

Rapport explicatif sur le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative populaire fédérale « Pour la sécurité alimentaire »

du 14 janvier 2015

Condensé

L'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » munie de 147 812 signatures valables a été déposée le 8 juillet 2014. L'initiative a pour objectif de renforcer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires issues d'une production indigène diversifiée et durable. A cet effet, elle propose de compléter la Constitution fédérale par un nouvel article 104a « Sécurité alimentaire » imposant des mesures pour freiner le recul des terres agricoles et mettre en œuvre une stratégie qualité. La Confédération doit en outre veiller à limiter la charge administrative et garantir la sécurité juridique et la sécurité des investissements.

Le Conseil fédéral a décidé le 29 octobre 2014 d'opposer à l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » un contre-projet direct à l'échelon constitutionnel. Celui-ci reprend la revendication de base de la sécurité alimentaire et reconnaît la contribution de la production suisse en l'intégrant dans un concept global exhaustif et cohérent. Celui-ci met l'accent sur une production indigène durable et sur l'importance pour la sécurité alimentaire des bases de production (en particulier les terres agricoles), de la compétitivité de la chaîne de valeur ajoutée, des importations de denrées alimentaires et d'une consommation qui préserve les ressources naturelles.

Par ce contre-projet direct, le Conseil fédéral se propose d'apporter une réponse prospective sur le long terme aux défis à venir générés aux plans global et national par l'évolution des conditions-cadre, telles la croissance démographique et la raréfaction des ressources naturelles.

La procédure de consultation relative au contre-projet s'étend de la mi-janvier à la mi-avril 2015. Il est prévu que le Conseil fédéral approuve le message fin 2015. La votation populaire aura probablement lieu courant 2017 ou 2018.

Sommaire

Condensé	2
1 Situation initiale	4
2 Contexte et contenu de l'initiative	4
2.1 Aspects formels et validité	4
2.1.1 Texte de l'initiative	4
2.1.2 Dépôt de l'initiative et délais de traitement	4
2.1.3 Recevabilité	5
2.2 Objectifs et contenu	5
2.3 Contexte politique	6
2.3.1 Contexte de l'initiative	6
2.3.2 Evolution du domaine politique concerné	6
2.3.3 Autres initiatives populaires annoncées	7
2.4 Appréciation des propositions	8
2.4.1 Renforcement de l'approvisionnement en denrées alimentaires par une production indigène variée et durable	8
2.4.2 Lutte contre la perte de terres cultivées	9
2.4.3 Mise en œuvre d'une stratégie qualité	10
2.4.4 Réduction de la charge administrative	10
2.4.5 Garantie de la sécurité du droit et des investissements	11
3 Sécurité alimentaire : idée et défis à relever	12
3.1 Conception de la sécurité alimentaire	12
3.2 Situation actuelle	12
3.3 Les défis à relever	13
4 Position du Conseil fédéral	16
5 Contre-projet direct	17
5.1 Texte	17
5.2 Place dans la systématique	18
5.3 Commentaire des différentes dispositions	18
5.4 Rapport avec d'autres dispositions constitutionnelles	21
6 Conséquences	22
7 Compatibilité avec les obligations internationales	22

1 Situation initiale

L'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire », lancée le 4 février 2014, a été déposée le 8 juillet 2014 munie de 147 812 signatures valables. Cette initiative est soutenue par l'Union suisse des paysans, des associations paysannes cantonales, des organisations de producteurs et l'Association pour une agriculture productive. L'objectif déclaré des auteurs de l'initiative est de renforcer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires issues d'une production suisse diversifiée et durable.

Le 29 octobre 2014, le Conseil fédéral a recommandé dans le cadre d'une décision de principe de rejeter l'initiative et de lui opposer un contre-projet direct.

Dans le présent rapport relatif au contre-projet du Conseil fédéral, l'initiative fédérale est replacée dans le contexte de la politique agricole et son contenu pris en compte (ch. 2). Il est procédé ensuite à une analyse des défis internationaux et nationaux en matière de sécurité alimentaire de laquelle découle la position du Conseil fédéral sur l'initiative (ch. 3 et 4). Le ch. 5 contient le texte de la proposition de contre-projet et les explications relatives aux dispositions envisagées. Le rapport se termine par une analyse des effets du contre-projet et de sa compatibilité avec le droit international (ch. 6 et 7).

2 Contexte et contenu de l'initiative

2.1 Aspects formels et validité

2.1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » est ainsi formulée :

La Constitution est modifiée comme suit :

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. 11

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.

2.1.2 Dépôt de l'initiative et délais de traitement

L'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » a été déposée le 8 juillet 2014. Par décision du 29 juillet 2014, la Chancellerie fédérale a validé l'initiative soutenue par 147 812 signatures valables.

L'initiative se présente sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet direct qu'il soumet au Parlement. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 septembre 2002 sur le parlement¹ (LParl), le Conseil fédéral est tenu de soumettre au Parlement au plus tard d'ici au 8 janvier 2016 le message et un projet d'arrêté fédéral. L'Assemblée fédérale a jusqu'au 8 janvier 2017 pour décider de la réponse à donner à l'initiative populaire. Elle peut proroger ce délai d'un an si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire (art. 100 et art.105, al. 1, LParl).

2.1.3 Recevabilité

L'initiative remplit les conditions de recevabilité selon l'art. 139, al. 2, Cst. :

- a) Elle revêt la forme d'un projet entièrement rédigé et respecte ainsi le principe de l'unité de la forme.
- b) Il existe un lien de connexité matérielle entre les deux parties de l'initiative. L'initiative remplit ainsi les exigences 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 impératif international.

2.2 Objectifs et contenu

Cette initiative vise le renforcement de l'approvisionnement en denrées alimentaires issues d'une production indigène diversifiée et durable. Selon le comité d'initiative², cet objectif doit être atteint en renforçant le secteur agricole et la filière alimentaire et en premier lieu la production suisse, en luttant contre la perte de terres arables, en compensant les désavantages de production, en promouvant la qualité, en améliorant l'efficacité dans l'utilisation des ressources de même qu'en encourageant et renforçant l'innovation.

Le comité d'initiative cite plusieurs raisons au lancement de l'initiative. D'une part, les auteurs de l'initiative situent leur préoccupation dans le contexte global de la sécurité alimentaire constatant que « l'approvisionnement mondial des populations en denrées alimentaires est l'un des principaux défis de notre temps ». Cela s'explique par l'accroissement continu de la demande (croissance de la population mondiale, évolution des comportements de consommation et pouvoir d'achat) et par des ressources naturelles limitées pour la production. Par ailleurs, il existerait en Suisse plus particulièrement une tendance à affaiblir la production nationale de denrées alimentaires. En fait, les terres arables existantes permettraient de satisfaire au moins en partie aux besoins en denrées alimentaires de la Suisse par une production répondant à des critères écologiques et éthologiques élevés. Sans le sol, ressource limitée et infiniment précieuse parce que non renouvelable, l'agriculture ne peut remplir son mandat multifonctionnel. Pour assurer la sécurité alimentaire et la survie alimentaire des futures générations, il convient donc de prendre soin des terres cultivables.

A l'art. 104a, al. 1, de la Constitution fédérale³ (Cst.), l'initiative exige de la Confédération des mesures efficaces de renforcement de l'approvisionnement de la popu-

¹ RS 171.10

² Le site Internet du comité d'initiative est accessible sous www.ernaehrungssicherheit.ch (à partir du 14 novembre 2014).

³ RS 101

lation en denrées alimentaires issues d'une production indigène durable et diversifiée. A cet effet, il convient de lutter contre la perte de terres cultivées, y compris des surfaces d'estivage, et des mesures doivent être prises pour mettre en œuvre une stratégie de qualité. Mises à part les mesures explicitement mentionnées, le terme « notamment » à l'al. 1 signifie qu'en plus des mesures de protection des terres arables et de mise en œuvre de la stratégie de qualité, d'autres instruments encore sont envisageables pour atteindre les objectifs. Sur son site Internet, le comité d'initiative formule en conséquence d'autres mesures telles qu'entre autres, le maintien de la protection douanière pour les produits agricoles ou une juste rémunération des prestations non commercialisables.

Conformément à l'art. 2, la Confédération doit en outre veiller à limiter autant que possible la charge administrative dans l'agriculture et à garantir une sécurité appropriée des investissements. Alors que l'al. 1 exige des mesures concrètes de la part de la Confédération, les exigences formulées à l'al. 2 sont plutôt des exigences d'ordre général touchant à la conception des instruments de la politique agricole.

La disposition transitoire de l'art. 197, ch. 11, Cst. exige en outre du Conseil fédéral que deux ans au plus tard après l'acceptation de l'initiative, il soumette des propositions adéquates de dispositions à l'Assemblée fédérale.

2.3 Contexte politique

2.3.1 Contexte de l'initiative

Dans le cadre de la Politique agricole 2014–2017, le Parlement a décidé d'orienter davantage le système des paiements directs sur les objectifs formulés dans l'art. 104 Cst. Ce processus s'accompagnait également d'un découplage des instruments des paiements directs avec les incitations directes à la production et d'un renforcement des mesures visant à encourager de manière ciblée les efforts dans le domaine de l'écologie et du paysage, ainsi que les prestations dans les domaines du bien-être des animaux et de l'efficacité des ressources. En outre, une base légale a été fixée pour la promotion d'une stratégie qualité.

Quelques organisations paysannes ont lancé un référendum contre la Politique agricole 2014–2017. Le nombre requis de signatures n'a cependant pas été atteint. L'Union suisse des paysans n'a pas participé au référendum ; elle a cependant lancé la présente initiative suite au non-aboutissement de ce dernier. Les initiants craignent que la politique agricole actuelle n'affaiblisse la production indigène en raison de l'extensification.

2.3.2 Evolution du domaine politique concerné

L'initiative a en premier lieu des liens avec la politique agricole et avec l'aménagement du territoire ; c'est pourquoi les processus en cours dans ces deux domaines politiques sont expliqués brièvement ci-dessous :

Politique agricole

Suite à l'entrée en vigueur de la Politique agricole 2014–2017 le 1^{er} janvier 2014, il faudra, au cours des prochaines années, évaluer ses effets en fonction des objectifs. Pendant la période 2018–2021, la politique agricole sera optimisée à l'échelon des ordonnances et un message concernant l'enveloppe financière agricole sera présenté sans révision de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁴ (LAgr)⁵. Le message sur

⁴ RS 910.1

l'enveloppe financière sera accompagné d'adaptations ciblées des ordonnances dans les trois domaines suivants : a) développement entrepreneurial des agriculteurs et des exploitations, b) dynamisme des ventes sur les marchés et c) utilisation des ressources et production durables. Certaines demandes des auteurs de l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire », comme la réduction des charges administratives ou le renforcement de la production durable, sont déjà des objectifs visés qui font l'objet d'un soutien dans le cadre de la Politique agricole 2014–2017 (p. ex. encouragement des systèmes de production durables et de l'efficacité des ressources) et du développement de la politique agricole après 2017 (développement entrepreneurial). La sécurité d'investissement est améliorée pour les agriculteurs concernés en raison de la mise en œuvre du changement de système des paiements directs sur une période de huit ans⁶ et de l'absence de révision de la loi pendant la période 2018–2021. La consultation sur les enveloppes financières agricoles pour les années 2018–2021 est prévue pour le deuxième trimestre 2015.

Aménagement du territoire

La première étape de révision de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire⁷ (LAT) a permis de trouver une première solution à la problématique des zones à bâtir trop grandes dans certains cantons et communes, ce qui a pour conséquence que les bâtiments sont souvent construits loin du centre des localités. Cette révision freine les pertes de surfaces et la spéculation foncière : les zones à bâtir trop grandes sont réduites, les réserves de zones à bâtir et les réserves d'affectation existantes dans les zones déjà construites sont mieux utilisées.

La protection renforcée des terres cultivées et, en particulier, des surfaces d'assolement (SDA) constitue un élément de la deuxième étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Il est prévu d'introduire une compensation obligatoire lorsque les surfaces d'assolement sont concernées par des classements en zone à bâtir, y compris dans les cas où les surfaces d'assolement concernées dépassent la surface minimale que le canton doit garantir. La compensation obligatoire doit en principe être appliquée pour tous les sols de qualité SDA. La consultation sur la deuxième étape a été ouverte le 5 décembre 2014 et dure jusqu'au 15 mai 2015.

2.3.3 Autres initiatives populaires annoncées

Outre l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire », le Parti écologiste suisse et le syndicat paysan Uniterre ont également lancé des initiatives concernant la politique agricole ou l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Celles-ci se trouvent encore au stade de la collecte des signatures.

Initiative pour des aliments équitables du Parti écologiste suisse

Le 27 mai 2014, le Parti écologiste suisse a débuté la récolte de signatures pour l'initiative populaire « Pour des denrées alimentaires saines et produites dans des conditions équitables et écologiques (initiative pour des aliments équitables) »⁸. Avec l'ajout d'un nouvel article 104b intitulé « Denrées alimentaires », l'initiative demande que la Confédération renforce l'offre de denrées alimentaires sûres, de bonne qualité et produites dans le respect de l'environnement, des ressources et des

⁵ Cf. Aussi l'avis du Conseil fédéral au sujet de la motion Jans 14.3372 « Renoncer aux modifications législatives découlant de la Politique agricole 2018–2021 »

⁶ Cf. à ce sujet le message du 1^{er} février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole 2014–2017 (Politique agricole 2014–2017), FF 2012 1857, p. 2012 à 2013

⁷ RS 700

⁸ FF 2014 3525

animaux, ainsi que dans des conditions de travail équitables. En outre, la Confédération doit s'assurer que les mêmes exigences sont appliquées en règle générale pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux importés. Un autre objectif de l'initiative est de réduire les incidences négatives du transport des denrées alimentaires et des aliments pour animaux sur l'environnement et le climat. Pour atteindre ce but, la Confédération doit obtenir la compétence pour édicter des prescriptions concernant l'autorisation et la déclaration, moduler les droits à l'importation, conclure des conventions d'objectifs contraignantes avec les importateurs et encourager la transformation et la commercialisation à l'échelon régional.

Initiative d'Uniterre pour la souveraineté alimentaire

Le syndicat paysan Uniterre a lancé le 30 septembre 2014 la récolte de signatures pour l'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous »⁹. Le texte de l'initiative comprend un large catalogue de demandes qui reprend les exigences principales de l'initiative de l'Union suisse des paysans (protection des surfaces d'assolement) et du Parti écologiste suisse (mêmes exigences pour les denrées alimentaires suisses et importées). Cette initiative va cependant plus loin que les deux autres : elle demande par exemple des mesures pour augmenter le nombre des personnes actives dans l'agriculture, veut interdire l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et propose la réglementation du volume des importations pour la préservation et l'encouragement de la production indigène.

2.4 Appréciation des propositions

Les cinq points principaux du texte de l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire », sont évalués ci-après du point de vue matériel et juridique. Il y a lieu de constater, d'une manière générale, que l'initiative ne prévoit pas de compétences supplémentaires pour la Confédération ; la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons reste donc essentiellement la même.

2.4.1 Renforcement de l'approvisionnement en denrées alimentaires par une production indigène variée et durable

L'approvisionnement de la population en denrées alimentaires issues de la production indigène a augmenté au cours des dernières années. La production de calories a progressé de 10 % depuis 1990. Alors que la production animale n'a globalement guère changé, la production de calories issues de la production végétale a augmenté d'environ un quart. Comme la consommation de denrées alimentaires a également augmenté en Suisse en raison de la croissance de la population, le taux d'autoapprovisionnement est resté à peu près constant (en chiffres bruts : +2 points de pourcentage ; en chiffres nets : -3 points de pourcentage). Suite aux progrès réalisés dans le domaine de la productivité, on peut s'attendre à une nouvelle hausse de la production au cours des prochaines années¹⁰. Dans le domaine de la durabilité écologique, les progrès en matière d'efficacité des ressources ont ralenti et les émissions globales sont encore supérieures au niveau visé¹¹. Suite à l'entrée en

⁹ FF 2014 6597

¹⁰ Cf. à ce sujet Politique agricole 2014–2017, FF 2012 1857, p. 2098 à 2100

¹¹ Cf. à ce sujet Politique agricole 2014–2017, FF 2012 1857, p. 1885 à 1889 et Rapport agricole 2013 ; p. 127 (Le Rapport agricole 2013 peut être consulté sous : www.blw.admin.ch > Documentation > Publications)

vigueur de la Politique agricole 2014–2017 le 1^{er} janvier 2014, de nouvelles améliorations doivent être réalisées à cet égard.

La Constitution offre actuellement à la Confédération, à l'art. 104, une solide base pour assurer une contribution importante à la sécurité de l'approvisionnement de la population par la production agricole en Suisse. L'art. 104a, al. 1, proposé par les initiants ne cite que la fonction d'approvisionnement (let. a) parmi les différentes prestations de l'agriculture mentionnées à l'art. 104, al. 1. Les autres fonctions (let. b et c) ne sont pas citées dans le texte de l'initiative. L'objectif formulé par les auteurs de l'initiative, qui vise à renforcer la production indigène, est ainsi déjà contenu dans l'art. 104, al. 1, let. a. L'accent est mis toutefois sur les fonctions de l'agriculture, dont l'approvisionnement, ce qui ne représente qu'un aspect partiel de la sécurité alimentaire en Suisse. Le texte de l'initiative ne se réfère ainsi pas à l'importation de denrées alimentaires et de moyens de production ou à la compétitivité du secteur agroalimentaire, qui sont des sujets très importants pour la sécurité alimentaire en Suisse (cf. ch. 3.3).

Les dispositions actuelles de la LAgr offrent une bonne base pour l'encouragement de la production agricole suisse. Il s'agit en particulier des instruments d'encouragement de la production et des ventes figurant sous le deuxième titre de la LAgr (protection douanière, contributions pour le soutien du marché, contributions à des cultures particulières et promotion des ventes), ainsi que des nouvelles contributions à la sécurité de l'approvisionnement selon l'art. 72 LAgr qui ont été introduites avec la politique agricole 2014–2017. Comme la diversité des mesures dans ce domaine est importante, le Conseil fédéral s'est engagé au cours des étapes de réforme précédentes pour un redimensionnement de l'instrumentaire et s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une réduction des droits de douane et d'un rapprochement plus fort avec les marchés internationaux. La politique agricole 2014–2017 a en outre créé une base pour l'étiquetage de produits qui ont été fabriqués conformément à certains critères du développement durable (art. 14, al. 1, let. f, LAgr). Cette disposition s'applique en principe pour les denrées alimentaires suisses et importées.

2.4.2 Lutte contre la perte de terres cultivées

Les terres cultivées agricoles ont reculé de 85 000 hectares (-5,4 %) au cours des 24 dernières années. L'agriculture perd ainsi progressivement son facteur de production le plus important. La principale cause de cette évolution est l'extension des surfaces bâties, qui est responsable de la perte de plus de la moitié des terres cultivées. L'avancée de la forêt joue également un rôle, en plus de la progression des surfaces bâties. Entre 1985 et 2009, environ 24 000 hectares de surface agricole sont devenus de la forêt. La forêt a principalement progressé dans les surfaces utilisées pour l'économie alpestre (90 % de surfaces situées au-dessus de 1400 m d'altitude). Comme les rendements de ces surfaces sont nettement plus faibles que pour les surfaces situées à des altitudes moins élevées, elles sont surtout importantes, en plus de l'approvisionnement alimentaire, pour l'entretien du paysage cultivé et pour le maintien de la biodiversité alpine.

L'art. 75 Cst. prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. La protection des terres cultivées n'est certes pas explicitement mentionnée à l'art. 75 Cst., mais cette notion comprend implicitement l'utilisation judicieuse et mesurée du sol. Alors

que les compétences relatives à l'aménagement du territoire reviennent aujourd'hui principalement aux cantons, l'acceptation de l'initiative renforcerait le rôle de la Confédération dans la protection des terres cultivées. L'art. 104, al. 1, let. b, Cst. couvre déjà actuellement la lutte contre l'avancée de la forêt (maintien d'un paysage cultivé ouvert).

L'art. 3 LAT prévoit « de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables ». Cet objectif est concrétisé dans la LAT par une séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire et par la possibilité de créer des zones agricoles et des zones de protection. La LAgr comprend plusieurs instruments, notamment dans le domaine des paiements directs, qui visent à lutter contre les pertes de terres cultivées en raison de l'avancée de la forêt (p. ex. contributions pour des terrains en pente et contributions d'estivage). Dans le cadre de la Politique agricole 2014–2017, les mesures de maintien d'un paysage cultivé ouvert ont été développées de manière ciblée, au moyen de contributions plus élevées. En outre, une possibilité de recours a été introduite pour l'Office fédéral de l'agriculture contre les projets qui utilisent des surfaces d'assolement et les paiements directs ne sont plus versés pour les surfaces agricoles qui ont fait l'objet d'un classement en zone à bâtir.

2.4.3 Mise en œuvre d'une stratégie qualité

Il est nécessaire de renforcer le positionnement des denrées alimentaires suisses au moyen de la qualité¹² pour générer une plus-value optimale à tous les échelons de la chaîne alimentaire. Dans cet objectif, des acteurs du secteur agricole et de la filière alimentaire se sont mis d'accord sur une stratégie qualité commune et ont signé en 2012 la charte qui les engage à en respecter les principes¹³. Les éléments clé de cette stratégie sont le leadership en matière de qualité, le partenariat pour la qualité et l'offensive sur le marché.

La mise en œuvre de la stratégie qualité incombe en premier lieu aux acteurs du secteur privé. La Confédération n'assume qu'un rôle subsidiaire (cf. art. 104, al. 2, Cst.). Sur la base de l'article 104, al. 1 et 3, let. c, la Confédération a la possibilité de soutenir les acteurs dans leurs efforts pour mettre en œuvre une stratégie qualité.

L'art. 2, al. 3, LAgr, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, ancre la notion de stratégie qualité au niveau de la loi. En outre, avec l'introduction ciblée du nouvel art. 11 LAgr, on dispose désormais d'un instrument pour soutenir à titre subsidiaire les efforts de la filière dans ce domaine. Etant donné que la mise en œuvre de la stratégie qualité vient seulement de commencer, il est pour le moment impossible de se prononcer sur l'efficacité de cet instrument.

2.4.4 Réduction de la charge administrative

La densité des réglementations dans l'agriculture a encore augmenté au cours des dernières années, non seulement en raison des dispositions de droit public, mais également en raison des dispositions de droit privé. Cette évolution s'explique par divers facteurs : exigences croissantes en matière de sécurité de la production alimentaire du point de vue de la protection de la santé et de l'environnement (p. ex. charges imposées dans le domaine de la législation sur les denrées alimentaires et sur la protection des eaux), exigence sociétale d'un élevage respectueux des

¹² Par le terme de « qualité », on entend des caractéristiques spécifiques qui vont au-delà de la sécurité alimentaire.

¹³ La charte est disponible sous <http://www.qualitaetsstrategie.ch/fr>.

espèces (règles plus strictes de protection des animaux) ou d'une utilisation plus efficiente des paiements directs. Au moyen des paiements directs, la Confédération encourage la fourniture par l'agriculture de prestations d'intérêt public. A l'échelon de l'exploitation, les prestations sont le plus souvent formulées en tant qu'exigences touchant au mode d'exploitation (p. ex. charge minimale en bétail ou part minimale de surfaces de promotion de la biodiversité). La charge administrative importante s'explique par le fait que l'observation de ces exigences relatives au mode d'exploitation doit être attestée, documentée et contrôlée. Enfin, cette évolution est due aussi au fait que les acteurs du marché veulent différencier plus clairement leurs produits au moyen de certifications ou de labels de droit privé. Une importance croissante est en outre accordée à la traçabilité des produits, pour des raisons de sécurité alimentaire et aussi pour mieux répondre au souhait de transparence de la part des consommateurs en ce qui concerne l'origine régionale des produits.

L'exigence d'une charge administrative minimale est déjà couverte par l'actuel art. 5, al. 2, Cst. Le principe de proportionnalité inscrit dans la Constitution fédérale exige ainsi qu'en présence de plusieurs alternatives toutes compatibles avec la défense des intérêts publics, la préférence soit toujours donnée aux mesures les moins radicales. La réduction de la charge administrative est en outre une directive valable pour l'ensemble de la législation et ne doit pas exclusivement se rapporter à l'agriculture.

En réponse au postulat Knecht¹⁴, le Conseil fédéral a annoncé son intention d'examiner les bases légales du point de vue de la charge administrative imposée, ceci dans le cadre d'un état des lieux avant la poursuite du développement de la politique agricole. Cet examen portera sur l'adéquation, la nécessité et l'admissibilité des prescriptions, avec une attention particulière accordée à la charge administrative et à la charge en ressources humaines. Il sera également examiné de quelle façon les prescriptions sont régulées.

2.4.5 Garantie de la sécurité du droit et des investissements

La sécurité du droit est un élément essentiel de la structure d'un Etat de droit. Elle doit protéger les citoyens d'exigences excessives et de l'imprévisibilité de la loi de même que de la part des représentants de la loi et de l'administration. L'application de la loi par le citoyen ne doit pas être compliquée inutilement et il doit pouvoir prévoir la procédure d'exécution administrative. La garantie de la sécurité du droit est ancrée dans le principe de la légalité (art. 5, al. 1, Cst.). La notion de sécurité des investissements n'est pas définie au niveau constitutionnel, mais peut être déduite implicitement en rapport avec la sécurité du droit.

La sécurité du droit et des investissements est en lien étroit avec la protection de la confiance. La législation doit être conçue de sorte à ne pas mettre en danger la confiance des privés en une base légale donnée, laquelle est digne de protection. Grâce à la protection de la confiance, les modifications du droit ne sont pas fondamentalement remises en question. De plus, en raison du principe de démocratie, l'ordre juridique peut être modifié à tout moment. Il est essentiel que les modifications de la situation juridique soient prévisibles et que, le cas échéant, des réglementations de transition soient décidées. Actuellement, le développement de la politique agricole tient compte de manière appropriée de ces deux aspects.

¹⁴ cf. Postulat Knecht 14.3514 : « Politique agricole 2018–2021. Plan visant à réduire l'excès de bureaucratie et les effectifs dans l'administration »

3 Sécurité alimentaire : idée et défis à relever

3.1 Conception de la sécurité alimentaire

L'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » vise à garantir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires variées et issues d'une production indigène durable. Tout en mettant en avant l'idée de sécurité alimentaire, le texte se concentre sur la production agricole indigène. Or, la sécurité alimentaire définie par la FAO répond à une conception plus large. Selon la FAO, « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. »¹⁵ Cette définition de la sécurité alimentaire fait intervenir quatre facteurs déterminants :

- **la disponibilité**, qui se rapporte à l'offre et comprend les domaines de la production durable des aliments, ainsi que leur transformation et leur commerce ;
- **l'accessibilité**, qui concerne la demande et réside dans la possibilité pour le consommateur de se procurer les denrées alimentaires à un prix abordable ;
- **l'utilisation** des denrées alimentaires, qui couvre des aspects tels que la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et leurs caractéristiques sur le plan nutritionnel ;
- **la stabilité**, car il n'y a de sécurité alimentaire que si les trois facteurs susmentionnés sont réunis en permanence.

Les facteurs de l'accessibilité, de l'utilisation (notamment en ce qui concerne la sécurité sanitaire) et de la permanence sont déjà couverts par les dispositions suivantes de la Constitution fédérale :

- art. 12 et 41 : droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse, droit à la sécurité sociale et droit d'avoir des conditions de vie décentes (accès individuel) ;
- art. 118 : prescriptions sur l'utilisation des denrées alimentaires afin de protéger la santé (qualité et sécurité sanitaire) ;
- art. 102 : approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité (stabilité¹⁶).

En ce qui concerne la disponibilité des produits alimentaires, l'art. 104 de la Constitution fédérale prévoit une contribution à la production indigène à des fins de sécurité de l'approvisionnement (cf. ch. 2.4.1). Par contre, la Constitution ne fait aucune mention des importations nécessaires à la sécurité alimentaire.

3.2 Situation actuelle

Dimension internationale

Le dernier rapport de la FAO sur la sécurité alimentaire dans le monde¹⁷ fait état de la sous-alimentation chronique dont souffrent 800 millions d'êtres humains dans le

¹⁵ FAO (1996) : Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, Sommet mondial de l'alimentation, 13-17 novembre 1996, Rome

¹⁶ La stabilité concernant la sécurité alimentaire dépend en outre fortement de la stabilité politique et institutionnelle générale.

monde, ce qui signifie que l'alimentation de ces personnes ne couvre pas leurs besoins en énergie. Au cours des 20 dernières années, le nombre des personnes sous-alimentées a diminué de 200 millions d'individus. La production alimentaire par habitant est actuellement suffisante pour nourrir toute la planète. Le fait qu'un nombre aussi élevé de personnes souffrent de sous-alimentation s'explique en premier lieu par la répartition inégale des denrées alimentaires et par des difficultés d'accès à la nourriture à un prix abordable. Ce dernier aspect du problème présente une fois de plus un caractère le plus souvent économique, puisque c'est faute d'un pouvoir d'achat suffisant que ces personnes ne peuvent se procurer une nourriture suffisante. Les plus touchés appartiennent aux couches pauvres de la population des centres urbains, mais aussi aux populations rurales qui, pour une large part, vivent encore dans une économie de subsistance.

Dimension nationale

La sécurité alimentaire de la Suisse est garantie pour le moment : les denrées alimentaires sont disponibles en quantités suffisantes, d'une très grande qualité sanitaire et le pouvoir d'achat du consommateur est assez élevé. Preuve en est le fait que les ménages suisses ne consacrent en moyenne que 9 % de leur revenu disponible à l'alimentation.¹⁸ Par ailleurs, on estime qu'un tiers des denrées alimentaires produites est jeté, un gaspillage imputable pour moitié aux consommateurs.¹⁹ Les individus souffrant d'un excédent de poids représentent près de 40 % de la population suisse, soit un tiers de plus qu'il y a vingt ans, un phénomène causé tant par la suralimentation que par une trop grande sédentarité.

Sur le plan de la disponibilité, il faut noter que la Suisse est une importatrice nette de produits alimentaires. Au cours des cent dernières années, la part de la production indigène dans les calories consommées globalement a oscillé entre 50 et 70 %²⁰ et se situe actuellement aux alentours de 60 %. L'approvisionnement de la Suisse repose donc principalement sur la production indigène, en complément de laquelle les importations permettent d'assurer un approvisionnement suffisant et équilibré de la population. Le fait que la Suisse importe environ 40 % de ses denrées alimentaires ne signifie pas que la production agricole soit particulièrement extensive. Par comparaison avec les autres pays, les rendements sont même relativement élevés, grâce aux conditions que le pays offre à l'agriculture, comme la richesse des sols, l'abondance des précipitations et la disponibilité des moyens de production. La forte proportion des importations s'explique surtout par la densité de la population, c'est-à-dire par la faible étendue des terres utilisables par l'agriculture par rapport au nombre d'habitants. La Suisse possède seulement 500 mètres carrés de terres agricoles par habitant, soit seulement un quart de ce dont disposent en moyenne internationale les autres pays. En outre, deux tiers de ces surfaces ne peuvent recevoir que des cultures herbagères, pour des raisons topographiques ou climatiques.

3.3 Les défis à relever

Dimension internationale

Il faut s'attendre à un fort accroissement de la demande dû à la poursuite de l'expansion démographique, avec une population estimée à 9,6 milliards d'individus à l'horizon 2050, et à la prospérité croissante, en particulier dans les pays émergents,

¹⁷ FAO (2014) : L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2014

¹⁸ Office fédéral de la statistique (2014) : Enquête sur le budget des ménages 2012

¹⁹ Office fédéral de l'agriculture (2012) : Rapport agricole 2012, p. 90 à 91

²⁰ Cf. Avis du Conseil fédéral sur la motion Schibli (06.3880)

accompagnée d'une hausse de la consommation moyenne de calories par tête, notamment de la consommation de viande et de produits laitiers.

La production mondiale augmentera également grâce aux progrès techniques (élevage, technologies et systèmes de production plus efficaces) et à l'amélioration du savoir-faire. L'accroissement de l'offre, afin que celle-ci soit à la hauteur de la demande, représente cependant un important défi. Certains moyens de production nécessaires à l'agriculture proviennent de ressources non renouvelables (par exemple les carburants d'origine fossile et les engrais minéraux tels que le phosphore). Leur extraction étant de plus en plus difficile, l'augmentation de leur prix de revient pourrait contribuer au renchérissement des moyens de production agricoles. La dégradation des sols, l'utilisation de terres arables pour produire des biocarburants, mais aussi l'urbanisation soumettent les terres agricoles à une forte pression. Étant donné qu'il est impossible d'accroître la surface des terres agricoles à moins de défricher des forêts, c'est surtout l'amélioration des rendements qui permettra de répondre à la hausse de la demande. Les pays en voie de développement et les pays émergents, qui n'utilisent actuellement qu'une partie de leur potentiel de rendement, disposent du plus grand potentiel d'amélioration de la productivité²¹. Or, les rendements ne peuvent être améliorés qu'au prix de grandes difficultés causées tant par la raréfaction de l'eau disponible pour l'agriculture, du fait du changement climatique, que par l'aggravation des dommages causés par les organismes nuisibles. Il est donc nécessaire d'accroître les efforts déployés dans les cultures et l'élevage afin de développer et de mettre en œuvre des systèmes de production (affouragement, fertilisation, méthodes phytosanitaires) adaptés à ces nouvelles conditions.

Fournir des aliments à la population du monde deviendra généralement plus difficile dans un contexte de demande croissante et compte tenu des possibilités limitées d'accroître l'offre. La pénurie de denrées alimentaires est donc un phénomène qui s'aggrave. À preuve l'indice FAO des prix des produits alimentaires, qui a connu une hausse de 125 % depuis le début du siècle. De plus, la volatilité des prix sur les marchés agricoles s'est aggravée depuis vingt ans.²² Le niveau et la volatilité des prix affectent la sécurité alimentaire de différentes manières. La cherté des aliments pénalise d'abord le consommateur en réduisant son pouvoir d'achat. Les couches pauvres de la population urbaine en sont les premières touchées. La volatilité des prix se répercute surtout sur la production, générant ainsi de grandes incertitudes qui pèsent sur les investissements dans l'agriculture. Il en résulte qu'une partie du potentiel de production reste inexploité. D'après les prévisions actuelles, les prix des matières premières agricoles en valeur nominale resteront à moyenne échéance (d'ici 2023) au niveau actuel.²³ À l'horizon 2050, certaines prévisions font état d'une poursuite du renchérissement de quelques matières premières agricoles, telles que le maïs (+30 à +50 %) et la viande (+20 à +30 %). Le prix des produits agricoles dépend aussi du prix de l'énergie ; leurs évolutions sont étroitement liées. Quant aux incertitudes prévisionnelles et aux facteurs déterminant la formation des prix à brève échéance, il est impossible de les identifier avec précision. Ces facteurs, tels que les pénuries imprévues causées par exemple par de faibles récoltes, les intempéries, les troubles politiques, les maladies ou le changement climatique influent beaucoup sur

²¹ Bruinsma, J. (2009) : The resource outlook to 2050 : by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050 ? Rome, FAO.

²² FAO (2010) : Perspectives de l'alimentation, novembre 2010

²³ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) / FAO (2014) : Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2014–2023

la formation des prix. Cette influence peut être renforcée par des interdictions d'exportation. De façon générale, il faut s'attendre à ce que les pénuries à court terme deviennent plus fréquentes, entraînant une volatilité accrue des prix sur les marchés agricoles.

A l'avenir, le problème essentiel consistera à fournir à la population mondiale des denrées alimentaires en quantité et en qualité suffisantes grâce à des gains de productivité, tout en utilisant de façon durable les ressources naturelles telles que le sol et l'eau, sans mettre à mal la biodiversité. Il faut améliorer dans de nombreux pays les infrastructures et les conditions-cadre politiques pour les investissements dans une agriculture durable et dans le progrès technique. Il est capital de réduire le gaspillage des aliments (par pertes ou par gaspillage proprement dit) et d'adopter des modes de consommation ménageant les ressources pour atténuer les effets de la hausse de la demande et prévenir l'épuisement des ressources pour la production de nourriture. Il est également nécessaire de suivre d'autres pistes, c'est-à-dire garantir le fonctionnement du commerce entre les régions et, de façon générale, lutter contre la pauvreté.

Dimension nationale

Compte tenu de l'évolution démographique, la hausse de la demande de denrées alimentaires devrait se poursuivre ces prochaines années. Il faut cependant s'attendre à un tassement consécutif au vieillissement de la population et à la baisse de la consommation individuelle qui s'ensuivra.

Parallèlement, la production intérieure devrait s'accroître grâce au progrès technique, c'est-à-dire le perfectionnement de la sélection végétale et animale ainsi que l'emploi de technologies plus efficaces. La Suisse pratique en effet une agriculture relativement intensive par comparaison avec les autres pays, se situant en partie au-delà de ce que les écosystèmes et les ressources naturelles peuvent supporter. Il faut donc en réduire l'impact sur l'environnement, notamment en améliorant l'efficacité de l'emploi des ressources, pour maintenir à long terme la part de la production indigène dans l'approvisionnement du pays. Il s'agit de pratiquer une agriculture qui tienne compte de la résilience des écosystèmes, soit adaptée aux conditions locales et tire le meilleur parti possible du potentiel de production.

Les terres cultivables sont l'une des ressources essentielles dont dépend la production agricole. Aujourd'hui déjà, elles sont devenues rares en Suisse. Elles sont appelées à le devenir davantage, vu la poussée démographique et l'emprise sur les terres du développement économique. C'est pourquoi la préservation des sols agricoles dans leur étendue et leur qualité est l'un des grands défis de l'avenir. En outre, l'agriculture est très dépendante des ressources non renouvelables importées, telles que les sources d'énergie fossiles et le phosphore, dont la rareté toujours plus grande à l'échelle du globe affectera de plus en plus la Suisse. Enfin, le changement climatique obligera l'agriculture suisse à irriguer de plus en plus.

Le niveau élevé en comparaison internationale des prix suisses à la production et à la consommation est avant tout un effet des protections douanières qui continuent d'être appliquées. Si l'on en croit les prévisions actuelles, il ne faut pas s'attendre à moyen terme à ce que les prix mondiaux sur les marchés agricoles augmentent sensiblement. Or, si les prix à la production soutenus par les politiques agricoles peuvent accroître l'offre à court terme, ils présentent à plus long terme un risque, car ils vont à l'encontre des incitations à suivre l'évolution des marchés internationaux et à améliorer la compétitivité et l'innovation. C'est pourquoi il importe, dans un

contexte d'ouverture croissante des marchés, que l'agriculture et tous les autres maillons de la chaîne de création de valeur créent autant que possible de la valeur sur les marchés et s'efforcent de diminuer leurs coûts.

La Suisse continuera de couvrir une part substantielle de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires et en moyens de productions agricoles grâce aux importations. Pour le moment, il semble probable que vu le développement économique du pays, la Suisse gardera un pouvoir d'achat relativement élevé et pourra financer ces importations. Néanmoins, il restera important de garder un accès aux marchés agricoles internationaux ainsi qu'un large éventail de pays fournisseurs afin de garantir la sécurité alimentaire de la Suisse.

De par son rôle dans les échanges commerciaux, le consommateur suisse de produits agricoles importés peut exercer une influence sur la production dans les pays exportateurs. Une dégradation des conditions de production dans ces pays compromettrait à long terme l'approvisionnement de la Suisse. À cet égard et de façon générale, la préservation des ressources naturelles à long terme passe par une diminution du gaspillage alimentaire et un comportement de consommation responsable.

En résumé, du point de vue de la Suisse, la sécurité alimentaire dépend de la réalisation de cinq objectifs :

1. conserver les terres agricoles dans leur qualité et leur étendue et réduire notre dépendance à l'égard des ressources non renouvelables ;
2. exploiter de façon optimale le potentiel de production naturel en pratiquant une agriculture adaptée au lieu de production et efficiente dans l'emploi des ressources naturelles ;
3. améliorer la compétitivité de l'économie agroalimentaire suisse par un allègement des coûts et la création de valeur sur les marchés ;
4. importer suffisamment de denrées alimentaires et de moyens de production agricoles en garantissant l'accès de la Suisse aux marchés agricoles internationaux sur la base d'un large éventail de pays fournisseurs ;
5. préserver les ressources en réduisant le gaspillage et les pertes alimentaires et en optant pour une alimentation ménageant davantage les ressources.

4 Position du Conseil fédéral

L'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » est née de la préoccupation de ses auteurs qui craignent qu'en raison de la politique agricole, la production indigène contribue moins à l'approvisionnement de la population, en faveur d'autres fonctions de l'agriculture, avec pour résultat un affaiblissement du secteur. Cette initiative répond à un besoin de la population en ce qui concerne un approvisionnement sûr en denrées alimentaires. L'initiative relie en outre la thématique de la sécurité alimentaire à celle, actuellement largement soutenue au plan politique, de la protection des terres cultivées.

La fixation des objectifs par le Conseil fédéral est fondée sur l'article 104 Cst. en vigueur. L'objectif prioritaire du Conseil fédéral dans les précédentes étapes de la réforme était d'améliorer l'orientation-marché et la durabilité de la production agricole. Il s'agissait en outre d'augmenter globalement les prestations non marchandes de l'agriculture au profit de la société, telles que la contribution à l'approvisionnement ou l'entretien du paysage cultivé (tâches multifonctionnelles). Compte tenu de l'évolution observée jusqu'ici, le Conseil fédéral part du principe

que la politique agricole permettra de maintenir la production agricole au moins au niveau actuel et même de la renforcer à plus long terme grâce à une amélioration continue de la durabilité. L'objectif d'une production durable orientée sur le marché qui contribue à fournir les prestations d'intérêt public bénéficie toujours d'un large consensus et reste aussi stratégiquement importante dans la perspective du développement futur de la politique agricole.

Dans le cadre du débat sur la politique agricole, le Conseil fédéral s'est exprimé à diverses reprises sur la thématique de la sécurité alimentaire et est conscient de son importance²⁴. La garantie de la sécurité alimentaire à l'échelle globale représente l'un des principaux défis du 21^e siècle. La Suisse aussi est confrontée à divers défis dans le contexte de cette thématique (cf. ch. 3.3) ; c'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'opposer un contre-projet direct à l'initiative « Pour la sécurité alimentaire ». Le Conseil fédéral veut ainsi prendre en compte les préoccupations de la population et renforcer globalement la sécurité alimentaire sur le long terme.

Le contre-projet direct fait de l'approvisionnement de la population une priorité de la politique agricole. Pour assurer à long terme l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires en quantités suffisantes, l'accent doit être mis d'une part sur l'élargissement de l'offre interne et, d'autre part, sur la disponibilité des denrées alimentaires au plan international. Ainsi sera ancré au niveau de la Constitution un principe cohérent et viable au plan international en matière de sécurité alimentaire en même temps que sera créé un cadre juridique permettant de réagir de manière appropriée aux futurs défis. Le contre-projet direct a des points de convergence sur le plan du contenu avec certaines dispositions constitutionnelles existantes (cf. ch. 5.4). Etant donné que le contre-projet direct replace les aspects pertinents de la problématique dans le contexte général de la sécurité alimentaire, la cohérence entre les différents domaines politiques concernés est améliorée, avec pour conséquence un renforcement de l'effet à long terme sur la réalisation des objectifs. Le contre-projet vient étayer la politique agricole actuelle tout en assurant sa continuité.

5 Contre-projet direct

5.1 Texte

La disposition constitutionnelle proposée par le Conseil fédéral est la suivante :

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 efficace ;
- 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.

²⁴ cf. Rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009 en réponse à la motion du 10 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances CE (06.038) sur l'évolution future du système des paiements directs, ch. 6.1, p. 88 à 92, peut être consulté sous : www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports, FF 2012 1857, p. 1923

5.2 Place dans la systématique

La disposition constitutionnelle proposée vise à garantir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. L'art. 102 Cst. régit l'approvisionnement du pays dans des situations de crise, telles qu'une menace de guerre ou de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier elle-même. Sa formulation plus générale permet de couvrir les biens et services de première nécessité en plus des denrées alimentaires. Le contre-projet direct va plus loin que l'art. 104 Cst., parce qu'il évoque l'ensemble de l'approvisionnement au lieu de se limiter à la contribution que doit apporter l'agriculture. C'est pourquoi il propose une place dans la systématique entre l'art. 102 et l'art. 104 Cst. Insérer la nouvelle disposition constitutionnelle après l'art. 103 Cst. ne serait pas pertinent, puisqu'elle ne vise pas un objectif relevant de la politique structurelle. La proposition du contre-projet direct sera donc intégrée à la Constitution sous la forme d'un nouvel article, à savoir l'art. 102a, qui sera un article à part entière et non pas un complément de l'actuel art. 102 Cst.

5.3 Commentaire des différentes dispositions

Titre et phrase introductive

Selon la définition de la FAO, la sécurité alimentaire repose sur quatre éléments : la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité. Comme exposé au ch. 3.1, les dispositions constitutionnelles actuelles couvrent déjà les éléments que sont l'accès, l'utilisation et la stabilité. Quant à la disponibilité, l'art. 104, al. 1, let. a, Cst. mentionne la contribution de la production agricole à la sécurité de l'approvisionnement. Mais la base constitutionnelle actuelle ne couvre pas totalement la disponibilité en termes de consommation. C'est ici qu'intervient le nouvel article 102a Cst., qui charge la Confédération d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires et qui ajoute les produits importés à la production indigène.

L'offre de denrées alimentaires doit permettre de couvrir les besoins nutritionnels de la population. Il est donc question du volume et de la diversité de l'offre, qui doit également englober des produits ne pouvant pas être produits dans les conditions qui prévalent en Suisse (poissons de mer, fruits exotiques, etc.).

Il s'agit en l'occurrence, non pas de se prémunir contre des pénuries dans des situations de crise aiguë, qui sont déjà aujourd'hui couvertes par l'art. 102 Cst., mais au contraire de veiller à ce que la population dispose de denrées alimentaires en quantités suffisantes. Or, la réalisation de cet objectif suppose, d'une part, l'instauration de conditions-cadre favorables à la production agricole en Suisse et, d'autre part, la prise de mesures propres à garantir sur le long terme la disponibilité de denrées alimentaires importées.

Il est primordial que les denrées alimentaires soient produites selon les principes du développement durable pour que l'approvisionnement puisse être assuré à long terme. La notion de durabilité s'inscrit ici au sens large dans trois dimensions, qui sont d'ordre économique, social et écologique. Cette notion de durabilité au sens large énoncée dans la phrase introductive est précisée aux let. a à e. Aux plans écologique et social, les progrès accomplis dans notre pays ne doivent pas aggraver les atteintes à l'environnement, compromettre les bases de production ou se faire au détriment de couches de la population plus pauvres à l'étranger. L'objectif d'une production durable vaut donc aussi bien pour la Suisse que pour les autres pays. L'exigence d'une production durable est en outre l'expression de la responsabilité en matière de sécurité alimentaire internationale de la Suisse, qui œuvre au sein des

organisations multilatérales importantes en faveur de conditions-cadre permettant de parvenir à une sécurité alimentaire mondiale.

Le contre-projet direct énumère aux let. a à e les domaines où les mesures sont fondamentalement judicieuses au plan de la sécurité alimentaire et doivent par conséquent pouvoir être réalisées. L'ordre des let. a à e respecte celui des étapes de la chaîne alimentaire, qui va des bases de la production agricole (let. a) au consommateur (let. e) en passant par la production (let. b), la chaîne alimentaire (let. c) et les importations (let. d).

On constate d'une manière générale que le contre-projet direct ne prévoit pas de compétences supplémentaires pour la Confédération et que la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons n'est donc pas modifiée.

Let. a

L'approvisionnement de la population suppose la garantie de bases suffisantes pour la production agricole. Il s'agit surtout de facteurs de production physiques, comme les terres agricoles, les ressources naturelles non renouvelables ou l'eau (irrigation, etc.). La let. a vise à consolider les bases constitutionnelles nécessaires à la protection des terres agricoles aux plans quantitatif et qualitatif, tandis que la compétence reste attribuée essentiellement aux cantons. Il convient de réduire la dépendance de la production agricole par rapport aux ressources non renouvelables, telles que l'énergie fossile ou le phosphore minéral. L'accent est mis sur le renforcement de l'efficacité des ressources naturelles (cf. let. b), ainsi qu'en ce qui concerne le phosphore, sur l'amélioration de l'achèvement du cycles des éléments fertilisants. Il faut tenir dûment compte des conflits d'intérêts entre les exigences auxquelles l'agriculture et d'autres secteurs doivent satisfaire quant à la protection mais aussi à l'utilisation des ressources en eau. Une autre base de production joue un rôle à cet égard : le savoir-faire dans le système de connaissances agricole (recherche agronomique, etc.). La mise en œuvre doit rester dans le cadre des actuelles politiques sectorielles.

Let. b

L'objectif de durabilité énoncé dans la phrase introductive est formulé concrètement par la définition d'une production « adaptée aux conditions locales » et « utilisant les ressources naturelles de manière efficiente ». Une production adaptée aux conditions locales signifie l'exploitation du potentiel agronomique du pays pour produire des denrées alimentaires, mais cette expression signifie également que la production ne doit pas aller au-delà des limites environnementales et qu'il faut tenir compte de la capacité de résilience des systèmes écologiques. Continuer à améliorer l'utilisation efficiente des ressources naturelles doit aider à réduire leur exploitation excessive et leurs émissions dans l'environnement tout en maintenant la contribution de la production indigène (préservation des ressources).

Let. c

Les entreprises de l'agriculture et de la filière agroalimentaire suisses doivent s'imposer sur le marché pour que la production indigène puisse être durablement performante et stable. Ces entreprises doivent réaliser à cette fin d'excellentes ventes sur le marché pour générer une valeur ajoutée. Pour ce faire, il convient de recourir aux possibilités de différenciation des produits par la qualité et de réduction des coûts pour renforcer considérablement la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire, une démarche décisive dans un contexte de protection douanière des produits agricoles et dans la perspective d'un rapprochement accru des

marchés. Différents éléments jouent à cet égard un rôle essentiel : la performance des marchés à tous les stades de la commercialisation et de la transformation, le caractère concurrentiel des prix des moyens de production, une charge administrative aussi faible que possible pour les exploitations et des innovations à tous les échelons de la chaîne de création de valeur.

D'une plus grande portée que l'art. 104 Cst., la let. c concerne non seulement l'agriculture mais aussi tous les acteurs de la chaîne de valeur ajoutée. Dans un contexte de durcissement mondial de la concurrence, l'agriculture suisse a besoin d'entreprises performantes dans les secteurs en amont et en aval pour pouvoir contribuer à l'approvisionnement sur le long terme.

Let. d

L'accès aux marchés agricoles internationaux comprend, d'une part, l'accès des produits suisses aux marchés étrangers au pouvoir d'achat élevé. Il s'agit d'une condition importante pour la création de valeur ajoutée, qui est donc en relation étroite avec les objectifs de la let. c. Par ailleurs, l'accès au marché est aussi important au plan des importations pour garantir, non seulement la disponibilité de denrées alimentaires par des importations complémentaires, mais aussi l'acquisition de moyens de production agricoles (engrais, semences, aliments pour animaux, etc.). L'accès réciproque au marché permet une division internationale du travail judicieuse d'un point de vue économique. Pour réduire les risques de contractions de l'offre, il faut non seulement maintenir les relations commerciales avec l'UE, notre principal partenaire, mais aussi diversifier celles avec des pays tiers également capables de contribuer à l'approvisionnement de la Suisse en denrées alimentaires. Autres facteurs essentiels : l'accès aux importations et la diversification des marchés d'importation de moyens de production agricoles, qui sont essentiels à l'exploitation du potentiel de production indigène. Ce sont des accords de libre-échange multilatéraux et bilatéraux qui permettent l'accès aux marchés internationaux. La Suisse, qui est un importateur net de denrées alimentaires, plaide dans ce contexte pour une transparence accrue et la clarification des règles régissant l'accès au marché, en particulier en ce qui concerne l'interdiction de mesures commerciales restrictives. Deux éléments jouent également un rôle important : la simplification du déroulement des affaires courantes dans le commerce international par l'harmonisation, la reconnaissance réciproque et la standardisation (p. ex. Codex Alimentarius) de paramètres commerciaux non tarifaires ainsi que la standardisation internationale des régimes douaniers. Enfin, la Suisse doit veiller, au sein d'organisations internationales, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et dans ses accords de libre-échange bilatéraux, au bon fonctionnement des marchés, à la transparence des règles du jeu et à la cohérence de la politique commerciale avec les préoccupations écologiques et sociales.

Let. e

Le passage sur la consommation de denrées alimentaires préservant les ressources naturelles vient compléter le principe de durabilité dans la production. Il est plus facile d'atteindre l'objectif d'une production durable si les consommateurs demandent des denrées produites dans le respect de l'environnement. Il serait possible de favoriser une consommation de produits préservant les ressources naturelles en stimulant notamment la demande de produits conformes aux principes de durabilité, dont la production sollicite moins fortement les ressources naturelles (importations comprises) ou bien en réduisant le gaspillage alimentaire ou les pertes alimentaires. Le Conseil fédéral voit des possibilités d'encourager ce type de consommation aux

plans de la désignation des produits ainsi que de l'information et de la communication, mais aussi au niveau du soutien des efforts déployés dans ce sens par les acteurs de la branche, à condition toutefois que ces approches se fondent sur des standards mondialement reconnus selon le droit international du commerce ainsi que sur les principes de l'économie de marché (cf. ch. 5.4).

5.4 Rapport avec d'autres dispositions constitutionnelles

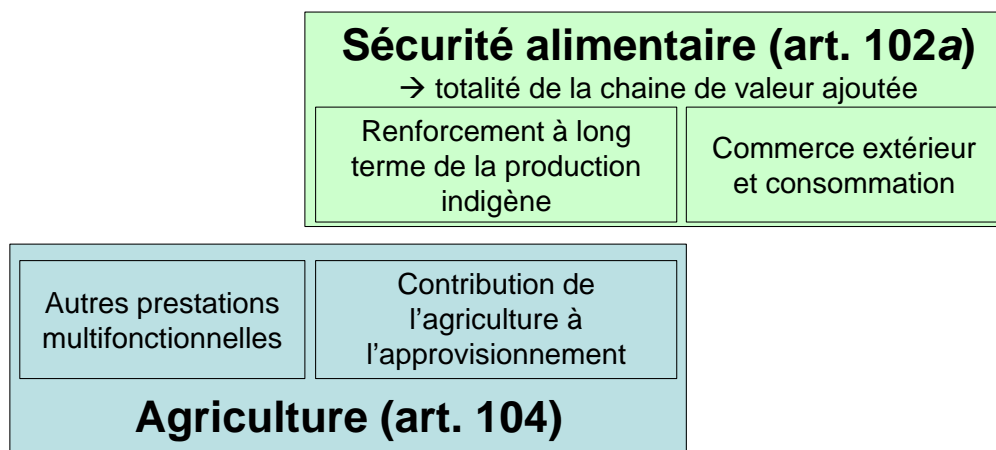
Agriculture (art. 104 Cst.)

Le contre-projet direct du Conseil fédéral en faveur de l'ajout de l'art. 102a a pour objet la sécurité alimentaire. Il est prévu de créer des conditions-cadre propres à renforcer la production indigène sur le long terme (let. a à c). Mais l'art. 102a va au-delà de la production agricole, en ce sens qu'il évoque la sécurité de l'approvisionnement des consommateurs et qu'il englobe également le commerce extérieur et la consommation (let. d et e).

L'art. 104 Cst. porte exclusivement sur l'agriculture suisse. Une production durable axée sur le marché doit permettre à ce secteur de fournir les prestations demandées par la société, dont fait partie la contribution de la production indigène à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires (al. 1, let. a). Par ailleurs, l'agriculture fournit encore d'autres prestations multifonctionnelles (al. 1, let. b et c), qui ne sont concrètement qu'en partie liées à la sécurité alimentaire ou qui ont, indépendamment de leur fonction, une utilité sociétale pour l'approvisionnement. Ainsi, la préservation d'un paysage cultivé varié joue un rôle mineur dans la sécurité alimentaire.

En résumé, le contre-projet direct intègre la contribution de la production indigène à la sécurité alimentaire dans un concept général en vue de renforcer durablement cette contribution et de garantir la disponibilité internationale de denrées alimentaires.

Graphique 1 : interactions entre l'art. 102a et l'art. 104 Cst.



Approvisionnement du pays (art. 102 Cst.)

L'art. 102 Cst. fait référence à des crises majeures, telles qu'une menace de guerre ou de sévères pénuries. Son champ d'application englobe des biens et services de première nécessité en plus des denrées alimentaires. Le contre-projet direct se réfère spécifiquement à l'approvisionnement en denrées alimentaires et ce, dans une perspective à long terme. Il vise donc à améliorer durablement dans le secteur alimen-

taire les conditions permettant de faire face à de graves crises par les mesures de l'approvisionnement économique du pays.

Aménagement du territoire (art. 75 Cst.)

Le contre-projet direct est compatible avec l'art. 75 Cst., en particulier aussi en ce qui concerne la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Il insiste cependant davantage sur la notion de protection des terres agricoles, tout en maintenant la compétence de mise en œuvre des cantons.

Politique de développement (art. 54, al. 2, Cst.)

La politique de développement suisse complète l'art. 102a proposé en contribuant au renforcement de la sécurité alimentaire mondiale grâce aux efforts déployés d'une manière générale pour lutter contre la pauvreté et à des investissements ciblés et considérables dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. En outre, la Suisse s'engage aussi à l'échelle internationale pour l'amélioration de la sécurité alimentaire, notamment dans le cadre de la FAO, du Fonds international de développement agricole ou du Programme alimentaire mondial. En outre, la Suisse a conduit, dans le cadre de la convention de l'ONU, les négociations sur les principes à appliquer pour des investissements responsables dans l'agriculture et les systèmes alimentaires²⁵. Elle s'engage aussi activement contre la désertification dans le cadre de la convention de l'ONU. Enfin, la Suisse contribue dans une large mesure à l'amélioration du savoir-faire dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire tant par sa recherche agronomique que par le soutien qu'elle apporte sur le long terme au système de recherche agronomique international.

6 Conséquences

La norme constitutionnelle fournit la base permettant à la Confédération de réagir de manière adéquate à l'évolution des conditions-cadre dans le domaine de la sécurité alimentaire. La répartition actuelle des compétences dans les domaines de l'agriculture, de l'aménagement du territoire et du droit alimentaire reste inchangée. Les mesures visant à garantir un approvisionnement de la population en denrées alimentaires issues d'une production durable portent sur l'ensemble de la chaîne de valeur ajoutée et aussi sur la consommation. On vise à l'instauration de conditions-cadre optimales permettant à tous les acteurs concernés d'assumer leurs responsabilités respectives. Un élargissement des subventions n'est pas envisagé. Comme les nouvelles dispositions constitutionnelles visent à renforcer la compétitivité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, elles devraient à long terme réduire les coûts.

7 Compatibilité avec les obligations internationales

L'ampleur des problèmes de compatibilité avec les engagements internationaux que peut soulever le contre-projet direct dépend essentiellement des mesures qui seront prises sur la base de l'art. 102a. En ce qui concerne les engagements internationaux dans les domaines de la production, de la commercialisation et de l'étiquetage des denrées alimentaires, il s'agit principalement de ceux contractés par la Suisse en relation avec l'Accord du 15 avril 1994²⁶ instituant l'Organisation mondiale du commerce. Il faut en outre prendre en compte les engagements vis-à-vis de l'UE

²⁵ Committee on World Food Security (2014) : International Agreement on Responsible Investment in Agriculture and Food Systems

²⁶ RS 0.632.20

dans le cadre des accords bilatéraux et les accords de libre-échange avec des pays tiers.

Eu égard au droit de l'OMC, l'accord sur l'agriculture²⁷ (Accord OMC sur l'agriculture) revêt une importance majeure. Il convient cependant aussi de respecter les principes fondamentaux du commerce international des marchandises tels qu'ils sont énoncés dans l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce²⁸ (GATT). Dans le cadre de l'Accord OMC sur l'agriculture, la Suisse a contracté des engagements concernant l'accès aux marchés qu'elle a consignés dans des listes d'engagements. Le régime d'importation, avec droits de douane et contingents, résultant de ces engagements permet d'importer tous les produits agricoles en quantités suffisantes. La Suisse est du reste libre de fixer le droit de douane effectivement appliqué à un niveau inférieur à celui du taux du droit de douane consolidé et d'augmenter le volume des contingents effectivement libérés au-delà de la quantité minimale fixée dans la liste d'engagements. A cet égard, il faut noter que le régime d'importation appliqué par la Suisse doit bénéficier sans distinction à tous les Etats membres de l'OMC. L'Accord OMC sur l'agriculture impose également des obligations à la Suisse en ce qui concerne le soutien interne à l'agriculture et la concurrence à l'exportation. Il existe ainsi des obligations relatives à la mesure globale du soutien totale dans le cas de mesures spécifiques aux produits ou de mesures ayant un effet de distorsion sur le commerce, et des restrictions budgétaires portant sur le subventionnement des exportations agricoles.

La marge de manœuvre est très étroite concernant l'introduction d'exigences relatives à l'importation de produits pour lesquels la méthode de production utilisée ne laisse pas de traces dans le produit final (lesdits « non product related Processing and Production Methods, npr-PPM » [Procédés et méthodes de production non liées au produits]). Les principes fondamentaux de l'OMC exigent le traitement égal des importations de produits « similaires » en provenance de différents pays et excluent toute préférence en faveur des produits indigènes par rapport aux produits importés. Selon le droit en vigueur de l'OMC, les PMP ne constituent pas en principe un critère de distinction admissible entre des produits « de nature similaire ». Au surplus, les Etats membres doivent s'abstenir d'introduire de nouvelles restrictions quantitatives²⁹. Il n'est possible de déroger à ces principes fondamentaux de l'OMC qu'à certaines conditions définies. Ainsi la réglementation d'exception de l'article XX GATT peut-elle autoriser le traitement inégal de produits similaires, entre autres pour des motifs de protection de la moralité publique, de protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux de même que de conservation des ressources naturelles épuisables. Ces mesures doivent cependant respecter le principe de proportionnalité. En d'autres termes, elles doivent être appropriées et nécessaires à l'atteinte de l'objectif. Elles ne doivent en aucun cas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée au commerce entre les parties contractantes.

L'Accord du 21 juin 1999³⁰ entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole) couvre certaines denrées alimentaires et certains moyens de production (entre autres les produits issus de l'agriculture biologique, les aliments pour animaux, les semences, les produits

²⁷ Annexe 1A.3, RS 0.632.20

²⁸ RS 0.632.21

²⁹ Hormis certaines exceptions concernant les produits agricoles (art. XI, al. 2)

³⁰ RS 0.916.026.81

d'origine animale) et garantit sur la base de l'équivalence des normes de production l'accès réciproque simplifié au marché pour ces produits agricoles. Conformément à l'art. 14, al. 2, de l'Accord agricole, les parties contractantes s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs du présent Accord. L'introduction de réglementations d'importation spécifiques pour des produits agricoles et denrées alimentaires qui s'écartent des prescriptions européennes pourrait ne pas être conforme au principe d'équivalence fixé dans l'Accord agricole (annexes 5, 6, 9 et 11). Cela irait à l'encontre de l'accès réciproque au marché accordé de part et d'autre pour les groupes de produits couverts par l'accord.

Les produits agricoles transformés relèvent du champ d'application de l'Accord du 22 juillet 1972³¹ entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange, ALE). Dans le cadre de son champ d'application, l'ALE interdit, outre l'introduction de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation et de mesures d'effet équivalent à des droits de douane, également l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives ou de mesures d'effet équivalent. L'article 20 ALE reprend les dispositions d'exception figurant à l'article XX GATT concernant l'égalité de traitement des produits importés. Cela dit, dans cet accord aussi, le recours aux dispositions d'exception n'est autorisé qu'à des conditions strictes.

Afin d'éviter des obstacles inutiles au commerce et de garantir le respect des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, il convient de tenir compte de la législation européenne et d'examiner régulièrement la compatibilité avec le droit UE d'éventuelles réglementations étatiques suisses. Ceci est particulièrement important aussi pour le maintien de la protection de la santé et pour l'amélioration de l'accès au marché dans la perspective de l'accord global avec l'UE auquel la Suisse souhaite parvenir dans le domaine de la sécurité des aliments, accord qui reposera sur l'harmonisation du droit.

Le nouvel art. 102a Cst. inscrira la sécurité alimentaire dans la Constitution fédérale lui conférant ainsi l'importance souhaitée par la population. La mise en œuvre du nouvel article sera réalisée dans le cadre de la politique agricole et des autres politiques sectorielles dans le respect des engagements de droit international contractés par la Suisse.

31 RS 632 401