INITIATIVE ABEILLES

Exposé des motifs relatif à l'initiative « Pour assurer la pollinisation par les insectes des plantes cultivées et sauvages (initiative abeilles) »

1. Etat des lieux

1.1 Introduction

En Suisse, 80 %[1] de nos plantes à fleurs sauvages et les trois quarts des plantes alimentaires les plus commercialisées sont pollinisées par les abeilles (mellifères et sauvages), les syrphes et les coléoptères[2]. La grande majorité des pollinisateurs sont les abeilles sauvages et les abeilles mellifères, qui jouent un rôle déterminant dans la plupart des écosystèmes terrestres[3] ; par ailleurs, dans ses vallées sèches intra-alpines, la Suisse abrite les communautés les plus riches en espèces d'abeilles sauvages d'Europe centrale et septentrionale, ce qui lui donne une responsabilité quant à la préservation de cette diversité[4].

Les abeilles et autres insectes pollinisateurs sont indispensables à une agriculture productive et à une alimentation saine en Suisse ; en comptant les grandes cultures (colza, tournesol, etc.), c'est environ 14 % de la surface agricole utile qui dépend de la pollinisation par les insectes[5] ; par ailleurs, de nombreuses variétés de fruits, de baies, de légumes et de semences dépendent de la pollinisation. Le revenu agricole est donc directement lié à une pollinisation de qualité, au même titre que notre sécurité alimentaire. Le service de pollinisation est estimé à un montant s'échelonnant entre 205 et 479 millions de francs par an[6].

En Europe comme ailleurs, on constate un déclin massif des insectes, et notamment des pollinisateurs[7]. En Suisse, près de la moitié (45 %) des 615 espèces d'abeilles sauvages évaluées sont menacées et environ 10% d'entre elles sont déjà considérées comme éteintes[8]. Quant aux abeilles mellifères, malgré le plan national de mesures pour la santé des abeilles adopté par le Conseil fédéral le 21 mai 2014[9], elles ont fait l'objet de pertes hivernales entre 15 et 20 % entre les années 2018 et 2021[10]. Par ailleurs, le nombre des colonies domestiques s'est réduit au cours des 60 dernières années en Europe centrale comme en Suisse et se situe à un bas niveau par rapport à l'évolution pluriannuelle. L'arrivée de l'acarien parasite *Varroa destructor* a quant à lui décimé les colonies d'abeilles mellifères sauvages qui étaient présentes en Europe[11].

---

1 https://www.bafu.admin.ch/fr/abeilles-sauvages#Des-prairies-fleuries-et-des-assiettes-riches-en-vitamines .
2 Le reste de la pollinisation est le plus souvent l'effet du vent.
3 Académies suisses des sciences (2021). Diversité des insectes en Suisse (ci-après Rapport SCNAT 2021). https://scnat.ch/fr/uuid/i/0ffab3f6-5259-51df-a67b-6a04cc8def23-Diversit%C3%A9_des_insectes_en_Suisse (rapport détaillé de 2021 et les références citées en p. 17).
4 Rapport SCNAT 2021, p. 17.
5 Rapport SCNAT 2021, p. 24.
6 https://2023.agrarbericht.ch/fr/production/production-vegetale/sante-des-abeilles-et-pollinisation .
7 OFEV, Liste rouge des abeilles, Berne 2022, p. 50 ; Parlement européen (2019). Pourquoi les abeilles et autres pollinisateurs sont en déclin ? (infographie). https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20191129STO67758/pourquoi-les-abeilles-et-autres-pollinisateurs-sont-en-declin-infographie; OFEV, Enrayer le déclin des insectes – un état des lieux à l'intention de la CEATE-N. Causes, nécessité d'agir et mesures à prendre., Berne 19 août 2019.
8 OFEV, Liste rouge des abeilles, Berne 2022, p. 6 ss.
9 https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/34896.pdf.
10 https://2023.agrarbericht.ch/fr/production/production-vegetale/sante-des-abeilles-et-pollinisation .
11 Académies suisses des sciences, factsheets, Vol. 9, N° 1, 2014.

Il est désormais admis que la pollinisation est plus efficace lorsque les cultures sont fréquentées par de nombreuses espèces d'abeilles, améliorant le rendement de celles-ci. Les espèces se complètent en effet : elles volent à diverses périodes de la journée et de l'année, dans des conditions météorologiques différentes, et ont chacune leur propre manière pour chercher leur nourriture. L'anatomie joue également un rôle : les haricots, par exemple, ne sont pollinisés que par des insectes à longue trompe, comme le bourdon des jardins. Chaque espèce d'abeille a une fonction et une tâche bien définies, et ne peut être simplement remplacée par une autre[12]. La diminution de la diversité des insectes et de leur biomasse exerce ainsi des incidences négatives sur les services écosystémiques, avec des conséquences potentiellement graves pour la société et l'économie. Plus les pollinisateurs présents sont nombreux et variés, plus la qualité et la quantité de la pollinisation est grande, ce qui améliore la production de fruits et de graines[13]. Pour prévenir les maladies ou parasitoses et assurer une pollinisation optimale des plantes sauvages et cultivées, il est donc essentiel de favoriser la présence d'abeilles mellifères et d'abeilles sauvages riche en espèces et en individus[14] ; des espèces jusque-là peu fréquentes peuvent en effet jouer un rôle essentiel pour la fonction écosystémique[15].

1.2 Historique des interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires ont déjà approché le sujet. Le Conseil fédéral a été chargé de prendre des mesures ciblées pour lutter contre ce phénomène[16].

Le Conseil fédéral a reconnu que les abeilles sauvages et domestiques, ainsi que d'autres insectes, sont indispensables à la pollinisation et a recommandé l'adoption des motions 19.3207 Guhl et 20.3010 CEATE-N. Il a soumis au Parlement le message relatif à l'évolution de la future Politique agricole à partir de 2022 (20.022, FF 2020 3851), qui prévoyait des mesures en faveur de la biodiversité, et le contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité (22.025, FF 2022 737). Il est prévu de poursuivre la politique de favorisation des populations d'abeilles et plus généralement de celle des insectes, notamment dans le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse[17].

Or, le Conseil des Etats a refusé d'entrer en matière sur le contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité, laquelle a été rejetée en votation populaire.

1.3 Les facteurs d'extinction et les mesures à prendre

Les principales causes de cette dégradation sont connues : elles sont en grande partie liées aux activités humaines, qu'elles soient agricoles ou non[18]. Deux études ont approfondi ces

[12] https://www.bafu.admin.ch/fr/abeilles-sauvages#Des-prairies-fleuries-et-des-assiettes-riches-en-vitamines .
[13] Rapport SCNAT 2021, p. 7
[14] https://2023.agrarbericht.ch/fr/production/production-vegetale/sante-des-abeilles-et-pollinisation; rapport SCNAT 2021, p. 17.
[15] Rapport SCNAT 2021, p. 14.
[16] Voir les motions 04.3733 | Promouvoir l'apiculture en Suisse | Brigitta Gadient, 13.3367 | Mesures visant à protéger les abeilles | CSEC-N, 13.3372 | Plan d'action national pour la santé des abeilles | CEATE-N, 19.3207 | Enrayer rapidement et résolument la mortalité dramatique des abeilles et autres insectes | Bernhard Guhl, 20.3010 | Combattre la disparition des insectes | CEATE-N, 23.4028 | Assurer la pollinisation en protégeant les abeilles sauvages et domestiques | Peter Hegglin.
[17] Voir le Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, du conseil national [CEATE-N], du 8 avril 2024 au sujet de la motion 23.4028 Hegglin.
[18] Académies suisses des sciences (2019). Disparition des insectes en Suisse et conséquences éventuelles pour la société et l'économie. (ci-après : SCNAT, Fiche d'information 2019). https://scnat.ch/fr/uuid/i/286b7c5e-47b5-53d7-a9c9-8873bd24f02b-

questions et dressent un état des lieux des mesures à prendre en Suisse pour enrayer le déclin des insectes: en 2019, la CEATE-N a mandaté l'OFEV, qui a produit en date du 19 août de la même année, une étude complète à cet égard[19]. Les conclusions de l'OFEV rejoignent celles de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT), Forum Biodiversité Suisse, qui a rendu en 2021 un rapport détaillé sur la diminution de la diversité des insectes et de leur biomasse[20].

Des solutions pour faire face aux diverses menaces (varroa, maladies, intoxications, etc.) qui pèsent sur les abeilles mellifères ont déjà fait l'objet d'un plan d'action[21]. Certaines mesures, telles les bandes fleuries à proximité directes des champs produisent des effets bénéfiques[22]. Cependant, elles ne sont pas suffisantes.

Selon le rapport SCNAT 2021, les facteurs suivants sont particulièrement négatifs pour les populations d'insectes : la perte d'habitats, la dégradation des habitats résiduels, la raréfaction des ressources alimentaires, les apports d'azote, l'épandage de pesticides, l'exploitation intensive des surfaces, la suppression des structures, la pollution lumineuse, le manque de connexion entre les milieux, le réchauffement climatique et les espèces exotiques envahissantes (rapport précité ch. 1 et 6.3). Même dans les zones protégées ou réservées à la promotion de la biodiversité, la qualité écologique des milieux et leur interconnexion sont insuffisantes (rapport précité ch. 8). Ces pertes exercent des incidences négatives sur les services écosystémiques, avec des conséquences potentiellement graves pour la société et l'économie. De nombreuses plantes cultivées sont tributaires de la pollinisation par les insectes. Plus les pollinisateurs présents sont nombreux et variés, plus la qualité et la quantité de la pollinisation est grande ce qui améliore la production de fruits et de graines. En outre, certains insectes auxiliaires peuvent contribuer à contrôler les ravageurs. Par ailleurs, de nombreux insectes contribuent à la décomposition et à la transformation de la matière organique dont dépend la fertilité des sols (rapport précité ch. 1).

Les mesures proposées par le rapport SCNAT se recoupent en grande partie avec celles déjà recensées par l'OFEV dans son rapport, tout en intégrant celles relevant du monitorage et du suivi et de la recherche, nécessaire pour mieux connaître l'évolution des effectifs d'insectes et leur rôle dans les écosystèmes (rapport précité ch. 9). Parmi les mesures inventoriées, tant l'OFEV que les auteurs du rapport SCNAT relèvent que les milieux propices aux insectes sont devenus rares et ne cessent d'être altérés ou détruits (rapport CEATE-N, ch. 2.1 et rapport SCNAT, ch. 6). Il manque une vision d'ensemble et un objectif clair concernant cette problématique ; parmi les mesures l'une consiste à accélérer l'assainissement et le développement de l'infrastructure écologique (Rapport CEATE-N, ch. 3.4 et mesure 1 de l'Annexe, rapport SCNAT, ch. 8.1). Il faut par ailleurs garantir une superficie suffisante de terres agricoles présentant une bonne qualité écologique et y promouvoir la richesse structurelle. Il s'agit également de renforcer l'évaluation et le suivi des effets des mesures[23].

Des mesures sont nécessaires dans tous les domaines[24] et non seulement dans celui de la politique agricole. Les mesures peuvent viser les sites non urbanisés comme urbanisés ; elles

Disparition des insectes en Suisse et cons%C3%A9quences %C3%A9ventuelles pour la soci%C3%A9t%C3%A9 et l%E2%80%99%C3%A9conomie.

19 OFEV, Enrayer le déclin des insectes – un état des lieux à l'intention de la CEATE-N. Causes, nécessité d'agir et mesures à prendre., Berne 19 août 2019.

20 Voir référence citée en note 3.

21 Voir note 9.

22 https://2023.agrarbericht.ch/fr/production/production-vegetale/sante-des-abeilles-et-pollinisation.

23 OFEV, site sur les insectes (vu le 22 mars 2026).

24 Réponse du Conseil fédéral à l'intervention parlementaire 22.3849 | Le glyphosate nuit aux bourdons. Que fait le Conseil fédéral? | Niklaus-Samuel Gugger.

peuvent notamment concerner la restauration ou la création de milieux naturels propices et la restriction d'usage de produits toxiques (PPh, nutriments) – qui constitue l'une des causes majeures du déclin des insectes, que ce soit dans l'agriculture ou dans les jardins privés, les zones urbaines et le long des infrastructures ainsi que dans les forêts (rapport CEATE-N, ch. 2.2) – ou les pollutions lumineuses.

Il est possible de remédier à la dégradation des populations d'insectes avec des mesures et moyens adéquats (rapport CEATE-N, ch. 4).

1.4 La valeur économique et sociale du service de pollinisation

Une étude d'Agroscope datant de 2017 a estimé la valeur économique directe de la pollinisation, dans la seule agriculture Suisse, entre 205 et 479 millions de francs par an[25]. En réponse à l'interpellation de Stefan Müller-Altermatt[26], le Conseil fédéral écrit : « *l'estimation de la valeur directe […] de [la] pollinisation est une sous-estimation. Elle ne tient pas compte d'autres aspects qui sont plus difficiles à estimer. Elle ne tient par exemple pas compte de l'influence de la pollinisation sur la qualité de la production. En plus, les abeilles pollinisent les plantes sauvages qui sont des éléments essentiels pour maintenir les fonctionnalités des agroécosystèmes sur le long terme. La diversité spécifique et génétique des prairies est tributaire de l'action des pollinisateurs. La diversité des pollinisateurs est importante car elle permet d'assurer le service de pollinisation durant toute la période de végétation, dans des conditions météorologiques variées et de couvrir les besoins spécifiques de chaque culture ou plante sauvage. «Selon la science, les abeilles sauvages contribuent effectivement pour environ la moitié de la valeur de pollinisation[27]. Les abeilles sauvages peuvent cependant atteindre un taux de fructification deux fois plus élevé que les abeilles mellifères avec le même nombre de visites de fleurs. […] Les mesures de protection et de promotion des insectes contribuent au maintien de la sécurité alimentaire. La promotion de la biodiversité (y compris les insectes) reste un objectif stratégique de la politique agricole* ».

La sous-estimation de la valeur économique du service de pollinisation est encore mise en évidence dans d'autres réponses à des questions parlementaires, « *seul le rendement économique direct des cultures agricoles a été estimé. Des services tels que la pollinisation des plantes sauvages ou l'importance pour la production de semences n'ont pas été inclus, car la base de données est insuffisante. …La préservation de la pollinisation est très importante. En conséquence, le Conseil fédéral prévoit deux mesures sur les insectes et les pollinisateurs dans la phase II du Plan d'action suisse de la Stratégie pour la biodiversité »*[28].

---

[25] SUTTER L., HERZOG F., DIETEMANN V., CHARRIÈRE J.-D., ALBRECHT M. (2018). Demande, offre et valeur de la pollinisation par les insectes dans l'agriculture suisse, Recherche Agronomique Suisse 8 (9) : 332-339. https://www.agrarforschungschweiz.ch/fr/2017/09/demande-offre-et-valeur-de-la-pollinisation-par-les-insectes-dans-lagriculture-suisse/

[26] 21.4289 | Rapport de la SCNAT sur les insectes en Suisse. La protection et la promotion des insectes comptent-elles parmi les objectifs stratégiques importants de la politique agricole? | Stefan Müller-Altermatt.

[27] Voir aussi la réponse à la question 24.7324 | Liste rouge des abeilles sauvages. Quelle conséquence leur diminution, voire leur disparition, aura-t-elle sur la sécurité alimentaire ? | Niklaus-Samuel Gugger.

[28] 25.7983 | La valeur économique de la pollinisation est-elle sous-estimée ? | Hasan Candan ; voir aussi 25.8105 | Quel rôle les espèces d'abeilles sauvages menacées jouent-elles aujourd'hui dans la pollinisation ? | Niklaus-Samuel Gugger où le Conseil fédéral indique que « le terme pollinisation » dans la réponse à la question 24.7324 englobe « la performance globale de la pollinisation économique des cultures agricoles pertinentes. Il s'agit, par exemple, des fruits, des baies, des légumes ou des graines oléagineuses ».

Enfin, la nécessité d'une diversité dans les espèces de pollinisateurs est également clairement reconnue. En réponse à une question de Niklaus-Samuel Gugger[29], le Conseil fédéral admet « *qu'un service de pollinisation réussi dépend d'une variété de pollinisateurs… Il existe actuellement des mesures de soutien ciblées sur certaines espèces de pollinisateurs, mais une reconstitution générale des populations d'abeilles sauvages n'a pas encore été envisagée* ». Le changement climatique doit constituer un motif de renforcer les efforts à cet égard selon les propres termes du Conseil fédéral qui indique qu'*« à long terme, il est important de préserver la biodiversité des abeilles sauvages afin d'assurer la pollinisation des cultures, même dans un contexte de développement climatique encore incertain»*[30]. Enfin, en réponse à une question de Delphine Klopfenstein Broggini sur le déclin des abeilles[31], le Conseil fédéral relève que « *les causes de ce déclin sont multiples. Parmi les principaux facteurs, on compte par exemple le manque de nourriture, l'insuffisance des ressources pour la nidification, la pollution par les pesticides et les apports d'azote élevés* ».

S'agissant de la valeur sociale de la pollinisation, il suffit de considérer son influence sur la qualité et la beauté de la « nature » recherchées tant par la population que le tourisme. Sans pollinisation, sans insectes, c'est non seulement un paysage sans vie qui s'annonce, puisque toute la chaîne de l'écosystème serait touchée (oiseaux, poissons, et autres espèces), mais également un environnement qui met en danger la santé humaine et d'autres droits fondamentaux, à raison de ces déséquilibres. L'interdépendance et l'interaction entre les droits humains et l'environnement, y compris ses écosystèmes, est désormais clairement reconnue au plan international, notamment dans une résolution déposée par la Suisse et d'autres pays auprès de l'Assemblée générale de l'ONU et votée le 28 juillet 2022[32] ; ce texte vise le respect des droits humains, un environnement sain et une approche intégrale des questions relatives à l'environnement et aux droits humains[33]. Bien que non contraignante, cette résolution devrait susciter des changements positifs, tels qu'un engagement politique plus fort en faveur de l'environnement, une obligation plus stricte pour les États de rendre des comptes et une plus grande cohérence politique en matière d'environnement et de droits de l'homme[34].

1.5 Le cadre légal suisse : absence de critères qualitatifs suffisants

Il convient tout d'abord de préciser que si les abeilles mellifères font l'objet d'une réglementation éparse, lorsqu'elles sont assimilées à des animaux de rente et relèvent de l'apiculture[35], il n'existe aucune disposition concernant les autres espèces d'abeilles, sous

[29] 25.8105| Quel rôle les espèces d'abeilles sauvages menacées jouent-elles aujourd'hui dans la pollinisation ? | Niklaus-Samuel Gugger.

[30] Réponse orale à la question 24.7324 citée en note 27 et à la question 24.7270 | La pollinisation assure de bons rendements… tant que les insectes peuvent polliniser ! | Hasan Candan.

[31] 24.7459 | La liste rouge : Que signifie le déclin des abeilles sauvages pour les humains et la nature ? | Delphine Klopfenstein Broggini.

[32] Cette résolution A/RES/76/300, adoptée le 28 juillet 2022 par l'Assemblée générale des Nations Unies (qui compte 193 Etats membres) par 161 voix pour, 0 voix contre et 8 abstentions est un événement de portée historique (

[33] Selon le préambule de ce texte, l'appauvrissement de la biodiversité qui résulte des changements climatiques, de la gestion et de l'utilisation non viable des ressources naturelles, de la pollution de l'air, des sols et de l'eau et de la mauvaise gestion des produits chimiques et des déchets ainsi que le déclin des services fournis par les écosystèmes compromettent la possibilité de bénéficier d'un environnement propre, sain et durable ; ces atteintes à l'environnement exercent des effets négatifs, directs et indirects, sur l'exercice effectif de tous les droits humains.

[34] Portail du gouvernement suisse : Le droit à un environnement propre, sain et durable reconnu comme un «droit de l'homme», grâce notamment à la Suisse (consulté le 22 mars 2026).

[35] Les apiculteurs et détenteurs d'abeilles sont soumis à la loi sur les épizooties du 1er juillet 1966 (RS 916.40) et à son ordonnance du 25 juin 1995 (OFE ; RS 916.401), dont il résulte notamment une obligation d'identification et d'annonce en cas de déplacement (art. 19*a* OFE) ; voir au surplus : https://bienen.ch/imkerei/tools-und-service/gesetze-verordnungen/ .

réserve du régime général lié à la protection des espèces menacées d'extinction (art. 78 al. 4 Cst.).

Dans son rapport d'août 2019 à la CEATE-N, l'OFEV a procédé à un état des lieux exhaustif du cadre légal existant. Il en résulte que celui-ci ne permet pas d'assurer la promotion de la diversité des pollinisateurs. Non seulement les normes sont éparses, mais en l'état, elles ne permettant pas d'atteindre l'objectif attendu, qui est celui de la conservation d'un service de pollinisation de qualité, diversifié, en fonction de son importance économique et sociale ; diverses adaptations des textes légaux ou des ordonnances seraient nécessaires (Annexe au rapport). Par ailleurs, le plus souvent les normes applicables sont non contraignantes, à l'image du plan d'action « Stratégie Biodiversité Suisse ».

La promotion de la biodiversité est un objectif de la politique agricole et joue déjà un rôle important à cet égard. Tel est notamment le cas des mesures visant à promouvoir la biodiversité en vertu de l'Ordonnance sur les paiements directs[36], ainsi que les mesures de mise en œuvre de la loi fédérale du 19 mars 2021 sur la réduction des risques liés à l'utilisation des pesticides[37]. Les objectifs fixés dans la loi susmentionnée doivent être atteints d'ici 2027. Cependant, le critère de la qualité de la biodiversité des milieux naturels n'est pas garanti : par exemple le plan national de mesures pour la santé des abeilles, adopté en 2014, donne la priorité aux abeilles mellifères ; et les exigences quant aux prestations écologiques requises [PER] dans les paiements directs ne fixent pas de prescriptions quant à la qualité des surfaces de promotion de la biodiversité pour les pollinisateurs (rapport CEATE-N, Annexe, Mesure 2). Le Conseil fédéral admet que le déclin des insectes doit être complété par des mesures dans d'autres domaines politiques, car les causes de leur déclin sont multiples[38].

Un autre constat important de l'étude précitée a trait aux moyens financiers ou en ressources humaines jugés insuffisants, que ce soit à l'échelle fédérale ou cantonale, de telle sorte qu'il ne sera pas possible de mettre un frein à la perte de la biodiversité, cela même dans les biotopes d'importance nationale (rapport CEATE-N, ch. 4.1). Malgré les mesures prises jusqu'à ce jour, notamment par le biais des conventions-programmes dans les domaines de la protection de la nature, de la biodiversité en forêt et de la revitalisation des eaux, les populations d'insectes déclinent (rapport CEATE-N, ch. 4.3-4.4).

En lien avec la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS), adoptée par le Conseil fédéral le 25 avril 2012, le Conseil fédéral a adopté en date du 12 décembre 2025 le plan d'action pour la phase 2025-2030[39]. Ce plan prévoit diverses mesures en faveur de la biodiversité ; l'une des mesures clés pour les insectes consiste à développer et entretenir une infrastructure écologique dans l'ensemble du pays. Cette infrastructure doit assurer l'existence au niveau suisse de surfaces de grande valeur écologique et leur mise en réseau de sorte à constituer une ossature spatiale et fonctionnelle capable de s'adapter aux changements et de maintenir une biodiversité à long terme (mesures M20-M22). Par ailleurs, à partir de 2030, « l'exploitation respectueuse des insectes » y est admise comme un principe de base dans tous les secteurs, devant être inscrit dans la législation lorsque cela est nécessaire[40]. Les mesures s'adressent à l'agriculture, au milieu urbain et aux infrastructures de transport. Cette approche est une bonne base, mais non encore opérationnelle, puisque la législation doit être adaptée ; par ailleurs, elle reste centrée

[36] RS 910.13
[37] RO 2022 263
[38] Réponse à l'interpellation 22.3849 | Le glyphosate nuit aux bourdons. Que fait le Conseil fédéral? | Niklaus-Samuel Gugger.
[39] https://www.bafu.admin.ch/fr/strategie-et-plan-daction-biodiversite.
[40] Conseil fédéral (2025). Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Phase 2 / 2025-2030, p. 62. https://www.bafu.admin.ch/dam/fr/sd-web/H2cDklfpnDpw/UI-2519-F_AktionsplanBiodiversitaet_II.pdf

sur les espèces à préserver plutôt que sur le service écosystémique en tant que tel, qui implique de reconnaître l'importance de la diversité des espèces de pollinisateurs et de leurs milieux, de manière à favoriser la qualité des milieux naturels. Ce plan d'action doit être complété de celui lié au sol « Stratégie Sol Suisse » qui doit être adopté par le Conseil fédéral au cours des prochains mois ; le but est d'améliorer la qualité des sols en tant qu'habitats des insectes et de considérer cet aspect également comme critère déterminant dans les projets de revalorisation des sols (rapport CEATE-N, ch. 3.4).

La Stratégie Biodiversité et ses plans d'action sont assurément des instruments très importants en matière de biodiversité. Cependant, ces instruments n'ont que la portée de recommandations, dépourvus de moyens contraignants ; le compte rendu des actions des années précédentes montre que les objectifs n'ont pas été atteints alors que la dégradation de la biodiversité est jugée grave. Par ailleurs, le plan d'action laisse entendre qu'une loi sous-tend les mesures à adopter relativement à la création d'une infrastructure écologique (ch. 1.3), alors que, précisément, il s'agit de l'une des grandes faiblesses de la législation existante, les normes en la matière étant éparses et offrant peu de clarté quant aux responsabilités des cantons et de la Confédération, aspect que le contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » entendait précisément combler, en consacrant pour la première fois le concept de réseau écologique dans la LPN[41]. Compte tenu des insuffisances avérées dans la mise en place d'un réseau écologique jusqu'à ce jour, on peut craindre que la situation n'évolue que peu, avec le cadre légal existant.

1.6 La nécessité d'une action urgente

Le rapport de SCNAT de 2021 fait état d'une nécessité d'action urgente. Les coûts de l'inaction augmentent, tout comme leur part dans le PIB (Plan d'action stratégie biodiversité suisse, phase II, ch. 1.2).

2. Fondement constitutionnel de l'art. 78*a* Cst. proposé

2.1 La reconnaissance de la pollinisation en tant que service fondamental

Il résulte des contributions scientifiques précitées que l'on peut remédier à la dégradation généralisée des insectes, pour autant que l'on mette en œuvre des actions urgentes, en particulier pour préserver et restaurer les populations d'insectes pollinisateurs et leurs habitats, qui mettent en jeu des intérêts économiques et sociaux.

L'approche de la question de la pollinisation doit être la plus globale possible, en considérant qu'il s'agit d'un service écosystémique. Celui-ci est essentiel pour la survie des générations actuelles et futures. Selon la définition qu'en donne l'OFEV, « *lorsqu'ils sont variés et fonctionnels, les écosystèmes constituent la base de notre alimentation, régulent notre climat et fournissent une eau et un air purs. Ils sont le fondement de notre santé et de notre économie […] l'homme dépendant de la diversité de la nature, la conservation de cette dernière est*

[41] VALÉRIE DUPONT/THIERRY LARGEY, La consécration légale de l'infrastructure écologique à l'aune des principes de conservation de la biodiversité. État des lieux et fondements juridiques de réseaux écologiques fonctionnels, URP/DEP 2023, 343 ss, spécialement p. 362 ss et 377 où les auteur.e.s relèvent que les instruments existants n'ont pas permis d'atteindre leurs objectifs et qu'il conviendrait de préciser dans la loi les éléments de cohérence entre l'action des cantons et celle de la Confédération, avec une uniformisation minimale de la réglementation – des objectifs, des principes et des moyens.

capitale »[42]. La notion de service écosystémique se conçoit comme une contribution de la nature à la population (NCP, pour *Nature's contributions to people* ou « contributions de la nature aux populations » en français)[43].

La reconnaissance dans la Constitution d'un service écosystémique aussi fondamental que celui de la pollinisation ne viendrait pas seulement combler une lacune, mais s'inscrirait dans la prolongation des obligations en faveur des générations futures qui découlent du Préambule de la Constitution, mais aussi des buts inscrits à l'article 2 al. 2 et 4 Cst (préservation durable des ressources naturelles, « *dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen* »). Dans le message relatif à la nouvelle Constitution, le Conseil fédéral a lui-même fait référence à ce devoir, en tant que tâche fondamentale de l'Etat, en indiquant que « *La Suisse ne pourra survivre que si elle maintient les bases naturelles de la vie* » (FF 1997 I 129).

Le cadre constitutionnel existant ne reconnaît à aucun moment explicitement le rôle fondamental d'un service écosystémique tel celui de la pollinisation, et les obligations qui en découlent. D'un point de vue juridique, l'importance des écosystèmes pour assurer la subsistance de notre cadre de vie et celle des droits humains est pleinement reconnue, de même que les engagements qui doivent y être corrélés[44]. Inscrire dans la Constitution le service de pollinisation en tant qu'intérêt fondamental à protéger permettrait de mieux orienter et harmoniser les politiques publiques multiples qui en découlent. Les mesures à adopter concernent en effet l'ensemble des activités pouvant menacer la pollinisation et nécessitent des moyens diversifiés et coordonnés, pour lesquels des ressources humaines comme financières doivent être garanties.

L'initiative propose ainsi un nouvel article 78*a* Cst., qui viendrait compléter les dispositions existantes, en concrétisant l'un des buts fondamentaux de la Constitution, par une approche nouvelle, centrée sur la préservation d'un service de la nature qui nous est essentiel, plutôt que sur les atteintes à un milieu ou à une espèce.

Cette nouvelle disposition ne se confondrait ainsi pas avec l'arsenal des compétences existantes. En effet, l'article 73 Cst. invite la Confédération et les cantons à œuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain, mais reste très général, en étant centré sur les limites de l'exploitation des ressources naturelles, et non sur la préservation d'un service de la nature. Les articles 74 et 78 Cst. visent à limiter les atteintes à l'environnement dues aux activités humaines pour le premier, et à protéger la nature, en particulier les espèces menacées d'extinction, pour le second ; ces compétences sont certes importantes, mais non suffisantes pour garantir la préservation du service de pollinisation, qui implique de dépasser l'approche par espèces, pour considérer l'ensemble des éléments nécessaires au maintien d'une fonction (habitats, planification cohérente, usages de produits respectueux, etc.). Enfin, les dispositions relatives à une agriculture durable (art. 104 et 104a Cst.) sont essentielles, mais, au même titre que l'article 73 Cst., elles sont centrées sur les limites des usages et intrants en lien avec la préservation des ressources naturelles, sans que le rôle fondamental de la pollinisation soit explicitement garanti et surtout que la diversité des pollinisateurs et de leurs milieux soit assurée.

---

42 OFEV, « Services écosystémiques », 2024, consulté le 5 mars 2025. https://www.bafu.admin.ch/fr/perte-biodiversite

43 DIAZ, S. et al. (2018). Assessing nature's contributions to people. *Science*, *359*(6373), 270–272. https://www.jstor.org/stable/26401288

44 Voir c. 1.4 ci-dessus et notes de bas de page 32 à 34.

2.2 La reconnaissance d'un service de la nature et les droits fondamentaux

Les conflits entre des droits fondamentaux et intérêts protégés par la Constitution (tels l'environnement ou la nature) sont soumis à une pesée des intérêts, sans hiérarchie de valeurs (CR Cst.-Mahaim, Art. 73 N. 31). Aux conditions posées par l'article 36 Cst., le législateur peut cependant décider des priorités, ce qu'il a fait notamment en matière de protection du paysage ou dans le domaine des énergies renouvelables, mais aussi de diverses manières dans la législation environnementale.

La reconnaissance de l'obligation de préserver un service écosystémique de la nature dans la Constitution ne viendrait pas renverser ces principes. Il incomberait au législateur de préciser les obligations et priorités. Cependant, les compromis devront permettre le maintien, dans sa finalité, du service de pollinisation dont la protection serait garantie par l'article 78*a* Cst.

3. Analyse de l'article 78*a* Cst.

3.1 Alinéa 1

La Confédération et les cantons reconnaissent le rôle indispensable que joue la pollinisation dans la conservation des ressources naturelles:

> Par la reconnaissance du caractère indispensable d'une fonction écosystémique, il ne s'agit ni d'attribuer une personnalité aux insectes pollinisateurs, ni de leur reconnaître un droit fondamental. Il s'agit de mettre en première ligne l'intérêt à la préservation d'un service de pollinisation rendu par la nature, cela en tant que fonction essentielle dans le cycle de renouvellement des plantes sauvages et cultivées.
>
> La référence à la «conservation des ressources naturelles» s'inscrit dans la concrétisation des buts de la Constitution exprimés à l'article 2 al. 2 et 4 Cst. (« préservation durable des ressources naturelles », « *dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen* ») et répond au message du Conseil fédéral relatif à cette disposition, qui souligne l'importance de la préservation des bases naturelles pour la survie de la population (FF 1997 I 129).

Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à la préservation de la pollinisation des plantes cultivées et des plantes sauvages par les insectes.

> L'article 78*a* Cst. ne bouscule pas les compétences générales des cantons et de la Confédération, dans les domaines pouvant être concernés par des obligations en matière de préservation du service de pollinisation (protection de la nature, droit de l'aménagement du territoire et des constructions, agriculture, protection de l'environnement, etc.) sous réserve des alinéas 2 et 3 qui accordent des compétences spécifiques à la Confédération. La disposition précise que le texte constitutionnel vise la préservation de la pollinisation des plantes cultivées et sauvages par les insectes, ce qui doit exclure les méthodes de substitution (manuelles ou autres) de son champ de protection.

Ils mobilisent les ressources nécessaires à la réalisation de cet objectif

> L'invitation faite à la Confédération et aux cantons de mettre à disposition des moyens financiers et humains propres à atteindre les objectifs est fondamentale, car la question de la pollinisation, au même titre que la biodiversité, est souvent reléguée au second

plan. Il suffit de se référer à la réponse du Conseil fédéral faite à la CEATE-N, en lien avec le traitement de la motion 23.4028 Hegglin (voir le rapport du 8 avril 2024) où l'on indique que la politique en faveur des abeilles, et plus généralement des insectes, se poursuivra dans le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, mais que la mise en œuvre concrète du plan d'action « *dépendra par ailleurs des moyens financiers disponibles* » ! Par ailleurs le rapport de l'OFEV à la CEATE-N, indique très clairement que les moyens financiers et autres ressources mis en œuvre n'ont pas été suffisants jusqu'à ce jour (voir ch. 1.3 ci-dessus).

3.2 Alinéa 2

La Confédération légifère pour promouvoir la diversité des abeilles et autres insectes pollinisateurs indigènes ainsi que leurs effectifs,

Cet alinéa accorde une compétence législative spécifique à Confédération pour promouvoir les populations et la diversité des abeilles et autres insectes pollinisateurs. Cette compétence est large, non limitée aux principes, ce qui permet à la Confédération d'édicter des prescriptions contraignantes pour assurer une uniformisation du régime applicable, là où cela paraîtra nécessaire. Les différentes études menées jusqu'à ce jour, notamment le rapport de l'OFEV à la CEATE-N, montrent qu'il suffirait de compléter la législation existante sur divers points.

Les cantons conservent une compétence concurrente, ce qui signifie qu'ils restent compétents dans les domaines où la Confédération n'aura pas légiféré ; par ailleurs, si la Confédération décide de se limiter à des principes, les cantons seront en charge de la législation de détail.

…notamment au moyen de mesures qui garantissent leur conservation dans un état favorable.

Selon la directive Habitats de l'UE (92/43/CEE) « l'état de conservation » sera considéré comme « favorable », lorsque:

- *les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient et*
- *l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible et*
- *il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme*[45].

Il s'agit de se référer à ces lignes pour apprécier l'objectif fixé à l'alinéa 2 de l'article 78a Cst. projeté. Le spectre des mesures que la Confédération peut prendre est très large. On peut évoquer, sans être exhaustif, les mesures visant à augmenter l'étendue et la diversité des populations de plantes à fleurs indigènes à l'intérieur et à l'extérieur des territoires urbanisés, et celles visant à favoriser leur interconnexion dans la perspective de constituer une infrastructure écologique nationale et intersectorielle, constituée d'aires nodales et d'aires de mise en réseau ; à encourager les méthodes et processus

[45] Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex:31992L0043

qui préservent les insectes pollinisateurs ; à limiter la dissémination dans l'environnement de substances nocives pour les insectes pollinisateurs ; à réduire les éclairages nuisibles aux insectes pollinisateurs ; à créer des habitats dans lesquels la conservation et la restauration des populations d'insectes pollinisateurs sont prioritaires ; à instaurer des mécanismes de monitoring et de suivi ; à veiller à la suppression des néobiontes (plantes et animaux) invasifs qui peuvent exercer une influence néfaste sur les pollinisateurs ; à prévoir les adaptations nécessaires en lien avec le changement climatique[46] et à promouvoir et soutenir la formation, la recherche et l'innovation sur la préservation et le rétablissement de la diversité et de l'abondance des espèces indigènes d'insectes pollinisateurs. Ces questions ont été largement documentées par le rapport de l'OFEV à la CEATE-N et par celui de SCNAT de 2021.

La législation ne doit pas seulement garantir la conservation des espèces d'insectes pollinisateurs encore existantes, mais aussi favoriser le rétablissement de leurs fonctions écologiques au sein des écosystèmes. Cela peut être réalisé en encourageant le rétablissement de leur diversité génétique, de leur abondance et de leur répartition géographique, ainsi qu'en restaurant ou en créant des habitats appropriés.

La Confédération dispose par ailleurs d'une grande marge d'appréciation quant aux moyens. Des objectifs contraignants peuvent être fixés, mais les mesures peuvent aussi être incitatives et viser différents destinataires : les cantons, tout d'abord, qui exécutent en grande partie ces mesures, mais aussi les communes ou les milieux économiques. La Confédération peut fournir une aide dans ce contexte (voir l'alinéa 3).

Cette promotion doit être en adéquation avec l'importance économique et sociale de la pollinisation

Comme il s'agit de préserver les bases naturelles de la vie, la pollinisation doit être encouragée de manière appropriée, c'est-à-dire indépendamment du rendement de telle ou telle espèce. Il s'agit donc d'apprécier le service de pollinisation dans l'ensemble de ses caractéristiques. Cette approche permet de minimiser le risque que les insectes soient soutenus en fonction de leur contribution ou de leur potentiel de pollinisation, ce qui pourrait priver les abeilles figurant sur la liste rouge de toute aide.

Ainsi, l'importance économique du service de la pollinisation ne signifie pas uniquement l'apport rendu aux cultures, mais aussi le coût des pertes pour la biodiversité, pour la population, par la co-extinction des espèces dépendantes de la pollinisation; la valeur sociale du service inclut le bien-être de la population mais aussi la sécurité que procure une nature plus résiliente, capable de se renouveler notamment grâce à la pollinisation d'insectes diversifiés. Le principe de proportionnalité permet d'orienter l'action de l'ensemble des acteurs quant à l'objectif à atteindre, les situations les plus propices à favoriser les intérêts économiques et sociaux de la pollinisation et les moyens à mettre en œuvre. Il invite à prendre les mesures les plus adéquates.

3.3 Alinéa 3

La Confédération soutient les efforts des cantons, des communes et les milieux économiques.

[46] On observe depuis environ 20 ans un déclin des insectes adaptés aux conditions climatiques « froides », tandis que ceux adaptés aux températures chaudes sont stables ou augmentent (https://doi.org/10.1111/ele.70195 et https://ira.agroscope.ch/de-CH/publication/51648).

Cet alinéa précise le cercle des bénéficiaires du soutien de la Confédération. Il s'agit tout d'abord des cantons, en lien avec leur compétence d'exécution. Cependant compte tenu de la diversité des mesures à adopter, les communes et les milieux économiques peuvent également être invités par la législation fédérale à prendre des mesures de promotion des insectes pollinisateurs que la Confédération soutiendrait, que ce soit par des aides financières, des mandats à des organisations, des appuis logistiques (bases de données, plateforme d'échanges entre pairs, etc.) ou des formations.

Par ailleurs, la Confédération reçoit aussi la compétence de soutenir les mesures que les cantons, les communes et les milieux économiques prendraient à titre complémentaire à celles prévues par le droit fédéral, dans le champ de leurs compétences propres ou sur un mode volontaire. On pense aux mesures qui pourraient être prises dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, dans les milieux urbains, notamment.

Ces efforts doivent notamment viser la création de mesures incitatives pour mettre à disposition des milieux proches de l'état naturel, les entretenir et améliorer leur qualité.

Les mesures proactives en lien avec les habitats naturels (création, restauration, entretien) seront essentielles pour parvenir à maîtriser le déclin des pollinisateurs. Elles pourront être soutenues de diverses manières : des aides financières (par exemple : taxes d'incitations, incitations fiscales, vérité des coûts) pourront être appropriées lorsqu'il s'agit de favoriser la création d'habitats naturels de qualité et diversifiés. C'est en effet plus la qualité que la quantité des habitats naturels qui compte. Cependant, la notion de qualité en ce domaine est peu normée, de telle sorte qu'elle pourra nécessiter aussi un soutien en formation et en logistique, et cela quel que soit le débiteur de la mesure à adopter (canton, communes ou milieux économiques).

3.4 Dispositions transitoires (Art. 197 chiff. 17[47])

17. Disposition transitoire ad art. 78a (Pollinisation)

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution de l'art. 78a quatre ans au plus tard après l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons. Si les dispositions d'exécution n'entrent pas en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral les édicte sous la forme d'une ordonnance. L'ordonnance a effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale.

Le texte de l'article 197 chiff. 17 projeté prévoit un délai de quatre ans pour l'adoption de la législation fédérale découlant des alinéas 2 et 3 de l'article 78a projeté. Ce délai très court est corrélé à l'urgence de la situation, et aux bénéfices importants que toute la population, en particulier l'économie, tirera d'une régulation rapide de la promotion des pollinisateurs indigènes et de la mise en place de mesures permettant de les maintenir dans un état de conservation favorable. Un régime transitoire est prévu au cas où ce délai ne serait respecté. Le Conseil fédéral serait alors compétent pour édicter les dispositions d'exécution nécessaires.

Lausanne, 24.04.2026.
Prof. emeritus Anne-Christine Favre

[47] Le chiffre définitif de cette disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.