



25.067

Message

relatif à l'initiative populaire fédérale «Pour une alimentation sûre – grâce au renforcement de la production indigène durable, à davantage de denrées alimentaires végétales et à une eau potable propre (initiative sur l'alimentation)»

du 13 août 2025

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

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire fédérale «Pour une alimentation sûre – grâce au renforcement de la production indigène durable, à davantage de denrées alimentaires végétales et à une eau potable propre (initiative sur l'alimentation)»¹ au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

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

13 août 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2025 2507

Condensé

L'initiative populaire «Pour une alimentation sûre – grâce au renforcement de la production indigène durable, à davantage de denrées alimentaires végétales et à une eau potable propre (initiative sur l'alimentation)» prévoit le renforcement de l'auto-approvisionnement, la préservation des ressources d'eau souterraine et la promotion d'une agriculture et d'un secteur agroalimentaire durables. Si elle était acceptée en votation, l'État se verrait contraint d'intervenir en profondeur dans la production agricole, ce qui pourrait, en fonction de la conception des mesures, entraîner des coûts élevés pour le budget de la Confédération. Certaines préoccupations légitimes de l'initiative, comme le renforcement de la sécurité alimentaire et la réduction de l'empreinte écologique de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, seront prises en compte dans le développement de la politique agricole. Une modification constitutionnelle n'est ni nécessaire ni utile dans ce contexte. Aussi le Conseil fédéral recommande-t-il de rejeter cette initiative populaire.

Contenu de l'initiative

L'initiative sur l'alimentation demande de modifier la Constitution fédérale en vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires et en eau potable. Elle vise entre autres un taux d'auto-approvisionnement net d'au moins 70 % et exige à cette fin des mesures destinées à promouvoir les denrées alimentaires végétales. L'initiative demande par ailleurs que les valeurs maximales définies pour les pertes d'azote et de phosphore dans l'environnement comme objectifs environnementaux pour l'agriculture soient respectées dans un délai de dix ans. Enfin, l'initiative appelle à préserver la biodiversité, la fertilité du sol et les ressources d'eau souterraine.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative aurait pour premier avantage d'apporter à la Suisse un taux d'auto-approvisionnement alimentaire plus élevé, qui la rendrait moins dépendante d'importations en cas de crise. En outre, elle permettrait d'atteindre plus tôt les objectifs environnementaux et climatiques du Conseil fédéral, comme la réduction des pertes d'éléments fertilisants, la préservation de la fertilité du sol et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les coûts économiques engendrés par notre système alimentaire dans les domaines de la protection de l'environnement, du climat et de la santé s'inscriraient eux aussi en baisse.

Tout en reconnaissant les objectifs de l'initiative, le Conseil fédéral les juge trop ambitieux et impossibles à mettre en œuvre dans les délais demandés. L'augmentation du taux d'auto-approvisionnement net de 46 % aujourd'hui à 70 % exigerait des changements en profondeur dans la production comme dans la consommation. Pour atteindre les objectifs de l'initiative dans le délai de dix ans imparti, il faudrait réduire drastiquement la production et la consommation de viande, tout en développant fortement la production végétale destinée à l'alimentation humaine. Des mesures éatiques de grande ampleur seraient nécessaires à cet effet. Par ailleurs, le bref délai accordé pour la mise en œuvre ne permettrait pas d'amortir entièrement les investis-

sements dans l'agriculture (p. ex. dans les étables) ainsi que dans les secteurs situés en amont et en aval du secteur agroalimentaire. De nouvelles capacités de production et de transformation devraient être créées, ce qui nécessiterait des investissements supplémentaires. L'initiative prévoit par conséquent un soutien financier de la Confédération pour garantir une évolution socialement supportable. En outre, à moins d'un changement des habitudes de consommation, une réduction du cheptel risque d'entraîner une hausse des importations de produits d'origine animale, et donc un transfert des effets environnementaux à l'étranger. Il ne serait pas non plus conforme à la systématique du droit suisse d'inscrire des objectifs détaillés dans la Constitution, et par ailleurs les nouvelles dispositions peuvent être considérées comme inutiles, sachant qu'un développement de la politique agricole dans la direction demandée par l'initiative est déjà prévu et tout à fait possible avec la base constitutionnelle existante.

Dans le cadre du développement de la politique agricole à partir de 2030, le Conseil fédéral proposera des mesures visant à augmenter la valeur ajoutée dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire, ainsi qu'à alléger les charges administratives des exploitations agricoles. Ce projet reprendra en outre d'importantes préoccupations de l'initiative, comme le renforcement de la sécurité alimentaire et la réduction de l'empreinte écologique de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Le Conseil fédéral veillera toutefois à prévoir des objectifs atteignables et un calendrier réaliste.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre l'initiative populaire «Pour une alimentation sûre – grâce au renforcement de la production indigène durable, à davantage de denrées alimentaires végétales et à une eau potable propre (initiative sur l'alimentation)» au vote du peuple et des cantons sans contre-projet, en leur recommandant de la rejeter.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte

L'initiative populaire «Pour une alimentation sûre – grâce au renforcement de la production indigène durable, à davantage de denrées alimentaires végétales et à une eau potable propre (initiative sur l'alimentation)» a la teneur suivante:

La Constitution² est modifiée comme suit:

Art. 74a³ Conservation des écosystèmes et de la biodiversité

¹ Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent à la conservation des écosystèmes et de la biodiversité.

² La Confédération n'autorise notamment plus le dépassement des valeurs maximales que l'Office fédéral de l'agriculture et l'Office fédéral de l'environnement ont définies en 2008 pour le phosphore et les composés azotés comme objectifs environnementaux pour l'agriculture et qui sont essentielles pour la qualité des eaux, la fertilité du sol et la biodiversité.

Art. 104a, al. 1, phrase introductive et let. a, a^{bis} et c, 2 et 3

¹ En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, y compris en eau potable propre, la Confédération crée des conditions pour:

- a. la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles, de la biodiversité et de la fertilité du sol ainsi que la promotion de plants et semences naturels et reproductibles;
- a^{bis}. la préservation des ressources d'eau souterraine pour le captage durable de l'eau potable;
- c. une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché tout en étant durables et respectueux du climat;

² La Confédération vise un taux d'auto-approvisionnement net d'au moins 70 %. À cette fin, elle prend notamment des mesures destinées à promouvoir un mode d'alimentation davantage axé sur les denrées alimentaires végétales ainsi qu'une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant à cette exigence.

³ La Confédération et les cantons conçoivent leurs subventions, la promotion de la recherche, du conseil et de la formation ainsi que d'autres incitations étatiques de sorte qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions des al. 1 et 2.

² RS 101

³ Le numéro définitif du présent article sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin; celle-ci le déterminera en fonction des autres dispositions en vigueur de la Constitution et procédera à l'adaptation dans l'ensemble du texte de l'initiative.

Art. 197, ch. 15⁴

15. Dispositions transitoires ad art. 74a et 104a, al. 1, phrase introductive et let. a, a^{bis} et c, al. 2 et 3

¹ La Confédération et les cantons édictent leurs dispositions d'exécution relatives aux art. 74a et 104a, al. 1, phrase introductive et let. a, a^{bis} et c, 2 et 3 dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation de ces articles par le peuple et les cantons.

² La législation d'exécution de la Confédération règle notamment les instruments permettant de remplir les nouvelles prescriptions des art. 74a et 104a, al. 1, phrase introductive et let. a, a^{bis} et c, 2 et 3 dans un délai de dix ans à compter de l'acceptation de ces articles. S'agissant du taux d'auto-provisionnement net visé, la loi fixe également des objectifs intermédiaires.

³ Les adaptations nécessaires de la production agricole sont établies de manière à être socialement supportables et sont soutenues financièrement par la Confédération.

1.2

Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire fédérale «Pour une alimentation sûre – grâce au renforcement de la production indigène durable, à davantage de denrées alimentaires végétales et à une eau potable propre (initiative sur l'alimentation)» a fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le 30 mai 2023⁵, et elle a été déposée le 16 août 2024 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 23 septembre 2024, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 112 736 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁶.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁷, le Conseil fédéral avait jusqu'au 16 août 2025 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 16 février 2027 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

⁴ Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

⁵ FF 2023 1385

⁶ FF 2024 2389

⁷ RS 171.10

1.3 Validité

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

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

Le 13 juin 2021, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative populaire du 18 janvier 2018 «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique»⁹ à 60,7 % des voix et par 20 5/2 contre 1/2 canton, ainsi que l'initiative populaire du 25 mai 2018 «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse»¹⁰ à 60,6 % des voix et par 20 5/2 contre 1/2 canton¹¹. Comme l'initiative sur l'alimentation, l'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» émanait de l'association pour «Une eau propre pour tous». Elle demandait que seules puissent recevoir des paiements directs les exploitations agricoles qui n'utilisent pas de pesticides, qui n'administrent pas d'antibiotiques à titre prophylactique et qui ne détiennent que le nombre d'animaux qu'elles parviennent à nourrir sans fourrage importé. L'initiative sur l'alimentation reprend également ces revendications, à ceci près qu'au lieu de se limiter à la production agricole, elle prend en compte à la fois l'agriculture et le secteur agroalimentaire, consommation comprise.

Selon le communiqué de presse du comité d'initiative du 13 juin 2023¹² relatif au lancement de l'initiative et l'argumentaire du comité d'initiative¹³, l'approvisionnement en denrées alimentaires de la population suisse n'est pas garanti, car il dépend à 50 % des importations. Cette dépendance à l'égard de l'étranger pour les denrées alimentaires et les moyens de production, tels les plants et semences, résulte, selon le comité d'initiative, d'une politique agricole erronée qui soutient davantage la production et la consommation d'aliments d'origine animale que celles de denrées alimentaires végétales. Or il serait possible de produire plus de calories par hectare, à condi-

⁸ RS 101

⁹ FF 2020 7393

¹⁰ FF 2020 7395

¹¹ FF 2021 2135

¹² Communiqué de presse du comité d'initiative du 13 juin 2023, disponible à l'adresse: www.initiative-pour-une-alimentation-sure.ch > Actualités > Lancement de l'initiative du 13 juin 2023 (état: 13.5.2025).

¹³ Argumentaire du comité d'initiative, disponible à l'adresse: www.initiative-pour-une-alimentation-sure.ch > Initiative > Arguments (état: 13.5.2025).

tion de cultiver sur les terres arables davantage de denrées alimentaires directement destinées à l'alimentation humaine (p. ex. légumineuses ou céréales). Les auteurs de l'initiative précisent ne vouloir exclure aucun type d'alimentation, en rappelant que la Suisse est riche en prairies et pâturages adaptés à la production de viande et de lait. Mais, de l'avis du comité d'initiative, des bases essentielles de la production agricole comme la biodiversité et la fertilité du sol sont menacées car l'élevage actuel, dépendant pour moitié de fourrage importé, rejette trop d'éléments fertilisants dans l'environnement. Enfin, les auteurs de l'initiative estiment que la forte utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais menace l'approvisionnement de la population en eau potable propre. Aussi l'initiative exige-t-elle entre autres le respect, dans les captages d'eau potable, des quantités maximales définies pour les différents éléments fertilisants.

3 Buts et contenu de l'initiative

L'initiative poursuit les buts suivants:

- axer davantage l'agriculture et le secteur agroalimentaire sur la production et la consommation de denrées alimentaires végétales plutôt qu'animales (art. 104a, al. 2, Cst.);
- accroître la sécurité alimentaire en augmentant le taux d'auto-approvisionnement net, qui est actuellement de 46 %, en le faisant passer à au moins 70 % (art. 104a, al. 2, Cst.), sans exclure aucun mode alimentaire;
- assurer une eau potable propre en quantités suffisantes ainsi que les ressources d'eau souterraine nécessaires à un approvisionnement durable en eau potable (art. 104a, al. 1, let. abis);
- préserver la biodiversité et la fertilité du sol et promouvoir des variétés végétales naturelles et reproductibles, qui constituent les bases de production d'une agriculture durable (art. 74a, al. 1 et 104a, al. 1, let. a, Cst.);
- ne plus autoriser le dépassement des valeurs maximales définies dans les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA)¹⁴ à propos des engrais et des excédents d'éléments fertilisants (pertes d'azote et de phosphore), afin de préserver les écosystèmes, le climat, la biodiversité, la fertilité du sol et la qualité de l'eau et des cours d'eau (art. 74a, al. 2, Cst.);

¹⁴ Office fédéral de l'environnement (OFEV) / Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2008): Objectifs environnementaux pour l'agriculture. À partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820, disponible à l'adresse: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Publications et études > Recherche «Connaissance de l'environnement n° 0820»; OFEV / OFAG (2016) Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Connaissance de l'environnement n° 1633, disponible à l'adresse: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Publications et études > Recherche «Connaissance de l'environnement n° 1633».

- obliger la Confédération et les cantons à concevoir leurs subventions ainsi que la promotion de la recherche, du conseil et de la formation de sorte qu'elles ne puissent pas être contraires aux objectifs susmentionnés (art. 104a, al. 3, Cst.).

Conformément aux dispositions transitoires, ces buts devront être atteints dans un délai de dix ans à compter de l'acceptation de l'initiative (art. 197, ch. 15, al. 2, Cst.). À cet effet, l'initiative exige que la Confédération prenne notamment des mesures destinées à promouvoir un mode d'alimentation davantage axé sur les denrées alimentaires végétales ainsi qu'une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant à cette exigence. Les adaptations nécessaires de la production agricole seront établies de manière à être socialement supportables et seront soutenues financièrement par la Confédération (art. 197, ch. 15, al. 3, Cst.).

4 **Commentaire et interprétation du texte de l'initiative**

Art. 74a, al. 1

L'art. 74a, al. 1, Cst. exige que, dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent à la conservation des écosystèmes et de la biodiversité. Cet article renferme deux principes: d'une part, la conservation durable des ressources naturelles et, d'autre part, le principe de précaution. Le principe de précaution est une notion prioritaire en droit de l'environnement et sert de cadre de référence au législateur. Dans les domaines de la durabilité, de la protection de l'environnement et de l'eau, il figure déjà à l'art. 74, al. 2, Cst. ainsi qu'aux art. 73 et 76, al. 1, Cst. Les principes de la conservation durable des ressources naturelles et de précaution sont notamment concrétisés à l'art. 1 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁵. La conservation durable des ressources naturelles, dont font partie les écosystèmes et la biodiversité, est d'ailleurs déjà explicitement ou implicitement traitée aux art. 2, al. 4, 74, al. 1, 75, 78 et 104, al. 1, let. b, Cst. Plus particulièrement, l'art. 74, al. 1, Cst. se comprend comme une compétence législative concurrente, impliquant un véritable mandat de légiférer pour la Confédération. Les cantons conservent des compétences législatives là où la Confédération n'a pas usé de la sienne de manière exhaustive ou dans leurs domaines de compétences propres, lorsque leur législation peut venir en appui du droit fédéral de l'environnement, soit en le complétant, soit en le renforçant¹⁶. L'art. 78 Cst., quant à lui, répartit les compétences entre Confédération et cantons en matière de protection de la nature. Son al. 2 en particulier exprime une obligation de protection de la Confédération lors de l'accomplissement de ses propres tâches¹⁷.

L'art. 104, al. 1, let. b, Cst. charge la Confédération de veiller à ce que l'agriculture contribue substantiellement à la conservation des ressources naturelles. Ce but est re-

¹⁵ RS 814.01

¹⁶ Anne-Christine Favre in Vincent Martenet et Jacques Dubey (éd.), *Commentaire romand de la Constitution fédérale*, Bâle, 2021, § 15 ad art. 74, al. 1, Cst.

¹⁷ Stephan Haag in Vincent Martenet et Jacques Dubey (éd.), *Commentaire romand de la Constitution fédérale*, §§ 15 et 22 ad art. 78, al. 2, Cst.

pris à l'art. 1, let. b de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (L'Agr)¹⁸. L'art. 104, al. 3, let. a et b, Cst. donne pour tâche à la Confédération de rémunérer les exploitants agricoles pour les prestations que ceux-ci effectuent, notamment dans le but de ménager les ressources naturelles¹⁹. Cette tâche est concrétisée aux art. 70 ss L'Agr au moyen des paiements directs. Le texte de l'initiative ne dit toutefois pas avec quels moyens supplémentaires la Confédération et les cantons doivent veiller, le cas échéant, à la conservation des écosystèmes et de la biodiversité. Le législateur fédéral et ses homologues cantonaux bénéficient par conséquent ici d'une grande liberté d'appréciation et de manœuvre.

Les exigences formulées dans l'initiative populaire à propos de la conservation des écosystèmes et de la promotion de la biodiversité sont déjà prises en compte tant à l'échelon de la Constitution qu'à celui de la loi. Et comme le texte de l'initiative exige que la Confédération et les cantons veillent à la conservation des écosystèmes et de la biodiversité dans les limites de leurs compétences respectives, la question d'un transfert de compétences entre la Confédération et les cantons ne se pose pas non plus.

Art. 74a, al. 2

L'art. 74a, al. 2, Cst. exige que la Confédération n'autorise notamment plus le dépassement des valeurs maximales que l'OFAG et l'OFEV ont définies en 2008 pour le phosphore et les composés azotés comme OEA et qui sont essentielles pour la qualité des eaux, la fertilité du sol et la biodiversité. Les OEA et valeurs maximales ad hoc indiqués dans le texte de l'initiative reposent sur des bases légales existantes (lois, ordonnances, conventions internationales et arrêtés du Conseil fédéral) et ont été publiés en 2008 par l'OFEV et l'OFAG²⁰. Les OEA comprennent 13 objectifs et 23 sous-objectifs, structurés en quatre grands domaines: Biodiversité et paysage; Climat et air; Eaux; Sol. Selon le rapport d'état 2016²¹, aucun des 23 sous-objectifs n'avait été entièrement atteint, et les données ne permettent pas de se prononcer sur trois d'entre eux. Il serait très inhabituel que la Cst. renvoie, ainsi que le propose l'initiative, pour des valeurs maximales, à un document publié par des offices fédéraux. Et comme le texte de l'initiative ne dit rien des mesures que la Confédération aurait à prendre pour empêcher le dépassement de ces valeurs maximales, le législateur fédéral bénéficierait là encore d'une grande liberté d'appréciation et de manœuvre.

¹⁸ RS 910.1

¹⁹ Matthias Oesch in Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (éd.), *Schweizerische Bundesverfassung (BV)*, Basler Kommentar, Bâle, 2015, §§ 36 et 40 ad art. 104 Cst.; Klaus Vallender, Peter Hettich in Bernhard Ehrenzeller et al. (éd.), *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, Zurich, 2023, §§ 26–27 et 30 ad art. 104 Cst.

²⁰ OFEV / OFAG (2008), Objectifs environnementaux pour l'agriculture. À partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820, disponible à l'adresse: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Publications et études > Recherche «Connaissance de l'environnement n° 0820».

²¹ OFEV / OFAG (2016), Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Connaissance de l'environnement n° 1633, disponible à l'adresse: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Publications et études > Recherche «Connaissance de l'environnement n° 1633».

Art. 104a

Remarque générale sur l'art. 104a Cst.: de l'avis du Parlement, du Conseil fédéral et de la doctrine, l'art. 104a Cst. est de nature politique et n'a qu'un effet déclaratoire. Il reprend en effet des éléments figurant déjà dans d'autres dispositions constitutionnelles, notamment à l'art. 104 Cst. Il n'y a donc pas lieu de concrétiser l'art. 104a Cst. par une modification de loi ou d'ordonnance²². Cette interprétation figure déjà dans le message du 24 juin 2015 relatif à l'initiative populaire «Pour la sécurité alimentaire»²³. Une telle disposition sert à renforcer la cohérence entre les divers domaines politiques concernés²⁴. L'acceptation de l'initiative sur l'alimentation impliquerait toutefois l'introduction dans la Cst. de nouveaux éléments qu'il faudrait concrétiser à l'échelon de la loi et de l'ordonnance. Une partie au moins de l'art. 104a Cst., à savoir le taux d'autosuffisance net visé, aurait à l'avenir un effet constitutif.

Al. 1

Selon l'art. 104a, al. 1, Cst., en vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, «y compris en eau potable propre», la Confédération doit créer les conditions nécessaires pour que la sécurité alimentaire soit garantie. Les let. a à d de l'art. 104a, al. 1, précisent à chaque fois la finalité des conditions à mettre en place. Le complément «y compris en eau potable propre» signale expressément que les prescriptions des let. a à d s'appliquent aussi à l'eau potable, qui est la principale denrée alimentaire.

Let. a

L'initiative exige que la let. a soit complétée afin qu'outre les terres agricoles, la biodiversité, la fertilité du sol ainsi que les plants et semences naturels et reproductibles soient expressément mentionnés comme bases de la production agricole. Comme tant la biodiversité que la fertilité du sol ainsi que les plants et semences naturels et reproductibles font partie des bases de la production agricole et donc sont déjà couverts par l'art. 104a, let. a, Cst. et en particulier par l'art. 104, al. 1, let. a, al. 2 et 3, let. a à c, Cst. dans leur formulation actuelle, le complément proposé n'apporte aucun changement matériel, mais souligne l'importance de ces éléments en les mentionnant expressément. Des mesures ciblées de promotion de la biodiversité et de la fertilité du sol sont déjà en place aujourd'hui, avec les paiements directs visés à l'art. 104, al. 3, let. a, Cst. La Confédération promeut également déjà les plants et semences naturels et reproductibles. Sur la base de l'art. 104, al. 3, let. c, Cst., la Confédération soutient des programmes publics de sélection produisant des variétés ainsi que des semences et plants reproductibles, au profit d'une agriculture suisse durable. C'est ainsi que les variétés fixes de blé d'Agroscope couvrent déjà près de 80 % des besoins du marché suisse.

²² Valérie Junod in Vincent Martenet et Jacques Dubey (éd.), *Commentaire romand de la Constitution fédérale*, Bâle, 2021, p. 2, 3, 6 et 8–13, §§ 1, 4, 5, 27, 30, 40, 43, 46, 50, 52, 54, 57, 62 et 63 ad art. 104a Cst.; Peter Hettich et Annick Pietzonka in Bernhard Ehrenzeller et al. (éd.), *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, Zurich, 2023, pp. 2878–2881, §§ 2, 4, 5, 8, 10, 13 ad art. 104a Cst.; Giovanni Biaggini, *BV Kommentar*, Zurich, 2017, pp. 896–897, §§ 2 ad art. 104a Cst.

²³ FF 2015 5273 pp. 5296 à 5297 et 5301

²⁴ FF 2015 5273 p. 5275

Comme la Cst. couvre déjà la biodiversité, la fertilité du sol ainsi que la promotion de plants et semences naturels et reproductibles, aucune intervention ne s'imposerait sur la base du texte de l'initiative.

Let. a^{bis}

Par l'ajout d'une nouvelle let. a^{bis} aux actuelles let. a à e de l'art. 104a, al. 1, Cst., la Confédération est chargée de créer les conditions nécessaires à la préservation des ressources d'eau souterraine pour le captage durable de l'eau potable. Cet ajout est lié à celui de la phrase introductive, destiné à souligner l'importance de l'eau potable en tant que principale denrée alimentaire.

Les ressources d'eau souterraine font partie des ressources naturelles et sont ainsi couvertes par les art. 2, al. 4, 54, al. 2, et 104, al. 1, let. b, al. 2 et 3, let. a à c, Cst.

En vertu de l'art. 76, al. 3, Cst., la Confédération légifère sur la protection des eaux. Les eaux qui servent à l'approvisionnement en eau potable sont également concernées. Conformément à l'art. 118, al. 1, Cst., il incombe à la Confédération de prendre, dans les limites de ses compétences, des mesures afin de protéger la santé. À ce titre, elle édicte notamment, en vertu de l'al. 2, let. a, des prescriptions sur l'utilisation des denrées alimentaires. Conformément à l'art. 4, al. 2, let. a, de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAI)²⁵, «l'eau destinée à la consommation humaine» est également considérée comme denrée alimentaire. En vertu de l'art. 7, al. 1, LDAI, seules des denrées alimentaires sûres peuvent être mises sur le marché. Une denrée alimentaire n'est pas considérée comme sûre s'il y a lieu de penser qu'elle est préjudiciable à la santé ou impropre à la consommation humaine (art. 7, al. 2, LDAI). En ce qui concerne la contamination par des substances étrangères telles que des pesticides ou des nitrates, la Confédération a fixé des limites maximales de résidus dont le respect implique que les denrées alimentaires, eau potable incluse, ne présentent aucun danger pour la santé. Si l'autorité d'exécution constate que les limites maximales en matière de résidus ne sont pas respectées, elle conteste les denrées alimentaires concernées (art. 33 LDAI) et ordonne les mesures nécessaires (art. 34 ss LDAI).

Les exigences formulées dans l'initiative populaire sont par conséquent déjà prises en compte tant à l'échelon de la Constitution qu'à celui de la loi. Il n'est dès lors pas nécessaire d'intervenir pour préserver les ressources d'eau souterraine pour le captage durable de l'eau potable.

Let. c

L'initiative demande d'ajouter à l'actuelle let. c de l'art. 104a, al. 1, Cst. que la Confédération doit créer les conditions d'une agriculture et d'un secteur agroalimentaire durables et respectueux du climat. Or la Constitution prévoit déjà que l'agriculture doit être durable: l'art. 104, al. 1, Cst. charge la Confédération de veiller à ce que à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire. L'art. 104, al. 3, let. b, Cst., quant à lui, oblige la Confédération à encourager l'agri-

culture de façon que celle-ci utilise de façon durable les ressources naturelles. Cette obligation est concrétisée à l'art. 2, al. 1, let. b et b^{bis}, LAgr. L'initiative a ajouté l'expression «respectueux du climat» pour que la Confédération doive créer des conditions permettant à l'agriculture et au secteur agroalimentaire de réduire leurs effets négatifs sur le climat (atténuation) et de s'adapter au mieux au changement climatique (adaptation). Or le Conseil fédéral estime qu'une agriculture et un secteur agroalimentaire durables sont nécessairement respectueux du climat.

Dès lors, aucune intervention ne s'impose sur la base de ce passage du texte de l'initiative, dont les exigences sont déjà satisfaites à l'échelon de la Constitution et de la loi.

Art. 104a, al. 2

Le nouvel alinéa exige que la Confédération vise un taux d'autoapprovisionnement net d'au moins 70 %. À cette fin, elle devra notamment prendre des mesures destinées à promouvoir aussi bien un mode d'alimentation davantage axé sur les denrées alimentaires végétales qu'une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant à cette exigence. L'augmentation du taux d'autoapprovisionnement se fera non par une intensification supplémentaire de la production (agrandissement du cheptel, utilisation accrue d'engrais et de produits phytosanitaires), mais par une réorientation de la consommation et de la production des denrées alimentaires d'origine animale vers d'autres d'origine végétale. La Suisse pourrait améliorer son taux d'autoapprovisionnement si une part accrue de ses terres arables étaient exploitées pour cultiver des denrées alimentaires végétales destinées à la consommation humaine directe plutôt que du fourrage, de tels produits n'entraînant pas de pertes dues au processus de transformation comme c'est le cas pour l'alimentation des animaux de rente. Une consommation accrue de denrées alimentaires d'origine végétale favoriserait par ailleurs un tel changement dans l'activité de production.

Art. 104a, al. 3

L'art. 104a, al. 3, Cst. vise à obliger la Confédération et les cantons à concevoir leurs subventions à l'agriculture et au secteur agroalimentaire (p. ex. paiements directs, mesures d'améliorations structurelles, contributions pour le soutien du marché), la promotion de la recherche, du conseil et de la formation ainsi que d'autres incitations étatiques (p. ex. mesures de protection des frontières) de sorte qu'elles ne soient pas contraires aux al. 1 et 2 de l'art. 104a Cst. Il convient de souligner que l'al. 3 de la version italienne contient une erreur de traduction qui devra être corrigée lors du débat parlementaire concernant l'initiative: dans la version italienne «promotion» porte uniquement sur le premier élément «recherche» et non sur les trois éléments «recherche», «conseil» et «formation» comme dans la version allemande et française. Aujourd'hui déjà, la Confédération et les cantons doivent observer les dispositions de la Constitution quand ils soutiennent l'agriculture et le secteur agroalimentaire. Le texte de l'initiative n'apporte donc aucun changement. Ce qui est nouveau, c'est que les mesures de soutien à l'agriculture ne devront plus entraver l'objectif d'augmenter le taux d'autoapprovisionnement net à au moins 70 %, par un nouvel équilibre entre la production et la consommation d'aliments d'origine animale et végétale.

Les éléments suivants ressortent de la réponse à l'interpellation 24.3793 Schlatter «Réorienter la promotion des ventes vers une production alimentaire durable et adaptée aux conditions locales»: «Douze pour cent des subventions agricoles de la Confédération vont directement à la promotion de la production animale (2022). Il s'agit là principalement des suppléments alloués au secteur laitier et des aides accordées à l'économie animale. De plus, 66 % servent à la promotion indirecte de la production animale. En font partie les paiements directs, par exemple ceux qui soutiennent la sécurité de l'approvisionnement, le bien-être animal ou encore le maintien d'un paysage ouvert. Au total, largement les trois quarts des subventions agricoles ont donc un lien direct ou indirect avec l'élevage. Cette forte proportion tient au fait qu'environ 60 % de la surface agricole utile et toute la région d'estivage sont constitués de prairies et de pâturages permanents qui ne conviennent pas pour les grandes cultures. Ces surfaces ne peuvent être valorisées que par des animaux de rente consommant des fourrages grossiers.» Sans compter qu'agronomiquement parlant, il est raisonnable de prévoir pour les terres arables 20 % de prairies temporaires, dans le cadre de la rotation des cultures. En cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait systématiquement vérifier l'impact sur la production et la consommation que peuvent avoir toutes les subventions octroyées par la Confédération et les cantons à l'agriculture ainsi que d'autres incitations étatiques (protection douanière notamment) et, si elles s'avèrent contraaires aux al. 1 et 2, les abroger ou les adapter.

Art. 197, ch. 15 Disposition transitoire ad art. 74a et 104a

L'al. 1 exige que la Confédération et les cantons édictent leurs dispositions d'exécution relatives aux art. 74a et 104a, al. 1, phrase introductive et let. a, abis et c, 2 et 3, Cst. dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation de ces articles par le peuple et les cantons. Comme indiqué plus haut, l'actuel art. 104a est de nature déclaratoire. La disposition transitoire du texte de l'initiative demande que l'art. 104a soit concrétisé à l'échelon de la loi et de l'ordonnance. Une partie au moins de cette disposition, à savoir le taux d'auto-approvisionnement net visé, aurait à l'avenir un effet constitutif.

Conformément à l'al. 2, la législation d'exécution de la Confédération doit régler notamment les instruments permettant de remplir les nouvelles prescriptions des art. 74a et 104a, al. 1, phrase introductive et let. a, abis et c, 2 et 3, Cst. dans un délai de dix ans à compter de l'acceptation de ces articles. S'agissant du taux d'auto-approvisionnement net visé, la loi devra également fixer des objectifs intermédiaires.

L'al. 3 exige que les adaptations nécessaires de la production agricole soient établies de manière à être socialement supportables et qu'elles soient soutenues financièrement par la Confédération. D'une part, la notion de développement durable figurant notamment à l'art. 104, al. 1, Cst. contient déjà une dimension sociale²⁶. D'autre part, en vertu de l'art. 2, al. 1, let. c, LAgr, qui lui-même se fonde sur l'art. 104, al. 2, Cst., la Confédération doit déjà veiller aujourd'hui à ce que l'évolution du secteur agricole soit acceptable sur le plan social. Une évolution socialement supportable implique que les exploitations réalisent des bénéfices suffisants pour pouvoir rembourser progres-

²⁶ Klaus Vallender, Peter Hettich in Bernhard Ehrenzeller et al. (éd.), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zurich, 2023, § 9 ad art. 104 Cst.

sivement les prêts obtenus pour l'acquisition de bâtiments ou de machines, tout en dégageant un revenu correct.

5 Situation actuelle sous l'angle des buts de l'initiative

Sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire implique que la population ait en tout temps accès à des aliments de bonne qualité, d'un prix abordable et en quantités suffisantes. C'est aujourd'hui le cas en Suisse. À côté de sa production indigène, la Suisse est toutefois tributaire de ses importations, en raison de sa forte densité de population et de sa faible surface agricole utile²⁷.

Le taux d'autosuffisance représente le rapport entre la production indigène et la consommation totale de denrées alimentaires en Suisse. Il s'exprime en énergie métabolisable (en calories ou joules). On distingue le taux brut du taux net. Dans le calcul de ce dernier, l'énergie des aliments pour animaux importés est déduite. La Suisse affiche en moyenne, pour les années 2020 à 2022, un taux d'autosuffisance brut de 53 % et un taux net de 46 %. Le léger recul de cet indicateur au cours des dernières années tient surtout au fait que la population a augmenté plus vite que la production de denrées alimentaires, qui accuse une légère baisse en raison de mauvaises conditions météorologiques notamment²⁸.

Le rapport du 22 juin 2022 sur l'orientation future de la politique agricole²⁹ rappelle ceci: «Le taux d'autosuffisance est un rapport permettant d'approximer la contribution de l'agriculture suisse à l'approvisionnement du pays. Il ne présente cependant pas tous les caractères d'un indicateur économique valable de la sécurité alimentaire. Un tel indicateur devrait tenir compte, à part l'apport purement calorique, des qualités des denrées alimentaires et de la façon dont celles-ci sont produites.»³⁰ Ainsi, des écosystèmes intacts (fertilité des sols, pollinisation, etc.) s'avèrent essentiels pour la production agricole. En outre, le maintien de la production intérieure requiert la présence de nombreux moyens de production, tels les engrais minéraux, les produits phytosanitaires, les carburants ou les semences. Or la Suisse dépend largement de l'étranger pour la plupart de ces produits (carburants fossiles, semences hybrides de betteraves sucrières ou de colza, engrais minéraux en particulier).

Le rapport sur l'orientation future de la politique agricole rappelle en outre que même si les exigences énoncées à l'art. 104a Cst. sont en principe remplies, il reste des la-

²⁷ Voir le message du Conseil fédéral du 24 juin 2015 relatif à l'initiative populaire «Pour la sécurité alimentaire», FF **2015** 5273 p. 5280.

²⁸ Rapport du Conseil fédéral du 22 juin 2022 «Orientation future de la politique agricole. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 20.3931 de la CER-E du 20 août 2020 et 21.3015 de la CER-N du 2 février 2021», p. 14, disponible à l'adresse: www.parlement.ch > 20.3931 > Rapport en réponse à l'intervention.

²⁹ Rapport du Conseil fédéral du 22 juin 2022 «Orientation future de la politique agricole. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 20.3931 de la CER-E du 20 août 2020 et 21.3015 de la CER-N du 2 février 2021», disponible à l'adresse: www.parlement.ch > 20.3931 > Rapport en réponse à l'intervention.

³⁰ «Orientation future de la politique agricole», p. 17

cunes en Suisse dans divers domaines, à savoir la superficie des terres agricoles et la qualité des sols, la biodiversité, les services rendus à l'homme par les écosystèmes, les cultures directement destinées à l'alimentation humaine, la consommation, le gaspillage des aliments et la compétitivité par rapport aux autres pays³¹. Pour que la Suisse parvienne à maintenir son taux d'autosuffisance net actuel sans compromettre la stabilité des écosystèmes, il faut «que les sols agricoles soient préservés en quantité et en qualité, que le progrès technique soit mis en œuvre, que l'intensité des pratiques d'exploitation des herbages permanents soit adaptée aux conditions locales pour la production de lait et de viande et que les terres arables soient davantage affectées à des cultures destinées à l'alimentation humaine. [...] À cet égard, il s'agira de créer des variétés et des races robustes, de préserver les savoir-faire agricoles, de faire un usage raisonnable du progrès technique, d'améliorer la gestion de l'eau, de donner aux filières un développement dynamique et de repenser les modes de consommation et de production»³².

Conservation des écosystèmes par une limitation de l'apport en éléments fertilisants

L'initiative sur l'alimentation demande de ne plus autoriser le dépassement des valeurs maximales notamment définies dans les OEA à propos des apports d'engrais (azote [N] et phosphore [P]), à des fins de protection de l'environnement, du climat, de la biodiversité et de la qualité des eaux. Le système alimentaire engendre aujourd'hui des coûts économiques élevés dans les domaines de l'environnement (climat inclus) et de la santé³³. La production animale basée sur du fourrage importé, les engrais de ferme qui en résultent ainsi que l'utilisation inefficace d'engrais de ferme et d'engrais minéraux augmentent le risque d'émissions dues à l'agriculture et donc d'apports dans d'autres écosystèmes. En particulier, les émissions d'ammoniac provenant de l'élevage provoquent un déclin continu de la biodiversité en raison d'apports indésirables d'azote dans des écosystèmes sensibles (habitats pauvres en nutriments, forêts). Or une telle évolution menace à long terme les bases de la production agricole.

Le rapport sur l'orientation future de la politique agricole souligne que, selon la situation, la stabilité des écosystèmes est compromise et que, dans de nombreux domaines, les OEA ne sont pas encore atteints³⁴. L'exigence d'une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales, conformément à l'art. 104a, let. b, n'est dès lors pas remplie à ce jour. Des progrès ont certes été réalisés au niveau des pertes d'éléments fertilisants, les excédents d'azote ayant diminué de 9,8 % en moyenne des années 2020 à 2022 par rapport à la moyenne des années 2000 à 2002³⁵. Mais la dispersion de cette substance dans l'environnement, de l'ordre de 90 000 tonnes d'azote, reste trop élevée. Pour atteindre les OEA et garantir ainsi à long terme la

³¹ «Orientation future de la politique agricole», pp. 19–20

³² «Orientation future de la politique agricole», p. 20

³³ Institut de recherche de l'agriculture biologique (2025) Hidden costs of the Swiss Agrifood System. Case study for the State of Food and Agriculture Report of the FAO – SOFA 2024.

³⁴ «Orientation future de la politique agricole», p. 44

³⁵ OFAG (2024) Rapport agricole 2024. Données et indicateurs agro-environnementaux au niveau national 1990–2023, disponible à l'adresse: www.rapportagricole.ch > Services > Download Center > Environnement.

résilience des écosystèmes, il faudrait réduire d'au moins 25 000 tonnes les pertes de composés azotés polluants (ammoniac, nitrates, gaz hilarant). La consommation et les déchets sont, quant à eux, à l'origine d'autres pertes dans l'environnement de plus de 40 000 tonnes d'azote. Des pertes qu'il s'agit là aussi de réduire. Le Conseil fédéral a fixé un important objectif intermédiaire en vue de la réalisation des OEA, avec la trajectoire de réduction pour les éléments fertilisants décidée dans le sillage de l'initiative parlementaire 19.475 «Réduire le risque de l'utilisation de pesticides» de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) (art. 6a LAgr). Il s'agit de réduire d'ici à 2030 les pertes d'azote dans l'agriculture de 15 % par rapport à la moyenne des années 2014 à 2016 (de 96 775 à 83 000 t N par an). La Confédération a mis en place différentes mesures pour atteindre cet objectif dans le train d'ordonnances relatif à la mise en œuvre de la modification de loi. C'est ainsi qu'en moyenne des années 2020 à 2022, les pertes d'azote ont déjà diminué de 7,6 % (7300 t N) par rapport à la moyenne des années 2014 à 2016³⁶. Au cours du second semestre 2026, le Conseil fédéral présentera une première évaluation de l'impact des nouvelles mesures dans un bilan intermédiaire appelé à figurer dans le rapport explicatif relatif à la consultation sur la politique agricole à partir de 2030 (PA30+).

Préservation de la biodiversité

En vertu de l'art. 104, al. 1, let. b, Cst., la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture contribue à la conservation des ressources naturelles. La biodiversité en fait partie. L'art. 70a, al. 2, let. c, LAgr exige à ce titre, pour les prestations écologiques requises (PER), qu'une part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) doit être présente. La Confédération contribue de cette manière, ainsi que par les contributions à la biodiversité visées à l'art. 73 LAgr, à la préservation et à la promotion de la biodiversité. L'accent est mis sur la qualité biologique des SPB et sur leur mise en réseau. En outre, des conventions de huit ans visent à garantir la pérennité de la mise en réseau de telles surfaces (art. 62, al. 3, de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs³⁷).

En 2023, les SPB représentaient 19,6 % de la surface agricole utile (SAU). Par ailleurs, 44 % d'entre elles présentent une qualité biologique élevée et 83 % sont mises en réseau. Or bien que les programmes d'encouragement mis en place en vertu de la politique agricole comptent toujours plus de participants, le recul de la biodiversité sur la SAU n'a pu être stoppé. L'état de la biodiversité des terres agricoles reste insatisfaisant, même vingt ans après l'introduction des mesures susmentionnées. Mais les résultats du programme de monitoring «Espèces et milieux agricoles» (ALL-EMA) confirment les effets positifs des SPB. Sur l'ensemble de ces SPB, 44 % sont inscrites aux contributions à la biodiversité, degré de qualité II, et des mesures sont appliquées sur 83 % d'entre elles au titre des contributions à la mise en réseau. On a relevé quelques améliorations lors du second cycle des observations (2020–2024), surtout sur les surfaces de promotion de la biodiversité. Les résultats du programme de monitoring montrent encore le potentiel d'amélioration de l'impact des contributions à la

³⁶ Concernant la réalisation des objectifs et mesures voir www.blw.admin.ch > Thèmes > Durabilité > Éléments fertilisants > Azote.

³⁷ RS 910.13

biodiversité. Aujourd'hui, les régions de basse altitude en particulier affichent un grave déficit de milieux naturels propices à la biodiversité³⁸.

Préservation de la fertilité du sol

Pour rester fertile, le sol doit être exploité avec parcimonie. Les sols fertiles remplissent une fonction non seulement de production, mais aussi d'habitat et de régulation. Le but est que les méthodes d'exploitation utilisées préservent et favorisent la fertilité du sol. Il s'agit d'optimiser la teneur en humus et d'éviter l'érosion ainsi qu'un compactage durable du sol. Par ailleurs, les stocks de carbone déjà présents dans le sol devront être préservés à long terme³⁹.

Malgré le recours accru à des techniques culturales préservant le sol, comme le semis direct, les terres cultivées sont encore majoritairement labourées aujourd'hui, ce qui, certes, implique généralement une utilisation moindre d'herbicides, mais peut entraîner une érosion du sol et des pertes du carbone séquestré dans le sol. Une part déterminante des légumes cultivés en Suisse provient en outre de sols organiques dont l'exploitation agricole est menacée à long terme en raison du tassement de la tourbe ou des pertes d'humus. Au surplus, l'utilisation de machines lourdes lorsque le sol est détrempé entraîne un compactage du sol, ce qui nuit à la fertilité des terres. De même, l'apport de substances nocives (p. ex. métaux lourds) altère la qualité du sol⁴⁰.

La Stratégie Sol Suisse⁴¹ formule pour les sols agricoles huit objectifs concrets en réponse aux problèmes susmentionnés. Elle vise par ailleurs à réaliser l'objectif de zéro consommation nette de sol en Suisse à l'horizon 2050, un aspect central pour la préservation des terres cultivables en tant que bases de production.

Promotion de plants et semences naturels et reproductibles

Une variété végétale est réputée naturelle et reproductible lorsque ses semences donnent naissance à des plantes qui ont les mêmes caractéristiques et la même forme que les plantes parentales, se distinguant par là des variétés hybrides. De telles semences sont pures et peuvent être multipliées naturellement, que ce soit par les agriculteurs eux-mêmes ou par les producteurs de semences et de plants. En revanche, les variétés hybrides s'obtiennent par le croisement de lignées pures définies à chaque fois. Elles se caractérisent par des rendements plus élevés et une meilleure résistance aux maladies, et s'emploient aujourd'hui en Suisse notamment pour la culture du colza, des betteraves sucrières et fourragères, du maïs et de l'orge, ainsi que des légumes. La Confédération soutient des programmes publics de sélection produisant des variétés ainsi que des semences et plants reproductibles, au profit d'une agriculture suisse durable. C'est ainsi que les variétés reproductibles de blé d'Agroscope couvrent déjà près de 80 % des besoins du marché suisse.

³⁸ Eliane Meier, Gisela Lüscher, Chantal Herzog, Felix Herzog, Alexander Indermaur, Jonas Winizki, et Eva Knop (2021): Veränderung der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft: von der ALL-EMA Ersterhebung (2015–2019) zur Zweiterhebung (2020–2024). Agroscope Science n° 209, disponible à l'adresse: www.agroscope.admin.ch > Thèmes > Environnement et ressources > Monitoring, Analyse > Programme de monitoring ALL-EMA.

³⁹ www.ofev.admin.ch > Thèmes > Sols > Publications et études > Stratégie Sol Suisse

⁴⁰ «Orientation future de la politique agricole», p. 45

⁴¹ www.ofev.admin.ch > Thèmes > Sols > Publications et études > Stratégie Sol Suisse

Approvisionnement sûr en eau potable

La qualité sanitaire de l'eau potable en Suisse est généralement bonne aujourd'hui. Environ 80 % de l'eau potable provient de nappes phréatiques et 20 % de lacs. En raison des rapides progrès techniques réalisés, on décèle de plus en plus de traces de substances indésirables, le plus souvent à des concentrations faibles mais néanmoins trop élevées du point de vue réglementaire, dans les eaux souterraines et dans l'eau potable, en particulier dans les agglomérations urbaines et dans les zones affectées à une agriculture intensive. Dans les régions très agricoles notamment, on trouve dans les nappes phréatiques, outre des substances actives phytosanitaires, leurs métabolites et des nitrates, diverses autres substances ne provenant pas de l'agriculture (p. ex. des résidus de médicaments, des produits chimiques industriels issus des eaux usées ou des hydrocarbures chlorés provenant de sites contaminés)⁴².

Les apports d'azote et de phosphore dans les eaux ont fortement baissé entre autres grâce à l'interdiction des phosphates dans les produits de lessive, au développement des stations d'épuration, à l'introduction du bilan de fumure équilibré pour les PER et à l'obligation de remettre les excédents éventuels d'engrais de ferme. Les apports d'azote provenant de l'agriculture ont diminué d'un tiers entre 1985 et 2020. Pour atteindre l'objectif environnemental correspondant (réduction des apports de nitrates d'origine agricole dans les eaux de 50 % par rapport à 1985), il faudrait toutefois les réduire de 8000 tonnes encore par rapport à aujourd'hui⁴³. C'est principalement dans les bassins versants des lacs du Plateau et du lac de Zoug que les émissions de phosphore dues à l'agriculture dans les eaux restent trop élevées. S'agissant des eaux souterraines, les valeurs prescrites pour les nitrates sont elles aussi dépassées dans de nombreuses stations de mesure, principalement dans les régions de grandes cultures. Dans les régions où l'on pratique l'agriculture intensive, certains métabolites contenus dans les produits phytosanitaires sont largement répandus dans les eaux souterraines. C'est pourquoi certaines substances actives employées dans les produits phytosanitaires, telles que le chlorothalonil, ont été interdites. Cette mesure a permis de diminuer de plus de moitié la pollution des eaux souterraines par les produits phytosanitaires et leurs métabolites, comme le demandait l'initiative parlementaire 19.475⁴⁴. Néanmoins, d'autres substances, appartenant au groupe des substances poly ou perfluoroalkyles (PFAS) font peser une nouvelle menace sur l'eau potable. L'administration fédérale travaille intensivement dans ce domaine afin d'atteindre les buts visés par plusieurs interventions parlementaires (par exemple le postulat Moser 22.4585 «Plan d'action pour la réduction de l'exposition de l'homme et de l'environnement aux substances chimiques persistantes»).

⁴² FF 2019 1093 p. 1097

⁴³ Catherine Hutchings, Ernst Spiess, Volker Prasuhn (2023), Abschätzung diffuser Stickstoff- und Phosphoreinträge in die Gewässer der Schweiz mit MODIFFUS 3.1 (état 2020), Agroscope Science | N° 155 / 2023.

⁴⁴ Plan d'action Produits phytosanitaires; loi fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides; Rapport intermédiaire du 8 mai 2024 sur la mise en œuvre 2017–2022. Document disponibles à l'adresse: www.ofag.admin.ch > Thèmes > Végétaux > Production durable des végétaux > Plan d'action Produits phytosanitaires.

Bilan

Les développements intervenus dans les domaines visés par l'initiative sur l'alimentation vont dans le bon sens. L'approvisionnement de la population en denrées alimentaires est aujourd'hui assuré, en dépit d'un léger recul du taux d'autosuffisance, la qualité de l'eau potable en Suisse est généralement bonne et des progrès ont été réalisés dans le domaine des pertes d'éléments fertilisants et dans celui des produits phytosanitaires et de leurs métabolites. Il reste toutefois des lacunes à combler dans les années à venir, dans des domaines comme la préservation de la biodiversité, le maintien de la fertilité des sols et la réduction des pertes d'azote (ammoniac et nitrates).

6 Appréciation de l'initiative

6.1 Conformité aux principes et aux valeurs de la Suisse

Les buts de l'initiative sur l'alimentation (voir ch. 3) et ceux du Conseil fédéral (voir ch. 6) sont très proches sur le fond. L'initiative comporte toutefois des valeurs cibles et un calendrier bien plus ambitieux, mais aussi plus contraignants, en visant un taux d'autosuffisance net d'au moins 70 %. Pour y parvenir, des changements en profondeur seront nécessaires tant à l'échelon de la production qu'à celui de la consommation.

En outre, l'initiative pour l'alimentation demande de ne plus autoriser notamment le dépassement des valeurs maximales définies comme OEA pour les pertes d'azote et de phosphore. Ces objectifs devront être atteints dans un délai de dix ans à compter de l'acceptation de l'initiative (soit entre 2036 et 2038, en fonction du calendrier du traitement de l'initiative). De son côté, le Conseil fédéral fixe pour le taux d'autosuffisance net un objectif plus bas, d'au moins 50 %, et prévoit un délai plus long pour y parvenir, soit jusqu'en 2050. Il a adopté le même délai pour l'objectif de réduction des pertes d'éléments fertilisants, qui ne devront plus dépasser la capacité de charge écologique. L'initiative exige encore que les adaptations nécessaires soient conçues de manière à être socialement supportables et soutenues financièrement par la Confédération. Le délai prévu pour sa mise en œuvre étant seulement de dix ans, il faut s'attendre à ce que certains investissements dans l'agriculture ne soient pas entièrement amortis, et donc que des moyens financiers supplémentaires soient nécessaires pour garantir une évolution socialement supportable. L'ampleur de ces moyens ne peut être chiffrée à l'heure actuelle, puisqu'elle dépendra des mesures d'adaptation nécessaires. L'horizon 2050 défini par le Conseil fédéral et son objectif moins élevé pour le taux d'autosuffisance net permettent d'envisager une évolution socialement supportable et sans mesures d'atténuation.

Pour ce qui est des mesures à prendre, l'initiative demande en premier lieu un ajustement des mesures d'encouragement et une réorientation des subventions en place. En outre, elle vise à promouvoir les semences naturelles et reproductibles. L'initiative ne prescrit pas d'autres mesures concrètes.

La sécurité alimentaire est actuellement inscrite à l'art. 104a Cst. Le rapport sur l'orientation future de la politique agricole montre comment sera développée la poli-

tique menée en faveur de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. En ce qui concerne l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, le rapport constate que même si les exigences liées à une sécurité alimentaire durable énoncées à l'art. 104a Cst. sont en principe remplies, il reste des lacunes dans divers domaines (voir ch. 5).

Dans ce contexte, une projection avec des objectifs fixés à l'horizon 2050 a été esquissée⁴⁵. Les objectifs suivants recoupent ceux de l'initiative sur l'alimentation:

- La production agricole intérieure contribue à l'approvisionnement de la population suisse pour plus de la moitié en chiffres nets, eu égard à la croissance démographique.
- Les éléments fertilisants des engrais sont utilisés avec efficacité et favorisent la croissance des végétaux de manière optimale. Les pertes dans l'air et dans l'eau n'excèdent pas la capacité de charge écologique.
- Les émissions de gaz à effet de serre de la production agricole intérieure diminuent de 40 % au moins par rapport au niveau de 1990. Les émissions de gaz à effet de serre de la consommation sont réduites de deux tiers au moins par rapport au niveau de 2020.
- Les terres arables sont réservées en priorité aux cultures destinées à l'alimentation humaine directe.
- L'élevage de ruminants repose essentiellement sur l'exploitation de pâturages permanents et sur la valorisation de sous-produits de la production alimentaire.
- Les méthodes d'exploitation utilisées préservent et favorisent la fertilité du sol. La teneur en humus est optimisée, l'érosion et un compactage durable du sol sont évités. Près d'un sixième de la surface agricole utile est exploité comme surfaces de promotion de la biodiversité de haute qualité biologique et reliées entre elles.
- La population se nourrit de manière saine, équilibrée et durable. Les recommandations de la pyramide alimentaire suisse servent de référence⁴⁶.

En transmettant la motion 22.4251 «Rapport sur l'orientation future de la politique agricole. Concrétisation de la ligne stratégique» de la CER-E, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lui soumettre d'ici à 2027, sur la base du rapport précité, un message sur la politique agricole à partir de 2030 (PA30+). Le projet devra se référer à la Projection 2050. Les aspects suivants devront notamment être pris en compte pour l'élaboration de ce projet:

- a. garantie de la sécurité alimentaire sur la base d'une production alimentaire indigène diversifiée correspondant au moins au niveau d'autosuffisance actuel;

⁴⁵ «Orientation future de la politique agricole», p. 55

⁴⁶ www.osav.admin.ch > Aliments et nutrition > Nutrition > Recommandations et informations > Recommandations nutritionnelles suisses

- b. réduction de l’empreinte écologique, de la production agricole à la consommation des denrées alimentaires, en tenant compte des importations;
- c. amélioration des perspectives économiques et sociales pour l’agriculture et le secteur agroalimentaire;
- d. simplification des instruments et réduction de la charge administrative.

L’initiative sur l’alimentation rejoint la motion sur les aspects de la garantie de la sécurité alimentaire et de la réduction de l’empreinte écologique, mais sans exiger, à la différence de celle-ci, d’amélioration des perspectives économiques et sociales pour l’agriculture et le secteur agroalimentaire, ni d’ailleurs de simplification des instruments et de réduction de la charge administrative. Dans son message sur la PA30+, le Conseil fédéral proposera des mesures destinées tant à renforcer la création de valeur de l’agriculture et du secteur agroalimentaire qu’à alléger la charge administrative pesant sur les exploitations agricoles. En outre, le projet reprendra d’importantes préoccupations de l’initiative sur l’alimentation, à l’instar du renforcement de la sécurité alimentaire et de la réduction de l’empreinte écologique de l’agriculture et du secteur agroalimentaire. Tout en misant sur l’engagement responsable des filières concernées, il formulera des mesures contribuant à la réalisation de tels objectifs. Le Conseil fédéral veillera cependant à présenter des objectifs atteignables et un calendrier réaliste.

Les autres activités ci-après soutiennent également la transition vers un système alimentaire plus durable:

- *Plan d’action contre le gaspillage alimentaire*⁴⁷: le plan d’action du Conseil fédéral vise à réduire de moitié d’ici à 2030 les pertes alimentaires par rapport au niveau de 2017.
- *Stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030)*⁴⁸: entre autres priorités, la SDD 2030 vise à accélérer la transition vers des systèmes alimentaires durables en Suisse comme à l’étranger.
- *Stratégie Climat pour l’agriculture et l’alimentation*⁴⁹: cette stratégie conçue par l’OFAG, l’Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et l’OFEV a pour ambition de donner à l’agriculture et au secteur agroalimentaire les moyens de s’adapter aux changements climatiques tout en réduisant leurs émissions.
- *Plan d’action Stratégie Biodiversité Suisse (PA SBS II)*⁵⁰: le plan d’action du Conseil fédéral renferme différentes mesures visant à promouvoir la biodiversité dans l’agriculture.

47 www.ofev.admin.ch > Thèmes > Déchets > Guide des déchets > Biodéchets > Types de déchets > Pertes alimentaires

48 www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie et rapports > Stratégie pour le développement durable

49 www.ofag.admin.ch > Politique agricole > Stratégies et projets > Stratégie Climat

50 www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Dossiers > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d’action

- *Plan d'action Produits phytosanitaires*⁵¹: le plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires prévoit de réduire de moitié les risques tout en garantissant la protection des cultures.
- *Stratégie suisse de nutrition*⁵² et *Recommandations nutritionnelles suisses*⁵³: la stratégie et les recommandations ont pour but de renforcer les compétences nutritionnelles, d'améliorer les conditions-cadres au profit d'une alimentation saine et d'associer l'industrie alimentaire.

6.2 Conséquences en cas d'acceptation

6.2.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Pour que les objectifs de l'initiative puissent être atteints dans le délai imparti, des changements en profondeur s'imposeraient au niveau de la production, de la transformation et de la consommation (voir ch. 6.2.2). Ainsi, l'initiative prévoit que la Confédération consacre des fonds supplémentaires à des mesures visant à rendre les adaptations nécessaires du secteur agricole socialement supportables. Une acceptation de l'initiative entraînerait par conséquent une hausse des dépenses, principalement pour la Confédération. Mais comme les dépenses supplémentaires dépendraient de l'aménagement des mesures adoptées dans ce contexte, il est trop tôt pour articuler un chiffre. Étant donné la situation financière tendue de la Confédération et l'absence de marge de manœuvre budgétaire, ces mesures d'atténuation devraient être compensées en interne, au détriment d'autres dépenses dans le domaine de l'agriculture ou d'autres domaines d'activité.

La politique agricole relève principalement de la compétence de la Confédération. Mais les cantons pourraient également être concernés selon les mesures mises en place (p. ex. cofinancements cantonaux) pour atténuer les effets du changement. Aucun impact significatif n'est à prévoir pour les communes.

6.2.2 Conséquences pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire

Selon von Ow et al. (2020)⁵⁴, le taux d'autosuffisance pourrait grimper à 70 % en Suisse si les gens consommaient beaucoup plus de produits végétaux et qu'en contrepartie la quantité de viande diminuait dans les portions alimentaires (–70 %). En réponse à ce rééquilibrage de la consommation, les cheptels diminueraient pratiquement de moitié (porcs et volaille à l'engrais surtout), tandis que la production végétale di-

⁵¹ www.ofag.admin.ch > Thèmes > Végétaux > Protection durable des végétaux > Plan d'action Produits phytosanitaires

⁵² www.osav.admin.ch > L'OSAV > Stratégies > Stratégie suisse de nutrition

⁵³ www.osav.admin.ch > Aliments et nutrition > Nutrition > Recommandations et informations > Recommandations nutritionnelles suisses

⁵⁴ Albert von Ow et al. (2020) Environmental optimization of the Swiss population's diet using domestic production resources, *Journal of Cleaner Production* 248 (2020) 119241.

rectement destinée à l'alimentation humaine gagnerait du terrain (p. ex. +70 % pour les céréales panifiables). Or certains investissements dans l'agriculture (p. ex. étables) ainsi que dans les secteurs situés en amont et en aval du secteur agroalimentaire ne pourraient pas être entièrement amortis, en raison du délai de seulement dix ans prévu pour la mise en œuvre. En outre, une réduction de la production animale au profit de cultures directement destinées à l'alimentation humaine causerait des pertes économiques, du fait de la moindre valeur ajoutée des surfaces utilisées en production végétale. Il serait possible d'y remédier en partie, en remplaçant l'élevage, non par des grandes cultures, mais, dans les zones agricoles s'y prêtant, par des cultures spéciales possédant une plus grande valeur ajoutée par unité de surface. Cela supposerait par ailleurs que la demande évolue dans ce sens. De plus, de nouvelles capacités de production et de transformation devraient être créées, ce qui nécessiterait des investissements supplémentaires.

6.2.3 Conséquences environnementales et sociales

Il existe différents liens entre les objectifs d'une alimentation saine et équilibrée selon la pyramide alimentaire⁵⁵ et une production de denrées alimentaires plus durable. Les modélisations⁵⁶ montrent qu'une alimentation dont les effets sur l'environnement sont réduits au minimum et qui se conforme en parallèle aux recommandations de la pyramide alimentaire tout en s'en tenant à l'utilisation de la surface agricole utile actuelle peut réduire de 48 % la charge environnementale en Suisse et à l'étranger (méthode de l'écobilan) par rapport à un scénario de référence qui présente la consommation et la production en 2015. Outre les changements alimentaires, les modifications du processus de production peuvent également jouer un rôle (p. ex. exploitation moins intensive des surfaces herbagères, transformation moins forte des denrées alimentaires, réduction des pertes alimentaires). Les effets environnementaux engendrés par la production nationale baissent de près de 20 %. Les effets environnementaux imputables à l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux diminuent de 60 %. Cela est dû au recul des importations, en particulier celles d'aliments pour animaux, et à un passage à des importations de denrées alimentaires plus respectueuses de l'environnement. Il est à noter que les effets environnementaux positifs des adaptations de la production exigées par l'initiative ne se feront sentir que si les modes de consommation évoluent également. À supposer que le nombre d'animaux de rente diminue en Suisse sans que les consommateurs adoptent une alimentation plus végétale, les importations de produits animaux augmenteraient, ce qui conduirait à un simple déplacement des répercussions sur l'environnement à l'étranger. En outre, des études ont montré qu'une délocalisation de la production à l'étranger pouvait globalement avoir un effet négatif sur l'environnement⁵⁷.

⁵⁵ www.osav.admin.ch > Aliments et nutrition > Nutrition > Recommandations et informations > Recommandations nutritionnelles suisses

⁵⁶ Albert von Ow et al. (2020) Environmental optimization of the Swiss population's diet using domestic production resources, *Journal of Cleaner Production* 248 (2020) 119241.

⁵⁷ Agroscope (2020) Potenzielle Umweltfolgen einer Umsetzung der Trinkwasserinitiative, *Agroscope Science* | N° 99 / juillet 2020.

6.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

Avantages de l'initiative:

- Avec un taux d'autosuffisance net plus élevé, la Suisse serait moins dépendante de ses importations de denrées alimentaires en cas de crise.
- Les objectifs environnementaux et climatiques du Conseil fédéral (réduction des pertes d'éléments fertilisants, préservation de la fertilité du sol, réduction des émissions de gaz à effet de serre) pourraient être atteints avant la date actuellement prévue.
- Le système alimentaire actuel a un coût économique élevé dans les domaines de la protection de l'environnement (climat compris) et de la santé. En cas de mise en œuvre de l'initiative, ces coûts baisseraient d'autant plus vite.

Inconvénients de l'initiative:

- L'objectif visé par l'initiative sur l'alimentation d'augmenter le taux d'autosuffisance net pour le faire passer à au moins 70 % n'est pas réaliste. Des changements en profondeur seraient nécessaires à cet effet, au niveau de la production, de la transformation et de la consommation. Et pour respecter le délai imparti, il faudrait prendre des mesures étatiques de grande ampleur aux niveaux de la production et de la consommation (p. ex. réduire la production animale en limitant les apports de fourrage ou les livraisons d'engrais de ferme; exercer une influence sur la consommation, p. ex. par des taxes frappant les produits d'origine animale).
- Le délai de seulement dix ans prévu pour la mise en œuvre ne permettrait pas d'amortir entièrement certains investissements dans l'agriculture ainsi que dans les secteurs situés en amont et en aval du secteur agroalimentaire. L'initiative prévoit par conséquent un soutien financier de la Confédération pour garantir une évolution socialement supportable. Mais étant donné la situation financière tendue de la Confédération, il convient de porter un regard critique sur l'introduction de nouvelles subventions.
- Une transformation radicale et rapide de la production agricole et de la transformation des denrées alimentaires pourrait s'apparenter à une expropriation matérielle au sens de l'art. 26 Cst. Une telle restriction de la liberté économique (voir art. 27 Cst.) serait disproportionnée.
- Il serait contraire aux règles de légistique d'inscrire dans la Constitution fédérale des objectifs découlant de bases légales ou concrétisés par des offices fédéraux, qui présentent une densité normative trop forte pour une disposition constitutionnelle. De plus, les défis écologiques liés aux éléments fertilisants étant susceptibles d'évoluer au fil du temps, il faudrait à nouveau modifier la Constitution pour adapter les valeurs maximales.
- Les nouvelles dispositions n'apportent pas de valeur ajoutée tangible: il est déjà prévu de faire évoluer la politique agricole dans le sens demandé par l'initiative sans qu'il soit pour cela nécessaire de créer une nouvelle base constitutionnelle.

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

L'initiative n'est pas a priori incompatible avec les obligations internationales de la Suisse. Elle vise à orienter davantage les mesures en place dans le secteur agricole vers la production et la consommation d'aliments d'origine végétale plutôt qu'animale. Une réorientation du soutien actuel à la production agricole est en principe autorisée, moyennant le respect des engagements pris sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en matière de soutien interne. Le cas échéant, l'adoption de nouvelles mesures de politique commerciale pour atteindre le taux d'autosuffisance exigé par l'initiative pourrait contrevenir au droit commercial international défini par l'OMC, à l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles⁵⁸ et aux accords de libre-échange. En dernier lieu, la mise en œuvre de l'initiative conduirait dans l'ensemble à une réduction des pertes d'éléments fertilisants dans l'agriculture et donc à une diminution souhaitée des atteintes à l'environnement en Suisse, en accord avec les efforts déployés à l'échelle internationale en la matière.

7 **Conclusions**

Les objectifs de l'initiative sur l'alimentation et les objectifs du Conseil fédéral sont très proches sur le fond (voir ch. 3 et 6). Pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, le Conseil fédéral prépare un message sur le développement de la politique agricole à partir de 2030, qui reprendra des aspects importants de l'initiative comme le renforcement de la sécurité alimentaire et la réduction de l'empreinte écologique de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Le Conseil fédéral présentera des objectifs intermédiaires atteignables en vue de la réalisation de ceux qui sont à long terme, avec un calendrier réaliste, et proposera les mesures permettant d'y parvenir (voir ch. 6). En revanche, l'objectif de faire passer le taux d'autosuffisance net à 70 % visé par l'initiative sur l'alimentation n'est pas réaliste. Il n'est pas possible d'atteindre les objectifs de l'initiative dans le délai fixé sans intervenir en profondeur aux niveaux de la production agricole, de la transformation des denrées alimentaires et de la consommation de denrées alimentaires et sans devoir adopter des mesures étatiques très coûteuses pour mettre en place des dispositifs destinés à atténuer les effets des adaptations nécessaires afin de les rendre socialement supportables. En outre, l'initiative néglige d'importants aspects retenus par le Parlement en vue d'un développement équilibré de la politique agricole, à savoir l'amélioration des perspectives économiques et sociales pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire, la simplification des instruments et la réduction de la charge administrative. Les nouvelles dispositions constitutionnelles sont inutiles, car il est déjà prévu, et possible sur les bases constitutionnelles existantes, de développer la politique agricole dans le sens demandé par l'initiative.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose de recommander le rejet de l'initiative sur l'alimentation sans lui opposer de contre-projet.

⁵⁸ RS 0.916.026.81

