



17.023 Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous. Initiative populaire

Rapport complémentaire sur la proposition XXX
(contre-projet) à l'attention de la Commission de
l'éco-nomie et des redevances du Conseil national

Sommaire

1	Introduction.....	2
2	Proposition du CN XXX.....	2
3	Commentaire des dispositions constitutionnelles	3
4	Conclusions	7

1 Introduction

Le 15 juin 2017, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) a mené une audition au sujet de l'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous ». Elle a chargé l'administration de répondre par écrit aux questions des conseillers nationaux XXX, XXX et XXX pour la séance du 24 octobre 2017. Le conseiller national XXX a déposé un contre-projet à l'initiative le 24 octobre 2017. L'administration a été chargée de présenter un rapport sur la proposition du conseiller national XXX pour la séance de la CER-CN du 13 au 14 novembre 2017 (délai : 7 novembre 2017).

2 Proposition du CN XXX

Arrêté fédéral relatif au renforcement de la production rurale (Contre-projet à l'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous »)

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 139, al. 5, de la Constitution,
vu l'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous » déposée le 30 mars 2016,
vu le message du Conseil fédéral du 15 février 2017, arrête :

I

La Constitution est modifiée comme suit :

Art. 104 Agriculture

² En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. *[al. 2 inchangé]*

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.
- b.
- c.
- d.
- e.
- f.
- g. Elle garantit aux paysans le droit à l'utilisation, à la multiplication, à l'échange et à la commercialisation des semences.
- h. Elle peut prendre des mesures visant à renforcer la position, sur le marché, des producteurs de matières premières agricoles par rapport à celle des acteurs en amont ou en aval.
- i. Elle peut renforcer les échanges directs entre paysans et consommateurs ainsi que les structures de transformation, de stockage et de commercialisation régionales.
- j. Elle veille à ce que les salariés agricoles bénéficient de conditions de travail qui soient conformes à celles pratiquées dans la région et dans le secteur en question.
- k. Elle proscrit l'emploi, dans l'agriculture, des plantes et des animaux génétiquement modifiés.

II

Le présent contre-projet sera soumis au vote du peuple et des cantons. Il sera soumis au vote en même temps que l'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous », si cette initiative n'est pas retirée, selon la procédure prévue à l'art. 139b de la Constitution.

3 Commentaire des dispositions constitutionnelles

Ci-après, les dispositions constitutionnelles selon la proposition XXX sont commentées individuellement et évaluées du point de vue de l'OFAG.

g. Elle garantit aux paysans le droit à l'utilisation, à la multiplication, à l'échange et à la commercialisation des semences.

La nouvelle disposition exige que la Confédération garantisse aux paysans le droit d'utiliser, de multiplier, d'échanger et de commercialiser des semences. Comme ces droits sont aujourd'hui limités, il est permis de partir de l'idée que les droits à l'utilisation, à la multiplication, à l'échange et à la commercialisation des semences devront à l'avenir être garantis de manière illimitée.

Les art. 159a et 160 LAgr permettent à la Confédération d'édicter des prescriptions sur la mise en circulation de matériel de multiplication et de soumettre les producteurs à une homologation obligatoire. Les prescriptions en vigueur visent à garantir que le matériel de multiplication certifié possède l'identité variétale et soit de grande qualité et que la traçabilité soit assurée. Les prescriptions du droit sur les semences portent sur la mise en circulation de matériel de multiplication. Autrement dit, il est possible de produire du matériel de multiplication destiné à son usage propre, sans que les dispositions précitées soient remplies. Outre les prescriptions du droit sur les semences, des droits de propriété intellectuelle peuvent aussi restreindre la production et la mise en circulation de matériel de multiplication. Grâce au privilège de l'agriculteur, les agriculteurs peuvent multiplier le matériel de multiplication d'espèces déterminées dans leur propre exploitation, même quand ledit matériel est grevé de droits de protection. Dans la pratique, le privilège de l'agriculteur est à peine utilisé en Suisse, car le matériel certifié offre des avantages décisifs en termes de qualité et de sécurité des rendements et est exigé par de nombreux acquéreurs dans le cadre de la production sous contrat. D'un point de vue global, la protection des variétés peut présenter des inconvénients pour l'agriculture (coûts élevés des semences, dépendance vis-à-vis des fournisseurs, variétés hybrides ne convenant pas comme cultures suivantes, etc.). Grâce au pouvoir d'achat élevé et au privilège de l'agriculteur, la législation suisse sur la protection des variétés n'implique cependant pas d'inconvénients majeurs pour les agriculteurs.

La protection des variétés et de l'innovation dans le domaine des semences est un moteur important pour la sélection végétale privée. Sans possibilité de protection, les investissements privés dans la sélection végétale en Suisse présenteraient peu d'intérêt. De nombreuses PME actives dans le domaine des semences verraient de ce fait leur existence menacée. De plus, l'agriculture suisse dépend de l'importation de semences modernes. Si les agriculteurs suisses avaient la possibilité de multiplier et de commercialiser librement en Suisse les variétés protégées à l'étranger, les producteurs de semences étrangers ne seraient plus guère disposés à mettre leurs nouvelles sélections végétales sur le marché suisse. De plus, la Convention de l'UPOV et l'Accord sur les ADPIC contiennent respectivement des prescriptions relatives à la protection des droits de propriété intellectuelle sur des variétés végétales et des prescriptions relatives aux innovations dans le domaine de la protection phytosanitaire ainsi qu'aux dérogations permises. Une mise en œuvre fidèle à la lettre de la nouvelle disposition constitutionnelle entraînerait la violation des obligations de la Suisse qui découlent de la Convention de l'UPOV et de l'Accord sur les ADPIC. La nouvelle disposition constitutionnelle nuirait donc tant à la sélection végétale indigène qu'à l'accès aux importations de semences. La disponibilité de variétés novatrices et adaptées aux spécificités suisses ne serait ainsi plus garantie, tandis que la productivité et le succès économique de l'agriculture suisse se trouveraient fragilisés.

Bilan : Grâce au privilège de l'agriculteur, le droit actuel permet déjà aux agriculteurs suisses de multiplier des semences dans leur propre exploitation, mais ils font à peine usage de cette possibilité. La disposition proposée vise une problématique globale dont l'importance est secondaire en Suisse. Elle violerait en outre des conventions internationales. Par ailleurs, elle mettrait en danger la disponibilité de variétés de grande qualité et causerait ainsi du tort à l'agriculture suisse. Enfin, elle nuirait à l'attrait de la Suisse pour la sélection de semences.

h. Elle peut prendre des mesures visant à renforcer la position, sur le marché, des producteurs de matières premières agricoles par rapport à celle des acteurs en amont ou en aval.

La nouvelle disposition inscrirait dans la Constitution la compétence de la Confédération d'améliorer, par le biais de mesures étatiques, la position sur le marché des producteurs agricoles dans les négociations avec les acteurs en amont et en aval. La Confédération pourrait adopter une approche plus interventionniste qu'aujourd'hui en faveur des agriculteurs dans la concurrence entre les divers acteurs du marché.

Les marchés agricoles se caractérisent généralement par un déséquilibre entre le nombre élevé de producteurs et celui faible des acquéreurs et des transformateurs ; de plus, les producteurs se procurent leurs intrants auprès d'un nombre relativement petit de vendeurs. Le fait que les niveaux situés en amont et en aval ont été en partie soumis à un processus de concentration considérablement plus fort que le secteur agricole en raison de la concurrence internationale et des effets d'échelle a contribué à cette situation. Au vu de la taille du pays, cette structure oligopolistique est plus marquée en Suisse qu'en Allemagne par exemple et est susceptible d'engendrer des désavantages pour les producteurs, notamment dans la négociation de prix avec des partenaires commerciaux. Les agriculteurs participent toutefois, par le biais de leurs organisations, directement ou indirectement à certaines organisations puissantes en Suisse.

C'est en général aux acteurs du marché qu'il appartient de négocier. Aujourd'hui déjà, la Confédération peut prendre des mesures pour soutenir les producteurs agricoles dans le cadre de négociations sur les marchés :

- Afin de renforcer davantage la position de négociation de l'agriculture et éviter que les mesures d'entraide des organisations des producteurs ou des branches concernées soient contournées, la Confédération est habilitée, en vertu des art. 8 et 9 LAgr, à étendre l'obligation de verser des contributions aux non-membres. Conformément à l'art. 8, al. 1^{bis}, LAgr, les interprofessions sont autorisées à élaborer des contrats-types. Aussi, dans le secteur du lait, le Conseil fédéral peut, selon l'art. 37 LAgr, déclarer, à la demande d'une interprofession, le contrat-type de force obligatoire générale, à tous les échelons de l'achat et de la vente de lait cru. Lorsqu'une interprofession du secteur laitier ne parvient pas à s'accorder sur un contrat-type, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions provisoires concernant l'achat et la vente de lait cru.
- Sur la base de l'art. 27 LAgr, la Confédération relève et publie les prix des diverses catégories de produits chez les producteurs, chez les transformateurs et dans le commerce de détail. Les données ainsi recueillies doivent fournir aux acteurs concernés des informations utiles sur les tendances et les mécanismes du marché. La Confédération fait déjà tout son possible, par le truchement du secteur Observation du marché de l'OFAG, pour accroître de façon impartiale la transparence des marchés pour les produits et les moyens de production agricoles. Le 16 septembre 2016, le Conseil fédéral a étendu le champ d'application de l'ordonnance sur l'observation du marché dans le domaine de l'agriculture aux moyens de production agricoles.
- Pour le bon fonctionnement des marchés, il est important pour les producteurs d'être informés au mieux des prix négociés au sein de la branche. Les prix indicatifs visent à atteindre cet objectif. La fixation de prix indicatifs est subordonnée aux conditions suivantes, définies à l'art. 8a LAgr : ils doivent être négociés verticalement au sein d'une branche par les représentants des acquéreurs et fournisseurs ; ils doivent être modulés selon des niveaux de qualité et ne doivent en aucun cas être fixés pour les prix à la consommation, mais uniquement pour les prix intermédiaires.
- Enfin, l'art. 96 Cst. restreint le pouvoir de marché en permettant à la Confédération de légiférer contre les conséquences sociales et économiques dommageables des cartels et des autres formes de limitation de la concurrence.

Bilan : Il ressort des dispositions légales existantes que la Confédération peut déjà, sur la base constitutionnelle en vigueur, prendre des mesures pour améliorer la position de négociation des producteurs agricoles vis-à-vis de partenaires commerciaux. La position de faiblesse des agriculteurs est un problème mondial, parfois plus accentué dans les petits pays comme la Suisse où l'agriculture, compte tenu de la taille restreinte du marché compte un petit nombre de fournisseurs et d'acquéreurs. La nouvelle disposition constitutionnelle proposée n'apporterait toutefois aucune marge de manœuvre

supplémentaire au législateur. On peut s'interroger sur la question de savoir si les interventions de l'État permettent réellement d'améliorer la position structurelle des producteurs agricoles sans engendrer des distorsions indésirables du marché.

i. Elle peut renforcer les échanges directs entre paysans et consommateurs ainsi que les structures de transformation, de stockage et de commercialisation régionales.

La nouvelle disposition constitutionnelle donnerait à la Confédération la possibilité d'offrir un soutien accru à la vente directe dans l'agriculture et aux structures nécessaires à cet effet. La Confédération peut aujourd'hui déjà soutenir la commercialisation de produits agricoles en vue d'accroître la création de valeur dans l'agriculture. Il s'agit notamment de :

- mesures de promotion de la transformation et la commercialisation de produits régionaux dans le cadre de projets en faveur du développement régional (art. 93, al. 1, let. c, LAgr),
- mesures collectives de producteurs avec des transformateurs ou de commerçants ainsi qu'avec des consommateurs qui contribuent à la création de valeur ajoutée et à l'amélioration ou à la garantie de la qualité et de la durabilité (art. 11 LAgr),
- soutien subsidiaire de la promotion des ventes de produits régionaux (art. 12 LAgr),
- mesures d'améliorations structurelles pour des bâtiments et des installations affectés à la transformation, au stockage et à la commercialisation de produits agricoles régionaux (art. 87 LAgr).

Bilan : Aujourd'hui déjà, la Confédération dispose, sur la base constitutionnelle en vigueur, de divers instruments lui permettant de soutenir efficacement la vente directe. La nouvelle disposition n'apporterait aucune marge de manœuvre supplémentaire au législateur. Il faut examiner d'un œil critique les mesures qui vont au-delà du soutien actuel, parce qu'elles sont susceptibles d'engendrer des distorsions de concurrence, qu'elles ne constituent pas une tâche prioritaire de l'État (en principe aucune défaillance du marché) et qu'elles pourraient désavantager les acteurs non agricoles (p. ex. entreprises artisanales). À cela s'ajoute le fait que les progrès technologiques, notamment la numérisation, induisent de nouvelles opportunités de commercialisation dans le secteur privé. Les relations B2C (« business to consumer ») en particulier pourront en profiter de manière croissante.

j. Elle veille à ce que les salariés agricoles bénéficient de conditions de travail qui soient conformes à celles pratiquées dans la région et dans le secteur en question.

La nouvelle disposition constitutionnelle vise à améliorer les conditions de travail des salariés agricoles en garantissant que les conditions de travail usuelles dans la branche et la localité s'appliquent à tous les salariés. Le rôle que la Confédération est appelée à jouer (elle doit « veiller à ce que ») reste flou.

L'agriculture n'est pas soumise à la loi sur le travail (LTr), le champ d'application de cette dernière se limitant à l'industrie, à l'artisanat et au commerce. La protection des salariés agricoles dans le cadre du droit du travail (p. ex. conditions et horaires de travail) est réglementée dans les contrats-types cantonaux de travail (CTT). Le coût de la vie varie fortement d'un canton à l'autre, en particulier entre les cantons urbains et les cantons ruraux. C'est surtout à cause de ces considérations que les interventions demandant l'uniformisation des normes à l'échelle nationale ont échoué par le passé¹.

Des directives salariales, qui n'ont toutefois pas de caractère contraignant, sont convenues chaque année par l'Union suisse des paysans, l'Union suisse des paysannes et des femmes rurales ainsi que la Communauté de travail des Associations professionnelles d'employés agricoles. Certains CTT fixent des conditions salariales bien précises, tandis que d'autres renvoient aux recommandations de l'Union suisse des paysans. La réglementation des conditions et des horaires dans des contrats-types de travail cantonaux correspond au système fédéral suisse et au principe de la subsidiarité défini à l'art. 5a Cst. En vertu de l'art. 360a de la loi fédérale complétant le Code civil suisse, un contrat-type

¹01.3315 Motion Grobet ; 01.449 Initiative parlementaire Dupraz ; 03.3002 Motion CER CN ; 10.3677 Motion Tschümperlin ; 14.308 Initiative cantonale Genève

de travail fixant des salaires minimaux ne peut être édicté que sur proposition de la commission tripartite (visée à l'art. 360b CO) à condition que les salaires fassent l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée. De plus, la loi fédérale sur le travail au noir (LTN) s'applique aussi à l'agriculture. En vertu de son art. 13, outre les mesures pénales, il est possible, en cas de condamnation entrée en force d'un employeur pour cause de non-respect important ou répété des obligations, de diminuer de manière appropriée, pour cinq ans au plus, les paiements directs.

Bilan : Les situations et les exigences en matière de salaires et d'horaires de travail varient dans le secteur de l'agriculture en fonction des régions, des secteurs économiques et des branches. Dans l'agriculture, les variations saisonnières et les conditions climatiques imposent par exemple des horaires de travail plus étendus par rapport à ce qui est usuel dans les autres branches économiques. La protection des salariés agricoles dans le droit du travail, ainsi que le contrôle du respect des CTT relèvent aujourd'hui de la sphère de compétence des cantons. La disposition constitutionnelle proposée maintient le système actuel avec des salaires et des conditions de travail différents selon les régions. Une fonction de surveillance par la Confédération fait donc peu de sens.

k. Elle proscriit l'emploi, dans l'agriculture, des plantes et des animaux génétiquement modifiés.

La nouvelle disposition légale exige que la Confédération proscrive l'emploi d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture. Les autres secteurs économiques ne seraient pas concernés par une telle interdiction des OGM.

L'art. 120 Cst. règle l'utilisation du génie génétique dans le domaine non humain. Il s'abstient de l'interdire de manière générale, mais permet d'édicter des prescriptions spécifiques. La culture d'OGM est actuellement interdite en Suisse ; seule exception : la culture à des fins de recherche. Le moratoire sur le génie génétique, que le Parlement a déjà prolongé à deux reprises, sera maintenant prolongé de quatre ans. Ce moratoire interdit la culture en Suisse de végétaux définis comme OGM selon les dispositions de la loi du 21 mars 2003 sur le génie génétique (LGG). L'émergence de nouvelles technologies de sélection (p. ex. le « genome editing ») rend plus difficile l'interprétation et l'application de la loi, car ces plantes ne peuvent parfois pas être distinguées de végétaux obtenus par sélection conventionnelle. Le moratoire n'interdit pas l'utilisation de produits phytosanitaires, d'engrais et d'aliments pour animaux homologués contenant des OGM ; la demande est cependant inexistante en Suisse.

Parallèlement à la prolongation du moratoire, un monitoring de l'environnement quant aux effets potentiels d'organismes génétiquement modifiés est mis en place et des mesures administratives détaillées en cas d'infraction à la loi sur le génie génétique sont définies. La prolongation du moratoire jusqu'en 2021 vise à permettre un débat de fond objectif quant à la possibilité d'utiliser dans l'avenir des OGM dans l'agriculture suisse. Ce débat ne doit pas se limiter à des considérations de biosécurité, mais doit inclure également des points de vue socio-économiques, moraux et éthiques ainsi que de politique agricole.

Le régime d'étiquetage obligatoire en Suisse et en Europe pour les produits issus du génie génétique permet en outre à chaque acteur de la branche, au négoce ainsi qu'aux consommateurs de proposer ou d'acheter des denrées alimentaires exemptes d'OGM. Les règles existantes le permettent depuis des années et le garantiront également à long terme. Un système interdisant des produits qui ne se distinguent que de par le processus de fabrication d'autres produits autorisés est en outre vulnérable à la fraude et pourrait encore être vu au niveau international comme une distorsion induite de la concurrence, ce qui pourrait mener à la constitution d'un panel de règlement de litige à l'OMC.

Bilan : Une interdiction des OGM comme l'exige la disposition constitutionnelle proposée mènerait à l'interdiction de méthodes de sélection modernes dans un domaine particulier sans examen préalable et éventuellement à des violations d'obligations internationales de la Suisse. Il ne serait par exemple plus possible de développer de futures technologies fondées sur des mutations transgéniques. En cas d'interdiction générale, le risque est réel que le potentiel d'innovation de la Suisse en matière de sélection et de culture subisse un dommage durable et que l'attrait de la place économique diminue pour les entreprises innovantes, de même que pour l'agriculture. En outre, la question quant à la façon

d'utiliser les nouvelles technologies de sélection resterait ouverte. Enfin, il en résulterait dans la Constitution fédérale une contradiction avec l'art. 120.

4 Conclusions

Le présent contre-projet à l'initiative « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous » vise dans l'ensemble un renforcement de la protection par l'État des petites exploitations ainsi qu'une agriculture nettement moins dépendante des mécanismes du marché. Il demande davantage d'interventions de l'État, qu'il s'agisse des méthodes de production agricole, des canaux de distribution ou de la formation des prix sur les marchés agricoles.

Il convient d'examiner d'un œil critique le contre-projet proposé pour les raisons suivantes :

- Ce document aborde des problèmes qui, même s'ils sont importants à l'échelle mondiale (droits en matière de semences, etc.), n'occupent pas une place centrale en Suisse et ne justifient donc pas une modification de la Constitution.
- Les revendications du contre-projet sont déjà en majeure partie satisfaites (promotion de la vente directe, consolidation de la position sur le marché des producteurs agricoles, moratoire sur les OGM, etc.).
- Les mesures supplémentaires réclamées par le contre-projet entraîneraient de nouvelles réglementations et interventions de l'État sur le marché. Les agriculteurs assumeraient alors moins de responsabilités et leur liberté entrepreneuriale serait encore plus restreinte, ce qui ne ferait qu'affaiblir l'agriculture suisse sur le long terme.

Le 1^{er} novembre 2017, le Conseil fédéral a défini dans la *Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole* les lignes de force stratégiques de la politique agricole à partir de 2022 et les a approuvées à l'intention du Parlement. Il est notamment prévu que l'agriculture et le secteur agroalimentaire bénéficient à l'avenir d'une plus grande liberté entrepreneuriale et endossent davantage de responsabilités. Ces objectifs impliquent d'une manière générale une diminution des interventions de l'État, en particulier de la régulation du marché par les pouvoirs publics. Or, le présent contre-projet est contraire à cette orientation.