies}. Par conséquent, il faut se demander comment interpréter l'initiative ou déterminer à quoi elle fait effectivement référence et quels sont ses rapports avec le nouvel article 31^{octies}, de la constitution. Deux solutions sont possibles:

a. Interprétation littérale, s'inscrivant dans le contexte temporel de l'initiative (variante I)

Le 1^{er} alinéa ainsi compris restreint le domaine de protection de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution. Même si cette disposition a été abrogée, son contenu peut être reconstitué sans problèmes. L'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution, serait ainsi réintroduit formellement. L'article 31^{octies}, de la constitution, actuellement en vigueur serait par contre abrogé si l'initiative était adoptée (cf. art. 2 du projet d'arrêté fédéral). Par conséquent, on serait revenu à la situation d'avant le 9 juin 1996.

b. Interprétation de l'initiative comme complément au droit constitutionnel en vigueur (variante 2)

Interprétée de cette manière, l'initiative se rapporte d'une manière générale à la législation visant à maintenir une forte population paysanne, indépendamment de la base constitutionnelle relative à l'agriculture. La référence à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution, alors être comprise comme un renvoi à la base constitutionnelle applicable au moment de la votation, soit à l'article 31^{octies} en vigueur. Conformément à sa conception, l'initiative représente une précision (restriction) de ce dernier, qui pourrait continuer à s'appliquer même si elle était acceptée. Il faudrait ainsi remplacer la référence à l'"article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*" par le renvoi à l'"article 31^{octies}"⁸; l'article 31^{octies} proposé par les initiants devrait donc être compris comme un article supplémentaire⁹ (art. 31^{novies} cst.). Dans la mesure où les deux dispositions se contrediraient, l'article 31^{novies} plus récent ferait foi¹⁰.

Pondération des deux variantes

L'initiative renvoie d'une manière contraignante au texte et au contenu de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b* qui était en vigueur au moment de son dépôt¹¹, ce qui plaide en faveur de la première variante. La référence expresse à la législation se fondant sur cette disposition et visant à "conserver une forte population paysanne"¹² ne peut concerner que la disposition constitutionnelle précitée. C'est pourquoi une autre interprétation pourrait manquer le vrai sens de l'initiative. Qui plus est, l'article 31^{octies} en vigueur ne mentionne plus

⁸ Le texte d'une initiative ne pouvant pas être modifié, la référence à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, dans la constitution devrait être pourvu d'une note en bas de page indiquant que ladite disposition a été abrogée et remplacée par l'article 31^{octies} le 9 juin 1996.

⁹ Le texte d'une initiative ne peut être modifié. Mais selon l'interprétation proposée, l'initiative apporterait un complément à la constitution. Il faudrait donc prendre en considération les dispositions adoptées entre-temps et introduire dans la constitution l'article souhaité par les initiants conformément au droit fédéral: un nouvel article 31^{novies} devrait être adopté.

¹⁰ Selon le principe *lex posterior derogat priori*: la loi postérieure déroge à la loi antérieure.

¹¹ Cf. 1^{er} alinéa: "mesures législatives mentionnées à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b* et visant à conserver une forte population paysanne"

¹² Par "population paysanne", on entend les personnes vivant dans le milieu agricole. En revanche, le terme "agriculture" est plus large: il désigne un secteur de l'économie englobant le sol, le capital et le travail (main-d'oeuvre); cf. Vögeli Eduard, *Zielsetzungen der Agrargesetzgebung nach der Schweizerischen Bundesverfassung*, Zurich, 1975, p. 75.

explicitement l'objectif consistant à "conserver une forte population paysanne". Il ne fait plus qu'énumérer les tâches incombant à l'agriculture et postuler l'encouragement d'entreprises paysannes exploitant le sol¹³.

D'autres éléments parlent en faveur de la variante 2. D'une part, l'initiative doit être comprise, conformément à son texte, comme un complément à la loi fondamentale ("La Constitution fédérale est complétée comme il suit"); d'autre part, il s'agit, quant au fond, d'imposer des restrictions à la législation se fondant sur une disposition constitutionnelle considérée comme existante.

Toutefois, on peut arguer contre cette interprétation et pour la variante 1 que l'initiative a été certes conçue comme complément, mais qu'elle représente en fait une alternative au nouvel article 31^{octies} du point de vue actuel et compte tenu de sa finalité. Lorsque le Parlement traitait du contre-projet à l'initiative des paysans et des consommateurs, l'initiative considérée était déjà déposée et connue. Les Chambres fédérales ont élaboré le contre-projet en vigueur en connaissance de sa teneur et en considération des arguments avancés par les initiants. Dans son principe, l'article 31^{octies} applicable anticipe au moins en partie la présente initiative. Ce dernier a été conçu comme un article autonome formant un tout, les précisions devant être apportées au niveau de la loi. L'initiative commentée représente par ailleurs une conception différente à la base constitutionnelle en vigueur sur le plan matériel, même si ce n'est pas le cas du point de vue purement formel.

Vu les antécédents et la teneur de l'initiative, il n'est pas facile d'interpréter sa relation aux dispositions constitutionnelles en vigueur. Il est à supposer que les initiants ont avant tout voulu simplifier quant au fond la législation applicable à la politique agricole actuelle en y apportant diverses restrictions et conditions. L'initiative pourrait donc aussi être considérée comme complément à l'article 31^{octies} cst. (nouvel art. 31^{novies}). Pour l'essentiel, cela voudrait dire que la disposition plus récente (art. 31^{novies}, texte de l'initiative) l'emporterait sur la plus ancienne (art. 31^{octies} en vigueur) en cas d'incompatibilité ou de conflit entre les deux articles.

Mais nous venons de présenter uniquement la relation entre l'initiative et l'article 31^{octies} sur le plan du droit constitutionnel. Pour ce qui est de leur contenu et de leur finalité en matière de politique agricole, ils sont diamétralement opposés. L'initiative annule pour une part essentielle la conception de l'agriculture future que le peuple et les cantons ont approuvée le 9 juin 1996.

¹³ Cf. 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 31^{octies} cst. en vigueur

Par courrier du 28 mai 1996 à l'Office fédéral de l'agriculture, le VKMB a proposé d'adapter la numérotation et la teneur de l'article de la manière suivante:

"Art. 31 ~~novies~~

La protection apportée par les mesures législatives mentionnées à l'article 31 ~~octies~~
~~visant à conserver une forte population paysanne~~ se limite aux exploitations agricoles

..."

Les motivations avancées sont les suivantes: cette adaptation serait purement formelle et ne changerait en rien le contenu et les conséquences du texte. Le rapport de l'initiative avec l'ancien et le nouvel article constitutionnel demeurerait inchangé. L'initiative concrétiserait l'article en vigueur depuis le 9 juin 1996; acceptée, elle n'aurait aucune influence sur la validité de l'article 31 ~~octies~~. La proposition de supprimer l'expression «visant à conserver une forte population paysanne» repose sur l'article constitutionnel abrogé; elle n'aurait pas de conséquences matérielles, car l'initiative se réfère à la protection apportée par les mesures législatives et comprend donc toute mesure destinée à préserver les structures paysannes.

Par ce courrier, le VKMB a expressément fait savoir comment il interprète l'initiative par rapport à la constitution et demande, par la même occasion, une modification du texte de l'initiative allant dans ce sens. Cette façon d'interpréter l'article constitutionnel proposé par l'initiative ne peut cependant pas faire foi. L'objectif de chaque interprétation consiste à déterminer le véritable sens d'une norme. A cet effet, la teneur du texte est le point de départ. En outre, le texte doit être apprécié du point de vue grammatical, de la systématique et de sa conception historique. L'interprétation donnée par les initiants est aussi un élément pris en compte; ces derniers ne détiennent cependant pas le monopole en la matière. Car, si c'était le cas, on devrait se fonder, non sur la façon de voir du comité, mais sur celle des personnes qui ont signé l'initiative. Cette volonté hypothétique ne peut donc être appréciée que par une interprétation objective.

Le texte d'une initiative ne peut être modifié. L'article 27, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11) interdit une telle pratique: lorsqu'une initiative «est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale décide, 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». Un projet rédigé de toutes pièces fait foi et ne saurait donc subir

la moindre modification¹⁴. Si le texte proposé contient un renvoi à une disposition constitutionnelle abrogée, il doit être repris avec ce renvoi¹⁵. Autoriser la modification ultérieure d'une initiative, ce serait ôter toute signification au droit politique fondamental qui est de pouvoir déposer une initiative populaire. C'est justement parce qu'une initiative met aussi sur le tapis des sujets qui font problème et ne sont guère populaires, qu'elle doit demeurer intouchable et être soumise au peuple dans sa teneur originale. S'ajoute à cela que les signataires d'une initiative soutiennent un texte défini; on ne saurait supposer qu'un autre texte, légèrement différent, aurait obtenu le même nombre de signatures.

Le Conseil fédéral opte pour la variante: abrogation de l'article 31^{octies} de la constitution

Comme les deux conceptions de politique agricole ne sont pas compatibles quant au fond, le Conseil fédéral propose de choisir la première option. A cet effet, il a introduit un 2^e article dans le projet d'arrêté fédéral qui indique que l'initiative abroge l'article 31^{octies}, de la constitution, qui a été approuvé par le peuple et les cantons le 9 juin 1996. En vue de clarifier la situation et en accord avec le texte de l'initiative, il est prévu de réintroduire en même temps l'ancienne disposition de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b* qui avait été abrogée. Ce choix a pour effet de marquer clairement que la politique agricole envisagée par l'initiative s'écarte très fortement de celle préconisée par le Conseil fédéral. Cette dernière s'est concrétisée, au niveau de la constitution, par l'adoption de l'article 31^{octies}, le 9 juin 1996 et, au niveau de la loi, par le projet présenté dans le message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002).

¹⁴ Cela ne pose aucun problème, tant qu'il s'agit de la numérotation (art. "31^{octies}" ou "31^{novies}" cst.): suivant la solution choisie, l'article proposé sera inséré dans la constitution à l'endroit indiqué et sera numéroté en conséquence.

¹⁵ Cf. également d'autres renvois surannés ou incomplets aux articles 32, 1^{er} alinéa, in fine, et 71 cst.

21 **Analyse du texte de l'initiative**

211 **Conception et objectifs**

Les mesures proposées dans l'initiative visent quatre différents types d'objectifs:

1. *Politique structurelle*

L'initiative entend fixer d'une manière indirecte la structure agricole de l'avenir par le fait que seules les exploitations dont la surface n'excède pas 17 hectares bénéficieront pleinement du soutien. Les exploitations plus grandes devront se contenter d'une aide proportionnellement réduite par unité de surface. Sont exclus de toute mesure de soutien les agriculteurs non indépendants, ainsi que ceux dont les exploitations sont qualifiées de "non paysannes".

2. *Protection de l'environnement et des animaux*

L'agriculture suisse de demain devra être encore plus conforme aux impératifs écologiques et respectueuse des animaux qu'au moment où l'initiative a été lancée. Aussi convient-il d'exclure des mesures de protection et de promotion gouvernementales non seulement les exploitations "non paysannes", mais également les agriculteurs dont les exploitations ne satisfont pas à des normes de protection des animaux et de l'environnement, plus sévères que celles qui sont en vigueur.

3. *Transformation du soutien à l'agriculture*

Le soutien direct à l'agriculture, c'est-à-dire aux exploitations agricoles qui satisfont aux exigences susmentionnées, doit se limiter à une protection à la frontière sous forme de droits de douane et aux paiements directs. Il faudrait donc supprimer toutes les autres interventions telles que les garanties de prix et d'écoulement, ou bien encore les subventions à l'exportation. En revanche, les mesures visant à améliorer les bases de la production, les restrictions en matière de droit foncier rural ainsi que les mesures

d'orientation de l'offre telles que le contingentement laitier restent possibles.

4. Politique des revenus

S'agissant des agriculteurs dont les exploitations remplissent toutes les conditions requises - exigences structurelles, protection des animaux et de l'environnement -, il convient de leur reconnaître au niveau constitutionnel un droit à des paiements directs dont le montant minimum est fixé en fonction de la taille de l'exploitation. On accordera en outre chaque année la pleine compensation de renchérissement pour ces paiements directs. Fin janvier 1996, le droit précité devrait donc représenter au maximum 3'120 francs par hectare de SAU sans pour autant dépasser 52'000 francs par exploitation. Pour les exploitations sises dans les régions de montagne, on pourrait ajuster ces chiffres vers le haut.

Sous le couvert d'une précision et d'une interprétation plus restrictive des objectifs reconnus jusqu'ici de la politique agricole ancrés dans le nouvel article 31^{octies}, de la constitution, les auteurs de l'initiative impriment une orientation fondamentalement différente à la politique agricole, notamment dans le domaine de l'encouragement de la compétitivité et du rôle productif de l'agriculture. Ils s'éloignent du consensus émanant des délibérations relatives au nouvel article constitutionnel mis en oeuvre par le Conseil fédéral, par le Parlement et par le peuple dans les différentes étapes de la réforme agricole (cf. ch. 222).

212 Interprétation du texte de l'initiative

Les différents éléments du texte de l'initiative ne présentent pas tous la même marge d'appréciation. D'une part, l'initiative comprend des déclarations concernant par exemple la limitation du domaine de protection, qui sont sujettes à diverses interprétations; d'autre part, elle inscrit dans la constitution des dispositions d'exécution définitives et concrètes, qui ne laissent aucune latitude de jugement. Le montant minimum absolu des paiements directs cité au 5^e alinéa en est un exemple.

Nous interprétons ci-après chacun des six alinéas du texte de l'initiative et le commentaire s'attache à faire ressortir les différences par rapport au nouvel article constitutionnel agricole 31^{octies} accepté par le peuple et les cantons le

9 juin 1996. Lorsque le libellé du texte de l'initiative ne permet pas une interprétation claire, on se reportera aux déclarations des initiants¹⁶.

212.1 1^{er} alinéa

Limitation de la protection agricole

Le 1^{er} alinéa précise en principe que l'effet protecteur de la législation fondée sur la disposition constitutionnelle agricole actuellement en vigueur doit être limité. Seules les *exploitations agricoles* bénéficient de cette protection (l'adjectif "agricole" en français doit être interprété dans le sens "paysan", puisque le texte allemand utilise l'adjectif "*bäuerlich*") dirigées par un agriculteur qui satisfait aux deux exigences suivantes:

1. être *indépendant* et
2. utiliser des méthodes de production *respectueuses de la nature et des animaux*.

L'article 31^{octies}, 2^e alinéa, de la constitution, indique que la Confédération encourage les exploitations paysannes, mais il impose la condition supplémentaire que ces dernières *cultivent le sol*. Par contre, il ne définit pas de façon explicite le champ de protection des mesures de politique agricole.

Quelles sont les mesures dont l'effet protecteur est limité?

Il convient de déterminer la portée de la législation évoquée au 1^{er} alinéa. Deux interprétations sont possibles:

1. La limitation ne s'applique qu'à l'effet protecteur des lois explicitement fondées sur l'article constitutionnel agricole. Les lois ou décrets à caractère agricole qui ne se basent pas sur l'article 31^{octies}, de la constitution, seraient par conséquent valables pour toutes les exploitations agricoles, y compris les entreprises "non paysannes", ainsi que pour celles dirigées par des agriculteurs non indépendants ou qui utilisent des méthodes de production qui ne sont pas particulièrement respectueuses de la nature et des animaux. Ces lois, génératrices d'un effet protecteur en matière agricole, sont

¹⁶ Lettre du comité de l'initiative du 8 mars 1996 adressée à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).

notamment les suivantes: loi fédérale sur le tarif des douanes¹⁷ (fondée sur les art. 28 et 29 cst.), réglementations concernant les céréales panifiables¹⁸ (fondées sur l'art. 23^{bis} cst.) et, en partie, celles portant sur les fruits et les pommes de terre¹⁹ (fondées sur l'art. 32^{bis} cst.). La base constitutionnelle concernant les deux dernières réglementations fait actuellement l'objet d'un examen.

2. La limitation préconisée s'applique à toutes les lois génératrices d'effet protecteur, favorables au maintien d'une forte population paysanne au sens de la disposition constitutionnelle. Cette interprétation ne suit pas la systématique législative usuelle. Le domaine de protection visé par la législation engloberait non seulement les mesures fondées sur l'article 31^{octies}, de la constitution, mais aussi notamment celles prévues dans la législation douanière, dans la loi sur le blé et dans certaines parties de la loi sur l'alcool. L'effet protecteur devrait en outre être restreint aux exploitations paysannes satisfaisant aux critères susmentionnés. Cette interprétation signifierait que l'effet protecteur en matière agricole produit par ces lois et autres règlements reste limité à ces exploitations ciblées.

Cette seconde interprétation va dans le sens de celle des auteurs de l'initiative, qui avaient déjà fait une interprétation semblable du domaine de protection dans le cadre de la première initiative concernant les petits paysans²⁰.

Au surplus, l'initiative ne réclame que la limitation de l'effet protecteur. Les éventuelles restrictions résultant de la législation sur l'agriculture concernent en revanche - indépendamment de l'interprétation - toutes les exploitations agricoles. On trouve par exemple ces restrictions dans les lois fédérales sur la protection de l'environnement et sur la protection des eaux, dans les décrets relatifs à la protection de la nature et du paysage, ainsi que dans la législation afférente à l'aménagement du territoire.

¹⁷ Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10)

¹⁸ Loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé (Loi sur le blé; RS 916.111.0)

¹⁹ Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680)

²⁰ Message du 27 janvier 1988 concernant l'initiative populaire "pour une protection des exploitations paysannes contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)", FF 1988 I 594.

Limitation de l'effet protecteur: faisabilité

Les considérations portant sur la première initiative en faveur des petits paysans sont valables pour la faisabilité de la limitation des mesures de protection aux exploitations agricoles gérées par des agriculteurs ou des agricultrices indépendants qui appliquent des formes de production respectueuses de la nature et des animaux (exploitations ciblées). Cela concerne avant tout les droits de douane et les paiements directs, admis selon le 3^e alinéa du texte de l'initiative en tant que "mesures de politique commerciale protégeant les produits agricoles et leurs dérivés". Mais dans la pratique, on ne peut pas limiter l'effet protecteur des droits de douane aux exploitations ciblées sans éviter un lourd travail administratif. A elles seules, les possibilités de contourner la législation limitent clairement la mise en oeuvre de cet objectif. Selon la mesure prise, des difficultés en relation avec l'accord GATT/OMC ainsi qu'avec d'autres engagements internationaux pourraient aussi s'ensuivre.

Par contre, la limitation des paiements directs aux exploitations paysannes gérées de manière indépendante, utilisant des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux, ne pose pas de difficultés insurmontables. Quant à l'effet protecteur de mesures relevant du droit foncier rural et du bail à ferme agricole ou de la législation s'appliquant à l'aménagement du territoire, il semble possible de le limiter aux entreprises ciblées.

Exploitations agricoles (paysannes)

Pour bénéficier de l'effet protecteur de la législation, une exploitation doit satisfaire au critère de "l'exploitation agricole", fixé au 1^{er} alinéa du texte de l'initiative. Loin d'être nouvelle, cette forme d'exploitation paysanne correspond à l'image traditionnelle de l'agriculture suisse et figure également dans le nouvel article constitutionnel.

Le sixième rapport sur l'agriculture²¹ définit de manière détaillée l'exploitation paysanne de type familial. Les éléments déterminants en sont les suivants:

- exploitation du sol,
- prédominance de la main-d'oeuvre familiale,
- lien entre la propriété ou la possession (bail à ferme) et l'exploitation,
- unité de lieu en ce qui concerne la place de travail et le foyer.

²¹ Sixième rapport du Conseil fédéral sur l'agriculture, p. 264, FF 1984 III 469

Ces caractéristiques correspondent également aux idées des initiants. Mais une définition positive est moins appropriée à l'exécution des mesures de politique agricole que la délimitation par rapport aux exploitations non paysannes. Sont considérées comme "non paysannes", selon la pratique actuelle en matière d'exécution des mesures de politique agricole:

- les exploitations ne disposant pas de base fourragère propre suffisante,
- les exploitations employant une nombreuse main-d'oeuvre²²,
- les entreprises exploitées en gérance²³,
- les exploitations de loisirs.

Il va de soi que dans les conditions prévues par les initiants, on devrait fixer des limites inférieures et supérieures pertinentes afin d'exclure les exploitations non paysannes.

Agriculteurs indépendants

Pour bénéficier de la protection, les exploitations paysannes doivent être gérées par un agriculteur indépendant. Les entreprises exploitées par une personne non indépendante remplissent une des conditions requises d'une exploitation paysanne, comme il ressort des considérations ci-dessus. Qui dit indépendant dit exploitation gérée par un paysan pour son propre compte et à ses risques et périls. L'exploitation exécutée uniquement par un tiers salarié n'est pas admise. Cela concerne les entreprises agricoles exploitées par un employé. Concrètement, sont exclues de la protection toutes les exploitations non affermées, mais conduites par un gérant. Dans le détail, il s'agit des exploitations appartenant:

- aux pouvoirs publics,
- à des personnes morales de droit privé (coopératives, fondations, sociétés, etc.) ou
- à des particuliers.

²² Conformément à l'ordonnance instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.131), sont exclues des paiements directs les exploitations occupant plus de sept unités de main-d'oeuvre (soit plus de douze unités de main-d'oeuvre pour les exploitations se vouant principalement à des cultures spéciales).

²³ Les exploitations appartenant à des personnes physiques ou morales, gérées par une ou plusieurs personnes ayant un statut d'employé (cf. ci-dessous).

Dans le langage courant, la notion d'*agriculteur* désigne une personne physique dirigeant une exploitation paysanne. Cela confirme l'interprétation excluant les personnes morales de l'effet protecteur de la législation.

Le nouvel article constitutionnel agricole 31^{octies} n'exclut pas d'entrée de cause certains types d'exploitation, mais il réserve le soutien ciblé aux exploitations paysannes cultivant le sol. L'agriculture suisse garde son caractère paysan sans que d'autres formes d'exploitation doivent être interdites ou amenées à disparaître par des interventions intentionnelles. Le mandat prévu au 2^e alinéa du nouvel article constitutionnel permet de cibler les mesures de politique agricole sur les exploitations paysannes cultivant le sol et d'en exclure autant que possible les autres entreprises agricoles. Ainsi, les mesures spécifiques de la politique agricole seront axées principalement sur ce type d'exploitations. Pour chaque mesure, des critères de délimitation seront choisis de façon différenciée et ciblée, afin de tenir compte de la diversité des conditions naturelles, structurelles et organisationnelles de notre agriculture. Ces limites seront fixées dans le cadre de la loi et des ordonnances. Cela laisse la marge de manoeuvre indispensable au secteur agricole afin qu'il soit à même de s'adapter rapidement aux modifications des conditions-cadres. Par contre, l'initiative fixe de façon rigide les entités qui seront susceptibles de bénéficier de la protection résultant de l'ensemble des mesures de politique agricole.

Méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux

Pour bénéficier de l'effet protecteur de la législation, les agriculteurs doivent en outre appliquer des méthodes de production respectueuses à la fois de la nature et des animaux. Conformément au 1^{er} alinéa, on entend généralement par là le respect des cycles naturels et l'interdépendance de l'homme, de l'animal et de la nature. Ces éléments correspondent pratiquement à l'exigence de durabilité liée à la production, qui a été fixée récemment dans la constitution²⁴. Le 4^e alinéa de l'initiative prescrit des critères concrets pour la mise en oeuvre. Cependant, ceux-ci sont déjà fixés précisément par voie d'ordonnance.

²⁴ Article 31^{octies}, 1^{er} al., est..

Le rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement définit la notion de *durabilité* comme suit: "Un développement est durable s'il garantit que les besoins de la génération actuelle de tous les pays et groupes de population sont satisfaits, sans porter préjudice à la faculté des générations futures de satisfaire leurs besoins et en maintenant la biodiversité (faune et flore)".

Droit aux paiements directs

L'initiative confère un rôle-clef aux paiements directs, qui génèrent un effet protecteur marqué: ils rémunèrent les prestations en matière d'écologie et de protection des animaux, ainsi que d'autres prestations d'intérêt général fournies par l'exploitation concernée. Le 2^e alinéa prévoit d'intégrer dans la constitution un droit aux paiements directs pour ces exploitations. S'agissant de la mise en oeuvre de l'effet protecteur, on appliquera les conditions fixées au 1^{er} alinéa, à savoir:

- exploitations agricoles (paysannes),
- agriculteurs indépendants,
- méthodes de production respectueuses de la nature,
- méthodes de production respectueuses des animaux.

Les conditions susmentionnées sont cumulatives. Le législateur dispose toutefois d'une certaine latitude pour définir de manière détaillée le cercle des ayants droit. Conformément au 1^{er} alinéa, les critères requis sont assortis de limitations correspondantes concrètes. Aux yeux des initiants, la pratique en vigueur qui fixe à trois hectares de SAU²⁵ et à cinq unités de bétail la limite inférieure donnant droit aux paiements directs complémentaires et aux contributions écologiques, afin d'exclure les entreprises exploitées à titre de loisirs, semble trop restrictive. Ils estiment que le critère "d'exploitation agricole" devrait également s'appliquer aux unités de taille inférieure, qui bénéficieraient donc de la protection et du soutien en question, pour autant qu'elles soient gérées par un paysan indépendant qui utilise des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux.

Contrairement à l'initiative, l'article constitutionnel prévoit toujours explicitement deux catégories de paiements directs:

- paiements directs destinés à compléter le revenu paysan et visant à rémunérer équitablement les prestations, pour autant que la preuve soit apportée qu'il est satisfait à des exigences de caractère écologique (art. 31^{octies}, 3^e al., let. a, cst.);

²⁵ Pour les cultures spéciales, la limite inférieure se situe à 1,5 hectare SAU.

- contributions écologiques destinées à encourager les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale (art. 31^{octies}, 3^e al., let. b, cst.).

La disposition de ces deux catégories de paiements directs offre la possibilité de promouvoir, par la voie de l'incitation économique, les formes de production particulièrement respectueuses de la nature et des animaux, sans les imposer impérativement. Cette stratégie devrait aboutir au même résultat que l'initiative, car en 2002 la quasi-totalité des surfaces agricoles de notre pays devraient être cultivées selon des méthodes de production strictement respectueuses de l'environnement (au moins le respect des conditions prévues pour remplir les critères écologiques indiqués à l'art. 31^{octies}, 3^e al., let. a cst.).

212.3 3^e alinéa

"Mesures de politique commerciale"

Le 3^e alinéa se réfère *aux produits agricoles et à leurs dérivés*. Contrairement aux deux premiers alinéas, qui réservent la protection prévue dans la législation et les paiements directs aux exploitations paysannes (1^{er} al.) et aux entreprises indépendantes, respectueuses de la nature et des animaux (2^e al.), le 3^e alinéa précise que seuls deux instruments sont applicables aux produits agricoles et à leurs dérivés, en tant que mesures de politique commerciale de protection:

- les droits de douane exempts de toute taxe supplémentaire et
- les paiements directs.

Dans l'usage actuel, la notion de "mesures de politique commerciale" désigne des instruments assurant la protection douanière de la production du pays. Ces mesures sont indispensables pour assurer l'écoulement des produits suisses en dépit de la concurrence étrangère. Les mesures d'ordre interne, visant à soutenir et à protéger l'agriculture, sont considérées jusqu'à présent de manière différenciée²⁶, mais elles ne font pas partie des mesures de politique commerciale de protection au sens propre du terme.

Les initiants donnent toutefois une nouvelle interprétation à la notion de "mesures de politique commerciale": ils ajoutent implicitement aux paiements directs et aux droits de douane expressément mentionnés, toutes les autres

²⁶ Cf. Septième rapport sur l'agriculture du Conseil fédéral, Berne 1992, p. 89, FF 1992 II 140

mesures de protection ou de soutien directes, étant entendu que celles-ci ne sont en principe plus admises. Il s'agit notamment de supprimer toutes les garanties de prix et d'écoulement existantes, ainsi que les subventions à l'exportation autorisées au titre des accords agricoles convenus dans le cadre de l'OMC. En revanche, les limitations quantitatives à la production suisse (p.ex. contingentement laitier) ne sont plus considérées comme "mesures de politique commerciale" selon les auteurs de l'initiative, et elles restent donc autorisées, dans la mesure où elles ne sont pas liées à des garanties de prix et d'écoulement.

Pour ce qui est des mesures visant à améliorer les bases de production, comme l'aide aux investissements, de celles visant à promouvoir la recherche, la formation et la vulgarisation, ainsi que des réglementations afférentes au droit foncier rural et au bail à ferme agricole au sens de l'article 31^{octies}, 3^e alinéa, lettres *e* et *f*, les initiants considèrent qu'elles restent admises.

Droits de douane

Les droits de douane restent la seule mesure de protection commerciale proprement dite²⁷. A supposer que, dans la situation actuelle, on supprime toute intervention de l'Etat en matière de garantie des prix et d'écoulement, le niveau des prix admis en Suisse et donc des recettes tirées de la production seraient principalement déterminées par les droits de douane. Mais en pratique, limiter de manière conséquente l'effet protecteur des taxes douanières aux exploitations ciblées n'est guère réalisable. En admettant que l'on prive de la protection les exploitations ne satisfaisant pas à tous les critères mentionnés au 1^{er} alinéa, il en résulterait une forte pression sur le prix des produits de ces exploitations. Mais cette pression s'exercerait aussi sur les produits des exploitations ciblées, qu'il est difficile de distinguer des autres et qui peuvent leur être substitués. L'ampleur des paiements directs serait alors le seul élément permettant de faire la différence entre les exploitations ciblées et celles non ciblées en ce qui concerne le niveau de protection.

La deuxième phrase du 3^e alinéa stipule que "les droits de douane [...] sont fixés par arrêté fédéral soumis au référendum". Ce texte requiert une interprétation. D'après le droit en vigueur, les droits de douane sont fixés au niveau de la loi, dans le tarif général, qui constitue l'annexe de la loi sur le tarif des

²⁷ Les contingents tarifaires actuels dans le cadre de l'OMC ne représentent pas des instruments de réglementation des marchés, mais au contraire un accès garanti en faveur des autres membres de l'OMC.

douanes²⁸. Celle-ci confère toutefois la compétence de modifier les droits de douane au Conseil fédéral, qui doit tous les six mois faire rapport à ce sujet à l'Assemblée fédérale (rapport semestriel du Conseil fédéral sur les mesures douanières). Il peut déléguer cette compétence au Département fédéral de l'économie publique afin qu'il soit possible de réagir aussi vite que possible aux nouvelles conditions.

La question est de savoir quels droits de douane sont concernés par le 3^e alinéa de l'initiative. S'il s'agit des droits de douane figurant dans le tarif général, cette disposition n'apporterait aucune innovation quant au fond: elle ne ferait qu'inscrire dans la constitution le système actuel applicable aux produits agricoles et aux marchandises qui en dérivent.

Mais il est concevable que les initiants ont voulu par là retirer au Conseil fédéral (et au Département fédéral de l'économie publique) la compétence de modifier les droits de douane et donc changer de système. Les droits de douane devraient donc être adaptés par la voie législative ordinaire pour les produits relevant du 3^e alinéa, ce qui exigerait une révision du tarif. Par conséquent, les droits resteraient inchangés durant de longues périodes. Les pouvoirs publics ne seraient pas à même d'intervenir à la frontière pour faire face aux changements qui surviennent dans le domaine des produits visés par le 3^e alinéa: ils ne pourraient prendre des mesures que sur le plan interne.

A la suite des négociations du Cycle d'Uruguay menées dans le cadre du GATT, les anciennes mesures non tarifaires ont été transformées en droits de douane, dans le sens de l'initiative. Le montant de ces droits reflète l'ancienne protection à la frontière qui utilisait d'autres instruments. Quant à leur limite supérieure imposée par les accords de l'OMC, ces droits sont fixés dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein (liste LIX). Ils ne peuvent être augmentés sans compensation pour les pays membres de l'OMC concernés. En adaptant l'annexe à la loi sur le tarif des douanes (tarif général), le Parlement a transposé dans la législation nationale les droits de douane de la liste LIX par arrêté fédéral du 19 décembre 1994 non soumis au référendum facultatif.

Selon les indications fournies par le comité de l'initiative, la condition requise au 3^e alinéa, selon laquelle les droits de douane sur les produits agricoles et leurs dérivés doivent être fixés par un arrêté fédéral soumis au référendum, est ainsi remplie. Si l'initiative est acceptée, les conditions générales prévalant

²⁸ Loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD, RS 632.10; RO 1995 1826)

depuis le 1^{er} juillet 1995 continueront de s'appliquer à la protection bénéficiant aux produits agricoles et à leurs dérivés.

Subventions aux exportations

La limitation des "mesures de politique commerciale" aux paiements directs et aux droits de douane, dans le sens des initiaux, rend impossible les subventions à l'exportation. Outre les importantes subventions à l'exportation accordées en faveur du fromage et du bétail de rente, les restitutions aux exportations procédant de la loi sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés²⁹, qui visent à réduire le handicap frappant les produits de base transformés, ne seraient donc plus possibles. L'industrie de transformation, qui achète des quantités considérables de produits de base suisses, en serait la première touchée après la production agricole, ce qui aurait des incidences négatives correspondantes sur ses parts au marché et l'emploi en Suisse; ceci notamment dans le cas où l'industrie agro-alimentaire ne peut acquérir les matières premières à des conditions aussi favorables que ses concurrents étrangers (cf. ch. 36).

Suppression des autres mesures d'intervention sur les marchés

Dans le cadre de la réforme agricole prévue par le Conseil fédéral, la protection à la frontière reste un pilier de la protection agricole, qui doit respecter les règles de l'OMC et les engagements relevant du droit international. Bien que le soutien direct à la production doive être progressivement réduit, la Confédération maintiendra quelques conditions générales au niveau des marchés afin d'éviter les effets indésirables d'une libéralisation trop rapide qui pourrait provoquer un effondrement des prix et une baisse insupportable des recettes des agriculteurs ou un déséquilibre profond entre les différentes productions. L'octroi de mandats de prestations ainsi que les aides à la promotion sont des exemples de ces types d'actions. Toutes ces mesures seront concrétisées dans la nouvelle loi sur l'agriculture et dans les ordonnances d'application. Ces mesures ne seraient plus applicables en cas d'acceptation de l'initiative.

²⁹ Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, RS 632.111.72

Méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux

Le 4^e alinéa règle les méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux. Les conditions imposées à une production respectueuse de la nature correspondent en principe aux prescriptions des organisations reconnues promouvant la culture biologique ou d'autres méthodes de culture ayant une valeur écologique comparable. L'initiative ancre ainsi la méthode de la production biologique dans la constitution. Chaque réglementation afférente à cette méthode peut cependant être développée et ajustée à l'état des connaissances. La production intégrée (PI) n'est par contre pas explicitement mentionnée, bien que les initiants considèrent qu'elle est suffisamment en accord avec la nature, dans la mesure où le droit fédéral la déclare équivalente à la production biologique.

S'agissant des *méthodes de production respectueuses des animaux*, les dispositions relatives à la détention contrôlée d'animaux de rente en plein air ou à des formes de production équivalentes sont suffisantes. L'initiative prévoit ainsi d'inscrire explicitement dans la constitution la détention en plein air.

Les conditions requises au 4^e alinéa, liées à la production biologique ou à d'autres méthodes de production équivalentes d'une part, et celles liées à la détention d'animaux de rente en plein air ou à des formes équivalentes de production respectueuses des animaux de l'autre³⁰, sont cumulatives: elles doivent être réunies simultanément par les exploitations concernées. Ces conditions et charges, réglées aujourd'hui par voie d'ordonnance, restent applicables tant que la législation n'aura pas fixé des prescriptions équivalentes. L'initiative se réfère implicitement aux ordonnances actuelles.

³⁰ P.ex. élevage dans le cadre du programme visant à promouvoir des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, introduit en 1996.

Montant minimum garanti en paiements directs

Conformément à l'initiative, les paysans satisfaisant aux conditions requises aux 1^{er} et 4^e alinéas du texte de l'initiative peuvent bénéficier de paiements directs, d'un montant minimum garanti et variable d'après la taille de leur exploitation. Le 5^e alinéa vise à assurer cette garantie, en fixant des barèmes minimum explicitement mentionnés dans la constitution. Le 6^e alinéa réglemente par contre la couverture de la garantie en cas de dépréciation monétaire (inflation).

Limites inférieures et supérieures pour les paiements directs

Le 5^e alinéa quantifie les limites inférieures et supérieures par exploitation prévues pour l'octroi des paiements directs de la Confédération. Ces paiements ont été fixés à *au moins* 3'000 francs par hectare, mais *au plus* à 50'000 francs par exploitation. Un ajustement du barème à l'hectare et de la limite supérieure vers le bas ou vers le haut ne serait possible que moyennant un amendement constitutionnel, autrement dit par une votation populaire.

On peut partir du principe que les paiements directs sont octroyés par hectare de SAU. Le texte de l'initiative ne définit toutefois pas précisément la notion de surface de référence pour l'octroi des paiements directs.

Le montant minimum par hectare destiné à une exploitation (ou son exploitant) qui remplit tous les critères requis aux 1^{er} et 4^e alinéas, s'élève explicitement à au moins 3'000 francs pour autant que la somme totale de 50'000 francs par entreprise ne soit pas dépassée. Le seuil à partir duquel on peut descendre au-dessous du barème minimum (3'000 francs par hectare) se situe ainsi autour de 16 2/3 hectares de SAU. La formulation "au moins 3'000 francs par hectare" (5^e al.) laisse ouverte la possibilité d'augmenter le barème à l'hectare. Selon l'initiative, une différenciation des paiements directs telle qu'elle est appliquée aujourd'hui ne serait par conséquent possible que moyennant une augmentation du montant minimum à l'hectare, exception faite des régions de montagne. Cela affecterait en premier lieu les paiements directs destinés à l'orientation de la production³¹. Toute augmentation dépassant le barème minimum à l'hectare aurait en outre pour conséquence ceci: en raison du plafonnement des paiements

³¹ Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé, indemnité de non-ensilage, supplément de prix sur le lait transformé en fromage, primes de culture.

directs à 50'000 francs par exploitation, cette hausse concernait uniquement les exploitations disposant d'une SAU inférieure à 16 2/3 hectares. Cette dernière limite de surface aurait encore tendance à se réduire.

La formulation absolue du droit au montant minimum de 3'000 francs par hectare pour les exploitations dont la SAU est inférieure à la limite susmentionnée est en contradiction logique avec la condition fixée au 2^e alinéa, selon laquelle les paiements directs ne peuvent être octroyés que s'ils sont nécessaires à l'obtention d'un revenu équitable. En revanche, on ne retrouve pas cette contradiction concernant la limite supérieure de 50'000 francs par exploitation. Le montant minimum absolu sert bien davantage à quantifier d'une manière indirecte au niveau constitutionnel la notion de "revenu équitable".

Blocage des structures

Le plafonnement du montant des paiements directs à 50'000 francs par exploitation au maximum (base 1993: montant indexé à l'évolution du coût de la vie) implique une politique structurelle très statique, puisqu'elle prévoit le versement de la même somme à toutes les exploitations qui dépassent 17 hectares de SAU³². Cet égalitarisme n'est pas compatible avec l'efficacité économique. Un tel nivellement aurait pour effet de bloquer et même d'inverser l'évolution des structures. Les exploitations disposant d'une surface supérieure à 17 hectares seraient alors tentées de réduire leurs surfaces pour créer de plus petites unités économiques, généralement moins rationnelles. Le plafonnement des paiements directs à la surface à 17 hectares relèverait le niveau des coûts par rapport à la situation actuelle. Avec le temps, cet écart de coûts de production se creuserait encore par rapport à l'étranger, car les exploitations suisses ne pourraient profiter de l'avantage du progrès technique et des économies d'échelle, tandis que leurs concurrents étrangers l'appliqueraient en devenant ainsi toujours plus concurrentiels et donc plus attractifs pour les consommateurs suisses.

Si les montants maximums en faveur des paiements directs par exploitation étaient fixés dans la constitution, toute adaptation de la base de calcul nécessiterait une modification de la constitution, qui prendrait du temps et qui serait coûteuse (votation populaire).

Le nouvel article constitutionnel agricole accepté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996 garantit la souplesse indispensable à la politique des structures. Ces

³² Si le taux minimal de 3'000 francs par hectare était relevé, cette limite serait encore plus basse.

dernières doivent suivre l'évolution économique et technique. La Confédération n'envisage pas de prendre des mesures pour accentuer ou freiner celle-ci. Toutefois, le nouvel article constitutionnel n'interdit pas la mise en place de mesures d'ordre structurel, notamment si les conditions-cadres devaient évoluer fortement.

Limites de revenu et de fortune

Quant à la possibilité de faire valoir le droit aux paiements directs, un critère d'exclusion supplémentaire concernant la fixation de limites du revenu et de la fortune vient s'ajouter aux conditions énumérées au 1^{er} alinéa. En vertu du 5^e alinéa, le Conseil fédéral est tenu de fixer impérativement ces limites pour tous les paiements directs. Cela permet de ralentir le développement d'une agriculture exercée à titre accessoire, que l'initiative risque de favoriser (cf. ch. 34).

Actuellement, les limites de revenu font partie intégrante des dispositions d'exécution concernant les paiements directs complémentaires, mais elles ne s'appliquent pas aux contributions écologiques. Celles-ci servent à rémunérer les paysans pour les prestations particulières qu'ils fournissent en faveur de la protection de l'environnement et des animaux, indépendamment de leur situation financière.

Déroptions pour les régions de montagne

Le 5^e alinéa de l'initiative prévoit pour les régions de montagne une dérogation à la forme générale de l'octroi des paiements directs. Il offre deux possibilités:

- paiements directs plus élevés et
- contributions en faveur de l'économie alpestre.

Dans son orientation actuelle, l'initiative part du principe que dans le premier cas, seuls les barèmes à l'hectare pourraient être relevés, la limite supérieure de 50'000 francs par exploitation demeurant inchangée.

La réforme de la politique agricole en cours ne supprime pas les mesures d'aide directe spécifiques en faveur des régions de montagne. Grâce à la séparation entre la politique des prix et celles des revenus, la position des paysans de montagne s'est améliorée, en valeur relative, par rapport à celle des paysans de plaine: la production est moins intensive par unité de surface dans les régions situées en altitude. Le projet de nouvelle loi sur l'agriculture prévoit de maintenir les contributions aux frais des détenteurs de bétail, les contributions

pour les terrains en pente ainsi que les contributions d'estivage. Ces contributions, liées au nombre d'animaux détenus ou à l'exploitation des terres, dans les limites de l'intensité autorisée, ont l'avantage de promouvoir non seulement les fonctions d'entretien, mais aussi la fonction productive des exploitations de montagne.

Tentatives de dépasser la limite supérieure

Tout morcellement d'une exploitation qui vise à rendre inopérantes les règles fixant à 50'000 francs le plafond pour les paiements directs est interdit. Selon les initiants, les conditions requises pour diviser une exploitation doivent être réglementées dans la législation fédérale, les deux principales étant notamment l'imposition fiscale et la comptabilité séparées des ménages. Aux yeux des initiants, la vente ou l'affermage de parcelles ne servent pas à dépasser la limite supérieure.

Dans sa politique agricole, le Conseil fédéral aspire à ce que les paiements directs soient les plus neutres possible par rapport aux structures: il importe que le processus d'adaptation résultant du progrès technique ne soit pas entravé et que la compétitivité des exploitations ne soit pas réduite.

212.6 6^e alinéa

Compensation du renchérissement

Le 6^e alinéa de l'initiative vise à maintenir en valeur réelle le montant minimum des paiements directs, proportionnel à la taille de l'exploitation. L'augmentation minimum dépend du renchérissement et elle concerne également le plafond par exploitation. A moins que la législation n'impose une autre base de calcul, la compensation du renchérissement est liée à l'indice suisse des prix à la consommation, calculé par l'Office fédéral de la statistique (les initiants l'appellent "indice suisse du coût de la vie"). Le jour de référence pour le calcul de la compensation du renchérissement est le 1^{er} janvier 1993. Les montants absolus en francs que le 5^e alinéa inscrit dans la constitution se réfèrent aux valeurs de ce moment-là. Compte tenu du renchérissement calculé sur la base des prix à la consommation accumulé entre-temps, le montant minimum actuel des paiements directs par hectare pour une exploitation sise en plaine s'élève à environ 3'120 francs, et le montant maximum à 52'000 francs.

La possibilité de fixer par la loi la périodicité des adaptations au renchérissement offre toutefois une certaine marge de manoeuvre. Il serait pour le moins envisageable que l'adaptation ne s'opère pas chaque année mais, par exemple, lors de la fixation de crédits de paiement portant sur plusieurs années en vue d'assurer le financement des paiements directs comme le prévoit le projet de nouvelle loi sur l'agriculture.

22 Compatibilité de l'initiative avec la nouvelle politique agricole de la Confédération

La réforme de la politique agricole de la Confédération a été engagée en 1992 avec le Septième rapport sur l'agriculture. Le nouvel article constitutionnel 31^{octies} et la nouvelle loi sur l'agriculture proposée avec la deuxième étape de la réforme agricole (PA 2002) constituent à eux deux les bases nécessaires pour atteindre les objectifs. Dans une première partie, le présent chapitre présente tout d'abord les objectifs de la nouvelle politique agricole, et il vérifie leur compatibilité avec l'initiative (chiffre 221); puis il rappelle les instruments utilisés pour la mise en oeuvre de la nouvelle politique agricole au niveau de la loi, en les comparant avec ceux qui seraient encore permis en cas d'adoption de l'initiative (chiffre 222).

221 Objectifs de la réforme agricole

Durabilité

Le premier but de la réforme agricole consiste à mettre en oeuvre la durabilité dans le domaine agricole (cf. ch. 212.1, définition, note de bas de page 22). Pour l'agriculture, la durabilité revêt deux dimensions. Il s'agit d'une part d'exploiter et d'entretenir les terres cultivées et de contribuer ainsi au maintien de la fertilité du sol nécessaire pour satisfaire les besoins actuels et à venir. Il s'agit d'autre part de choisir les modes de production les moins nuisibles à l'environnement. Il faut donc maintenir la SAU, autant que faire se peut, moyennant une exploitation écologique, dans des cycles quasiment fermés.

Compétitivité

Le deuxième but de la réforme agricole est d'améliorer la compétitivité de l'ensemble du secteur alimentaire. Cet objectif doit être atteint car la demande de produits de l'agriculture suisse risque d'être mise sous pression, ce qui, à long terme, compromettrait les fonctions traditionnelles de l'agriculture (contribution à l'approvisionnement assuré de la population, maintien des bases naturelles de l'existence et entretien du paysage rural, occupation décentralisée du territoire).

Comparaison des objectifs

L'article 31^{octies} inscrit le principe de la multifonctionnalité de l'agriculture dans la constitution fédérale. Il s'agit à la fois d'une fonction de production et d'une fonction d'entretien. C'est une des caractéristiques importantes du nouvel article constitutionnel qui est fort appréciée. L'article définit ainsi clairement les diverses fonctions de l'agriculture au service de la société.

En revanche, l'initiative, ne se prononce pas clairement sur ce principe. Elle se limite à préciser et à compléter les objectifs qui étaient contenus à la lettre *b* du 3^e alinéa de l'article 31^{bis}, de la constitution, lettre qui a été abrogée le 9 juin dernier, à savoir:

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

L'initiative n'a pas adapté ces objectifs à ce que le peuple attend désormais de l'agriculture.

Cependant, l'initiative et la réforme agricole ont un objectif commun: assurer à l'agriculture un développement durable. En limitant la protection agricole aux exploitations dont la production satisfait amplement aux critères actuels de protection de l'environnement et des animaux, les initiants voudraient atteindre cet objectif par de strictes mesures. La réforme de la politique agricole au niveau fédéral mise par contre sur une stratégie de l'incitation, qui laisse aux paysans le temps de s'adapter.

L'amélioration de la compétitivité n'est pas explicitement demandée par l'initiative. Celle-ci prévoit certes un désengagement de la Confédération des marchés aux échelons de la production et de la transformation, ce qui équivaut à une libéralisation du secteur agro-alimentaire; mais elle implique le sacrifice

d'une grande partie des parts de marché actuelles de notre industrie agro-alimentaire.

Malgré la réduction des quantités produites (cf. ch. 321), les auteurs de l'initiative entendent maintenir le potentiel d'emploi au niveau de la production, en cimentant les structures et en freinant les effets des progrès de la productivité. On ne réussira toutefois pas à atteindre le but visé, à savoir une agriculture productive et le maintien du potentiel d'emploi, avec les instruments proposés (cf. ch. 34). Il ne semble guère possible d'améliorer la compétitivité de l'agriculture suisse tout en abaissant les coûts de production, ainsi que le préconise l'initiative.

Au contraire, la réforme agricole de la Confédération a pour objectif d'améliorer autant que possible la compétitivité des exploitations existantes, pour éviter qu'elles ne soient rejetées du système. Tel serait notamment le cas dans le secteur de l'industrie agro-alimentaire si l'initiative était acceptée. Il faut conserver le potentiel d'emploi aussi bien dans l'agriculture que dans les branches en amont et en aval de l'agriculture, et donc maintenir une valeur ajoutée la plus élevée possible tout au long de la filière agro-alimentaire, allant du produit brut au bien de consommation final. Or, cet objectif ne peut être atteint que si l'on continue à favoriser un développement raisonnable des structures, en exploitant les progrès de la productivité.

Ce faisant, on ne compromettrait pas le "caractère paysan" de l'agriculture. Aujourd'hui, la surface de la plupart des exploitations agricoles en Suisse est encore nettement inférieure à celle qu'une famille de paysans peut gérer en utilisant des moyens modernes et des méthodes de production durables. La sauvegarde de dimensions paysannes dans le cadre de la politique agricole de la Confédération est en outre garantie par les nombreuses conditions dont est assortie chaque mesure proposée. Par contre, le Conseil fédéral rejette une politique de maintien des structures aussi rigoureuse que l'exige l'initiative.

222 **Mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole au niveau de la loi**

La nouvelle loi sur l'agriculture³³ proposée dans le cadre de la deuxième étape de la réforme agricole représente la mise en oeuvre du nouvel article constitutionnel 31^{octies} au niveau de la loi. La loi et l'article susmentionnés constituent la base juridique nécessaire à promouvoir une agriculture suisse durable et compétitive, dans le sens de la réforme de la politique agricole (cf. ch. 221). Nous décrivons ci-après brièvement les stratégies et instruments appliqués dans la mise en oeuvre des objectifs.

222.1 **Stratégies utilisées dans le cadre de la réforme agricole**

222.11 **Séparation de la politique des prix et de la politique des revenus**

Dans le cadre de la première étape de la réforme agricole, on a créé le 9 octobre 1992, avec l'institution des paiements directs conformément aux articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture (LAg), la base permettant de rendre l'agriculture durable (cf. ch. 221). Ajoutés à la suppression du soutien des prix, ces versements diminuent la pression qui pousse les paysans vers une production intensive et donc potentiellement non durable. Les paiements directs écologiques (contributions écologiques) prévus à l'article 31b représentent une incitation spécifique à fournir des prestations particulièrement écologiques. Cette stratégie, amorcée en 1993, continuera à être appliquée. Dans les plans financiers de la Confédération, les contributions écologiques resteront ainsi la seule position du budget agricole à afficher une forte croissance, tandis que les autres paiements directs non liés à la production stagneront, et que la plupart des autres positions budgétaires régresseront.

Avec une telle stratégie, la quasi-totalité de la SAU devrait être exploitée d'ici quelques années selon des méthodes particulièrement écologiques³⁴.

³³ Cf. Message du Conseil fédéral concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002) en préparation.

³⁴ Ces méthodes sont la *production intégrée* et la *culture biologique*, définies dans l'ordonnance instituant des contributions pour des prestations particulières en matière d'écologie et de détention d'animaux de rente dans l'agriculture (Ordonnance sur les contributions écologiques, OCEco; RS 910.132) ainsi que les instructions y relatives de l'OFAG.

222.12 Durabilité

En participant davantage aux programmes écologiques fondés sur l'article 31b de la loi sur l'agriculture, la production intégrée en Suisse se rapproche toujours plus du niveau requis pour une exploitation durable et adaptée au site. Pour l'année en cours, 56 pour cent des exploitations agricoles de la Suisse appliquent des méthodes de production intégrée ou biologique. Cela concerne 60 pour cent des surfaces cultivables du pays. Les autorités et l'Union suisse des paysans s'efforcent d'obtenir que la quasi-totalité de la SAU de notre pays soit bientôt exploitée d'après ces règles. Passé un certain délai de transition, on pourra exiger, pour chaque paiement direct, la preuve que les prestations fournies satisfont aux exigences écologiques requises. Dans le cadre de la deuxième étape de la réforme agricole, on pourra donc prévoir de regrouper les paiements directs complémentaires et certaines parties des contributions affectées à la production intégrée. Ce faisant, on aura ainsi considérablement contribué à rendre l'agriculture suisse plus conforme aux exigences écologiques.

222.13 Régénération de l'économie de marché dans le secteur agro-alimentaire

L'élément-clef de la seconde étape de la réforme agricole est la régénération de l'économie de marché dans le secteur agro-alimentaire, visant à le rendre plus compétitif (ch. 221). Cette régénération passe par la libéralisation des organisations du marché (chiffre 222.131) d'une part et par les ajustements visant à améliorer les bases de production de l'autre (ch. 222.132).

222.131 Déréglementation des marchés

En raison de la réglementation prononcée des marchés agricoles, l'offre actuelle n'est plus parfaitement adaptée à la demande. Il importe donc d'abandonner dans une large mesure les interventions sur le marché et les garanties de prix, afin de rendre les entreprises productrices, commerciales et transformatrices de nouveau directement responsables du produit de la vente. Cette mesure les incitera à produire de manière plus efficace et plus conforme à la demande. A l'avenir, l'Etat se bornera à fixer les conditions générales permettant de tirer une recette maximum de la vente des produits. S'agissant de la présentation détaillée des ajustements proposés pour chaque organisation de marché, nous

vous renvoyons au message du Conseil fédéral concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002) en préparation.

La déréglementation des marchés aura pour effet d'augmenter la marge de manoeuvre des agriculteurs. Ils seront ainsi en mesure de satisfaire davantage à la demande des consommateurs et de manière plus flexible.

222.132 Ajustements liés à l'amélioration des bases de production

Grâce aux mesures visant à améliorer les bases de production, l'agriculture dispose des conditions nécessaires dont elle a besoin pour fournir ses prestations au plus bas prix.

En ce qui concerne les améliorations structurelles, il s'agit de promouvoir les solutions peu coûteuses, en remplaçant le financement résiduel par des crédits forfaitaires, et de rendre ainsi plus attrayante la constitution de fonds propres.

S'agissant des prescriptions de l'Etat afférentes à l'élevage des animaux, on veillera à réduire progressivement la densité réglementaire. En favorisant l'initiative privée et le marché, on devrait optimiser: la tenue des herd-books, le programme de maintien de la santé, les programmes d'assainissement et les programmes qualitatifs, ainsi que les contrôles des performances, et les orienter à meilleur prix, vers les besoins des producteurs.

Les prescriptions suisses concernant les matières auxiliaires agricoles et la protection phytosanitaire ont été adaptées à celles de l'UE dans le cadre du Paquet agricole 95, dans l'intérêt de la reconnaissance réciproque des procédés, des contrôles et des produits. Cette harmonisation devrait faire baisser le prix des matières auxiliaires de l'agriculture³⁵.

222.133 Conséquences financières

La régénération de l'économie de marché proposée entraînera une réduction des coûts de l'agriculture pour l'économie nationale et des allègements substantiels pour les consommateurs. Selon les calculs provisoires basés sur des modèles

³⁵ Cf. le message du Conseil fédéral du 27 juin 1995 concernant le paquet agricole 95, Partie III, FF 1995 IV 621

sectoriels effectués par l'Institut d'économie rurale de l'EPF de Zurich, les coûts de l'agriculture pour l'économie nationale en l'an 2002 seront de 700 millions de francs inférieurs à ceux de 1995. Les consommateurs seront déchargés de quelque 1,4 milliard de francs. Ce montant ne prend pas en compte les incidences de l'amélioration de la compétitivité dans les branches situées en aval de l'agriculture. La part des produits de base dans les dépenses des consommateurs en denrées alimentaires suisses ne représentant qu'un tiers, le reste revenant à la partie commerciale et à celle de la transformation, l'allégement effectif des charges imposées aux consommateurs à la suite de la réforme agricole devrait dépasser largement les 1,4 milliard de francs initialement prévu.

Afin d'éviter que la différence de revenus entre l'agriculture et le reste de l'économie ne se creuse davantage, il faudrait majorer les dépenses de la Confédération pour l'agriculture de 700 millions de francs au total pour compenser les pertes subies au niveau des prix. Il faudrait donc augmenter les paiements directs de 1,2 milliard de francs, tout en amputant de 500 millions les dépenses liées à la garantie des prix et à l'écoulement des produits, selon le concept visant à réduire le soutien des prix. En abaissant les coûts d'environ 700 millions de francs, l'agriculture elle-même contribuera également à compenser le manque à gagner.

222.14 Conclusions

Comme nous l'avons expliqué au chiffre 221, l'objectif de la réforme agricole et celui de l'initiative en matière de durabilité ne font qu'un. Mais la similitude s'arrête où commence la mise en oeuvre de cet objectif. L'initiative ne vise ni l'amélioration de la compétitivité ni le maintien du potentiel d'emploi dans l'ensemble du secteur agro-alimentaire. Celle-ci entend maintenir des emplois dans l'agriculture, en utilisant des moyens impropres qui empêchent un développement structurel raisonnable.

A l'instar de celle des initiants, la conception de la Confédération simplifie substantiellement les instruments de politique agricole, tout en restant plus différenciée et finalement plus conforme aux besoins que celle préconisée par l'initiative. En principe, les seuls instruments de la Confédération encore conformes au système sont ceux qui permettent aux forces du marché de s'exercer librement. Ils font partie de mesures garantissant la transparence du soutien public à l'agriculture. La Confédération ne prendra à l'avenir que les mesures suivantes:

- Création de conditions générales permettant à l'agriculture de tirer une plus-value maximale de la vente de ses produits. La Confédération utilise ici différents instruments: base légale pour l'organisation de l'entraide dans le cadre des interprofessions, promotion de la vente, mesures destinées à soulager le marché, réglementation afférente à la désignation des produits, protection douanière, ainsi que soutien spécifique des produits dont la fabrication en Suisse est particulièrement conforme au lieu d'implantation (lait, fromage), ou de ceux qui risquent de ne plus être cultivés en raison de la faible protection douanière consolidée dans l'accord agricole de l'OMC (sucre, oléagineux), mais dont la culture doit impérativement être maintenue pour des raisons liées à la politique d'approvisionnement.

Si l'initiative est adoptée, ces dernières mesures ne seront en principe plus possibles, tout comme les mesures destinées à alléger le marché et les subventions à l'exportation conformes à l'OMC (cf. ch. 212.3). L'adoption de l'initiative supprimerait ainsi des instruments qui favoriseraient l'obtention de recettes du marché élevées. Mais ces recettes servent à la fois les intérêts de l'agriculture et ceux de la Confédération, car elles permettent de limiter le montant des paiements directs.

- Des paiements directs à titre de complément des mesures énumérées ci-dessus. Ces paiements servent à indemniser des prestations d'intérêt général et contribuent à leur réalisation.

D'après les auteurs de l'initiative, les paiements directs représentent également un élément essentiel de la politique agricole de demain. Tout comme pour les conditions générales afférentes à la vente des produits, la conception de la Confédération s'avère de nouveau plus différenciée, car elle prévoit de soutenir l'agriculture dans l'accomplissement de ses tâches d'une manière ciblée et subsidiaire.

- Amélioration des bases de production, en faveur d'une production agricole à moindres coûts. Il s'agit là de mesures relevant de la recherche, de la formation professionnelle, de la promotion de l'élevage, ainsi que d'aides aux investissements, de prescriptions policières concernant les matières agricoles auxiliaires, et de mesures préventives contre l'importation et la propagation de maladies végétales.

En admettant que l'initiative soit adoptée, la Confédération pourrait prendre des mesures pour améliorer les bases de production, même si cela n'est pas explicitement mentionné. Il est toutefois impossible de

comparer les deux conceptions sur ce point, étant donné que nous ne connaissons pas les idées du comité de l'initiative à ce sujet.

3 Incidences prévisibles de l'initiative

31 Point de la situation

Les effets d'une initiative dépendent de plusieurs facteurs, en particulier de l'interprétation qui en est faite au niveau de la loi. En l'occurrence, l'initiative crée une situation spéciale, parce qu'elle introduit dans la constitution une réglementation très détaillée portant sur l'octroi du soutien fédéral à l'agriculture. Les auteurs de l'initiative ont chiffré les effets économiques de leur proposition, qui peuvent toutefois varier fortement en fonction du degré d'incertitude qui régnera notamment pour les raisons suivantes:

- la protection de la politique agricole ne couvrirait plus que l'agriculture paysanne. Les secteurs en amont et en aval ne bénéficieraient d'aucun soutien étatique, ce qui pourrait conduire à une mutation de ces structures de transformation et de commercialisation, se répercutant sur l'écoulement et sur les prix;
- les organisations de marché dans lesquelles l'Etat intervient devraient être totalement supprimées. Toutes les entreprises en aval de la production seraient livrées à la libre concurrence, ce qui risquerait de consolider le pouvoir des plus forts;
- la protection à la frontière resterait primordiale, mais l'obligation de fixer le niveau des droits de douane par arrêté fédéral soumis à référendum réduirait la flexibilité, notamment lorsqu'il faut réagir vite aux variations des prix mondiaux et des taux de change. Ces dernières se répercuteraient davantage sur le marché suisse;
- l'inscription du montant des paiements directs dans la constitution entraverait les ajustements s'imposant en raison des fortes variations des prix mondiaux et des cours des changes. Cela risquerait d'affaiblir à long terme la production suisse.

Il convient de tenir compte de ces remarques préliminaires dans l'analyse des effets de l'initiative, qui seront comparés à ceux résultant de la "Politique agricole 2002". A cet égard, il est à noter que le nouveau projet de loi présente une conception de la politique agricole plus circonstanciée qu'un texte constitu-

tionnel, qui devrait être précisé dans le cadre de la loi quand bien même il serait assez détaillé.

32 Effets économiques

Le comité d'initiative a estimé les effets économiques. Nous les présentons tels quels en indiquant les prémisses choisies. Ces appréciations, basées sur la situation qui prévaudrait au cours de l'année 2002, sont comparées aux valeurs sectorielles de l'année 1994 (comptes économiques de l'agriculture). Elles feront l'objet d'une brève évaluation avant que nous relevions les principales divergences par rapport aux conséquences économiques de la deuxième étape de la réforme agricole.

321 Effets économiques calculés par les initiants

Le tableau 1 résume les effets économiques que les auteurs de l'initiative ont présentés. Ces derniers se basent sur les prémisses qui seront commentées ci-après.

Tableau 1

Effets économiques de l'initiative selon ses auteurs (en milliards de fr.)

	<i>Situation 1994</i> (politique actuelle)	<i>Année 2002</i> <i>initiative</i>
Production finale de l'agriculture	9,1	6,5
Paiements directs	2,1	4,0
Recettes de l'agriculture	11,2	10,5
Charges réelles	8,0	6,5
Revenu de l'agriculture	3,2	4,0

Source: Comité d'initiative

Les initiants prévoient qu'en 2002, environ 90 pour cent des surfaces exploitées seraient cultivées par des exploitations remplissant les conditions qu'ils ont fixées pour l'octroi des paiements directs; cela implique une rapide diminution de la taille des exploitations. En outre, la quasi-totalité des exploitations devraient remplir les normes de la production biologique ou d'autres méthodes de culture ayant une valeur écologique comparable.

Les estimations présentées présupposent que les prix à la production soient en moyenne 30 à 40 pour cent supérieurs à ceux en vigueur au sein de l'UE en raison des exigences élevées fixées à nos agriculteurs dans les domaines de l'écologie et de la protection des animaux. En l'occurrence, par rapport à 1994, les prix payés aux producteurs baisseraient de 30 pour cent pour le lait, de 50 pour cent pour les produits végétaux et de 15 pour cent pour les cultures intensives d'ici à 2002. Le prix de la viande resterait au niveau de 1994.

L'extensification de la production, liée à la suppression des subventions à l'exportation et des mesures d'intervention sur les marchés, contribuerait à diminuer les quantités produites. Les initiants estiment les réductions à 30 pour cent pour la viande, à 20 pour cent pour les productions végétales et à 10 pour cent pour le lait et pour les cultures intensives. A titre de compensation partielle, ils supposent que les producteurs pourraient récupérer entre 500 millions et 1 milliard de francs dans les secteurs de la transformation et de la vente directe de leur production, suite à la libéralisation totale des marchés.

Les pronostics tiennent compte d'une adaptation des paiements directs au renchérissement, chiffré à 2 pour cent par an. En 2002, les paiements directs s'élèveraient ainsi à 3'600 francs par hectare et le montant maximal par exploitation serait porté à 60'000 francs. En outre, les initiants chiffrent le supplément en faveur des régions de montagne à 1'000 francs par hectare de SAU. Ce supplément concerne environ 500'000 hectares et correspond à 500 millions de francs. Sur cette base, les fonds affectés aux paiements directs atteindraient 4 milliards de francs en 2002.

Les auteurs de l'initiative prévoient que les charges réelles de production baisseraient de près de 20 pour cent, suite à l'extensification et, partant, à l'utilisation réduite d'intrants.

Finalement, les auteurs de l'initiative arrivent à la conclusion que le revenu réalisé par l'ensemble des actifs du secteur agricole passerait de 3,2 à 4 milliards de francs, ce qui équivaut à une augmentation de 25 pour cent en valeur nominale ou de 11 pour cent en valeur réelle.

Comme nous l'avons indiqué en introduction, il est difficile d'estimer les effets économiques de l'initiative. Cette dernière se base sur une série d'hypothèses et de prémisses qui peuvent être discutées et remises en question. Il ne faut pas oublier que ces estimations sont des moyennes pouvant présenter une plus ou moins grande marge d'erreur. L'appréciation porte sur quelques éléments qui paraissent les plus critiques.

Tout d'abord, les initiants partent de l'hypothèse que plus de 90 pour cent des surfaces seraient cultivées selon les critères écologiques très sévères fixés par l'initiative. Cela suppose que les transformations s'opèrent dans un laps de temps très court, notamment dans le domaine de la détention des animaux.

Les estimations concernant la production indiquent une baisse de 30 pour cent des quantités de viande, ouvrant ainsi la porte à des importations plus conséquentes; cela se traduirait par la mise hors service du tiers des capacités de production et de transformation. Il semble surprenant que la production de viande se réduise d'autant, puisque les initiants n'annoncent pas de baisse de prix et les conditions de protection à la frontière correspondent déjà pratiquement à celles qui seraient en vigueur après la mise en place de l'initiative. Eu égard à la baisse du prix des fourrages, la production de viande porcine et de volaille pourrait rester concurrentielle dans notre pays, même dans des unités qui renonceraient au soutien étatique mais aussi aux contraintes imposées par l'initiative.

En ce qui concerne la production de lait, même un prix inférieur de 30 pour cent à celui de 1994 permettrait difficilement de maintenir 90 pour cent de la quantité actuelle, surtout en considération des conditions d'écoulement sur les marchés étrangers qui résulteront de la suppression des subventions à l'exportation. Les quantités de lait pourraient diminuer de 30 pour cent (ce qui équivaldrait à nos exportations actuelles de fromages).

Les estimations concernant la part de valeur ajoutée que l'agriculture pourrait reprendre au niveau de la transformation et de la commercialisation suite à la libéralisation des marchés semblent peu réalistes car le démarrage de ces activités demande un certain délai (formation, infrastructures, constitution d'une clientèle, etc).

Quant au potentiel d'économies de près de 20 pour cent pris en compte dans le domaine des charges réelles de production, il faut admettre qu'une culture moins intensive engendrerait une réduction du volume des intrants, mais aussi

une réorientation fondamentale des modes de production entraînant des dépenses nouvelles (compostage, sélection de nouvelles sortes, utilisation de préparations biologiques ou d'autres techniques de lutte contre les plantes adventices nécessitant de nouveaux investissements). En outre, la tendance à une redistribution des surfaces en faveur des plus petites unités libérera des capacités auprès des plus grandes, ce qui va à l'encontre du principe des économies d'échelle, notamment en ce qui concerne les charges de structure. Par ailleurs, les petites unités devront investir, spécialement afin de respecter les exigences dans le domaine de la garde des animaux, qui seront relativement sévères et qui entraîneront des dépenses importantes. Ainsi, à titre d'exemple, une exploitation de trente hectares qui aurait investi pour disposer de systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, se verrait prêteritée, surtout si, d'un point de vue économique, elle aurait plutôt intérêt à réduire sa surface à 17 hectares en vue d'optimiser les recettes tirées des paiements directs. Ces mutations occasionneraient des pertes de substance et un gaspillage de ressources.

Finalement, les réserves soulevées quant aux conséquences calculées par les auteurs de l'initiative doivent amener à considérer avec une très grande prudence le résultat final, à savoir une augmentation potentielle de 20 pour cent, en valeur nominale, du revenu total de l'agriculture en 2002 par rapport à 1994.

323 Comparaison avec les effets de la deuxième étape de la réforme

Les effets économiques de la deuxième étape de la réforme ont été présentés de manière succincte au chiffre 222.133. La différence principale porte sur le volume de production. Les estimations faites par les initiants prévoient qu'en moyenne les quantités produites par l'agriculture suisse diminueraient de 18 pour cent d'ici à 2002, alors que la "Politique agricole 2002" table sur le maintien du volume de production à son niveau actuel. Le maintien des parts de marché est un des objectifs reconnu de ce programme, tandis que l'application de l'initiative conduirait à faire des concessions importantes à cet égard. La "Politique agricole 2002" vise à ce que la part des recettes tirées du marché reste relativement importante. Les initiants prévoient que l'agriculture compensera le manque à gagner en récupérant une part de la valeur ajoutée réalisée dans la transformation et la commercialisation. Cet objectif pourrait aussi être atteint dans le cadre de la "Politique agricole 2002", qui laisse également plus de liberté aux producteurs en ce domaine.

Les estimations concernant les effets de la réforme de la politique agricole indiquent, pour l'année 2002, un besoin financier pour les paiements directs inférieur à celui ressortant des calculs des initiants. Par contre, les mesures d'intervention, malgré une réduction importante, subsisteront et nécessiteront également des fonds. Les dépenses de la Confédération en faveur de l'agriculture et de l'alimentation ne devraient au total pas varier fondamentalement selon les deux options poursuivies. Cependant, la deuxième étape de la réforme agricole devrait permettre de maintenir les parts de marché, accentuant ainsi l'effet multiplicateur des mesures, qui se manifestera principalement par la sauvegarde d'emplois dans les secteurs en amont et en aval, notamment dans les régions rurales. Ce sera un élément indispensable à la vitalité et à la viabilité de ces régions.

33 Développement structurel

Le plafond de 50'000 francs par exploitation concernant les paiements directs aurait un effet-seuil prononcé. Avec un barème minimum par hectare de 3'000 francs, une exploitation dépassant $16 \frac{2}{3}$ hectares de SAU n'aurait plus droit aux contributions (50'000 fr. divisés par 3'000 fr./ha). En admettant que l'on attribue plus de 3'000 francs par hectare, et que le plafond global par exploitation reste inchangé à 50'000 francs, la surface donnant droit aux contributions, et donc la taille optimale de l'exploitation seraient nettement inférieures. Etant donné qu'il est interdit de subdiviser les exploitations conformément au 5^e alinéa, les exploitations plus importantes ne pourraient bénéficier, en totalité ou en partie, de cette contribution de 3'000 francs par hectare qu'en louant ou, le cas échéant, en vendant du terrain à des exploitations qui n'atteignent pas le maximum. Cela se solderait par les mouvements ci-après si ces possibilités étaient entièrement utilisées sur la base du barème minimum (plafond avec une SAU de 17 ha).

Tableau 2

Potentiel de développement structurel

<i>Exploit. de ... SAU</i>	<i>Nombre 1990</i>	<i>SAU</i>		<i>Potentiel d'échange</i>		<i>SAU par expl. nouvelle (en ha)</i>
		<i>par expl. (en ha)</i>	<i>total (en ha)</i>	<i>total (en ha)</i>	<i>par expl. (en ha)</i>	
<i>plus de 17 ha</i>	20'704	25,8	533'730	- 182'195	- 8,8	17,0
<i>moins de 17 ha</i>	87'592	6,1	537'616	+182'195	+ 2,1	8,2
<i>Total</i>	108'296	9,9	1'070'976			

Source: recensement des exploitations de 1990

Un tel développement pourrait entraîner un gonflement des prix du terrain et du fermage, avec la constitution de rentes correspondantes auprès des propriétaires fonciers. Dans les régions où prédominent les grandes exploitations, le nombre de petites unités pourrait ne plus suffire à absorber les terres excédentaires.

34 Production et exploitation

Dans l'ensemble, les incidences possibles sur le développement futur de l'agriculture sont très complexes. Elles dépendent non seulement des paramètres liés à la production, mais également de l'évolution dans les secteurs en aval de l'agriculture. La déréglementation globale des marchés aurait de lourdes conséquences, qu'il est difficile d'évaluer à l'heure actuelle, avec les moyens dont nous disposons. Les réflexions ci-après donnent toutefois une idée de la direction que pourrait prendre l'agriculture.

Réflexions afférentes à l'économie d'entreprise

Un paiement direct de 3'000 francs par hectare dissuade l'exploitation bénéficiaire d'exéder la surface donnant droit à la protection. A cela vient s'ajouter dans certains cas la production biologique, qui est encore plus rémunératrice. Telle qu'elle est définie dans l'initiative, l'exploitation d'une entreprise paysanne en accord avec la nature et respectueuse de la vie animale pourrait s'appliquer sur une très large échelle, sauf peut-être pour certaines exploitations spécialisées, dans la culture maraîchère par exemple. Il est probable qu'une très petite fraction de l'agriculture seulement ne pourrait pas bénéficier de la protection. A l'intérieur du domaine de protection, on observe deux groupes d'exploitations:

Exploitations utilisant pleinement leurs capacités

Une famille gérant à titre principal et vivant d'une exploitation de 17 ha SAU, y engagera vraisemblablement toute sa main-d'oeuvre, d'où une exploitation relativement intensive. Celle-ci se situerait à la limite supérieure admise par les dispositions des organisations reconnues, au sens du 4^e alinéa de l'initiative. La vente directe pourrait jouer ici un rôle essentiel. L'entreprise pourrait mieux utiliser sa main-d'oeuvre et améliorer les revenus en intégrant les marges des secteurs en aval de l'agriculture.

Exploitations agricoles n'utilisant pas toutes leurs capacités

Dans d'autres cas, le niveau bas des prix, associé aux contributions élevées par hectare, pourraient inciter les paysans à opter pour une exploitation minimale, plus attractive. Le modèle d'exploitation minimale, à titre de revenu accessoire, pourrait faire école. Ce modèle serait d'autant plus attrayant que les prix baissent et que les conditions naturelles sont plus difficiles. Cela dépendrait de nouveau des conditions d'écoulement prévalant après la suppression de tous les soutiens aux prix ou à l'écoulement, ainsi que des subventions à l'exportation. Dans ces entreprises paysannes, l'intensité de l'exploitation baisserait à la limite de l'admissible pour l'octroi de paiements directs. Les paysans concernés pourraient alors, sous justification, se constituer une rente, ce qui serait pratiquement impossible à empêcher autrement que par des mesures policières.

Effet de ségrégation

L'initiative contribuerait à créer une agriculture ségrégative. La quasi-totalité des exploitations seraient situées dans le domaine de protection de la législation, mais elles se subdiviseraient en deux catégories: l'une se caractériserait par une production assez intensive et l'autre par une exploitation très extensive. Il faudrait alors vérifier si les limites fixées sont respectées de part et d'autre, moyennant des mesures administratives ad hoc. Le premier groupe serait plutôt concentré dans des endroits propices, tandis que les exploitations appartenant au second groupe et se limitant à l'entretien du paysage auraient tendance à se multiplier dans les régions de montagne. L'initiative ferait pratiquement disparaître un certain type de réglementations - mesures d'orientation de la production ou paiements directs différenciés liés à la production - qui freinaient auparavant cette évolution.

Quant à la part revenant à chaque catégorie, elle serait fonction du niveau des prix. Mais certains facteurs extérieurs joueraient également un rôle non négligeable. La situation sur le marché du travail notamment influerait de

manière considérable sur les possibilités d'emplois annexes, ce qui se répercuterait ainsi directement sur le degré d'intensification des exploitations agricoles.

35 Accomplissement des tâches de l'agriculture

L'agriculture suisse a pour mandat de fournir de multiples prestations. Les fonctions qui lui incombent se subdivisent comme suit: production et approvisionnement d'une part, maintien et protection d'autre part. Si l'initiative est adoptée, les deux premières fonctions ne seront plus intégralement garanties.

Extensification excessive

Avec une baisse des prix à la production prévisible, une forte extensification de l'agriculture pourrait entraîner une véritable exploitation d'entretien. La production de denrées alimentaires ne jouerait plus qu'un rôle secondaire dans de telles conditions. L'agriculture ne pourrait plus assumer correctement ses deux premières fonctions, celles de production et d'approvisionnement, et avec le temps, elle perdrait également le savoir-faire nécessaire à une agriculture productive.

Une agriculture trop extensive aurait un effet déstabilisant du point de vue écologique, notamment dans les régions de montagne. A long terme, un système de pâturage extensif ne suffit pas pour entretenir les terrains en pente. En plus du risque de dépeuplement de certaines vallées de montagne, le paysage rural négligé pourrait également décourager les touristes.

Ces problèmes dépendent du rapport existant entre les prix et les paiements directs, soit entre le soutien lié à la production et celui non lié à la production. Au cas où le niveau des prix baisserait tellement que la production ne pourrait plus couvrir ses coûts et devrait subir un manque à gagner, il serait logique pour l'agriculteur d'abandonner l'exploitation. Mais les paiements directs se montant à 3'000 francs au plus par hectare pourraient inciter celui-ci à maintenir une exploitation minimale. Aussi faudrait-il définir un niveau minimum pour l'exploitation, et s'assurer que l'agriculteur concerné le respecte moyennant des contrôles correspondants.

L'initiative n'offre pratiquement aucune marge de manoeuvre pour garantir, sans un contrôle ad hoc, l'exploitation de l'ensemble des surfaces par un rapport équilibré entre paiements directs liés à la production et paiements directs non liés à la production.

Si l'initiative est adoptée, le volume de denrées alimentaires produites en Suisse devrait reculer, d'où une diminution de la quantité de produits suisses transformés. On peut en outre admettre qu'il faudrait entièrement supprimer les organisations de marché déjà fortement déréglementées, au titre de la deuxième étape de la réforme agricole. Du côté des secteurs en aval, la concurrence s'exercerait alors tout à fait librement, sans une baisse simultanée des coûts de production. Nombre de produits indigènes perdraient alors toute compétitivité aux yeux de l'industrie de transformation; celle-ci se tournerait alors vers l'offre étrangère, pour y relocaliser ses capacités. Cela se traduirait par la perte d'emplois en Suisse. Rappelons ici que l'industrie agro-alimentaire emploie quelque 59'000 personnes dans notre pays³⁶.

Le commerce de détail chercherait lui aussi à obtenir les produits finis directement à l'étranger tout proche. Si l'initiative est adoptée, le commerce de détail pourrait encore augmenter sa puissance³⁷ et dicter peut-être les prix à la production et à l'industrie de transformation. Une telle situation pourrait également engendrer une intégration verticale renforcée.

L'industrie alimentaire suisse, orientée vers l'exportation, serait particulièrement affectée par la suppression des restitutions à l'exportation encore possibles au titre de l'accord agricole de l'OMC. La compensation actuelle du handicap des produits de base visée dans la loi sur les produits agricoles transformés ne serait plus possible. Les acheteurs concernés devraient alors en acquérir davantage à l'étranger, ou, si cela n'était plus rentable à cause des prélèvements douaniers et si les prix des produits de base suisses n'étaient pas réduits, transférer leurs capacités à l'étranger. Dans le cas où l'industrie agro-alimentaire ne pourrait acquérir les matières premières à des conditions aussi favorables que ses concurrents étrangers, leurs parts au marché seraient réduites, ce qui affecterait l'emploi en Suisse.

³⁶ Etat 1994

³⁷ La collecte des signatures pour l'initiative a été soutenue par une campagne de publicité financée en partie par le commerce de détail (campagne d'annonces publicitaires de la maison Denner en décembre 1993).

En supposant que l'initiative soit adoptée, les coûts de l'agriculture pour l'économie nationale seraient nettement moindres qu'aujourd'hui. Selon les auteurs, cette réduction serait imputable aux trois éléments suivants:

- des denrées alimentaires bon marché réduisent la charge pour les consommateurs,
- le plafonnement des paiements directs et la limitation des ayants droit freinent les dépenses fédérales, et, partant, réduisent la charge fiscale,
- le passage à la culture biologique ou à des méthodes de culture écologique équivalentes devrait réduire les charges liées à l'environnement que l'agriculture impose à la collectivité (contribuables).

Prix des denrées alimentaires

Le coût des matières premières représente une part de plus en plus faible dans le prix final d'un produit. L'impact d'une baisse des prix à la production, et donc des prix de revient des matières premières sur les prix à la consommation est donc passablement atténué. En Suisse, les dépenses de consommation pour les denrées alimentaires s'élèvent à environ 36 milliards de francs. Une diminution des prix à la production d'environ 30 à 50 pour cent, soit quelque 3 milliards de francs, comme le préconisent les initiants, réduirait les dépenses de 10 pour cent seulement, les ramenant à 33 milliards de francs, si les coûts de transformation et commercialisation restent inchangés.

Du point de vue des prix, l'initiative profiterait aux consommateurs. Mais l'offre de produits suisses élaborés dans le respect de la nature et des animaux serait d'autant plus limitée que les prix finaux et les prix à la production seraient bas.

Dépenses de la Confédération

Le plafonnement des paiements directs a l'avantage de permettre de calculer ce que la Confédération dépense pour l'agriculture. Le droit à la compensation du renchérissement, en principe garanti par la constitution, a en outre pour effet que l'augmentation des dépenses susmentionnées reste inférieure à la moyenne, comparé au taux de croissance du budget global de la Confédération au cours des dernières années.

Les dépenses concernant les paiements directs et les mesures d'écoulement seraient les suivantes pour l'année 2002 (en mio de fr.):

	Initiative	PA 2002*)
Paiements directs	4'000	3'100
Soutien des prix et de l'écoulement	-----	<u>600</u>
Total	4'000	3'700

*) résultats provisoires

Ces montants ne comprennent pas les crédits affectés à l'amélioration des bases de la production³⁸, qui grèveraient également la caisse fédérale si l'initiative était adoptée. L'initiative ne devrait entraîner aucun allègement pour les contributions.

4 Rapports avec le droit international

41 Droit de l'OMC

Le texte de l'initiative ne contient aucune disposition contraire aux dispositions pertinentes de la législation générale de l'OMC ou aux engagements pris par la Suisse dans les domaines suivants: accès au marché, soutien interne lié à la production et subventions à l'exportation. Les mesures de protection non tarifaires citées au 3^e alinéa de l'initiative ont déjà été supprimées dans le cadre de la transposition des accords du GATT, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Le soutien interne à l'aide des paiements directs prévus fait partie des mesures appartenant à la "boîte verte", qui échappent au démantèlement. La liaison de l'octroi de ces paiements à l'application de certains critères écologiques renforce l'argumentation concernant l'attribution aux mesures de la "boîte verte" susmentionnées, et elle devrait rester valable dans le cadre de l'OMC. Une fois supprimées les interventions de l'Etat sur le marché, le montant des

³⁸ Cette position figurant dans le budget 1996 de la Confédération avec une somme d'environ 350 millions de francs comprend en particulier: les dépenses liées aux améliorations foncières et aux crédits d'investissements, les fonds alloués aux secteurs de la recherche, de la formation et de la vulgarisation agricoles ainsi que les allocations familiales aux petits agriculteurs.

droits de douane restera le seul élément déterminant pour respecter les engagements de démantèlement en matière de soutien interne. La suppression des subventions à l'exportation, enfin, ne pose pas de problème. Les engagements vis-à-vis de l'OMC pris par la Suisse en matière agricole seraient plus que satisfaits avec la mise en oeuvre de l'initiative.

42 Droit européen

La voie préconisée par l'initiative pousserait notre pays à poursuivre une politique agricole différente de celle de l'UE, notamment en ce qui concerne les mesures en matière de politique structurelle, de paiements directs et d'organisation des marchés. Cependant, étant donné que les négociations bilatérales avec l'UE ne visent pas la reprise des règles de la politique agricole commune (PAC) et que notre pays garde ainsi son autonomie en matière de politique agricole, la mise en oeuvre de l'initiative n'aurait pas de conséquences directes. Il s'agirait en l'occurrence de respecter les règles de l'OMC dans nos rapports avec les membres de l'UE, ce que garantit en principe l'initiative (cf. chiffre 41). Toutefois, à moyen terme, le fait de supprimer toute subvention à l'exportation de denrées alimentaires aurait pour conséquence d'affaiblir notre position dans les négociations, car il serait difficile de faire valoir une contrepartie à cette concession unilatérale.

L'appréciation serait différente si l'on prend en considération l'option d'une éventuelle adhésion. En cas d'adhésion à l'Union européenne, la Suisse devrait adopter les règles de la PAC. Cette dernière est basée sur les deux piliers que sont, d'une part, la politique des prix et des marchés fondée sur des organisations communes de marché et, d'autre part, la politique des structures agricoles destinée à favoriser le processus d'adaptation de l'agriculture. Le fonctionnement des organisations communes de marché implique le recours à différents mécanismes (prix de soutien, protection à la frontière, aides aux produits). La réforme de la PAC, décidée en 1992, n'a pas remis en question les mécanismes de base mais a notamment introduit au titre de mesures d'accompagnement des politiques visant entre autres à encourager des techniques plus respectueuses de l'environnement. Un des changements fondamentaux liés à la réforme a été le suivant: le soutien agricole n'est plus uniquement ou essentiellement assuré par les prix, mais également par des aides (paiements directs) accordées aux producteurs sous forme de compensations ou de primes. Des similitudes existent quant aux objectifs et aux instruments entre la PAC réformée et notre politique agricole actuelle, qui fait aussi l'objet d'une réforme en profondeur depuis 1993. Les réformes des deux politiques sont du reste en grande partie

guidées par des considérations semblables. Les deux politiques se distinguent fondamentalement sur le plan du niveau du soutien et de la protection.

Les initiants veulent tout à la fois une revitalisation en profondeur du secteur agro-alimentaire, passant en particulier par la suppression de toutes les garanties de prix et d'écoulement, et une agriculture durable qui serait garantie par la limitation de la protection et du soutien étatiques aux seuls exploitants paysans respectant des critères écologiques stricts. Cependant, ils prévoient une politique de maintien des structures qui freinerait l'abaissement nécessaire des coûts de production. Ils envisagent de plus une grande simplification du régime des paiements directs. Sur le plan de la conception et des instruments, la compatibilité de l'initiative avec les règles de la PAC n'est pas garantie. En cas d'adhésion à l'UE, le système qui serait mis en place en cas d'acceptation de l'initiative, ne pourrait pas être maintenu. Contrairement au projet de réforme politique agricole 2002, l'initiative n'est par conséquent pas une stratégie adaptée à toute option que la Suisse pourrait prendre à l'avenir en matière d'intégration européenne.

5 Conclusions et proposition

Le Conseil fédéral rejette l'initiative populaire "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques". Déplorant le caractère extrême de cette initiative, il considère qu'elle pourrait compromettre l'acquis de la réforme agricole en cours, voire entraîner une régression. L'initiative est en outre dépassée, car elle part d'une situation initiale qui a fondamentalement changé entre-temps, presque quatre années s'étant écoulées depuis le début de la réforme. La cimentation structurelle de l'agriculture suisse préconisée et le risque de voir notre agriculture réduite à une activité exercée à temps partiel ou à titre de loisirs semblent particulièrement problématiques au Conseil fédéral. La mise en oeuvre de l'initiative reviendrait en fait à isoler notre agriculture du reste de l'évolution économique. A long terme, cela remettrait également en question l'acquis du 9 juin 1996.

La nouvelle politique agricole de la Confédération favorise en revanche le développement d'une agriculture durable et compétitive, capable de conserver ses parts de marché en Suisse et à l'étranger, et qui est soutenue par les pouvoirs publics sous forme de paiements directs proportionnels aux prestations d'intérêt public fournies. Cette politique est le véritable pendant de l'initiative de l'Association des petits et moyens paysans. Elle comporte deux principaux volets: le nouvel article sur l'agriculture, approuvé par le peuple et

les cantons le 9 juin 1996 et la nouvelle loi sur l'agriculture prévue dans le cadre de la deuxième étape de la réforme agricole (Politique agricole 2002). Dotée de ces deux instruments de base, l'agriculture suisse de demain pourra s'affirmer dans la société moderne d'industrie et de services qui est la nôtre.

L'initiative soulève en outre plusieurs questions d'interprétation. Elle se réfère notamment à l'ancienne disposition constitutionnelle relative à l'agriculture, l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, qui a été abrogé. En outre, il faut se demander si l'initiative remplace ou complète le nouvel article 31^{octies} accepté par le peuple et les cantons le 9 juin 1996.

Comme l'intention des initiants et la volonté populaire exprimée le 9 juin 1996 se démarquent quant à leur finalité politique, le Conseil fédéral entend souligner clairement cette différence. En conséquence, il propose au 2^e article du projet d'arrêté fédéral qu'en cas d'adoption l'initiative remplacerait l'article 31^{octies}, de la constitution, et que l'ancien article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, serait réintroduit dans celle-ci.

Le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales l'initiative "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques", en proposant au peuple et aux cantons de la rejeter.

N38697

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques», déposée le 17 juin 1994¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 17 juin 1996²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations paysannes écologiques» du 17 juin 1994 est déclarée valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² La teneur de l'initiative populaire est la suivante:

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 31^{octies} (nouveau)

¹ La protection apportée par les mesures législatives mentionnées à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, et visant à conserver une forte population paysanne se limite aux exploitations agricoles qui sont gérées par des agriculteurs ou des agricultrices indépendants. Ceux-ci respectent dans leur activité les cycles naturels et l'interdépendance de l'homme, de l'animal et de la nature, et utilisent, en conséquence, des méthodes de production respectueuses de la nature et des animaux.

² Les exploitations agricoles qui remplissent les conditions du 1^{er} alinéa ont droit à des paiements directs, à titre d'indemnisation pour leurs prestations en faveur de l'écologie, de la protection des animaux et de l'économie générale, pour autant que ces paiements soient nécessaires au maintien et au fonctionnement de l'exploitation, ainsi qu'à la réalisation de revenus équitables.

³ Seuls les paiements directs aux exploitations agricoles et les droits de douane, sans aucune taxe supplémentaire (taxes compensatoires, droits supplémentaires, tares additionnelles, suppléments de prix, prélèvements), sont autorisés à titre de mesures de politique commerciale protégeant les produits agricoles et leurs dérivés. Les droits de douane sur les produits agricoles et leurs dérivés sont fixés par arrêté fédéral soumis au référendum; à défaut, ce sont au maximum les taux valables au 1^{er} janvier 1993 qui s'appliquent.

⁴ En l'absence de dispositions légales aussi strictes, les exploitations agricoles au sens du 1^{er} alinéa sont tenues de respecter les prescriptions émises par les organisations reconnues dans le domaine de la culture biologique ou par des

¹⁾ FF 1995 I 396

²⁾ FF 1996 IV 590

organisations reconnues promouvant d'autres méthodes de culture ayant une valeur écologique comparable, ainsi que les prescriptions définissant des méthodes de production particulièrement respectueuses des animaux, par exemple la détention contrôlée d'animaux de rente en plein air.

⁵ Les paiements directs aux exploitations agricoles en vertu du 2^e alinéa, s'élèvent au moins à 3000 francs suisses par hectare, mais au plus à 50 000 francs suisses par entreprise. Il n'est pas possible de dépasser cette limite en divisant l'entreprise. Dans le doute, c'est l'état de l'entreprise au 1^{er} janvier 1993 qui est déterminant. Pour les régions de montagne, la loi peut prévoir des paiements directs plus élevés ou des contributions en faveur de l'économie alpestre. Le Conseil fédéral fixe les limites de revenu et de fortune des bénéficiaires de paiements directs.

⁶ Tant que la législation ne contient aucune disposition concernant l'ajustement régulier de ces contributions à l'évolution de la valeur de l'argent, les paiements directs sont adaptés chaque année à l'évolution de l'indice suisse du coût de la vie depuis le 1^{er} janvier 1993.

Art. 2.

En cas d'acceptation de la présente initiative par le peuple et les cantons, l'article 31^{octies}, de la constitution, serait abrogé et l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution, valable jusqu'au 9 juin 1996 serait remis en vigueur.

Art. 3

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

N38697

Message concernant l'initiative populaire "pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques" du 17 juin 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.056
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.10.1996
Date	
Data	
Seite	590-647
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 770

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.