



18.xxx

Message

relatif à l'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique»

du ...

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

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'acceptation de l'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» (initiative pour une eau potable propre) aurait des conséquences préjudiciables de grande ampleur pour l'agriculture et la sécurité alimentaire suisses. Cette initiative aborde des préoccupations légitimes, qui font toutefois déjà l'objet des mesures de politique agricole actuelles, lesquelles seront renforcées et complétées dans la politique agricole à partir de 2022. Pour ces raisons, le Conseil fédéral recommande le rejet de l'initiative populaire.

Contenu de l'initiative

L'initiative pour une eau potable propre demande que les paiements directs ne soient plus accordés qu'aux exploitations agricoles qui ne recourent pas à des pesticides, qui pratiquent l'élevage sans utiliser des antibiotiques à titre prophylactique et dont le cheptel peut être nourri avec des aliments issus de l'exploitation. La qualité de notre eau potable devrait être ainsi garantie.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative aborde des points importants, que la Confédération elle-même s'emploie déjà à traiter par diverses mesures de politique agricole, telles que le plan d'action Produits phytosanitaires et la stratégie contre les résistances aux antibiotiques. En raison du chevauchement des contenus et des délais, il est prévu de renforcer et de compléter ces mesures lors de l'élaboration en cours de la politique agricole à partir de 2022. Or, l'initiative populaire aurait des conséquences préjudiciables de grande ampleur pour l'agriculture suisse. Une interdiction complète d'utiliser des pesticides et d'acheter des aliments pour animaux entraînerait une forte diminution de la production dans de nombreuses exploitations bénéficiant de paiements directs. Mais il serait aussi à craindre que la pollution s'aggrave à la suite d'une intensification de la production agricole si un nombre accru d'exploitations venaient à sortir du système des paiements directs et n'étaient donc plus obligées de tenir compte des prestations écologiques requises (PER).

Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» sans lui opposer de contre-projet, en leur recommandant de la rejeter.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» (initiative pour une eau potable propre) a la teneur suivante:

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 104, al. 1, let. a, 3, let. a, e et g et 4

¹ La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

- a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires saines et en eau potable propre;

³ Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes:

- a. elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique, qui comprennent la préservation de la biodiversité, une production sans pesticides et des effectifs d'animaux pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation;
- e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement, pour autant que ces mesures soutiennent l'agriculture eu égard aux let. a et g et à l'al. 1;
- g. elle exclut des paiements directs les exploitations agricoles qui administrent des antibiotiques à titre prophylactique aux animaux qu'elles détiennent ou dont le système de production requiert l'administration régulière d'antibiotiques.

⁴ Elle engage à ces fins des crédits agricoles à affectation spéciale et des ressources générales de la Confédération, surveille l'exécution des dispositions concernées et les effets qu'elles déploient et informe régulièrement le public des résultats de la surveillance.

¹ RS 101

Art. 197, ch. 12²

12. Disposition transitoire relative à l'art. 104, al. 1, let. a, 3, let. a, e et g, et 4

Un délai transitoire de 8 ans s'applique à compter de l'acceptation de l'art. 104, al. 1, let. a, 3, let.a, e et g, et 4, par le peuple et les cantons.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» a fait l'objet d'un examen préliminaire³ de la Chancellerie fédérale le 7 mars 2017 et a été déposée le 18 janvier 2018, munie des signatures nécessaires.

Par décision du 28 février 2018, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 113 979 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative se présente sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral n'y oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 septembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral est tenu de soumettre au Parlement au plus tard d'ici au 18 janvier 2019 un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 18 juillet 2020 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons. Elle peut proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative si les conditions fixées à l'art. 105 LParl sont remplies.

1.3 Validité

L'initiative remplit les conditions de validité prévues à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.):

- a. elle revêt la forme d'un projet entièrement rédigé et respecte ainsi le principe de l'unité de la forme;
- b. la connexité matérielle entre les différentes parties de l'initiative est établie; l'initiative respecte donc le principe de l'unité de la matière;
- c. l'initiative ne contrevient pas aux règles impératives du droit international; elle répond ainsi aux exigences de compatibilité avec le droit international.

² Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

³ FF **2017** 2059

⁴ FF **2018** 1065

⁵ RS **171.10**

2 Contexte

Les «objectifs environnementaux» qui découlent du droit environnemental en vigueur n'ont pas pu être atteints jusqu'ici⁶ malgré les exigences actuelles en la matière et le soutien financier lié aux prestations écologiques requises (PER) dont bénéficient les exploitations agricoles. Selon les auteurs de l'initiative, le système actuel des paiements directs favorise une agriculture qui n'est pas conforme à l'art. 6 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)⁷. Cette disposition interdit d'introduire directement ou indirectement dans l'eau des substances de nature à la polluer; l'infiltration de telles substances est également interdite. Les auteurs estiment qu'il faut mieux protéger l'eau potable des effets de l'utilisation de produits phytosanitaires (PPh) et d'antibiotiques dans l'agriculture ainsi que du nombre élevé d'animaux de rente nourris avec des aliments achetés. Pour toutes ces raisons, ils proposent de durcir les conditions à remplir pour l'octroi de paiements directs. L'initiative populaire ne concerne pas les exploitations agricoles qui ne reçoivent pas de paiements directs (aujourd'hui près de 10 % des exploitations agricoles suisses exploitant 2 % de la surface agricole utile et élevant 5 % des unités de gros bétail)⁸ ni les domaines d'utilisation de pesticides et d'antibiotiques en dehors de l'agriculture.

En Suisse, environ 80 % de l'eau potable provient de nappes phréatiques et 20 % de lacs⁹. Cette eau est en général d'excellente qualité. Toutefois, grâce aux rapides progrès techniques réalisés, on décèle de plus en plus de traces de substances indésirables, le plus souvent à des concentrations faibles et inoffensives pour la santé, dans les eaux souterraines et dans l'eau potable, en particulier dans les agglomérations urbaines et dans les zones vouées à une agriculture intensive. Mais, outre les PPh et les nitrates, présents surtout dans les régions très agricoles, on trouve aussi diverses autres substances qui ne proviennent pas de l'agriculture (p. ex. résidus de médicaments, produits anticorrosifs ou produits chimiques industriels issus des eaux usées ou hydrocarbures chlorés de sites contaminés). Un grand nombre de ces substances sont entraînées par les eaux urbaines évacuées et parviennent dans les rivières et les ruisseaux après avoir transité dans les stations d'épuration ou contaminent les eaux souterraines par filtration sur berge. Or, les concentrations d'azote et de phosphore restent ponctuellement élevées bien qu'elles aient été fortement réduites dans les eaux superficielles grâce au développement des stations d'épuration et à l'introduction du bilan de fumure pour les PER. Les valeurs imposées pour le nitrate dans les régions de grandes cultures, mais aussi dans les zones urbaines ont été

⁶ Cf. rapport du 9 décembre 2016 en réponse au postulat 13.4284 Bertschy.

⁷ RS 814.20

⁸ Sont considérées comme des exploitations agricoles selon les normes de l'Office fédéral de la statistique (OFS) celles qui comptent au moins 1 ha de surface agricole utile ou 30 ares de cultures spéciales ou 10 ares de cultures protégées ou qui élèvent au moins 8 truies ou 80 porcs à l'engrais ou qui pourraient accueillir 80 porcs à l'engrais ou 300 têtes de volaille. Source : OFS (2017) : Statistique structurelle des entreprises (STATENT). Description de données GEOSTAT.

⁹ trinkwasser.svgw.ch > Eau potable Santé > Menu > Distribution d'eau > Provenance

dépassées dans certaines stations de mesure¹⁰. Les analyses de la qualité de l'eau dans des petits ou moyens cours d'eau révèlent plus souvent des dépassements des valeurs limites écotoxicologiques par les PPh dans les zones où une agriculture intensive est pratiquée¹¹. Le recours aux PPh en agriculture représente notamment un problème pour la biodiversité, en particulier dans les cours d'eau¹².

Une grande partie de la population a une attitude critique à l'égard de l'utilisation des PPh et des risques qui en découlent, malgré les dispositifs mis en place et des études scientifiques attestant de l'innocuité des concentrations détectées. Cette focalisation sur les risques relègue au second plan la question de l'utilité des PPh dans l'agriculture. La population estime le risque que présentent les résidus de produits phytosanitaires dans les denrées alimentaires plus élevé qu'il ne l'est selon une analyse scientifique. Même si, selon les connaissances actuelles, ces produits ne constituent guère un danger pour la santé et que les valeurs limites fixées dans la législation sur les denrées alimentaires ne sont dépassées que dans des cas isolés, la population est peu disposée à accepter la présence de résidus de PPh dans les aliments et en particulier dans les eaux souterraines.

L'initiative populaire vise non seulement à éviter la pollution de l'eau potable, mais aussi, d'une manière générale, à réduire les atteintes à l'environnement dues à l'agriculture.

Une autre initiative populaire poursuivant des objectifs similaires a été déposée le 25 mai 2018, après avoir recueilli le nombre requis de signatures¹³. L'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» demande en effet de modifier l'art. 74, al. 2, Cst. de sorte à interdire l'usage de pesticides de synthèse dans la production agricole, lors de la transformation de produits agricoles ainsi que de l'entretien des sols et des paysages. Elle réclame également l'interdiction d'importer des denrées alimentaires qui contiennent des pesticides de synthèse ou qui ont été fabriquées à l'aide de ces produits. Contrairement à l'initiative pour une eau potable propre, ce texte propose de restreindre l'utilisation des pesticides de synthèse dans toutes les exploitations agricoles, et non pas uniquement dans celles qui sont éligibles aux paiements directs, ainsi que dans les domaines non agricoles. Le 22 août 2018, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de rédiger un projet de message dans le sens d'un rejet sans contre-projet.

L'initiative populaire «Non à l'élevage intensif en Suisse (initiative sur l'élevage intensif)» a été lancée le 12 juin 2018¹⁴. Ce texte a aussi un point commun avec l'initiative pour une eau potable propre, puisqu'il propose notamment de restreindre le nombre d'animaux par étable. L'initiative, qui est formulée ouvertement, demande à la Confédération de préserver la dignité des animaux dans les élevages pratiqués à des fins agricoles. Par «dignité», les auteurs entendent également le droit

¹⁰ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Eaux > Informations pour spécialistes > État des eaux > Eaux souterraines > Qualité > Produits phytosanitaires

¹¹ www.eawag.ch/fileadmin/Domain1/News/2017/04/04/a-g_junghans.pdf

¹² www.bafu.admin.ch > Thèmes > Produits chimiques > Publications et études > Écologie et protection des plantes

¹³ FF 2018 3956

¹⁴ FF 2018 3324

de ne pas faire l'objet d'un élevage intensif, c'est-à-dire d'un élevage industriel visant à rendre la production de produits d'origine animale la plus efficace possible et portant systématiquement atteinte au bien-être des animaux. La Confédération est chargée de fixer les critères relatifs notamment à un hébergement et à des soins respectueux des animaux, à l'accès à l'extérieur, à l'abattage et à la taille maximale des groupes par étable. Le délai imparti pour la collecte des signatures a été fixé au 12 décembre 2019.

3 Buts et teneur de l'initiative

L'initiative pour une eau potable propre vise à garantir une eau potable sans teneur accrue en nitrates et, tout comme les autres denrées alimentaires, sans pesticides, sans antibiotiques et sans autres substances nocives. Elle entend par ailleurs préserver la biodiversité et réduire les apports de fertilisants dans l'air, le sol et l'eau. L'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» centre son action sur les paiements directs, qu'elle demande d'accorder uniquement aux exploitations agricoles qui ne recourent pas à des pesticides, qui pratiquent un élevage sans administrer d'antibiotiques à titre prophylactique aux animaux qu'elles détiennent ou dont le système de production ne requiert pas l'administration régulière d'antibiotiques et dont le cheptel correspond au nombre d'animaux qu'elles peuvent nourrir avec les aliments qu'elles produisent. Elle réclame en outre que la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles soutenues par la Confédération soient axées sur une agriculture produisant des denrées alimentaires sans PPh et sans antibiotiques administrés à titre prophylactique ou sur une base régulière et contribuant à la conservation de la biodiversité.

4 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

La modification de la Constitution proposée pose à la Confédération des exigences concrètes en matière de politique agricole qui limitent la liberté d'action politique accordée par les art. 104 et 104a Cst. Le texte de l'initiative ne comporte pas de contradictions avec d'autres dispositions constitutionnelles.

Art. 104, art. 1, let. a, Cst.

Le complément apporté à l'art. 104, al. 1, let. a, Cst. précise la contribution substantielle de l'agriculture à la sécurité de l'approvisionnement de la population. Il mentionne explicitement des denrées alimentaires saines et une eau potable propre, sans cependant préciser ce qu'il faut entendre par «sain» et «propre». Le terme «sain» peut être interprété en ce sens que la consommation de denrées alimentaires ne doit pas être préjudiciable à la santé à cause de composants indésirables ou de résidus de produits de traitement. Le terme «propre» peut, en référence à l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de

douche accessibles au public (OPBD)¹⁵, être interprété en ce sens que l'eau potable ne doit présenter aucune altération de l'odeur, du goût et de l'aspect, que le type et la concentration des microorganismes, parasites et contaminants ne doivent présenter aucun danger pour la santé et que les valeurs limites légales sont respectées. Comme l'eau potable distribuée en Suisse remplit aujourd'hui pratiquement partout ces exigences, le terme «propre» peut être compris plus largement au sens général d'«exempte de substances étrangères». La «sécurité de l'approvisionnement en denrées alimentaires saines» se réfère, par analogie à la définition de l'agriculture à l'art. 3, al. 1, let. a et b, de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)¹⁶, à la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente ainsi qu'au traitement, au stockage et à la vente des produits dans l'exploitation de production.

Art. 104, al. 3, let. a, Cst.

Conformément à l'art. 104, al. 3, let. a, les PER conditionnent le versement de paiements directs. L'article ne précise cependant pas quels éléments entrent dans les PER. Ils sont concrétisés à l'art. 70a, al. 2, LAgr et dans l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs (OPD)¹⁷, selon lesquelles les PER comprennent:

- a. une détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce;
- b. un bilan de fumure équilibré;
- c. une part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité;
- d. une exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage¹⁸;
- e. un assolement régulier;
- f. une protection du sol appropriée;
- g. une sélection et une utilisation ciblées des produits phytosanitaires.

L'initiative précise les PER actuelles et les complète avec les trois éléments suivants:

- la préservation de la biodiversité;
- une production sans pesticides;
- des effectifs d'animaux pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation.

Sont concernées dans la LAgr les dispositions suivantes: art 70a, al. 2, let. b (bilan de fumure équilibré), c (part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité) et g (sélection et utilisation ciblées des PPh). L'initiative populaire n'a pas d'influence sur les autres dispositions relatives aux PER.

¹⁵ RS 817.022.11

¹⁶ RS 910.1

¹⁷ RS 910.13

¹⁸ RS 451

Préservation de la biodiversité: la biodiversité englobe les différentes formes de vie (espèces animales et végétales, champignons, bactéries), les différents habitats dans lesquels vivent des espèces (écosystèmes tels que la forêt ou les eaux) ainsi que la diversité génétique au sein de chaque espèce (p. ex. sous-espèces, variétés et races). Au quotidien, l'importance de la biodiversité pour les hommes réside dans les nombreuses prestations fournies par les écosystèmes. Ces prestations dites écosystémiques comprennent entre autres le traitement des eaux par des processus biologiques dans le sol, des prestations de régulation telles que le stockage du CO₂ ou des prestations culturelles telles que des paysages diversifiés¹⁹. Tant la diversité que les prestations de la biodiversité doivent être préservées. Les prescriptions des PER doivent le garantir.

Production sans pesticides: le terme «pesticides» est défini dans l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les produits d'origine végétale ou animale (OPOVA)²⁰. Conformément à l'art. 2, al. 1, let. a, on entend par «pesticides» les PPh et les produits biocides. La loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques (LChim)²¹ définit ces deux termes. Conformément à l'art. 4, al. 1, let. e, on entend par «produits phytosanitaires» les principes actifs et les préparations destinés à:

1. protéger les végétaux et les produits à base de végétaux des organismes nuisibles ou de leur action,
2. influencer sur les processus vitaux des végétaux d'une autre manière qu'un nutriment,
3. conserver les produits à base de végétaux,
4. détruire les plantes ou les parties de plantes indésirables, ou à
5. influencer sur une croissance indésirable de celles-ci.

Conformément à la let. d, on entend par «produits biocides» les principes actifs et les préparations qui ne sont pas des PPh et qui sont destinés:

1. à repousser, à rendre inoffensifs ou à détruire des organismes nuisibles, ou à les combattre d'une autre manière, ou
2. à empêcher ces organismes nuisibles de causer des dommages.

La production sans pesticides, selon la définition qu'en donne la législation actuelle, exige dès lors de renoncer entièrement à tous les produits définis ci-dessus dans la production agricole. Cette définition inclut par exemple aussi les PPh utilisés dans l'agriculture biologique et les produits de nettoyage utilisés dans la production de lait.

Effectifs d'animaux pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation: on entend par effectif d'animaux l'effectif des animaux de rente selon l'art. 27 et l'annexe de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole (OTerm)²². En font partie les bovins et les buffles d'Asie, les équidés, les

¹⁹ Fiche d'information 1, 2010 Année internationale de la biodiversité

²⁰ RS **817.021.23**

²¹ RS **813.1**

²² RS **910.91**

moutons, les chèvres, les autres animaux consommant des fourrages grossiers, les lapins, les porcs et la volaille de rente. L'exploitation est définie à l'art. 6 OTerm. Par exploitation, on entend une entreprise agricole qui:

- a. se consacre à la production végétale ou à la garde d'animaux ou aux deux activités à la fois;
- b. comprend une ou plusieurs unités de production;
- c. est autonome sur les plans juridique, économique, organisationnel et financier et est indépendante d'autres exploitations;
- d. dispose de son propre résultat d'exploitation, et
- e. est exploitée toute l'année.

Les communautés d'exploitation au sens de l'art. 10 OTerm sont traitées comme une exploitation dans le cadre de certaines mesures, par exemple dans celui des PER. Il semble dès lors logique de définir également les communautés d'exploitation comme une exploitation au sens des exigences en matière d'approvisionnement en fourrage. Conformément à l'art. 3 de l'ordonnance du 26 octobre 2011 sur les aliments pour animaux (OSALA)²³, on entend par aliments pour animaux toutes substances ou tous produits, y compris les additifs, transformés, partiellement transformés ou non transformés, destinés à l'alimentation des animaux par voie orale. L'initiative demande que ces fourrages, dont font partie les fourrages grossiers et les aliments complémentaires (aliments concentrés) sans les additifs susmentionnés, soient produits dans l'exploitation. Pour que les exigences relatives aux PER soient remplies, il faut ainsi que les fourrages grossiers et les aliments complémentaires destinés à couvrir les besoins en énergie et en protéines de tous les animaux de rente agricoles soient produits dans l'exploitation ou dans la communauté d'exploitation.

Art. 104, al. 3, let. e, Cst.

L'encouragement de la recherche, de la vulgarisation et de la formation est restreint par rapport à aujourd'hui. Un encouragement par la Confédération n'est possible que pour autant que les mesures soutiennent une agriculture qui produit des denrées alimentaires sans recourir à des pesticides et à des antibiotiques à titre prophylactique, tout en contribuant à préserver la biodiversité. Cette prescription ne touche pas les activités de vulgarisation et de formation des cantons.

Art. 104, al. 3, let. g, Cst.

Les exploitations agricoles qui administrent des antibiotiques à titre prophylactique aux animaux qu'elles détiennent ou dont le système de production requiert l'administration régulière d'antibiotiques sont exclues des paiements directs. Les antibiotiques sont des substances qui détruisent les bactéries ou empêchent leur multiplication. Ils sont utilisés pour lutter contre des maladies causées par des bactéries pathogènes. La prophylaxie est définie à l'art. 3, al. 1, let. e, de l'ordonnance du 18 août 2004 sur les médicaments vétérinaires (OMédV)²⁴ et désigne le traitement

²³ RS 916.307

²⁴ RS 812.212.27

d'un animal ou d'un groupe d'animaux avant l'émergence des signes cliniques d'une maladie afin de prévenir l'apparition de cette maladie. Il incombe au vétérinaire de décider de l'administration d'un tel traitement sur la base d'une appréciation de médecine vétérinaire. Par «système de production [qui] requiert l'administration régulière d'antibiotiques», on entend en vertu de la législation actuelle des systèmes de production qui se caractérisent par une utilisation importante d'antibiotiques. Il s'agit en général de systèmes de production au sein desquels les animaux de différentes exploitations d'élevage sont rassemblés à des fins d'engraissement, ce qui entraîne un risque élevé de maladies. Sont ainsi exclues des paiements directs les exploitations qui administrent des antibiotiques à titre prophylactique et celles dont le système de production requiert l'administration régulière d'antibiotiques.

Art. 104, al. 4, Cst.

L'initiative demande que la Confédération ne se limite plus à définir des prescriptions supérieures, mais qu'elle s'emploie à concrétiser la mise en œuvre des exigences ainsi qu'à surveiller l'exécution et les effets des mesures. De plus, la Confédération est tenue d'informer activement le public des résultats de la surveillance.

Art. 197, ch. 12, disposition transitoire ad art. 104, al. 1, let. a, 3, let. a, e et g, et 4

Le délai transitoire de huit ans prévu vise à donner à l'agriculture la possibilité de s'adapter aux nouvelles conditions régissant l'octroi de paiements directs. La recherche, la vulgarisation et la formation devront aussi être adaptées aux nouvelles prescriptions.

5 Appréciation de l'initiative

5.1 Appréciation des exigences de l'initiative

Art. 104, al. 1, let. a, Cst.

Les exigences que l'initiative pose à l'agriculture s'agissant de la contribution de cette dernière à la production de denrées alimentaires et à l'approvisionnement en eau potable vont nettement plus loin que les exigences actuelles. Alors que la législation en vigueur précise que les denrées alimentaires, eau potable incluse, doivent être sûres, l'initiative populaire exige que l'agriculture contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires saines et en eau potable propre par une production répondant aux exigences du développement durable.

Sur la base de l'art. 118 Cst., la Confédération prend dans le cadre de ses compétences des mesures afin de protéger la santé. Elle légifère pour ce faire, en vertu de l'al. 2, let. a, entre autres sur l'utilisation des denrées alimentaires. Conformément à l'art. 76, al. 3, Cst., elle légifère sur la protection des eaux (y compris les eaux qui servent à l'approvisionnement en eau potable). Conformément à l'art. 4, al. 2, let. a,

de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAI)²⁵, l'«eau destinée à la consommation humaine» est considérée comme une denrée alimentaire. En ce qui concerne la contamination par des substances étrangères telles que des pesticides ou des nitrates, la Confédération a fixé des limites maximales de résidus dont le respect implique que les denrées alimentaires, eau potable incluse, ne présentent aucun danger pour la santé. Si l'autorité d'exécution constate que les limites maximales de résidus ne sont pas respectées, elle conteste les denrées alimentaires concernées (art. 22 LDAI) et prend les mesures nécessaires (art. 5 et 36 Cst. et 34 LDAI).

Si l'initiative était mise en œuvre, il faudrait restreindre la culture des champs dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable. Dans le cas des grandes cultures, il faudra réguler la culture précédente et la présence d'adventices spontanées parmi les plantes cultivées au moyen de mesures culturales telles qu'un traitement mécanique ou des PPh, afin de limiter le dommage économique susceptible d'être causé par la concurrence des plantes. En cas de limitation de l'emploi de PPh, il faudra recourir plus souvent à des techniques culturales mécaniques, qui augmenteront cependant la formation de nitrates. Même l'agriculture biologique ne constituerait pas une alternative dans de nombreux cas, puisqu'elle aussi travaille le sol et recourt à des PPh. Les eaux souterraines et l'eau potable peuvent être protégées de manière optimale par une utilisation extensive des surfaces herbagères. Une telle réaffectation réduirait cependant la production indigène.

Art. 104, al. 3, let. a, Cst.

Le texte de l'initiative concrétise dans trois domaines la notion de PER, aujourd'hui formulée de façon ouverte: préservation de la biodiversité, production sans pesticides et effectifs d'animaux pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation.

Préservation de la biodiversité: la conservation durable des ressources naturelles, dont fait partie la biodiversité, est aujourd'hui évoquée aux art. 2, 54, 78, 104 et 104a Cst. L'art. 104 Cst. charge déjà la Confédération de veiller à ce que l'agriculture contribue à la conservation des ressources naturelles. Dans le cadre des PER, les dispositions actuelles de l'art. 70a, al. 2, LAgr exigent une part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité. La Confédération contribue à la préservation et à la promotion de la biodiversité au moyen de contributions à la biodiversité selon l'art. 73 LAgr. Sont en particulier encouragées la qualité biologique et la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité. Pour que la mise en réseau des surfaces soit assurée à long terme, des conventions d'une durée de huit ans sont passées avec les prestataires. Conformément à l'art. 70a, al. 2, let. d, LAgr, l'exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)²⁶ est un élément des PER. La préservation de la biodiversité fonctionnelle est également évoquée indirectement dans les PER à l'art. 70a, al. 2, let. e et f, LAgr (assolement régulier et protection appropriée du sol). Il est prévu d'aménager les mesures de préservation de la biodiversité de

²⁵ RS 817.0

²⁶ RS 451

manière encore plus efficace au moyen de la politique agricole à partir de 2022 (PA22+) (cf. ch. 6).

La mise en œuvre de l'initiative n'entraînerait pas de changements majeurs en matière de préservation de la biodiversité par rapport à la politique actuelle et aux mesures prévues dans la PA22+.

Production sans pesticides: avant de pouvoir être mis en circulation, les PPh et les produits biocides sont soumis à une procédure d'autorisation, au cours de laquelle les risques liés à leur utilisation pour l'homme et l'environnement sont examinés et les conditions relatives à un emploi sans risques inacceptables sont fixées (ordonnance du 12 mai 2010 sur les produits phytosanitaires [OPPh]²⁷ et ordonnance du 18 mai 2005 sur les produits biocides [OPBio]²⁸).

Les PER comprennent l'exigence d'une sélection et d'une utilisation ciblées des PPh (art. 70a, al. 2, let. g, LAgr). De plus, les contributions au système de production selon l'art. 75 LAgr et les contributions à l'utilisation efficiente des ressources selon l'art. 76 LAgr servent à encourager d'une part l'agriculture biologique en tant que tout et d'autre part les mesures spécifiques aux cultures qui visent à réduire et à mieux cibler l'utilisation des PPh. Enfin, le Conseil fédéral a, au moyen du plan d'action Produits phytosanitaires, complété les mesures de réduction des risques déjà mises en œuvre sans toutefois restreindre excessivement la protection appropriée des cultures contre les organismes nuisibles et les maladies. Il est en outre prévu de durcir les prescriptions relatives à l'utilisation des PPh dans le cadre de la PA22+, afin de réduire davantage leur impact environnemental (cf. ch. 6).

Les exigences de l'initiative vont bien au-delà des prescriptions actuelles. En cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait durcir les prescriptions relatives aux PER. Les exploitations PER devraient de manière générale renoncer à utiliser des PPh et des produits biocides. Les exploitations pratiquant l'agriculture biologique seraient aussi concernées, puisque des produits tels que l'hydroxyde de cuivre (utilisé comme fongicide), la pyrèthrine (qui agit comme insecticide) ou le phosphate de fer III (utilisé comme molluscicide) entrent dans ces catégories. Il y a lieu de partir du principe qu'en raison de cela les rendements des exploitations PER baisseront et subiront des fluctuations. Les exploitations agricoles pourraient, pendant la période de transition de huit ans, s'adapter à ces durcissements ou les contourner en renonçant aux PER. Si les agriculteurs décident de sortir du système des paiements directs, il y a lieu de s'attendre à ce qu'ils tentent de compenser la perte des paiements directs par une intensification de la production.

Effectifs d'animaux pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation: l'art. 104a, let. b, Cst. a inscrit dans la Constitution le rapport entre la production agricole et le potentiel du site. Les quantités d'éléments fertilisants utilisables dans les exploitations sont aujourd'hui régulées au moyen d'un bilan de fumure équilibré sur la base de l'art. 70a, al. 2, let. b, LAgr. Les exploitations comptant un grand nombre d'animaux cèdent un volume correspondant d'engrais de ferme aux exploitations comptant moins d'animaux pour parvenir à un bilan de fumure équilibré. Le programme de paiements directs pour la production de lait et

²⁷ RS 916.20

²⁸ RS 813.12

de viande basée sur les herbages (PLVH), fondé sur l'art. 75 LAgr, vise une part d'herbe à la ration aussi élevée que possible parallèlement à une réduction de l'utilisation d'aliments concentrés. La quantité maximale admissible d'éléments fertilisants issus d'engrais de ferme par hectare et par an est en outre fixée dans la LEaux. En vertu de l'art. 14, al. 6, LEaux, les cantons doivent réduire la quantité d'éléments fertilisants par hectare en fonction de la charge du sol en polluants, de l'altitude et des conditions topographiques. Dans le cadre de la PA22+, il est prévu de réduire la quantité maximale admissible d'éléments fertilisants issus d'engrais de ferme par hectare selon l'art. 14, al. 6, LEaux. Des mesures supplémentaires plus ciblées sont en outre prévues (cf. ch. 6).

La limitation des effectifs d'animaux au nombre pouvant être nourris avec le fourrage produit dans l'exploitation aurait pour conséquence un durcissement des PER. D'une part, la plupart des exploitations produisant des porcs, de la volaille ou des œufs seraient *de facto* exclues des paiements directs, car elles sont généralement dépendantes d'apports extérieurs de fourrages. D'autre part, la valorisation judiciaire des sous-produits de l'industrie agroalimentaire, comme le petit-lait issu de la production de fromage, s'en trouverait remise en question. De même, une partie des exploitations détenant des animaux de rente consommant des fourrages grossiers (vaches, génisses, chevaux, chèvres, moutons) seraient touchées, puisqu'elles utilisent souvent des aliments concentrés qu'elles ont achetés en plus des fourrages grossiers qu'elles ont elles-mêmes produits. Les exploitations qui achètent aujourd'hui des aliments complémentaires seraient confrontées au dilemme suivant: réduire la taille de leur cheptel ou conserver leur mode de production actuel, qui implique des apports extérieurs de fourrages, et renoncer aux paiements directs. Il pourrait s'ensuivre que les buts de l'initiative ne soient pas atteints.

Art. 104, al. 3, let. e, Cst.

Sous cette lettre, l'article exige que la Confédération ne puisse encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles que si ces activités tendent vers les buts de l'initiative, à savoir préserver la biodiversité, produire sans pesticides, n'élever qu'autant d'animaux que l'exploitation puisse affourager, renoncer à l'usage préventif des antibiotiques, et aux modes de production nécessitant l'administration régulière d'antibiotiques.

Recherche: la stratégie actuellement appliquée par la Confédération dans le domaine de la recherche tient déjà compte des aspirations des auteurs de l'initiative. Ainsi, Agroscope a défini un programme de travail de 2018 à 2021²⁹ comprenant plusieurs champs stratégiques de recherche qui répondent à ces aspirations (n° 5: Développement d'une protection phytosanitaire durable et à faibles risques; n° 6: Soutien et promotion de la santé des animaux et d'une détention conforme à leurs besoins; n° 8: Exploitation du potentiel de la biodiversité microbienne pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire; n° 9: Réduction des risques microbiens et de la résistance aux antibiotiques pour des denrées alimentaires sûres; n° 11: Optimisation des systèmes de production grâce à Smart Farming; n° 15: Protection des sols et utilisation

²⁹ Agroscope (2017) : Programme d'activité d'Agroscope 2018–2021, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR, Berne.

dans le respect du site). De plus, une grande partie des aides financières allouées par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) sous la forme de contributions et de mandats de recherche est affectée aujourd'hui déjà à des domaines dans lesquels l'initiative vise des progrès. Le contrat d'aide financière passé entre l'OFAG et l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL) aide la recherche afin que celle-ci contribue à la réalisation des divers plans d'action et stratégies définis par la Confédération (Stratégie pour le développement durable, Plan d'action Produits phytosanitaires, Stratégie nationale Antibiorésistance, Stratégie Biodiversité Suisse, Stratégie de sélection végétale et Stratégie de sélection animale).

La mise en œuvre de l'initiative aurait des conséquences considérables pour la recherche, puisque la Confédération y participe soit activement, soit par un soutien financier fort, au moyen de mandats de recherche ou de contributions. L'initiative, si elle était acceptée, limiterait dans leur orientation les aides publiques à la recherche agronomique en Suisse. On court le risque que des domaines d'investigation scientifique nouveaux ou inexplorés, mais très prometteurs s'agissant d'une production durable et tournée vers les marchés, soient abandonnés. Il ne serait alors plus possible de promouvoir la recherche sur un usage plus efficient des produits phytosanitaires.

De même, il ne serait plus possible de soutenir l'agriculture biologique par la recherche et la vulgarisation dans leur forme actuelle, étant donné que même l'agriculture biologique fait usage de produits phytosanitaires.

Vulgarisation: la question des aspirations des auteurs de l'initiative en ce qui concerne la vulgarisation agricole est importante, aussi. Cependant, l'initiative, si elle était acceptée, entraînerait des restrictions moins étendues que dans la recherche, étant donné que la vulgarisation est l'affaire des cantons et que la Confédération n'en prend pas le coût à sa charge (art. 136, al. 2, LAgr). Les restrictions porteraient sur la question de savoir comment les organisations responsables de la vulgarisation dans certains domaines et la centrale nationale de vulgarisation AGRIDEA seraient autorisées à employer les aides fédérales (art. 136, al. 3, LAgr). Relevons qu'AGRIDEA reprend aujourd'hui déjà les aspirations des auteurs de l'initiative dans un axe de sa stratégie, visant «une production efficiente et durable», dans différents domaines (p. ex. le sol, la qualité et la sécurité de la production animale, le bien-être et la santé des animaux, l'agriculture biologique, la protection des ressources, la fertilisation, la santé des végétaux et la promotion de la biodiversité).

Formation: la Confédération n'a que des compétences limitées pour agir sur le contenu de la formation. Elle ne peut mettre à disposition des ressources financières que dans des buts spécifiques (cf. en particulier le chap. 8 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)³⁰). À cet égard, les conséquences de l'initiative seraient pratiquement négligeables.

Aides à l'investissement: les dispositions en vigueur dans le domaine des améliorations structurelles favorisent une agriculture tributaire du sol. L'aide à l'investissement pour les bâtiments ruraux est accordée sur la base d'un programme déterminant de répartition des volumes, établi en fonction de la surface agricole utile

garantie à long terme et du potentiel de production. L'appréciation porte uniquement sur les surfaces agricoles utiles situées au maximum à 15 km de distance par la route du centre d'exploitation, et la répartition des volumes ne tient pas compte des contrats de prise en charge d'engrais de ferme, ce qui garantit que seules les mesures adaptées aux conditions locales bénéficient d'aides publiques. Allouées dans une perspective économique, les aides à l'investissement peuvent aussi être accordées à des fins de protection de l'environnement, comme celles destinées à promouvoir les mesures visant une production peu émettrice de polluants.

Dans l'hypothèse où l'initiative serait acceptée, seules pourraient bénéficier d'aides à l'investissement les exploitations produisant conformément aux exigences de l'initiative ou engagées dans une reconversion dans ce but ou, autrement dit, celles qui répondraient aux critères restrictifs de l'initiative ou investiraient en vue d'être éligibles aux paiements directs. Le cercle des bénéficiaires des aides à l'investissement se réduirait, dans le cas où des exploitations se détourneraient des PER. De plus, outre les restrictions imposées aux exploitations agricoles, les petites entreprises actives dans la transformation et la vente de produits agricoles ne pourraient être soutenues qu'à condition que leurs fournisseurs ne soient pas exclus des futurs paiements directs. De même, la construction et l'entretien des infrastructures (p. ex. les chemins, les équipements ou les adductions d'eau) ne pourraient bénéficier d'aides à l'investissement que si les exploitations agricoles concernées ne sont pas exclues des futurs programmes de paiements directs. S'agissant des mesures collectives, cette distinction pourrait même avoir pour effet d'interdire entièrement la réalisation et le financement de certains projets.

Art. 104, al. 3, let. g, Cst.

L'initiative prévoit d'exclure des programmes de paiements directs les exploitations agricoles qui font un usage préventif des antibiotiques ou dont le mode de production nécessite l'emploi régulier d'antibiotiques.

Les antibiotiques sont indispensables pour soigner les maladies bactériennes en médecine humaine et en médecine vétérinaire. L'usage excessif et parfois abusif d'antibiotiques en médecine humaine comme en médecine vétérinaire a engendré des résistances aux antibiotiques chez de plus en plus de bactéries. C'est pourquoi des mesures ont déjà été prises pour diminuer les médications par antibiotiques dans la médecine vétérinaire. Entre autres, la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPTh)³¹ et l'OMédV ont été adaptées. Depuis le 1^{er} avril 2016, il n'est plus autorisé de prescrire ni de remettre des médicaments contenant des substances aux propriétés antibiotiques et destinés à un usage préventif, en vue d'en constituer des réserves. La prophylaxie signifie dorénavant, au sens de l'art. 3, al. 1, let. e, OMédV, le traitement d'un animal ou d'un groupe d'animaux avant l'émergence des signes cliniques d'une maladie fin de prévenir l'apparition de cette maladie. La décision d'employer un antibiotique dans ce but est du ressort du vétérinaire, sur la base d'une évaluation vétérinaire de la situation. Le 18 novembre 2015, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie Antibiorésistance (StAR), qui s'inscrit dans la stratégie Santé 2020, et dont l'objectif prioritaire consiste à maintenir à long terme

³¹ RS 812.21

l'efficacité des antibiotiques pour la santé humaine et animale en misant sur une approche intégrative «*one health*». Celle-ci postule que l'utilisation des antibiotiques doit être considérée aussi bien par la médecine humaine que par la médecine vétérinaire, étant donné que la santé humaine et la santé animale sont étroitement liées et influent l'une sur l'autre. Les chiffres des ventes montrent que l'usage des antibiotiques diminue régulièrement en médecine vétérinaire. Il est vrai que la Confédération encourage, au moyen des contributions au système de production prévues par l'art. 75 LAgr, l'agriculture biologique, la PLVH, et le bien-être de l'animal (sorties régulières en plein air, systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux). L'usage des antibiotiques dans l'agriculture biologique n'est autorisé qu'à des fins thérapeutiques. Il est prévu de soumettre au Parlement des mesures spécifiques renforcées avec la PA 22+.

L'initiative serait mise en œuvre à l'art. 70a LAgr (conditions auxquelles l'octroi de paiements directs est soumis). Du fait de l'interdiction de l'usage préventif des antibiotiques, il faudrait accepter de plus grandes souffrances chez les animaux et un risque plus élevé de maladies. La prescription d'antibiotiques ne serait autorisée qu'à des fins thérapeutiques, une fois la maladie déclarée, ce qui pourrait entraîner dans certaines circonstances une plus forte consommation d'antibiotiques. Par ailleurs, il faudrait définir dans les dispositions d'application quels sont les modes de production qui nécessitent l'emploi régulier d'antibiotiques. A cet égard, le fait que ces antibiotiques soient effectivement employés ou non dans l'exploitation en question serait sans importance. D'après les estimations actuelles, ce sont surtout les exploitations d'élevage et les exploitations d'engraissement qui correspondraient à cette définition. Il faut s'attendre à ce qu'une partie des exploitations d'engraissement gardent leur mode de production et renoncent aux paiements directs. Par conséquent, elles ne seraient plus obligées de fournir les PER.

Art. 104, al. 4, Cst.

L'initiative exige que la Confédération surveille l'application des prescriptions concernées et les effets que celles-ci produisent, et informe régulièrement le public des résultats de cette surveillance.

En vertu des art. 178 et 179 LAgr, l'exécution de la loi relève de la compétence des cantons, à moins que cette compétence ne soit déléguée à la Confédération. Le Conseil fédéral surveille l'exécution et exerce la haute surveillance. Si des irrégularités sont constatées, la Confédération peut réduire ses contributions aux cantons ou refuser de les verser. La Confédération est chargée, en vertu de l'art. 185 LAgr, de suivre la situation de l'agriculture et d'évaluer la politique agricole. Dans le domaine des paiements directs, la haute surveillance sur l'application de la législation par les cantons est exercée en fonction d'une analyse des risques. Le budget 2019 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances³² fixe un nombre minimal de contrôles obligatoires sur la base d'une analyse des risques. L'OFAG communique annuellement, dans le Rapport agricole³³, les informations concernant aussi bien l'applica-

³² www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances

³³ www.rapportagricole.ch

tion de la législation sur les paiements directs que l'état et les résultats des évaluations. Ces dernières sont également publiées dans la base de données «Études réalisées sur mandat de la Confédération», sur www.admin.ch. Sont enregistrés dans la base de données les études, rapports et évaluations dont la réalisation a été confiée à des organismes externes par l'administration fédérale depuis le 1^{er} janvier 2010.

L'acceptation de l'initiative n'aurait de répercussion ni sur l'application de la législation, ni sur ses effets, ni sur l'information du public. Les exigences de l'initiative sont déjà satisfaites à l'heure actuelle.

Art. 197, ch. 12, disposition transitoire ad art. 104, al. 1, let. a, 3, let. a, e et g, et 4, Cst.

Si l'initiative est acceptée, elle sera appliquée compte tenu d'un délai transitoire de huit ans. Les exploitations devront mettre à profit ce laps de temps pour s'adapter. Elles seront très diversement concernées par ce délai. Les exploitations actives dans les cultures spéciales ou l'engraissement du bétail, qui ne reçoivent que peu de paiements directs et dont le revenu est réalisé en grande partie sur le marché pourront maintenir leur mode de production actuel en optant pour une stratégie sans paiements directs. Il pourra exister une marge de manœuvre à exploiter pour intensifier la production là où les critères actuels des paiements directs sont plus restrictifs que les exigences légales, s'agissant par exemple de la part minimale de surfaces de promotion de la biodiversité. Les exploitations herbagères pratiquant un élevage extensif, pourraient s'adapter à la nouvelle réalité en renonçant totalement à acheter des fourrages. Par contre, la situation pourrait être problématique pour les exploitations mixtes traditionnelles. En particulier, l'initiative pourrait entraîner une réduction de la durée d'amortissement des investissements consentis assez récemment dans l'élevage (p. ex. pour des poulaillers) et des dépréciations. En outre, il faut s'attendre, dans les régions d'élevage extensif, à ce que des investissements soient engagés dans de nouvelles étables, et que les étables existantes dans les régions d'élevage intensif soient transformées ou démontées. Les exploitations actives dans les grandes cultures s'adapteraient vraisemblablement à la nouvelle réalité pendant la période de transition, vu que les paiements directs constituent une part importante du revenu de l'entreprise dans ce genre de production. Le délai transitoire serait aussi accordé à la recherche, à la vulgarisation, la formation et aux aides à l'investissement. La réduction aux seuls objectifs fixés par l'initiative se traduirait par une perte en particulier dans la recherche, en ce qui concerne beaucoup de domaines de cette dernière.

5.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

En cas d'acceptation de l'initiative, ne seraient éligibles aux paiements directs que les exploitations agricoles qui n'utilisent pas de pesticides, réduisent leur cheptel lorsque le fourrage est insuffisant et n'emploient pas d'antibiotiques à des fins de prévention. Les effets de l'initiative dépendent du nombre des exploitations qui quitteront le système des paiements directs. Or, il est difficile d'établir des prévisions à cet égard.

Les exploitations qui resteraient dans le système des paiements directs réduiraient dans de nombreux cas leurs cheptels et leurs rendements dans la production végétale. Il s'ensuivrait que le volume des engrais de ferme diminuerait et que la diffusion d'éléments fertilisants dans l'environnement s'amoinerait. Les émissions d'ammoniac et de gaz nocifs pour le climat baisseraient dans les régions d'élevage intensif. Le risque de pollution des eaux de surface par les pesticides et les engrais diminuerait aussi. Il faudrait transférer moins d'engrais de ferme entre les régions d'élevage intensif et celles qui manquent de fertilisants (en particulier celles des grandes cultures et les régions de plaine). La baisse de la production de fertilisants par l'élevage liée à la diminution de l'utilisation des fourrages pourrait conduire à augmenter les importations d'engrais minéraux.

Les pollutions des eaux souterraines et des eaux de surfaces par les PPh de source agricole s'atténueraient, en fonction de la proportion d'exploitations bénéficiaires de paiements directs. La pollution par les PPh et les substances issues de la dégradation de ces produits baisserait progressivement. Néanmoins, l'initiative n'a aucune influence sur l'utilisation des PPh et des biocides hors de l'agriculture.

Les exploitations agricoles qui pratiquent un élevage intensif ou ne reçoivent que peu de paiements directs (par exemple les cultures spéciales) peuvent viser une forte productivité et renoncer aux paiements directs. Ces exploitations ne seraient alors plus tenues de fournir les PER, et les plafonds d'intensification de la production seraient alors fixés par la législation sur l'environnement et ses dispositions d'application. Il pourrait en résulter que la pollution ne diminuerait pas comme le veut l'initiative; celle-ci manquerait donc son but.

L'initiative aurait pour conséquence une contraction de l'offre, s'agissant des denrées alimentaires indigènes tirées de la production végétale et de la production animale, ce qui pousserait les prix à la hausse. Il faudrait importer plus de denrées alimentaires pour répondre aux besoins du pays.

L'interdiction de l'usage préventif des antibiotiques pourrait conduire les éleveurs à refuser un traitement préventif par antibiotiques, même prescrit après un examen vétérinaire, afin de ne pas être privés de paiements directs. Cela pourrait être néfaste pour la santé animale et le bien-être animal.

Du fait de l'initiative, une tendance à la compression des dépenses et du personnel pourrait s'amorcer, du côté des cantons et de la Confédération, étant donné que les mesures de protection des eaux et celles qui touchent la santé des plantes, prises par l'intermédiaire du système des paiements directs, pourraient être abandonnées.

La recherche agronomique soutenue par la Confédération devrait être réformée du fait de la réduction aux objectifs de l'initiative.

5.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

Les répercussions de l'initiative pourraient beaucoup varier selon le nombre des exploitations agricoles qui seront disposées à fournir les PER rendues plus rigoureuses par l'initiative. Celle-ci ne devrait produire d'effets positifs que pour les exploitations qui continueront de remplir les exigences relatives aux PER.

Avantages de l'initiative:

- L'initiative rassemble des idées importantes que la Confédération poursuit déjà par différentes mesures de politique agricole comme le Plan d'action PPh ou encore la StAR.
- Les insuffisances dans la réalisation des objectifs environnementaux en ce qui concerne la réduction des émissions de polluants (qualité des eaux, produits phytosanitaires, fertilisants, ammoniac) seraient atténuées et les objectifs pourraient être atteints plus vite.
- Les mesures prises dans le domaine des paiements directs s'agissant de la protection des eaux et des plantes pourraient être supprimées et le régime des paiements directs simplifié, ce qui entraînerait une diminution de la charge administrative.
- La consommation d'antibiotiques diminuerait, ce qui constituerait un progrès pour l'efficacité à long terme des antibiotiques.

Inconvénients de l'initiative:

- Tant la production animale tributaire de fourrages achetés (surtout celle du porc et de la volaille) que la production végétale subiraient en Suisse une contraction qui aurait des répercussions sur les activités en amont et en aval de l'agriculture.
- Si les habitudes de consommation restent ce qu'elles sont, la baisse de la production nationale entraînerait une augmentation des importations de denrées alimentaires. Ce qui reviendrait à se décharger d'une partie du problème sur l'étranger.
- De nombreuses mesures d'hygiène dans les étables et dans la production laitière seraient interdites, ce qui aggraverait le risque de contamination et de maladies.
- En ce qui concerne les antibiotiques, toutes les exploitations pratiquant certains modes de production seraient exclues des paiements directs, quelles que soient les quantités d'antibiotiques administrées. L'interdiction générale de l'usage préventif des antibiotiques ferait peser un risque d'augmentation des maladies animales qui sont en fait évitables. Les conséquences en seraient négatives pour le bien-être animal, la sécurité des aliments et par conséquent pour la santé humaine.
- Les exploitations les plus à même de renoncer aux PER et aux paiements directs sont celles qui pratiquent les cultures spéciales ou un élevage intensif. Or, ce sont elles qui, tout en observant les prescriptions de la loi, pourraient faire un usage accru des intrants et des antibiotiques avec les risques que cela comporte. Une telle situation irait à l'encontre des buts poursuivis par l'initiative, mais s'oppose aussi à la politique agricole actuelle comme à la politique agricole future.

5.4 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le texte de l'initiative est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. L'initiative a pour but de ne plus promouvoir certains modes de production par des paiements directs. La restriction qu'elle apporte aux paiements directs est autorisée par les règles de l'OMC sur le soutien au marché intérieur. L'initiative populaire est également compatible avec les engagements contractés par la Suisse en vertu de l'accord de libre-échange de 1972³⁴ et de l'accord agricole de 1999 avec l'UE³⁵.

6 **Train de mesures de la PA22+ comme alternative à l'initiative**

À titre d'alternative à l'initiative sur l'eau potable, le Conseil fédéral envisage d'intégrer un ensemble de mesures dans la PA22+. La procédure de consultation sur la PA22+ a été ouverte le 14 novembre 2018³⁶.

Ces mesures auront pour but, en particulier, de diminuer la quantité maximale autorisée d'engrais de ferme répandus par unité de surface, de ne plus autoriser de produit phytosanitaire présentant un risque accru pour l'environnement, et d'encourager d'une façon plus marquée, par des paiements directs, les productions sans produits phytosanitaires. Si l'on constate que malgré ces mesures, les eaux présentent de trop fortes teneurs en substances polluantes dans certaines régions, la Confédération et les cantons pourront développer des mesures spécifiques grâce à des stratégies agricoles régionales et durcir de manière ciblée la réglementation à l'échelon régional. Ces mesures répondent ainsi aux visées de l'initiative. L'ensemble de mesures proposé par le Conseil fédéral dans la PA22+ renforce la protection des écosystèmes, des eaux et de l'eau potable contre PPh et les concentrations excessives; il inclut donc cet objectif de l'initiative: s'assurer à long terme une eau potable saine. Mais contrairement à l'initiative, il le fait en préservant la liberté entrepreneuriale des exploitations. De plus, l'application de la législation sur la protection de l'environnement est renforcée dans l'agriculture. À l'inverse de l'initiative, une partie du train de mesures proposé (abaissement du plafond de la fertilisation, mesurée en unités de gros bétail-fumure) s'applique aussi aux exploitations non éligibles aux paiements directs. Cela permettra d'éviter que les exploitations se retirent du système des paiements directs afin de se soustraire aux exigences.

Représentation schématique du train de mesures proposé

³⁴ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, **RS 0.632.401**

³⁵ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles, **RS 0.916.026.81**

³⁶ www.ofag.admin.ch > Politique > Politique agricole > PA 22+

Intrants Niveau	Produits phytosanitaires	Fertilisants
National	<p>PER: interdiction des PPh présentant un risque accru pour l'environnement</p> <p>Promotion des systèmes économes en intrants par des paiements directs (p. ex. sans PPh ou avec produits de substitution)</p>	<p>Abaissement de 3 à 2,5 du plafond de gros bétail-fumure par hectare dans la Leaux</p>
Régional / local	<p>Renforcement au niveau régional ou local des mesures prises au plan national en ce qui concerne les PPh et les fertilisants, si les objectifs environnementaux ne sont pas atteints du fait des intrants agricoles. Ces mesures sont fixées conjointement par la Confédération et les cantons.</p> <p>Promotion de mesures régionales spécifiques visant à mieux préserver les ressources naturelles et s'inscrivant dans des stratégies agricoles régionales.</p>	
Application	<p>Contrôle du respect des prescriptions de la législation sur la protection des eaux dans l'agriculture, à l'échelon de l'exploitation agricole, dans le cadre du contrôle des PER.</p>	

7

Conclusions

L'initiative vise à ce que l'eau potable et les denrées alimentaires ne contiennent pas de niveaux élevés de nitrates et, comme les autres denrées alimentaires, soient exemptes de pesticides, d'antibiotiques et d'autres substances nocives, que la biodiversité soit préservée et que les apports d'éléments nutritifs dans l'air, le sol et l'eau soient réduits. Ce sont aussi les buts que poursuit le Conseil fédéral. Différentes mesures ont déjà été prises à cet effet, comme le Plan d'action Produits phytosanitaires et la StAR; le Conseil fédéral souhaite les renforcer à l'avenir. Par contre, les mesures exigées par l'initiative auraient des conséquences lointaines et inquiétantes pour une grande partie de l'agriculture suisse. D'une part, l'abandon des pesticides et l'achat de fourrages feraient diminuer la production végétale et la production animale reposant sur les fourrages dans de nombreuses exploitations éligibles aux paiements directs. D'autre part, si les exploitations agricoles abandonnent de plus en plus le système des paiements directs et ne tiennent donc plus compte des exigences liées aux PER, on court le risque que l'intensification de l'agriculture entraîne une augmentation de la pollution de l'environnement.

Vu les correspondances de contenu et de calendrier entre l'initiative et l'actuel processus concernant la PA22+, l'ensemble de mesures prévues à la place de l'initiative seront intégrées à la PA22+.

Étant donné que l'initiative entraînerait des conséquences disproportionnées sur l'agriculture et le secteur agroalimentaire, et qu'il existe avec la PA22+ un autre moyen d'atteindre les buts de l'initiative sans trop réduire la production, le Conseil fédéral propose par le présent message à l'Assemblée fédérale de recommander au peuple et aux cantons le rejet, sans contre-projet, de l'initiative populaire fédérale «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique».

