

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



15.050 n Pour la sécurité alimentaire. Initiative populaire Contre-projet et prolongation du délai de traitement

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 3 novembre 2016

Réunie les 28 juin, 29 août, 13 octobre et 3 novembre 2016, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats a procédé à l'examen préalable de l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire », déposée le 8 juillet 2014. Le 3 novembre 2016, elle a décidé d'opposer un contre-projet direct à cette initiative.

Propositions de la commission

La commission propose, par 8 voix contre 4 et 1 abstention, d'approuver le contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » présenté ci-après.

La minorité (Noser, Fetz, Minder, Zanetti Roberto) propose de ne pas entrer en matière sur le contre-projet.

En vertu de l'art. 105, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10), la commission propose en outre de prolonger d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 8 janvier 2018, le délai imparti pour le traitement de l'initiative populaire.

Rapporteur : Baumann

Pour la commission :
Le président

Martin Schmid

Contenu du rapport

- 1 Situation initiale
- 2 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 3 Autres initiatives populaires concernant les secteurs agricole et agroalimentaire



- 4 Travaux de la commission
- 5 Consultation éventuelle sur le contre-projet de la commission du Conseil des Etats
- 6 Considérations de la commission
- 7 Arguments de la minorité (ne pas entrer en matière sur le contre-projet)
- 8 Texte et commentaires du contre-projet
- 9 Prolongation de délai



1 Situation initiale

1.1 Objectifs de l'initiative

Déposée le 8 juillet 2014, munie de 147 812 signatures valables, l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » exige de la Confédération qu'elle prenne des mesures efficaces afin de renforcer l'approvisionnement de la population avec des denrées alimentaires issues d'une production indigène diversifiée et durable. Ses auteurs proposent d'insérer à cette fin dans la Constitution fédérale (Cst.) un nouvel art. 104a (Sécurité alimentaire). La nouvelle disposition constitutionnelle porte en outre sur la prise de mesures visant à réduire la perte des terres cultivées et à mettre en œuvre une stratégie de qualité. Elle prévoit par ailleurs que la Confédération veille à maintenir une charge administrative basse pour l'agriculture et à garantir une sécurité adéquate au niveau des investissements. Pour permettre la réalisation de ces objectifs, le comité d'initiative réclame des mesures étatiques sur son site Internet¹, dont le maintien de la protection douanière pour les produits agricoles et une juste rémunération des prestations non commercialisables.

L'initiative « Pour la sécurité alimentaire » a la teneur suivante² :

Art. 104a Sécurité alimentaire

¹ La Confédération renforce l'approvisionnement de la population avec des denrées alimentaires issues d'une production indigène diversifiée et durable ; à cet effet, elle prend des mesures efficaces notamment contre la perte des terres cultivées, y compris des surfaces d'estivage, et pour la mise en œuvre d'une stratégie de qualité.

² Elle veille à maintenir une charge administrative basse pour l'agriculture et à garantir la sécurité du droit, ainsi qu'une sécurité adéquate au niveau des investissements.

Art. 197, ch. 11³

11. Disposition transitoire ad art. 104a (Sécurité alimentaire)

Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale des dispositions légales correspondant à l'art. 104a au plus tard deux ans après l'acceptation de celui-ci par le peuple et les cantons.

1.2 Message du Conseil fédéral

Dans son message du 24 juin 2015⁴, le Conseil fédéral propose au Parlement de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire ».

¹ www.securitealimentaire.ch/fr

² FF 2014 935

³ La Chancellerie fédérale décidera de la numérotation définitive de cette disposition transitoire après la votation populaire.

⁴ FF 2015 5273 ss.



Premièrement, le Conseil fédéral considère que l'actuel art. 104 Cst. bénéficie d'un large consensus politique : il constitue une solide base pour que la production agricole puisse contribuer substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population et fournir en parallèle d'autres prestations en faveur de la société (multifonctionnalité)⁵. Deuxièmement, selon le Conseil fédéral, le niveau de sécurité alimentaire de la Suisse est très élevé : les denrées alimentaires sont disponibles en permanence en quantités suffisantes, d'une très grande qualité sanitaire, et le consommateur a la possibilité d'acquérir ces produits alimentaires ; en outre, la Suisse réunit les meilleures conditions pour relever les défis à venir et pour que la sécurité alimentaire soit garantie également à l'avenir. Troisièmement, le Conseil fédéral est d'avis que la politique agricole actuelle de la Confédération soutient déjà fortement la production agricole indigène : cette dernière bénéficie chaque année de subventions fédérales pour un montant de près de 3,8 milliards de francs et elle est protégée de la concurrence étrangère par une forte protection douanière. Le Conseil fédéral constate par ailleurs que l'agriculture suisse n'a cessé d'augmenter sa production, laquelle a atteint un niveau record en moyenne de ces trois dernières années.

Pour le Conseil fédéral, la protection des terres cultivées est déjà suffisamment garantie par l'art. 75 Cst. Le législateur a amélioré la protection des terres cultivées dans le cadre de la première étape de la récente révision de la loi sur l'aménagement du territoire et le Conseil fédéral a l'intention de la renforcer encore au moyen des instruments de l'aménagement du territoire.

En conclusion, le Conseil fédéral estime que l'initiative est unilatérale et déséquilibrée, puisqu'elle se focalise trop sur la production indigène. La sécurité alimentaire doit également tenir compte des secteurs en amont et en aval, de l'accès aux marchés agricoles internationaux et, plus généralement, de la façon dont les consommateurs utilisent les denrées alimentaires. Or, l'initiative ignore ces divers liens de causalité, souligne le Conseil fédéral. Quant aux autres exigences formulées dans l'initiative, elles présentent des points de convergence avec certains principes constitutionnels existants. Selon le Conseil fédéral, il n'est dès lors nul besoin de compléter la Constitution.

1.3 Contre-projet prévu à l'origine par le Conseil fédéral

A l'origine, le Conseil fédéral avait prévu d'opposer à l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » un contre-projet direct modifiant la Constitution, dont la teneur aurait été la suivante⁶ :

⁵ Cf. FF 2015 5273 ss.

⁶ Projet et rapport explicatif du 14.1.2015 concernant le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative populaire fédérale « Pour la sécurité alimentaire »



Art. 102a Sécurité alimentaire

En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée les conditions-cadre qui soutiennent la durabilité et favorisent :

- a. la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ;
- b. une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources naturelles de manière efficiente ;
- c. une agriculture et un secteur agroalimentaire compétitifs ;
- d. l'accès aux marchés agricoles internationaux ;
- e. une consommation des denrées alimentaires qui préserve les ressources naturelles.

Ce contre-projet reprenait la revendication de base de la sécurité alimentaire et reconnaissait la contribution de la production suisse en l'intégrant dans un concept global que le Conseil fédéral estimait exhaustif et cohérent. Ce concept mettait l'accent sur une production indigène durable ainsi que sur les bases de production (en particulier les terres agricoles), la compétitivité de la chaîne de valeur ajoutée, les importations de denrées alimentaires et une consommation qui préserve les ressources naturelles. Il est ressorti de la consultation que la sécurité alimentaire revêtait une grande importance⁷. L'initiative « Pour la sécurité alimentaire » n'en a pas moins été expressément rejetée par de nombreux milieux consultés. La proposition de contre-projet direct du Conseil fédéral n'a pas non plus rallié la majorité.

Certains cantons ainsi que la grande majorité des partis, des milieux paysans et des organisations économiques et environnementales se sont en effet opposés – pour des raisons différentes – à l'idée d'un contre-projet direct. Si la vaste notion de sécurité alimentaire soumise par le Conseil fédéral était en principe assez largement soutenue quant au fond, son inscription dans la Constitution a néanmoins été majoritairement rejetée, l'argument invoqué étant que la base constitutionnelle en vigueur contenait déjà les dispositions nécessaires. Certains cantons et organisations ont appuyé le contre-projet direct sur le principe, tout en demandant toutefois qu'il soit remanié pour répondre à la principale préoccupation de l'initiative, à savoir un renforcement de la production nationale.

En conséquence, le Conseil fédéral a recommandé, dans le message à l'intention du Parlement, de rejeter l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » sans lui opposer de contre-projet direct.

2 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Désigné conseil prioritaire, le Conseil national a examiné l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » le 9 mars 2016⁸. Contre l'avis de la majorité de sa Commission de l'économie et des redevances, il a décidé, par 91 voix contre 83 et 19 abstentions, de recommander l'acceptation de l'initiative. L'idée d'opposer à cette dernière un contre-projet direct ou indirect n'a été débattue ni au sein de la commission, ni au sein du conseil.

Devant le Conseil national, les partisans de l'initiative ont indiqué que le taux net d'auto-approvisionnement de la Suisse n'avait cessé de chuter au fil des ans, que l'agriculture devrait faire

⁷ [Communiqué de presse du Conseil fédéral](#) du 29.4.2015 et rapport du 24.6.2015 sur les résultats de la consultation

⁸ BO 2016 N 244 et BO 2016 N 275 (suite)



face, ces prochaines années, à des défis énormes au vu l'évolution internationale et que les perspectives qui s'offraient à l'agriculture suisse n'étaient pas particulièrement bonnes. Et de souligner que, dans ce contexte, il fallait se féliciter que les auteurs de l'initiative veuillent compléter et consolider les dispositions constitutionnelles en vigueur. Certains orateurs ont explicitement réclamé un soutien accru de l'Etat à la production suisse afin de réduire le volume des importations. Les partisans de l'initiative ont affirmé qu'il y avait un réel besoin, de la part de la population, d'être approvisionnée en denrées alimentaires indigènes issues d'une production diversifiée et durable, et que l'initiative répondait à ce besoin. Une initiative qu'il faut comprendre, ont-ils ajouté, comme un acte de foi envers l'espace de production helvétique et une manifestation de solidarité à l'égard de l'agriculture suisse.

Vu les défis qui se posent actuellement, il est important de donner des perspectives claires à l'agriculture suisse, ont-ils poursuivi, afin de garantir que les générations futures seront elles aussi disposées à reprendre une activité dans l'agriculture.

Certains députés favorables à l'initiative ont également indiqué, lors du débat au Conseil national, qu'il fallait corriger les effets négatifs, à leurs yeux, de la politique agricole 2014-2017 (dans le domaine des contributions à la qualité du paysage, notamment) ; or, l'initiative pourrait contribuer à cette amélioration, puisqu'elle met l'accent sur les prestations importantes pour le public, à savoir l'entretien des terres cultivées et la production indigène de denrées alimentaires de grande qualité.

La minorité du Conseil national a estimé que l'utilité du nouvel article constitutionnel 104a proposé par l'initiative n'apparaissait pas clairement. Selon elle, les notions de sécurité alimentaire, de production durable et de protection des terres cultivées sont déjà suffisamment prises en considération dans la Constitution et ont été traduites dans la loi. Elle a avancé que, avec la révision de la loi sur l'agriculture et de la loi sur l'aménagement du territoire, d'importantes décisions avaient été prises ces dernières années concernant le développement de la politique agricole et l'amélioration de la protection des terres cultivées. Pour la minorité, l'initiative est superflue et elle suscite des attentes auxquelles on ne peut pas répondre.

La production agricole suisse est déjà l'une des plus intensives au monde, a-t-elle ajouté, et une augmentation du taux d'auto-alimentation, qui est actuellement de plus de 60 %, s'accompagnerait nécessairement d'effets négatifs sur l'environnement. Parallèlement, le niveau du taux d'auto-alimentation illustre bien le fait que la Suisse ne peut pas s'en sortir sans importations, raison pour laquelle, a souligné la minorité, on ne peut pas et on ne doit pas confondre sécurité alimentaire et production indigène.

Par ailleurs, la minorité a estimé que l'initiative ne contribuait ni à accroître la sécurité du droit, ni à améliorer la protection des investissements. Au contraire, en raison de sa formulation vague, elle risquerait de provoquer un nouveau débat de longue haleine autour de la question de l'orientation de la politique agricole et de bouleverser l'équilibre des intérêts (entre les régions de montagne et les régions de plaine, par exemple) en matière agricole.

3 Autres initiatives populaires concernant les secteurs agricole et agroalimentaire

Depuis novembre 2015, trois autres initiatives populaires concernant les secteurs agricole et agroalimentaire ont abouti. Deux d'entre elles présentent des éléments communs avec l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire ».



Déposée le 26 novembre 2015, l'initiative populaire « Pour des denrées alimentaires saines et produites dans des conditions équitables et écologiques (**initiative pour des aliments équitables**) »⁹ met l'accent sur la création d'un marché pour des denrées alimentaires produites de manière durable : il faudrait accorder un avantage commercial aux marchandises provenant d'exploitations paysannes, faisant l'objet d'un commerce équitable et conformes à la production régionale et saisonnière. L'initiative exige que les denrées alimentaires importées et celles qui sont produites en Suisse répondent aux mêmes normes de développement durable, et propose une réduction des droits de douane pour les marchandises d'importation produites de manière particulièrement durable. Elle demande en outre que soit inscrit dans la Constitution le principe de l'endiguement du gaspillage alimentaire.

Déposée le 30 mars 2016, l'initiative populaire « **Pour la souveraineté alimentaire**. L'agriculture nous concerne toutes et tous »¹⁰ vise, à l'instar de l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire », à augmenter, grâce aux interventions de l'Etat, les prix de production et par là même la production indigène, le revenu agricole ainsi que la qualité des produits proposés sur les marchés suisses. Le texte de l'initiative porte sur de nombreuses mesures nécessaires à cet effet, dont la régulation des importations à l'aide de droits de douane, l'interdiction du recours à des organismes génétiquement modifiés et l'harmonisation des conditions de travail, sur le plan fédéral, pour les salariés agricoles.

Enfin, déposée le 23 mars 2016, l'initiative populaire « Pour la dignité des animaux de rente agricoles (**initiative pour les vaches à cornes**) »¹¹ demande que les détenteurs de vaches, de taureaux reproducteurs, de chèvres et de boucs reproducteurs soient soutenus financièrement tant que ces animaux portent leurs cornes. Elle ne présente aucun point commun direct avec les trois autres initiatives populaires et, contrairement à elles, ne porte que sur un objectif.

Le Conseil fédéral a déjà examiné les trois initiatives. Il proposera au Parlement de recommander leur rejet sans leur opposer de contre-projet¹². Il a déjà publié son message concernant l'initiative pour des aliments équitables¹³ et adoptera vraisemblablement les messages relatifs aux deux autres initiatives au mois de février 2017.

4 Travaux de la commission

La commission du Conseil des Etats s'est penchée une première fois sur l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » le 28 juin 2016¹⁴. Elle a alors décidé que, avant de poursuivre ses travaux, elle se forgerait une vue d'ensemble des initiatives populaires pendantes dans les domaines agricole et agroalimentaire (cf. ch. 3), souhaitant examiner s'il serait possible de les coordonner, et de quelle manière – du point de vue du calendrier notamment. La commission a en outre chargé l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) de lui remettre un rapport présentant plus précisément les conséquences que pourrait avoir une acceptation de l'initiative populaire « Pour la sécurité

⁹ Aboutissement le 8.12.2015, FF **2015** 8527

¹⁰ Aboutissement le 25.4.2016, FF **2016** 3567

¹¹ Aboutissement le 12.4.2016, FF **2016** 3293

¹² Communiqués de presse du Conseil fédéral du 24.2.2016 concernant l'[initiative pour des aliments équitables](#), du 22.6.2016 concernant l'[initiative « Pour la souveraineté alimentaire »](#) et du 22.6.2016 concernant l'[initiative pour les vaches à cornes](#)

¹³ Message du Conseil fédéral du 26.10.2016

¹⁴ Cf. [communiqué de presse](#) de la CER-E du 29.6.2016



alimentaire » sur l'aménagement du territoire et la répartition des ressources financières dans le domaine de l'agriculture.

Le 29 août 2016, la commission a entendu des représentants du comité d'initiative et de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, avant de mener une deuxième discussion sur l'initiative¹⁵. Par 11 voix contre 0 et 2 abstentions, elle a alors décidé d'examiner l'éventualité consistant à opposer un contre-projet direct à l'initiative et a chargé l'OFAG de lui soumettre plusieurs options.

Le 13 octobre 2016, la commission a poursuivi ses travaux en se fondant sur les options entre-temps élaborées par l'OFAG ; par 8 voix contre 4, elle a décidé d'entrer en matière sur un contre-projet¹⁶. Elle a défini les grandes lignes du contre-projet en question et a chargé son secrétariat d'établir, en collaboration avec l'administration, un projet de rapport comportant le texte exact du contre-projet et les commentaires y afférents.

Enfin, le 3 novembre 2016, elle a approuvé le contre-projet présenté ci-après par 8 voix contre 4 et 1 abstention. Elle a également recommandé à son conseil, sans opposition, de rejeter l'initiative et d'adopter le contre-projet.

5 Consultation éventuelle sur le contre-projet de la commission du Conseil des Etats

Etant donné que le délai imparti pour le traitement de l'initiative populaire expirera le 8 janvier 2017, la commission du Conseil des Etats doit soumettre son contre-projet à son conseil à la session d'hiver 2016 : les deux chambres pourront ainsi encore décider pendant cette même session – pour autant que le Conseil des Etats adhère au contre-projet direct – de prolonger le délai précité en vertu de l'art. 105, al. 1, LParl. La commission n'aura donc pas le temps d'organiser d'ici là une consultation sur ledit contre-projet.

Elle n'a pas encore clarifié définitivement la question de savoir si une consultation est impérative ou si, se fondant sur l'art. 3a, al. 1, let. b, de la loi sur la consultation (LCo, RS 172.061), on peut y renoncer. A supposer qu'une prolongation de délai soit décidée, la commission du Conseil national déterminera si une consultation est nécessaire en vertu des art. 1 et 3 LCo et, le cas échéant, elle organisera cette procédure.

6 Considérations de la commission

Comme l'explique le Conseil fédéral dans son message, la sécurité alimentaire est un sujet majeur du point de vue national et international. De plus, l'agriculture est un domaine qui bénéficie sans nul doute du soutien de la population. La commission estime néanmoins que l'initiative « Pour la sécurité alimentaire » pourrait poser des problèmes : sa formulation vague laisse une grande marge d'interprétation au législateur et risque d'entraîner, comme l'ont souligné certains orateurs du Conseil national, des discussions interminables. On pourrait ainsi aboutir à un résultat contraire à celui recherché par l'initiative, qui demande le renforcement de la sécurité du droit et de la protection des investissements pour les agriculteurs, et en arriver à une situation comparable, en termes d'insécurité juridique, à celle que l'on a connue après l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires.

¹⁵ [Communiqué de presse](#) de la CER-E du 30.8.2016

¹⁶ [Communiqué de presse](#) de la CER-E du 14.10.2016



Par conséquent, la majorité de la commission approuve l'idée d'opposer un contre-projet direct à l'initiative « Pour la sécurité alimentaire », contre-projet qui reprenne le thème central de la sécurité alimentaire tout en proposant une formulation plus précise et plus claire, qui laisse le moins de marge possible à l'interprétation. L'objectif est d'inciter les auteurs de l'initiative, par la formulation convaincante du contre-projet direct, à retirer leur texte. Pour favoriser ce scénario, il est en outre important que le contre-projet ne se restreigne pas à un seul élément de l'initiative, la protection des terres cultivées par exemple, mais présente au contraire une certaine richesse thématique.

Il est par ailleurs essentiel, aux yeux de la commission, que le contre-projet appuie les orientations de la politique agricole que mène actuellement la Confédération et s'inscrive dans le prolongement de la politique agricole 2014-2017. Ce contre-projet ne doit comporter aucun élément rétrograde voire protectionniste et ne devra pas avoir de conséquences négatives pour l'économie. Quant à sa mise en œuvre, elle devra être aussi simple que possible du point de vue technique et administratif.

De plus, il convient d'envisager le contre-projet à l'initiative « Pour la sécurité alimentaire » dans le contexte des autres initiatives populaires qui relèvent des domaines agricole et agroalimentaire et qui sont actuellement pendantes. Le contre-projet devra reprendre, dans la mesure du possible, certains objectifs de l'initiative pour des aliments équitables et de l'initiative « Pour la souveraineté alimentaire » susceptibles de rallier une majorité, l'idée étant de créer de meilleures conditions pour lutter contre ces deux initiatives¹⁷. Une comparaison entre l'initiative « Pour la sécurité alimentaire » et les deux initiatives précitées montre que ces trois initiatives comportent une part d'objectifs communs et une part d'objectifs différents. Elles ont en commun de réclamer, de la part de l'Etat, une plus grande régulation du marché, la baisse des importations et une augmentation du prix des denrées alimentaires destinée à accroître le revenu agricole ; elles exigent en outre une aide accrue pour la production indigène, ce qui entraînerait une intensification de l'agriculture. La commission estime toutefois que ces objectifs ne peuvent pas constituer le socle d'un contre-projet, parce qu'ils ne s'inscrivent pas dans la ligne de la politique agricole de la Confédération. Elle n'envisage pas davantage un contre-projet qui rassemblerait autant d'objectifs que possible des trois initiatives. Les intérêts qui sous-tendent les objectifs communs sont parfois de nature différente et ceux-ci ne forment pas un ensemble cohérent. C'est ainsi que l'initiative pour des aliments équitables réclame une adaptation de la protection douanière pour des raisons écologiques, alors que les défenseurs des deux autres initiatives attendent que le relèvement et la régulation par l'Etat des prix de production entraînent une hausse du revenu agricole.

Un contre-projet à l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » ne devra donc reprendre que certains objectifs spécifiques des deux autres initiatives populaires, objectifs qui ne présentent aucune collusion d'intérêts, n'aient pas de répercussions négatives sur l'économie et puissent être mis en œuvre moyennant une charge de travail raisonnable sur le plan administratif. Partant, le contre-projet ne comportera pas de règles complexes relatives à l'importation ; il contiendra par contre des éléments tels que la garantie des bases nécessaires à la production agricole et une production préservant les ressources naturelles. Il y a par ailleurs lieu d'éviter de mettre le consommateur sous tutelle.

¹⁷ Selon la commission, l'initiative pour les vaches à cornes ne peut pas être prise en considération ici, car elle ne présente aucun élément thématique commun avec les trois autres initiatives.



7 Arguments de la minorité (ne pas entrer en matière sur le contre-projet)

La plus grande partie de la minorité de la commission soutient, à l'instar de la majorité, la politique agricole que mène actuellement la Confédération et souhaite maintenir les objectifs de la politique agricole 2014-2017. Or, elle considère que l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » poursuit un autre objectif : cette initiative vise, de manière plus ou moins évidente, à inverser en partie le mouvement imprimé par la politique agricole 2014-2017 ; c'est d'ailleurs ce qui est ressorti clairement de certaines interventions faites lors du débat au Conseil national. Aux yeux de cette partie de la minorité, l'initiative est superflue puisque la production agricole, la protection des terres cultivées, la volonté de limiter les charges administratives et la garantie de la sécurité du droit figurent déjà dans la Constitution : pour elle, il n'est pas possible d'élaborer un contre-projet pertinent si l'objectif initial a déjà été pris en considération dans la Constitution. Elle explique que, tout comme l'initiative, l'article constitutionnel proposé par la majorité de la commission ne prévoit aucune nouvelle compétence pour la Confédération et les cantons et que c'est la raison pour laquelle il convient de rejeter l'une et l'autre.

Un député est d'avis que le contre-projet s'éloigne par trop de l'objectif de l'initiative populaire, initiative qu'il considère comme une meilleure solution et à laquelle il accorde donc sa préférence.



8 Texte et commentaires du contre-projet

8.1 Teneur de l'article constitutionnel

La disposition constitutionnelle proposée par la commission a la teneur suivante :

Art. 104a Sécurité alimentaire

En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée les conditions qui favorisent :

- a. la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ;
- b. une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources naturelles de manière efficiente ;
- c. une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché ;
- d. des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ;
- e. une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources naturelles.

8.2 Place dans la systématique de la Constitution et rapport avec d'autres dispositions constitutionnelles

L'article constitutionnel proposé vise à garantir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Il est placé dans la systématique de la Constitution fédérale, après l'art. 104, qui est consacré à l'agriculture.

Selon l'art. 75 Cst., la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et doit servir une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. Il convient de noter que l'utilisation judicieuse et mesurée du sol englobe une protection suffisante des terres agricoles.

L'art. 102 Cst. régit l'approvisionnement du pays dans les situations de crise ou de grave pénurie et couvre d'une manière générale tous les biens et services de première nécessité (carburants, médicaments et denrées alimentaires, etc.). Il porte sur les pénuries à court ou à moyen terme et sert de base constitutionnelle à la loi sur l'approvisionnement du pays (par ex. réserves obligatoires).

L'art. 104 Cst. précise que l'agriculture du pays doit contribuer dans une large mesure à la sécurité de l'approvisionnement de la population. L'agriculture fournit aussi cette prestation en période normale. L'article traite exclusivement la question de la sécurité de l'approvisionnement, à savoir la production indigène, négligeant ainsi d'autres aspects, comme l'importation ou le stockage.

Le nouvel article (104a) complète la base constitutionnelle actuelle. La notion de sécurité alimentaire est globalement définie dans la Constitution. Cette définition prévoit non seulement la préservation des bases de production (en particulier des terres agricoles) et la durabilité de la production indigène, mais aussi l'adaptation de la chaîne de création de valeur au marché, les relations commerciales transfrontalières et une utilisation respectueuse des ressources naturelles. Il s'agit à cet égard non pas de se prémunir contre les pénuries dans les situations de crise (art. 102 Cst.), mais au contraire de faire en sorte que la population puisse à long terme se procurer des denrées alimentaires en quantité suffisante. Le nouvel article donne une assise plus solide à la politique fédérale actuelle dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement et de l'aménagement du territoire et ne doit pas aboutir à l'allocation de nouvelles subventions.



8.3 Commentaires relatifs aux dispositions

Titre et phrase introductive

L'art. 104a demande à la Confédération de créer les conditions nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire en Suisse. La notion de sécurité alimentaire désigne une offre de denrées alimentaires permettant de couvrir quantitativement et qualitativement les besoins nutritionnels de la population. Il s'agit donc tant de la quantité de calories nécessaire au plan nutritionnel et de la composition en éléments nutritifs que de la diversité de l'offre, qui doit également comprendre des produits importés.

Pour garantir à long terme une quantité suffisante de denrées alimentaires, la Confédération doit, d'une part, fixer des conditions favorables à une production agricole dans le pays et, d'autre part, veiller à ce qu'il soit possible de garantir l'importation d'aliments sur le long terme et conformément aux principes de développement durable. Par « conditions », on entend le cadre qui favorise, c'est-à-dire qui a un effet positif sur la réalisation des objectifs visés aux let. a à e. Ces conditions peuvent être de nature structurelle (environnement propice à l'innovation, niveau technique élevé dans la production agricole, etc.), comprendre des dispositions légales (par ex. des exigences minimales) ou des incitations positives et négatives (paiements directs, etc.).

Les let. a à e intègrent dans la notion de sécurité alimentaire tous les stades de la chaîne de création de valeur, des bases de la production (let. a) à l'utilisation des denrées alimentaires (let. e) en passant par la production (let. b), la chaîne de création de valeur (let. c) et le commerce (let. d). Le nouvel article constitutionnel ne prévoit pas de compétences supplémentaires pour la Confédération. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ne sera pas non plus modifiée.

Lettre a

L'approvisionnement de la population en denrées alimentaires suppose la préservation des bases de la production agricole. Il s'agit surtout de facteurs de production physiques, comme les terres agricoles, les ressources naturelles non renouvelables ou l'eau. La let. a vise à consolider les bases constitutionnelles nécessaires à la garantie des bases de production aux plans quantitatif et qualitatif.

La let. a met en évidence la protection des terres agricoles. Par « terres agricoles », on entend les sols et surfaces exploités et utilisés dans l'agriculture. Elles englobent les surfaces agricoles utiles (SAU), à savoir les surfaces herbagères et les terres assolées, ainsi que les surfaces d'estivage. Les surfaces les plus productives en agriculture, à savoir les surfaces d'assolement (SDA), comprenant les terres assolées et les prairies arables, en font aussi partie. Les terres agricoles sont particulièrement précieuses du point de vue de la sécurité alimentaire. Indispensables à la production de denrées alimentaires, elles sont au cœur de la politique agricole. Mais ces terres sont aussi une ressource qui remplit de multiples fonctions (filtre d'eau potable, espace de délasserment, prévention des risques naturels, base pour le tourisme, etc.). La protection des terres agricoles doit continuer à relever essentiellement des cantons (conformément au principe énoncé à l'art. 75 Cst.).

Si l'article vise à renforcer l'efficacité de l'utilisation et de la consommation de ressources non renouvelables (cf. let. b), il met aussi l'accent sur l'amélioration de l'achèvement du cycle des éléments fertilisants (phosphore, etc.). Il faut tenir dûment compte des conflits d'intérêts entre les exigences auxquelles l'agriculture et d'autres secteurs doivent satisfaire par rapport à la protection mais aussi à l'utilisation des ressources en eau. Autre base de production à préserver : le savoir-faire dans le système de connaissances agricole (recherche agronomique, etc.).



Lettre b

En Suisse, le besoin en denrées alimentaires est couvert en premier lieu par la production indigène. La production agricole du pays constitue donc un pilier majeur de la sécurité alimentaire. Conformément à la let. b, la Confédération doit fixer des conditions propres à favoriser l'émergence d'une production indigène « qui soit adaptée aux conditions locales » et « qui préserve les ressources naturelles ».

L'expression « production adaptée aux conditions locales » signifie qu'il faut tirer parti du potentiel agronomique du pays pour produire des denrées alimentaires, mais aussi que la production ne doit pas aller au-delà des limites environnementales et qu'il ne faut pas surcharger les écosystèmes. Améliorer l'utilisation efficiente des ressources naturelles doit aider à réduire leur exploitation excessive et les émissions dans l'environnement tout en maintenant la contribution de la production indigène (préservation des ressources). Seule une production indigène obéissant aux principes du développement durable peut rester à long terme un pilier important de la sécurité de l'approvisionnement. Une réalité dont tient compte la let. b.

Lettre c

Une production indigène à long terme et stable suppose que les entreprises des secteurs agricole et agroalimentaire suisses sont capables de s'imposer sur les marchés. C'est à cette fin que les potentiels des marchés suisses et étrangers doivent être exploités et que les produits doivent générer de la valeur ajoutée sur les marchés.

L'idée de l'orientation sur le marché est déjà évoquée à l'art. 104, al. 1, Cst. Dans ce contexte, elle se rapporte uniquement à l'agriculture. Son utilisation à l'art. 104a, let. c, étend le champ d'application à l'ensemble de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. L'expression « répondant aux exigences du marché » signifie que l'offre de ces secteurs n'est pas définie par l'Etat, mais est conçue en fonction de la réalité du marché – et en particulier des besoins des consommateurs. Or, l'évolution constante de cette réalité rend nécessaire la création de conditions de politique agricole qui donnent aux acteurs concernés les moyens de réagir suffisamment tôt, avec souplesse et de manière autonome aux changements de donne. L'exploitation du potentiel du marché en Suisse et à l'étranger nécessite un cadre permettant de tirer parti des possibilités, d'une part, de réduire les coûts, et d'autre part, de renforcer la création de valeur ajoutée (différenciation des produits par la qualité, etc.). Axer les secteurs agricole et agroalimentaire suisses sur une stratégie de qualité commune peut se révéler payant. En misant sur une qualité élevée, on permet aux produits suisses de se démarquer, sur les marchés intérieurs et extérieurs, des produits étrangers proposés dans la gamme bon marché. Si l'on positionne les produits suisses essentiellement dans la gamme des produits chers, on peut exploiter, en particulier dans les pays qui ont une forte croissance économique, les potentiels de marché qu'offre une classe de la population dont le pouvoir d'achat va croissant.

Lettre d

De par ses particularités structurelles (nombre limité de terres agricoles, topographie, climat, etc.) et de sa forte densité de population, la Suisse a toujours été tributaire des importations de denrées alimentaires et elle le restera dans le futur. A cela s'ajoute un manque de matières premières qui la rend également dépendante des importations pour les moyens de production agricoles (engrais minéraux, machines, diesel, etc.). C'est pourquoi des relations commerciales stables et solides avec l'étranger sont capitales pour la sécurité alimentaire suisse.



Selon la let. d, la Confédération doit réunir les conditions permettant d'assurer non seulement par la production indigène, mais aussi par les relations commerciales internationales, les besoins de la Suisse en aliments et en moyens de production. Les relations commerciales avec l'UE – notre principal partenaire – sont capitales à cette fin. Il est en outre nécessaire de diversifier les relations commerciales avec des pays tiers capables de contribuer à l'approvisionnement de la Suisse en denrées alimentaires. En exportant des denrées alimentaires, la Suisse peut elle aussi fournir une contribution substantielle à la sécurité de l'approvisionnement à l'étranger. Cela concerne notamment les produits qui doivent répondre à des normes élevées en termes de sécurité alimentaire (nourriture pour bébé, par ex.).

La let. d attend du commerce transfrontalier qu'il contribue au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire en Suisse et à l'étranger. Cela signifie, s'agissant de la Suisse, que les importations et les exportations de denrées alimentaires et de moyens de production doivent renforcer le développement durable des secteurs précités dans notre pays. L'importation de moyens de production (engrais, machines, matières fourragères, etc.) contribue à accroître la production agricole suisse et favorise ainsi – au même titre que l'exportation de produits agricoles suisses – le développement économique de la branche. L'importation de denrées alimentaires contribue aussi au développement durable puisqu'elle permet de soulager les écosystèmes agricoles de notre pays. Si l'on n'importait pas de denrées alimentaires, le modèle de consommation actuel nécessiterait d'intensifier la production indigène d'une manière telle que les écosystèmes s'en trouveraient absolument surchargés. Les importations de denrées alimentaires et de moyens de production ne doivent toutefois pas porter trop gravement atteinte à l'environnement, ni nuire aux bases de production ou se faire au détriment des populations plus pauvres à l'étranger. C'est la raison pour laquelle la Suisse s'engage, sur le plan international, pour que les critères de durabilité soient mieux pris en considération dans le commerce mondial.

L'intégration de la notion de durabilité dans les relations commerciales internationales permet de tenir compte d'une préoccupation écologique également exprimée par les initiatives « Pour des aliments équitables » et « Pour la souveraineté alimentaire ». Cette exigence est aussi l'expression de la responsabilité en matière de sécurité alimentaire mondiale de la Suisse, qui œuvre au sein des organisations multilatérales importantes (FAO, OCDE, etc.) en faveur de conditions-cadre permettant d'atteindre les objectifs de développement durable et de sécurité alimentaire à l'échelle planétaire.

Lettre e

L'utilisation de denrées alimentaires préservant les ressources est un aspect qui a été intégré dans la notion de sécurité de l'approvisionnement à la let. e. Elle concerne tous les stades de la filière alimentaire. Il faut savoir que près d'un tiers des aliments finissent à la poubelle en Suisse. Une réduction de ce gaspillage alimentaire pourrait être une des mesures possibles en faveur d'une utilisation respectueuse des ressources naturelles (sensibilisation à la question dans l'opinion publique, dans les écoles, etc.). La prise en considération du gaspillage alimentaire permet de tenir compte d'une préoccupation majeure dans le contre-projet à l'initiative « Pour la sécurité alimentaire ». La désignation des produits, l'information et la communication fournissent également d'autres pistes de réflexion à ce sujet.

9 Prolongation de délai

Le délai imparti pour le traitement de l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » expirera le 8 janvier 2017. Si le Conseil des Etats approuve la proposition de la commission d'élaborer un contre-



projet direct, l'Assemblée fédérale pourra prolonger ce délai d'un an, soit jusqu'au 8 janvier 2018, en vertu de l'art. 105, al. 1, LParl.