



Berne, le 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 fé-
vrier 2021

Table des matières

Condensé	3
1 Introduction.....	10
2 Partie A : Réponse aux mandats d'examen.....	14
2.1 Autosuffisance	14
2.2 Politique globale	20
2.3 Fermeture des cycles des éléments fertilisants	25
2.4 Réduction de la complexité	29
2.5 Perspectives économiques.....	32
2.6 Réduction des distorsions de concurrence	35
2.7 Vente directe et circuits de distribution courts.....	39
2.8 Réduction du gaspillage des aliments	41
3 Partie B : Stratégie à long terme pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire	43
3.1 Analyse de la situation actuelle	43
3.1.1 Agriculture	43
3.1.2 Fournisseurs de consommations intermédiaires, transformation, distribution et commerce	46
3.1.3 Demande et comportements des consommateurs	47
3.1.4 Innovation et technologie	48
3.2 Futures conditions-cadre	49
3.3 Projection Agriculture et secteur agroalimentaire suisses à l'horizon 2050	51
3.3.1 Contexte et prémisses.....	51
3.3.2 Projection 2050.....	55
3.3.3 Synergies et conflits d'objectifs	58
3.4 Nécessité d'agir	60
3.5 Stratégie à long terme pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire.....	61
3.5.1 Lignes stratégiques	61
3.5.2 Champs d'action.....	65
3.5.3 Rôle de la Confédération.....	69
3.6 Mise en œuvre.....	71
3.6.1 Initiative parlementaire 19.475	71
3.6.2 Politique agricole 2022+	72
3.6.3 Future politique en faveur d'une agriculture et d'un secteur agroalimentaire durables	74
4 Conclusions et étapes suivantes.....	77
4.1 Conclusions	77
4.2 Étapes suivantes	78
Liste des encadrés, des figures et des tableaux.....	80
Encadrés	80
Figures	80
Tableaux.....	80
Liste des abréviations.....	81

Le générique masculin est utilisé dans le présent rapport uniquement dans le but d'en alléger la forme et d'en faciliter la lecture. Il désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Condensé

Lors de la session d'hiver 2020 et de celle de printemps 2021, le Parlement a décidé de suspendre les délibérations sur l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait présenté un rapport sur l'orientation future de la politique agricole en réponse aux postulats 20.3931 et 21.3015. Il s'agit, d'une part, de traiter huit mandats d'examen, qui ne se limitent pas à l'agriculture, mais concernent tout le système alimentaire (partie A du rapport). Le rapport doit par ailleurs ouvrir des perspectives à long terme au secteur agricole. L'orientation stratégique de la future politique agricole a été définie dans le but d'améliorer la réalisation des objectifs constitutionnels (art. 104 et 104a Cst.). Le Conseil fédéral est chargé de mettre au point une stratégie globale allant au-delà de la période prévue pour la PA22+ (partie B du rapport).

Partie A : Accomplissement des mandats d'examen

Autosuffisance

Grâce à son portefeuille de production actuel, la Suisse affiche, pour les denrées alimentaires, un taux d'autosuffisance brut de 57 % et un taux d'autosuffisance net d'environ 50 %. Elle contribue ainsi largement à l'approvisionnement alimentaire de la population. Eu égard à la croissance démographique, il faut, pour maintenir le taux d'autosuffisance, 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. La définition du cadre politique implique que l'accent soit mis non seulement sur le taux d'autosuffisance, mais aussi sur tous les aspects de la sécurité alimentaire conformément à l'art. 104a Cst.

Politique globale pour une production durable et une alimentation saine

En Suisse, les denrées alimentaires sont sûres et les consommateurs disposent d'un large choix. L'alimentation de la population est cependant déséquilibrée et l'apport calorique trop élevé en moyenne. Au regard des recommandations nutritionnelles, les Suisses consomment trop peu de produits laitiers, de légumineuses, de fruits et de légumes et trop de viande, de sucre et de sel. Or, une alimentation saine conforme aux recommandations nutritionnelles pourrait réduire de moitié l'impact de la consommation sur l'environnement. En préconisant une alimentation saine, la Stratégie suisse de nutrition 2017-2024 agit en faveur d'une production durable, car il existe des synergies importantes entre une alimentation saine et une production durable. La politique agricole actuelle influe principalement sur la production agricole ainsi que sur l'offre de matières premières et de denrées alimentaires qui en résulte. Mais certains dispositifs de la politique agricole, comme la protection douanière, les réglementations en matière d'étiquetage ou la promotion des ventes, exercent une action sur la consommation. En l'occurrence, les effets de la protection douanière sur la durabilité de la production ou sur la santé des consommateurs peuvent être tantôt positifs tantôt négatifs.

Fermeture des cycles d'éléments fertilisants

À l'avenir, il faudra continuer à optimiser les flux d'éléments fertilisants de sorte que leur utilisation offre à la société le plus d'avantages possible et ait un impact aussi faible que possible sur l'environnement. L'azote constitue à cet égard le principal défi : près de 100 000 tonnes de cette substance sont dispersées dans l'environnement au stade de la production agricole. Il faut diminuer d'au moins 30 000 tonnes les pertes de composés azotés polluants (ammoniac, nitrates, gaz hilarant) pour atteindre les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) et garantir ainsi sur le long terme la résilience des écosystèmes. 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 aussi de diminuer.

Réduction de la complexité

Une multitude de facteurs ont conduit ces dernières décennies à une augmentation de la complexité des instruments de politique agricole et de la charge administrative pour les exploitations agricoles et les organes chargés de l'exécution des dispositions (cantons, organismes de contrôle, Confédération).

Malgré de nombreuses mesures d'allègement ponctuelles inscrites dans différents trains d'ordonnances, il n'a pas été possible jusqu'ici de parvenir globalement à une simplification notable de l'ensemble du système ni d'inverser la tendance. De nouveaux programmes et de nouvelles contributions ont été lancés, notamment pour les paiements directs, dans le but de combler les lacunes subsistant dans la réalisation des objectifs sans que les mesures moins efficaces aient pu être supprimées en parallèle. Or, le numérique et un engagement écologique plus fort des secteurs peuvent permettre de simplifier les mesures de politique agricole et leur application.

Perspectives économiques

La situation économique de l'agriculture a dans l'ensemble évolué favorablement. Il a été possible d'accroître d'un tiers environ la productivité du travail au cours des vingt dernières années. La part des exploitations qui atteignent le salaire de référence est en hausse dans toutes les régions. Mais le revenu du travail de la main-d'œuvre familiale reste inférieur au salaire de référence et la charge de travail est toujours aussi élevée en agriculture. La conjoncture de l'industrie agroalimentaire suisse peut être considérée dans l'ensemble comme saine, même si la cherté des matières premières, due à la politique agricole, représente une difficulté en particulier pour les filières à vocation exportatrice ainsi que pour le deuxième échelon de transformation. Dans l'ensemble, il faut renforcer encore plus la compétitivité dans tout le secteur. Les conditions-cadre doivent permettre aux acteurs de s'orienter encore plus systématiquement vers un positionnement commun quant à la qualité, d'anticiper les changements d'habitudes des consommateurs et de tirer parti des potentiels de réduction des coûts.

Distorsions de concurrence

Même sans comparaison approfondie des règles de la Suisse et des différents pays importateurs, il est possible de constater que les prescriptions suisses valables pour la protection des animaux font partie des plus sévères au monde dans de nombreux domaines. Le niveau d'exigences environnementales n'est en général pas plus élevé en Suisse que dans certains des principaux pays d'où proviennent des produits importés. Les divergences entre les réglementations de production nationales et celles pratiquées à l'étranger ne constituent cependant pas une distorsion de la concurrence, mais reflètent les conditions de production liées aux conditions locales, au même titre que d'autres caractéristiques nationales ou géographiques ou le niveau général des salaires. Les résultats de l'examen montrent que la politique agricole tient aujourd'hui compte indirectement des dépenses plus élevées dues aux différentes exigences de production. En cas de nouvelles adaptations substantielles de la protection douanière, il pourrait en résulter un déséquilibre entre les avantages et les inconvénients concurrentiels. Le Conseil fédéral poursuit son engagement au plan international en faveur d'un commerce agricole durable et pour la promotion des importations de biens produits de manière durable.

Vente directe et circuits courts

La vente directe et les circuits courts sont des tendances de consommation actuelles. Même si elle génère dans l'agriculture un chiffre d'affaires encore assez faible, estimé à 5 %, la vente directe est importante. Ce type de distribution sans intermédiaire présente de nombreux avantages : il resserre les liens entre les consommateurs et les producteurs tout en renforçant la compréhension et la confiance mutuelles. La Confédération peut déjà encourager la vente directe et la commercialisation régionale de produits à l'aide de divers instruments. Les bases légales permettant de continuer à renforcer ce soutien existent déjà.

Réduction du gaspillage alimentaire

Chaque année, la consommation de denrées alimentaires en Suisse génère dans le pays et à l'étranger près de 2,8 millions de tonnes de déchets alimentaires évitables à tous les stades de la chaîne alimentaire. Ces pertes évitables représentent 25 % de l'impact environnemental dû à l'alimentation de la Suisse, la moitié de ces déchets provenant des ménages et du secteur de la restauration. Il est capital de freiner le gaspillage alimentaire pour pouvoir diminuer l'empreinte écologique de l'alimentation et contribuer ainsi à la réalisation des OEA. Dans sa Stratégie pour le développement durable (SDD), le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif de réduire de moitié, d'ici à 2030, les déchets alimentaires

évitables tout au long de la chaîne de valeur. Le Conseil fédéral a montré comment atteindre cet objectif dans le plan d'action contre le gaspillage alimentaire.

Partie B : Stratégie à long terme pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire

Analyse de la situation

L'agriculture et le secteur agroalimentaire ont fait un pas dans la bonne direction ces dernières années. La production intérieure de denrées alimentaires a connu une légère progression ces vingt dernières années, et le taux d'autosuffisance est largement resté stable en dépit de la croissance démographique. La surface agricole utile a, par contre, un peu reculé à cause de la rurbanisation. Malgré une surface arable par habitant relativement faible, moins de 40 % des terres cultivées sont dédiées à l'alimentation humaine. Bien que le cheptel soit resté dans l'ensemble relativement stable, les importations d'aliments pour animaux ont pratiquement doublé au cours des deux dernières décennies. La création de valeur du secteur n'a pas changé, et le revenu moyen a enregistré une hausse dans les exploitations. Malgré de constantes mutations, l'agriculture suisse se caractérise encore par ses exploitations familiales et par la diversité de ses structures. Des progrès ont été accomplis dans le domaine de l'écologie, même si les « Objectifs environnementaux pour l'agriculture » (OEA) ne sont pas encore atteints dans de nombreux domaines et la capacité d'absorption des écosystèmes est donc en partie dépassée.

Un dixième de la main-d'œuvre travaille dans la filière agroalimentaire. En dépit d'une protection douanière toujours aussi forte, la filière agroalimentaire suisse est bien intégrée au marché mondial, et les échanges agricoles se sont nettement intensifiés au cours des vingt dernières années. Les marchés agricoles se caractérisent, tant en amont qu'en aval, par leurs fortes concentrations et asymétries. Un nombre croissant d'entreprises de la transformation et de détaillants se fixent des objectifs environnementaux ambitieux, en particulier dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre (émissions de GES).

La Suisse a bien avancé dans le domaine de la nutrition. Sur le plan sanitaire, les denrées alimentaires sont très sûres et se conservent plus longtemps qu'autrefois. Dans l'ensemble, les consommateurs ont accès à un grand choix de produits. Parallèlement, l'alimentation de la population suisse est déséquilibrée et responsable d'une empreinte écologique importante. Les émissions de GES dues à la consommation de denrées alimentaires représentent environ 20 % de toutes les émissions provenant des ménages, dont les deux tiers sont dus à la production à l'étranger.

Futures conditions générales

La population et l'économie continuent à croître en Suisse et dans le reste du monde. Parallèlement, la demande de denrées alimentaires augmente. Il est certes probable que l'offre sera dans l'ensemble capable de suivre la demande sur le marché mondial jusqu'en 2030 et que les prix réels baisseront même légèrement par rapport à aujourd'hui. Mais, comme la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine le montrent, les crises et les conflits armés peuvent à tout moment, à l'instar des phénomènes météorologiques extrêmes, considérablement freiner cette tendance à long terme et ce, non seulement sur les marchés des produits agricoles, mais aussi sur ceux des consommations intermédiaires, tels les combustibles et carburants fossiles ou les engrais minéraux. La résilience des chaînes de valeur mondiales pourrait alors être affaiblie par la montée des tensions géopolitiques, par la tendance à la formation de blocs régionaux qui en découle ainsi que par l'avancée du protectionnisme. Les ressources naturelles indispensables à la production de denrées alimentaires sont déjà fortement utilisées. Une pression qui sera accentuée par l'intensification de leur exploitation et par le changement climatique, notamment en ce qui concerne le sol, l'eau et la biodiversité. Plus les changements climatiques seront importants, plus les phénomènes météorologiques extrêmes seront fréquents. Cette situation aura des répercussions à l'échelle locale sur la production intérieure, mais aussi sur l'approvisionnement en denrées alimentaires et intrants importés. Les progrès technologiques continueront à améliorer l'efficacité à tous les stades de la chaîne de valeur et à donner naissance à de nouveaux produits (p. ex. viande de laboratoire). Le succès des nouvelles technologies et des nouveaux produits dépend de leur rentabilité, du cadre légal et de l'acceptation par la société et les consommateurs.

Projection de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses à l'horizon 2050

Les prévisions pour l'évolution future de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses à l'horizon 2050 sont présentées dans une projection afin de satisfaire à la demande du Parlement, qui souhaitait que le rapport en réponse aux postulats ouvre à ces secteurs des perspectives sur le long terme. Cette projection vise, d'une part, à définir des objectifs ambitieux pour le développement de l'agriculture et du secteur agroalimentaire et, d'autre part, à offrir aux acteurs de ces secteurs des perspectives favorables. L'échéance choisie, soit 2050, correspond à une génération. La projection s'articule autour des axes suivants :

- La production intérieure est fonction de la demande et contribue, grâce à un portefeuille de production diversifié, à l'approvisionnement, en chiffres nets, pour plus de la moitié.
- L'agriculture se distingue par sa forte valeur ajoutée par unité de main-d'œuvre. La productivité du travail a augmenté de 50 % par rapport à 2020.
- Les émissions de GES générées par la production ont diminué d'au moins 40 % par rapport au niveau de 1990 et celles de la consommation ont été réduites, par personne, d'au moins deux tiers.
- Les flux d'éléments fertilisants ont été largement optimisés. Les pertes dans l'air et l'eau n'excèdent pas la résilience écologique.
- Les pertes alimentaires, de la production à la consommation finale, ont diminué de trois quarts par rapport à 2020.
- La population a une alimentation saine, équilibrée et durable. Les recommandations de la pyramide alimentaire suisse servent de référence.
- L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses sont ouverts aux nouvelles technologies et sont leaders à l'échelle internationale dans l'utilisation des technologies respectueuses de l'environnement et des ressources naturelles.

La projection esquisse une vision globale du système alimentaire, concrétise le contrat social des art. 104 et 104a Cst. et associe les différents acteurs du système alimentaire, du producteur au consommateur.

Mesures à prendre

Les mesures qui devront être prises à l'avenir sont déterminées sur la base de l'analyse de la conjoncture, des futures conditions-cadre ainsi que de la projection à l'horizon 2050. L'écart entre la réalité et le but visé est important dans de nombreux domaines. C'est le cas en particulier pour les objectifs économiques et les objectifs écologiques relevant de l'agriculture et de la consommation. Les futures conditions-cadre auront des répercussions défavorables sur les bases de production disponibles pour la production agricole, telles que les terres et la biodiversité, en raison de la croissance démographique et de la croissance économique. Le changement climatique et la hausse de la demande de denrées alimentaires auront également un impact sur la contribution de la production intérieure à l'approvisionnement. Dans l'ensemble, il est urgent d'agir pour changer le système alimentaire d'ici à 2050, surtout dans les domaines de l'approvisionnement du pays, de l'environnement, de la création de valeur dans l'agriculture et de la consommation.

Stratégie à long terme d'ici à 2050

Le Conseil fédéral se propose de parvenir d'ici à 2050 à une sécurité alimentaire conforme au développement durable et ce, de la production à la consommation, en se fondant sur les objectifs constitutionnels et sur les objectifs de la projection. Or, l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses doivent se développer pour atteindre ce résultat et les objectifs de la projection 2050 dans les futures conditions-cadre. Pour ce faire, il convient de suivre les quatre lignes stratégiques suivantes :

Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires  • Préserver les bases de production • Anticiper les effets du changement climatique • Assurer la stabilité des chaînes d'approvisionnement	Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux  • Renforcer la protection du climat et les énergies renouvelables • Réduire les pertes d'éléments fertilisants et les risques liés aux produits phytosanitaires • Promouvoir la biodiversité • Améliorer le bien-être et la santé des animaux	Renforcer la création de valeur durable  • Améliorer la compétitivité • Anticiper les changements du côté de la demande • Viser une répartition équitable de la valeur ajoutée réalisée • Réduire la complexité de la politique agricole	Favoriser une consommation durable et saine  • Faciliter le choix de produits durables • Soutenir des modèles alimentaires sains • Réduire le gaspillage alimentaire
--	--	---	---

Les lignes stratégiques définies indiquent où il faudra redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs à long terme. Le Conseil fédéral propose, sur cette base, des champs d'action qui montrent comment agir concrètement :

- **Renforcer la capacité d'innover et le savoir-faire**
Il faut renforcer la capacité d'innover du secteur en prévision d'un éventuel futur accord commercial, ainsi qu'en du changement climatique et de l'évolution des habitudes de consommation. Cette démarche permet d'améliorer les perspectives économiques des exploitations agricoles et des entreprises en aval tout en accroissant leur compétitivité. Or, pour atteindre cet objectif, il faut un environnement favorable à l'innovation et un renforcement du savoir-faire des acteurs de toute la chaîne de valeur.
- **Améliorer l'utilisation efficiente des ressources et l'adaptation aux conditions locales**
L'amélioration de l'utilisation efficiente des ressources, tout au long de la chaîne de valeur et jusqu'à la gestion des déchets, peut sensiblement contribuer à la réalisation des objectifs relevant de l'environnement. Il faut aussi que la production tienne davantage compte des conditions locales. Les changements apportés au stade de la production doivent être synchronisés avec l'adaptation des modèles alimentaires pour éviter un déplacement des problèmes environnementaux à l'étranger et pérenniser ainsi les bases de production tant en Suisse que dans les pays importateurs.
- **Augmenter la transparence et la vérité des coûts**
La transparence limitée des marchés et la prise en considération insuffisante des effets externes dans les prix à la consommation sont des facteurs qui n'incitent pas à avoir un comportement d'achat durable, bénéfique pour la santé et favorable au bien-être des animaux. Il s'agit donc de faire en sorte que les consommateurs puissent avoir accès aux informations nécessaires. En outre, il faut des mécanismes incitant à mieux tenir compte des coûts externes au moment de l'achat. Cela signifie qu'il faut améliorer la transparence dans la répartition de la valeur ajoutée entre les différents maillons de la chaîne de valeur, réduire les effets dissuasifs des instruments actuels et prendre des mesures pour internaliser les coûts externes.

- **Simplifier l'instrumentaire**

Il y a lieu de simplifier autant que possible les instruments de politique agricole, mais aussi les processus qui en découlent et de les orienter vers l'efficacité et l'efficience. Le but poursuivi consiste à réduire la charge administrative à tous les niveaux. Cette approche contribuera à rendre l'agriculture suisse plus performante et la politique agricole plus compréhensible pour les acteurs concernés. L'arrivée du numérique dans toute la chaîne de valeur offre des possibilités qui permettront d'aider les entreprises à accomplir leurs tâches de gestion et qui faciliteront l'application des dispositions de politique agricole tant pour les exploitants que pour les organes d'exécution. Des mesures pourraient aussi être simplifiées par un engagement plus fort et une plus grande responsabilisation des filières dans la réalisation des objectifs environnementaux (p. ex. objectifs climatiques).

La stratégie esquissée définit le cadre de l'action future des filières et de l'évolution de la politique agricole.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de la stratégie dans le cadre de la politique agricole se déroulera en trois étapes :

- a) Initiative parlementaire (lv. pa.) 19.475 : la ligne stratégique d'une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux est renforcée en particulier par les trajectoires de réduction et les mesures adoptées par le Parlement et le Conseil fédéral pour diminuer les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires (PPh) ainsi que les pertes d'éléments fertilisants. Les filières peuvent aussi, sous leur propre responsabilité, prendre, en plus de celles relevant de la politique agricole, des mesures visant à réduire les risques ou les pertes d'éléments fertilisants et faire régulièrement rapport à la Confédération. Enfin, la nouvelle obligation de communiquer les engrais, les aliments concentrés et les PPh renforce la transparence dans l'utilisation de moyens de production ayant des effets sur l'environnement.*
- b) Politique agricole à partir de 2022 : même après la mise en œuvre de l'lv. pa. 19.475, la PA 22+ contient aussi des mesures importantes qui renforcent notamment les lignes stratégiques d'une création de valeur et d'une production respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux. C'est pourquoi le Conseil fédéral recommande au Parlement d'appliquer la PA22+, mais de concentrer à l'heure actuelle les changements concernant les paiements directs sur les mesures importantes, de renoncer à l'adaptation de la loi sur la protection des eaux et de dissocier de la PA22+ les modifications relevant du droit foncier rural. Les éléments de l'lv. pa. 19.475 essentiellement axés sur des objectifs écologiques sont ainsi complétés par des mesures efficaces dans les domaines économique et social (p. ex. réduction temporaire des primes d'assurance récolte, renforcement de la protection sociale, transition numérique et encouragement de l'échange de connaissances).*
- c) Future politique en faveur d'une agriculture et d'un secteur agroalimentaire durables : pour atteindre les objectifs d'ici à 2050, il faut déployer des efforts qui vont plus loin que l'lv. pa. 19.475 et la PA22+. Par ailleurs, les deux premières étapes ne prévoient pratiquement aucune mesure allant dans le sens de la ligne « Favoriser une consommation durable et saine » ou du champ d'action « Augmenter la transparence et la vérité des coûts ». Il est judicieux de combiner le plafond des dépenses agricoles avec une future étape de la réforme de la politique agricole pour bien coordonner les décisions du Parlement relatives aux instruments et à leur dotation financière. Cette étape pourra démarrer au plus tôt en même temps que la période budgétaire 2030-2033, ce qui laissera aux filières du temps pour mener d'autres actions sous leur propre responsabilité. Le Conseil fédéral dressera un bilan intermédiaire à l'occasion de la constitution du dossier de consultation (période 2025/2026) pour savoir où se situe le secteur pour ce qui est de la réalisation des objectifs et soumettre sur cette base une proposition de mesures au Parlement. Il s'agira de proposer en premier lieu des mesures présentant un niveau de réglementation faible ou moyen. Lors de cette troisième étape, il est également possible de prendre d'autres mesures relevant de la stratégie climatique Agriculture et*

alimentation révisée. De plus, en fonction du bilan intermédiaire 2025/2026, le Conseil fédéral pourra déjà agir avant 2030 à l'échelon des ordonnances.

Conclusions et étapes suivantes

L'agriculture et le secteur agroalimentaire ont connu une évolution favorable ces dernières années. Mais ces secteurs n'en devront pas moins faire face, d'ici à 2050, à des défis de taille, qui pourront cependant être surmontés et qui seront relevés progressivement. Les deux premières étapes de la mise en œuvre (l'lv. pa. 19.475 et la PA22+) représentent une bonne base pour le développement de la politique agricole de demain. Les points suivants sont d'une importance capitale pour la future politique :

- L'accent sera mis sur tout le système alimentaire. Il convient d'accroître la contribution de la politique agricole à une alimentation saine et durable ainsi que de veiller à une meilleure cohérence avec la stratégie de nutrition et d'autres politiques importantes. Parallèlement, l'agriculture et le secteur agroalimentaire continueront à contribuer largement au développement de l'espace rural et de la région de montagne.
- Il y a lieu de simplifier les instruments de politique agricole. Il convient à cette fin de renforcer la responsabilité individuelle des filières et de miser davantage sur le ciblage des objectifs.
- Les relations commerciales contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. D'autres accords multilatéraux ou bilatéraux peuvent être conclus d'ici à 2050. Ces accords ouvrent des perspectives pour la création de nouveaux débouchés pour les produits suisses de haute qualité et respectueux de l'environnement et des animaux tout en contribuant à rendre la place économique suisse attrayante. Lors de la conclusion de ces accords bilatéraux, il faudra ancrer des dispositions relatives à la durabilité et, pour les produits particulièrement problématiques du point de vue de la durabilité, examiner les liens des concessions tarifaires à la lumière des normes de durabilité. Il s'agit en de simplifier la protection douanière et de la concevoir de manière plus efficace.

Le Conseil fédéral propose de développer la politique agricole selon la procédure suivante :

- Le Parlement commencera par délibérer sur la PA22+ et décidera alors s'il renonce pour l'heure à procéder à certains des changements proposés.
- Le Conseil fédéral envisage de mettre au point une version remaniée du projet si le Parlement dissocie de la PA22+ les modifications relevant du droit foncier rural.
- Le Conseil fédéral a l'intention de concrétiser les conclusions du présent rapport lors de la prochaine étape de la réforme de la politique agricole.

1 Introduction

Contexte

Le 12 février 2020, le Conseil fédéral a approuvé le message sur la PA22+. Celle-ci vise à améliorer les conditions générales sur les plans du marché, de l'exploitation et de l'environnement afin que l'agriculture et le secteur agroalimentaire puissent accroître la valeur ajoutée sur le marché, renforcer la capacité de rendement des exploitations ainsi que continuer à réduire l'impact environnemental et la consommation des ressources non renouvelables. Lors de la session d'hiver 2020 et de celle de printemps 2021, le Parlement a décidé de suspendre les délibérations sur la PA22+, jusqu'à ce que le Conseil fédéral présente un rapport sur l'orientation future de la politique agricole en réponse aux postulats 20.3931 et 21.3015.

Postulat 20.3931 « Orientation future de la politique agricole »

Texte du postulat

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement, d'ici 2022 au plus tard, un rapport consacré à l'orientation future de la politique agricole. Il s'agira d'étudier en détail notamment les points suivants :

- mesures visant au maintien du taux d'autosuffisance,
- transformation de la politique agricole en une politique globale visant à promouvoir l'alimentation saine et la production durable de denrées alimentaires,
- fermeture, autant que possible, des cycles de tous les éléments fertilisants sur l'ensemble de la chaîne de création de valeur (consommation comprise),
- simplification et recentrage sur les instruments particulièrement efficaces ; allègement de la charge administrative pesant sur le secteur agricole et réduction de la bureaucratie aux échelons fédéral et cantonal,
- mise en place d'un cadre à même de garantir aux acteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire une liberté entrepreneuriale aussi large que possible ainsi que des perspectives économiques,
- réduction des distorsions de concurrence entre la production indigène et les importations causées par des dispositions légales différentes pour la production, en tenant compte des engagements internationaux pris par la Suisse.

Développement du postulat

- Le but des travaux est de créer des perspectives à long terme pour l'agriculture, qui lui permettent de mieux remplir les objectifs constitutionnels (selon les art. 104 et 104a Cst.) compte tenu des futures conditions-cadres. Le rapport doit permettre d'évaluer quelle devra être l'orientation future de la politique agricole et quelles adaptations pourraient être mises en œuvre dans le cadre d'une prochaine étape de la réforme de la politique agricole.
- Les cycles des éléments fertilisants ne doivent pas être considérés seulement sous l'angle de l'exploitation agricole, mais dans une vision globale.
- Les denrées alimentaires sont importantes pour la santé et pour la sécurité alimentaire de la Suisse. Celles qui peuvent être produites en Suisse de façon durable et dans le respect de standards élevés en matière de bien-être animal, et pour lesquelles il existe une demande, devraient en principe être produites en Suisse. Cela n'a aucun sens d'importer des aliments, dont la production à l'étranger et le transport provoquent une plus grande empreinte écologique que celle qui serait causée en Suisse.

Postulat 21.3015 « Orientation future de la politique agricole. Complément au mandat du Conseil fédéral

Texte du postulat

Le Conseil fédéral est chargé de compléter son rapport sur l'orientation future de la politique agricole en réponse au postulat 20.3931 par les points supplémentaires :

- promotion et soutien de la vente directe et des circuits courts
- mesures visant à diminuer le gaspillage, par exemple en œuvrant contre la standardisation excessive des fruits et légumes ou via d'autres mesures qui pourraient être intégrées dans la loi.

Développement du postulat

La vente directe et les circuits courts font partie d'une tendance de consommation en développement. Le volume de revenu est encore marginal par rapport au commerce de détail et à la restauration, mais permet de mettre en avant cette valeur ajoutée qu'on attend de l'agriculture suisse, resp. que la politique agricole mentionne souvent. Cela renforce le lien entre consommateurs et producteurs, augmente la responsabilité du producteur et la prise de conscience du consommateur sur la valeur de la production d'aliments.

L'article 104a, lettre e de la Constitution indique que la Confédération, en vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, crée des conditions pour une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources. Sachant que le gaspillage alimentaire représente un tiers des denrées produites, cela signifie que l'impact énergétique, financier et environnemental est donc un tiers plus grand que nécessaire, rien que par le gaspillage.

Lors de la session de printemps 2021, le Parlement a décidé de modifier la législation dans le sens de l'lv. pa. 19.475, pour réduire les risques liés à l'utilisation de pesticides ainsi que les pertes d'éléments fertilisants. Il a ainsi déjà transposé à l'échelon de la loi certains éléments de la PA22+, dont l'examen a été suspendu, dans les domaines de la protection des végétaux et des éléments fertilisants (p. ex. trajectoires de réduction pour les PPh et pour les éléments fertilisants, obligation de communiquer pour les PPh et les livraisons de fertilisants) tout en créant le cadre qui permet à la filière de prendre des mesures sous sa propre responsabilité. Or, les changements apportés à l'échelon de la loi doivent être transposés dans les ordonnances. Le Conseil fédéral a donc approuvé, le 13 avril 2022, sur la base des modifications de la loi sur l'agriculture du, un premier train d'ordonnances. Ces modifications entreront, pour la plupart, en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Objet et structure du rapport

Les postulats 20.3931 et 21.3015 demandent au Conseil fédéral de présenter un rapport sur l'orientation future de la politique agricole, qui ouvre des perspectives à long terme aux secteurs agricole et agroalimentaire suisses. L'orientation stratégique de la future politique agricole a été définie pour améliorer la réalisation des objectifs constitutionnels (art. 104 et 104a Cst.) dans les conditions-cadre de demain. Le Conseil fédéral est appelé à mettre au point une stratégie globale à long terme, allant au-delà de la période prévue pour la PA22+. Par ailleurs, les mandats des postulats touchent à différents aspects de la politique agroalimentaire. Ils ne se limitent pas à l'agriculture, c'est-à-dire à un seul maillon de la chaîne de création de valeur, mais concernent tout le système alimentaire (cf. Encadré 1). Une approche systémique tenant compte de tous les acteurs des secteurs agricole et agroalimentaire s'impose en particulier pour la tâche confiée au Conseil fédéral qui consiste à examiner la possibilité de développer la politique agricole dans le sens d'une politique globale visant à promouvoir une alimentation saine et une production durable de denrées alimentaires. Outre l'agriculture, ce mandat touche les fournisseurs, les entreprises de transformation, le commerce et la consommation. L'accent est mis à cet égard sur un développement cohérent de toutes les politiques contribuant à l'instauration d'un système alimentaire durable.

Encadré 1 : définition du système alimentaire

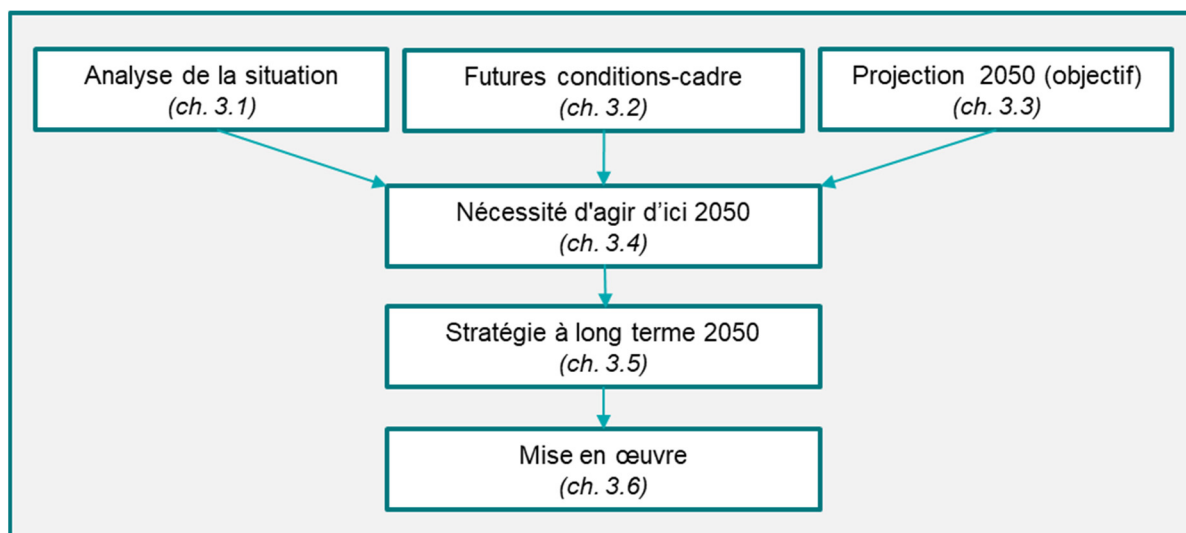
Un système alimentaire comprend tous les paramètres (environnement, être humain, intrants, processus, infrastructures, institutions, etc.) et toutes les activités qui ont trait à la production, à la transformation, à la distribution, à la préparation et à la consommation de denrées alimentaires ainsi qu'aux résultats de ces activités, y compris les conséquences socioéconomiques et environnementales.¹ Un système alimentaire durable garantit la sécurité alimentaire et la nutrition pour tous sans compromettre les fondements économiques, sociaux et écologiques des générations futures.²

Le présent rapport se divise en deux parties :

La partie A (chap. 2) examine en détail les huit mandats d'examen des deux postulats. Ce chapitre rassemble, pour chaque thème, des faits et des données scientifiques permettant d'évaluer la situation. Les principaux résultats des mandats d'examen sont repris dans un bilan. La structure et la longueur des différents paragraphes consacrés aux mandats d'examen diffèrent en raison de l'hétérogénéité des questions liées aux mandats d'examen. Ces mandats sont traités dans le même ordre que dans les deux postulats.

La partie B (chap. 3) remplit le mandat principal confié par les deux postulats, à savoir soumettre une stratégie globale pour l'orientation future des secteurs agricole et agroalimentaire (cf. figure 1). Les mesures à prendre (ch. 3.4) sont définies sur la base d'une analyse de la situation (ch. 3.1) décrivant l'évolution du secteur au cours des dernières années, d'une estimation des futures conditions-cadre (ch. 3.2) et d'une projection dressant le tableau de l'agriculture et du secteur agroalimentaire à l'horizon 2050 (ch. 3.3). La stratégie à long terme pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire (ch. 3.5) montre où et comment il convient d'agir. La mise en œuvre de cette stratégie est ensuite présentée dans ses grandes lignes (ch. 3.6).

Figure 1 : structure de la stratégie (partie B du rapport)



Le chapitre 4 tire les conclusions qui découlent des parties A et B. Enfin, le Conseil fédéral recommande au Parlement la procédure à suivre pour l'application de la stratégie à long terme pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire en vue des débats parlementaires sur la PA22+.

¹ HLPE (2014) Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on Food Security, Rome ; SFSP (2020) Towards a Common Understanding of Sustainable Food Systems. Key approaches, concepts and terms.

² HLPE (2014) Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on Food Security, Rome.

Groupe de suivi externe à l'administration

Vu le grand intérêt de l'opinion publique pour l'orientation future de la politique agricole, il a été décidé d'associer suffisamment tôt au processus divers représentants de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses par le biais d'un groupe de suivi. Les membres de ce groupe ont exprimé leur avis et leurs considérations d'ordre technique dans trois ateliers. Ils ont pris position sur différentes questions et émis des propositions.

Les organismes représentés dans le groupe de suivi étaient les suivants :

- Alliance Agraire, Eva Wyss
- Agroscope, Robert Baur
- Alliance Alimentation et Santé, Gabi Fontana / Annette Matzke
- Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Mirjam Bütler
- Bio Suisse, Martin Bosshard
- Economiesuisse, Roger Wehrli
- Fédération Romande des consommateurs (FRC), Laurianne Altwegg
- Fédération des Industries Alimentaires Suisses (fiAL), Lorenz Hirt
- Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL), Christian Schader
- IP-Suisse, Fritz Rothen / Lukas Barth
- Jeunes agriculteurs (COJA), Ursin Gustin et Leana Waber
- Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), Stefan Müller
- Fédération des coopératives Migros (FCM), Jürg Maurer
- Primavera, Urs Reinhard
- Union suisse des paysans (USP), Martin Rufer / Francis Egger
- Protection Suisse des Animaux (PSA), Stefan Flückiger
- Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), Andrea Koch
- Union suisse des paysannes et des femmes rurales (USPF), Jeanette Zürcher-Egloff
- Alliance-Environnement, Marcel Liner
- Association suisse pour un secteur agroalimentaire fort (ASSAF), David Rüetschi

Commission consultative pour l'agriculture

La Commission consultative pour l'agriculture (CCA) visée à l'art. 186 de la loi sur l'agriculture (LAgr) soumet des suggestions au Conseil fédéral pour l'application et le développement de la loi sur l'agriculture. Cet organe a examiné les propositions d'orientation future de la politique agricole lors de plusieurs réunions et formulé une prise de position à l'intention du Conseil fédéral. La CCA accorde son soutien de principe au rapport et considère que la projection 2050 esquissée constitue une bonne base de discussion pour la suite du processus politique.

2 Partie A : Réponse aux mandats d'examen

2.1 Autosuffisance

Par le postulat 20.3931, le Conseil fédéral est chargé d'étudier les mesures à prendre pour maintenir le taux d'autosuffisance du pays.

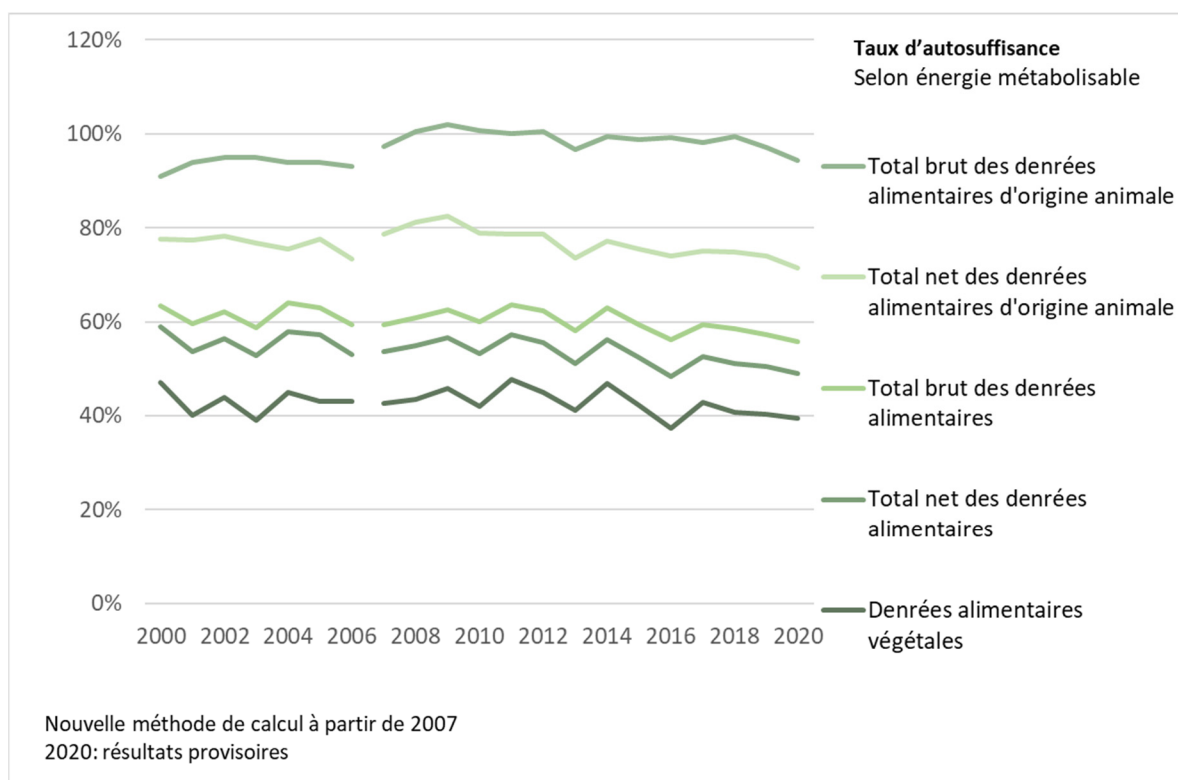
Développement : les denrées alimentaires sont importantes pour la santé et pour la sécurité alimentaire de la Suisse. Celles qui peuvent être produites en Suisse de façon durable et dans le respect de standards élevés en matière de bien-être animal, et pour lesquelles il existe une demande, devraient en principe être produites en Suisse.

Le taux d'autosuffisance en tant qu'unité de mesure

Le taux d'autosuffisance met en rapport l'énergie assimilable contenue dans les denrées alimentaires produites en Suisse avec les calories consommées dans notre pays. Il est ainsi possible, sur la base de ce quotient, d'établir un bilan global de notre capacité de subvenir à nos besoins alimentaires. Il convient de distinguer deux taux d'autosuffisance : le taux brut, qui tient compte de la totalité de la production animale du pays, et le taux net, qui correspond au taux brut, déduction faite de la production animale obtenue au moyen d'aliments importés. Le taux net est naturellement inférieur au taux brut. Entre 2018 et 2020, le taux d'autosuffisance brut se situait à 57 % et le taux net à 50 %. Sur la même période, s'agissant des produits d'origine animale, le taux brut d'autosuffisance s'inscrivait à 96 % et le taux net à 73 %. Pour ce qui est des produits d'origine végétale, le taux d'autosuffisance s'établissait à 40 % (Figure 2). La population résidente a connu une poussée continue les vingt dernières années, augmentant d'un cinquième pendant cette période³. La consommation totale de denrées alimentaires s'est accrue de ce fait sans discontinuer. Le léger recul du taux d'autosuffisance pendant ce laps de temps s'explique par le fait que la population a plus augmenté que la production de denrées alimentaires. Quant aux fluctuations du taux d'autosuffisance d'une année à l'autre, elles sont principalement dues aux effets des variations climatiques sur la production végétale.

³ OFS (2021) Bilan de la population résidente permanente, de 1861 à 2020. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

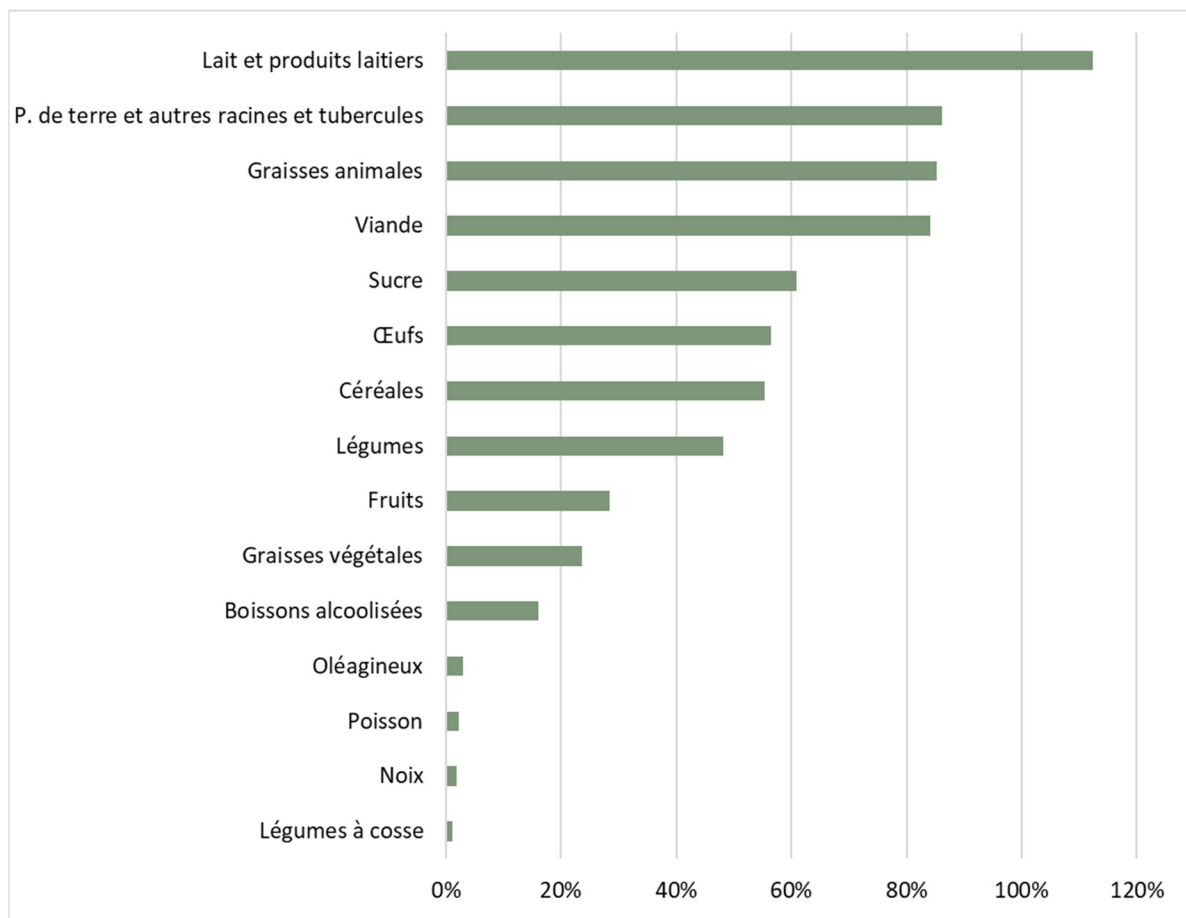
Figure 2 : évolution du degré d'autosuffisance en fonction de l'énergie assimilable des denrées alimentaires



Source: Agristat

Les produits d'origine animale, notamment le lait et les graisses animales, sont la catégorie de denrées où le pays atteint le plus haut taux d'autosuffisance. La Suisse a produit en 2020 plus de lait et de produits laitiers qu'elle en a consommés (112 %). La production nationale couvre 84 % de la viande et 2 % du poisson consommés dans le pays. En outre, l'agriculture suisse produit un quart des fruits dont le pays a besoin, et environ la moitié des œufs et des légumes que le pays consomme (Figure 3).

Figure 3 : taux d'autosuffisance brut dans différentes denrées alimentaires en 2020



Sources: OFS, Agristat

En Suisse, plus de la moitié de la surface agricole utile et la totalité des surfaces d'estivage ne peuvent être exploitées que sous forme de prairies ou de pâturages permanents. Pour exploiter utilement ces surfaces pour l'alimentation humaine, l'agriculture doit élever des animaux consommant des fourrages grossiers. Dans ce contexte, la production laitière constitue la forme la plus efficace d'utilisation du sol ; c'est aussi celle qui contribue le mieux à l'alimentation humaine. En outre, elle est toujours plus ou moins combinée à la production de viande : tous les animaux mâles, de même que les animaux écartés de la sélection et les vaches de réforme sont valorisés dans la production de viande, ce qui améliore l'autosuffisance du pays.

Quelque 60 % des terres cultivables en Suisse sont affectés à la production de fourrages (p. ex. orge, maïs). Il est possible d'améliorer l'autosuffisance alimentaire du pays en augmentant la part des grandes cultures destinées à l'alimentation humaine. Compte tenu de l'évolution du climat, la Suisse peut, sur ses terres arables, cultiver de nombreux autres végétaux et en attendre un rendement en hausse⁴. À cet égard, la sensibilité des végétaux au climat et leur robustesse face aux événements météorologiques extrêmes posent les plus grandes difficultés sur le plan agronomique. De plus, les industriels de l'alimentaire ont besoin d'un approvisionnement continu en produits semi-finis d'origine végétale pour fabriquer des succédanés de la viande et des denrées de substitution aux produits laitiers.

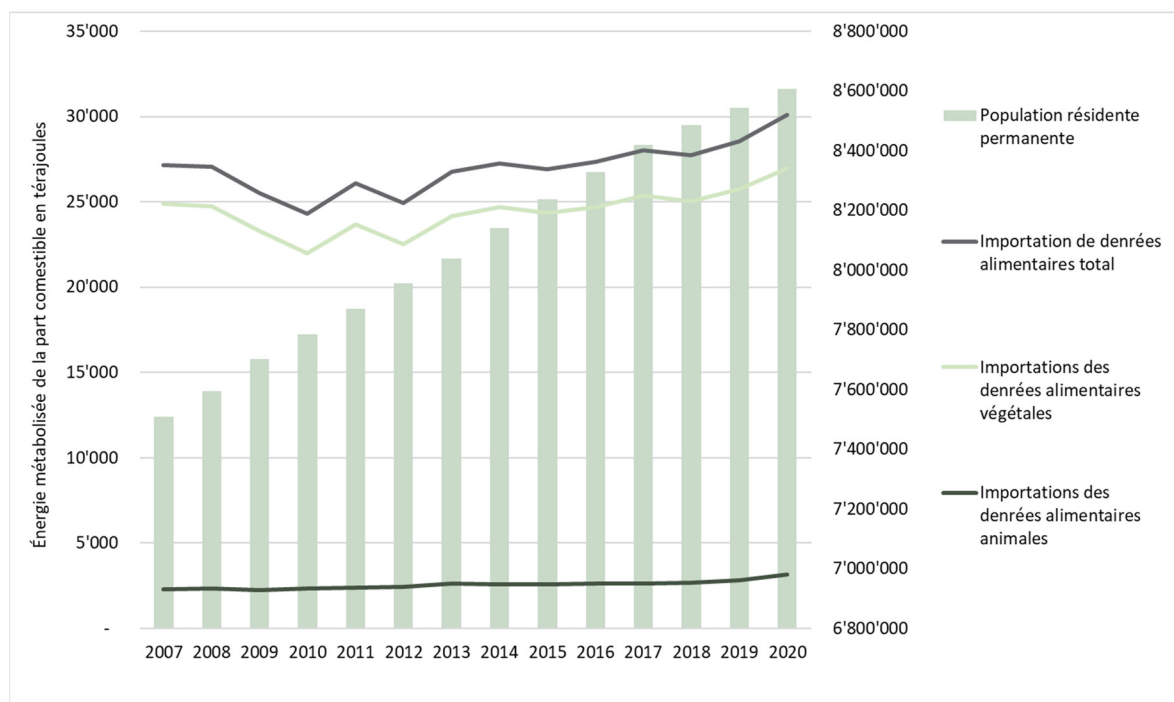
La Suisse a importé en 2020 pour 11,1 milliards de francs de denrées alimentaires, de denrées d'agrément et de tabacs, ce qui représente 6,1 % des importations totales du pays. Quelque 80 % de

⁴ Malve et al. (2021) Alternative crops for a changing climate in Switzerland. EGU21-14699.

ces importations proviennent d'Europe. L'exportation de ces mêmes denrées a faiblement augmenté de +0,5 % en termes réels pour atteindre 8,7 milliards de francs⁵.

En termes d'énergie assimilable, les principales denrées alimentaires et matières premières importées en 2020 sont les graisses et les huiles, les produits à base de céréales, les sucreries et confiseries, les produits à base de cacao, les céréales et les fruits. Une partie de ces denrées est réexportée sous forme de produits transformés. Les importations nettes de denrées alimentaires ont augmenté sous l'action de la poussée démographique, étant donné que la production nationale ne s'est pas accrue notablement (Figure 4).

Figure 4 : importations de denrées alimentaires et évolution démographique



Source: Agristat, OFS et Statistique du commerce extérieur (OFDF)

Pour contribuer encore plus à une alimentation durable et équilibrée, il est possible de recourir à de nouvelles formes de production, comme l'agriculture urbaine, l'agriculture verticale ou les cultures hors sol. Dans une certaine mesure, de nouvelles surfaces peuvent s'ouvrir à l'agriculture d'une façon écologique (PPH, engrais) grâce à des systèmes de production clos. Par exemple, ce ne sont pas moins de 170 hectares qui ont servi à produire des légumes hors sol en 2020⁶, une surface qui tend à augmenter.

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. De plus, le maintien de la production intérieure présuppose que de nombreux biens de production restent disponibles ; c'est notamment le cas des engrais minéraux, des PPH, des carburants et même des semences. Or notre dépendance est grande à l'égard d'une majorité de produits (en particulier en ce qui concerne les carburants d'origine fossile, les semences hybrides de betteraves sucrières ou de colza et les engrais minéraux). Sans ces biens de production importés, la production agricole intérieure diminuerait. En outre, d'autres éléments sont fondamentaux pour maintenir la sécurité alimentaire du pays, à savoir la disponibilité et la qualité de ces autres facteurs de production que sont

⁵ AFD (2020) Rapport annuel Commerce extérieur suisse 2020. Administration fédérale des douanes, Berne.

⁶ CCM [Centrale suisse de la culture maraîchère et des cultures spéciales (2022) Recensement de la surface de construction de serre légumes & de culture de serre légumes hors-sol.

le sol, les machines, les bâtiments et les autres infrastructures, de même que le nombre et la valeur de la main-d'œuvre qualifiée (savoir-faire), la diversité de la production ainsi que la préservation à long terme de la résilience des écosystèmes. Or, le taux d'autosuffisance ne tient pas compte de ces facteurs. C'est pourquoi Agroscope est en train de définir un indice global de la contribution de l'agriculture nationale à l'autosuffisance alimentaire du pays. Le *Global Food Security Index* (GFSI) permet une évaluation exhaustive de la sécurité alimentaire. Cet indice mondial comprend une série de quelque 75 indicateurs mesurant la disponibilité, le caractère abordable des prix, la qualité et la sécurité ainsi que les ressources naturelles et la résilience. Selon cet indice, la Suisse arrive en cinquième place dans le classement des 113 pays étudiés.⁷

La sécurité alimentaire, un objectif plus global

La Constitution fédérale ne se réfère pas au taux d'autosuffisance. En revanche, elle charge la Confédération de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de l'approvisionnement et la sécurité alimentaire du pays, en faisant la distinction entre les temps ordinaires⁸ et les périodes de pénurie⁹. Pour répondre aux questions posées sur l'évolution future de la politique agricole, c'est la situation en temps ordinaire qui est déterminante, et non la sécurité alimentaire en période de pénurie ni la sécurité de l'approvisionnement (cf. encadré 2).

Encadré 2 : sécurité de l'approvisionnement et rôle de l'Approvisionnement économique du pays

Il faut supposer qu'entre autres phénomènes, l'aggravation des conditions climatiques fera peser un risque accru sur l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. Les baisses de rendement ou les perturbations logistiques persistantes pourraient freiner le flux des marchandises alimentant les marchés internationaux. L'organisme chargé d'assurer l'approvisionnement économique du pays (AEP) prend les mesures qui permettront de faire face, en cas de crise, à la chute ou à l'interruption des importations de denrées alimentaires, ou de moyens de production agricole, tels que les engrais ou les semences. Les mesures temporaires de l'AEP visent à remédier aux graves pénuries, c'est-à-dire à éviter que le marché soit insuffisamment approvisionné en biens et services essentiels, en cas de défaillance de l'économie (principe de la subsidiarité). Elles ne sont cependant pas prioritaires si la pénurie peut être compensée par des moyens relevant d'autres domaines d'activité de la Confédération.

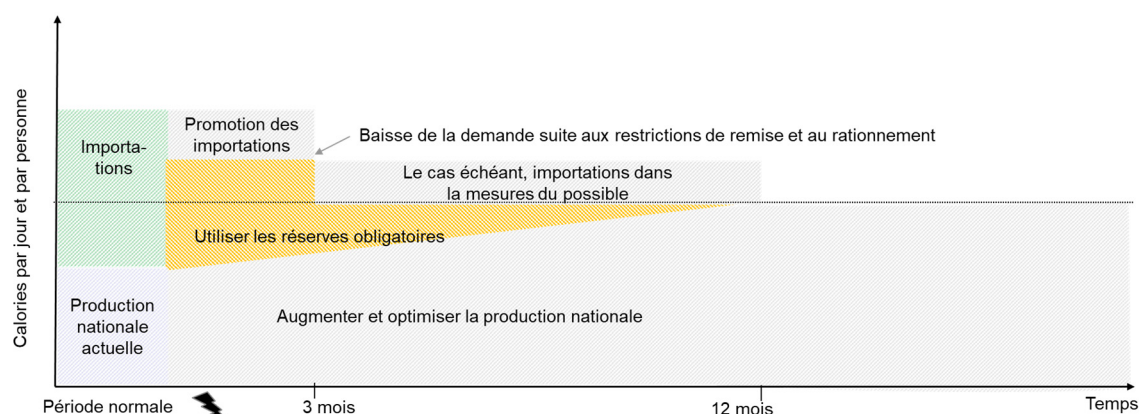
L'obligation de constituer des stocks de denrées alimentaires ou de moyens de production agricole, puis l'obligation d'écouler ces stocks constituent l'essentiel de ces mesures, qui doivent assurer à court terme un minimum calorique à la population. Toutefois, en cas de pénurie persistante, des mesures plus radicales pourraient être prises dans le prolongement de ce processus, par exemple accroître et optimiser les surfaces consacrées aux cultures végétales, ordonner des restrictions à la vente ou rationner les denrées alimentaires. On peut en outre tabler sur le fait qu'une telle pénurie réduirait les pertes de denrées alimentaires.

⁷ Global Food Security Index (2021) Consulté sur www.impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/

⁸ Art. 41 Cst. Buts sociaux, art. 104 Cst. Agriculture, art. 104a Cst. Sécurité alimentaire et art. 118 Cst. Protection de la santé.

⁹ Art. 12 Cst. Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse et art. 102 Cst. Approvisionnement du pays.

Figure 5 : modèle d'intervention de l'État pour maintenir la sécurité de l'approvisionnement



Les événements exceptionnels de ces dernières années et de ces derniers mois n'ont pas nécessité jusqu'ici, dans le domaine de l'alimentation, la prise de mesures relevant du modèle de l'approvisionnement économique du pays. Vu la situation généralement tendue que connaît l'approvisionnement en engrais minéraux, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a décidé d'autoriser par voie d'ordonnance la libération des réserves obligatoires de ces produits au 15 janvier 2022. L'Approvisionnement économique du pays (AEP) peut ainsi déterminer sur cette base les quantités maximales qui pourront être puisées dans les réserves et le laps de temps durant lequel les marchandises stockées seront disponibles. La constitution de réserves obligatoires sera par ailleurs régulièrement contrôlée et, au besoin, adaptée. Il sera tenu compte à cet égard des expériences accumulées pendant la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine. L'obligation de constituer des réserves de semences a été introduite pour le colza en avril 2022. Les volumes à stocker devront couvrir les besoins du pays en huile de colza indigène pendant une année. Pour ce qui est de denrées alimentaires et des fourrages, l'AEP a constaté qu'il était également nécessaire d'adapter la couverture des besoins pour certaines marchandises, telles que les céréales ou les huiles et graisses végétales comestibles. Il est prévu de soumettre les adaptations à une procédure de consultation en 2022.

En temps ordinaire, la Confédération est chargée par l'art. 104, al. 1, Cst. de contribuer substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population. De plus l'art. 104a Cst. précise, depuis 2017, comment la sécurité alimentaire du pays doit être assurée à court et à long terme. L'art. 104a Cst. s'appuie sur la définition de la sécurité alimentaire par la FAO, qui considère que cette sécurité comporte quatre dimensions : la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité.¹⁰ Or, pour garantir à long terme cette sécurité à son niveau élevé dans un contexte de poussée démographique ininterrompue, il importe de tenir compte de toutes les obligations imposées par l'art. 104a Cst. Il s'agit notamment de garantir la production nationale en maintenant les conditions suivantes : la préservation des bases de la production agricole, une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales¹¹ et utilisant les ressources de manière efficiente, une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché, des relations commerciales transfrontalières et une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources. Il ne s'agit pas de maximiser à court terme la production de calories. Le bon fonctionnement des échanges commerciaux est d'une importance cruciale pour la sécurité alimentaire d'un pays qui, comme la Suisse, dépend largement de ses importations. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Suisse défend sur le plan international le principe d'un commerce ouvert, exempt de barrières non tarifaires et réglementé ; c'est aussi pour cela qu'elle s'oppose aux restrictions apportées aux exportations. Bien que la sécurité alimentaire en

¹⁰ [FAO World Food Summit 13-17 November 1996 Rome Italy](#)

¹¹ Conseil fédéral (2020) Message relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022, p. 59 : « Une agriculture adaptée aux conditions locales exploite les potentiels agronomiques, économiques et écologiques propres au site pour la production de denrées alimentaires en tenant compte de la viabilité environnementale des écosystèmes. »

Suisse satisfasse aujourd'hui aux critères énumérés à l'art. 104a Cst., il reste des lacunes, par exemple dans les domaines de la superficie des terres agricoles et de la qualité des sols, de la biodiversité, des services rendus à l'homme par les écosystèmes, des cultures destinées à l'alimentation humaine, de la consommation, du gaspillage des aliments et de la compétitivité par rapport aux autres pays. La correction de ces lacunes contribuera à renforcer la résilience et le caractère durable de tout le système alimentaire suisse.

Bilan

La Suisse, telle qu'elle se présente aujourd'hui avec l'ensemble des productions qu'elle tire d'elle-même, atteint un taux net d'autosuffisance d'environ 50 %. L'agriculture suisse contribue ainsi de façon substantielle à la couverture des besoins du pays en denrées alimentaires. Eu égard à la croissance démographique en Suisse, il faut, pour maintenir le taux d'autosuffisance, 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. Il est important que les changements au niveau de la production soient synchronisés avec les ajustements au niveau de la consommation (cf. ch. 3.5.2.2). Ce faisant, L'accent ne doit pas être mis uniquement sur le taux d'autosuffisance, mais sur tous les aspects de la sécurité alimentaire, conformément à l'art. 104a Cst. L'lv. pa.19.475 a jeté les bases des grandes mesures que comportera la PA22+ et qui sont déjà appliquées en ce qui concerne la réduction des volumes de PPh et la trajectoire de réduction des éléments fertilisants. À brève échéance, ces mesures peuvent freiner la production intérieure et faire baisser le taux d'autosuffisance. Quant aux autres mesures de la PA22+, qui touchent en particulier la sélection végétale et la sélection animale, la santé des animaux et la biodiversité, elles déploieront des effets positifs à plus long terme sur la productivité de l'agriculture. L'un des grands enjeux de l'évolution future de la politique agricole consistera à maintenir le taux net d'autosuffisance sans compromettre la stabilité des écosystèmes. 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.

2.2 Politique globale

Conformément au postulat 20.3931, il s'agira d'étudier en détail la transformation de la politique agricole en une politique globale visant à promouvoir l'alimentation saine et la production durable de denrées alimentaires.

Développement : le rapport doit permettre d'évaluer quelle devra être l'orientation future de la politique agricole et quelles adaptations pourraient être mises en œuvre dans le cadre d'une prochaine étape de la réforme de la politique agricole.

Alimentation : composition, effets sur la santé et l'environnement

Le choix et la quantité des denrées alimentaires produites en Suisse à partir de matières premières suisses sont influencés par de nombreux facteurs, parmi lesquels figurent les conditions naturelles de production, les connaissances à disposition dans le système regroupant les innovations, les connaissances et le savoir-faire dans les domaines de l'agriculture et du secteur agroalimentaire (pratique, recherche, formation, vulgarisation), la compétitivité de l'offre suisse et les conditions-cadres politiques, surtout dans les domaines du marché (protection douanière comprise), des paiements directs et des améliorations structurelles. Si les habitudes alimentaires de la population jouent également un rôle important, elles sont elles-mêmes influencées par l'industrie alimentaire, le négoce de détail et la restauration. La consommation de céréales (21 %) arrive de nos jours en première position, suivie de celle du lait (14 %), des matières grasses végétales (14 %), du sucre (13 %) et de la viande (9 %) (au point de vue énergétique).¹²

¹² Agristat (2021) Bilan alimentaire 2020. Union suisse des paysans, Brugg.

En Suisse, l'alimentation de la population n'est pas équilibrée, l'apport en calories étant en moyenne trop élevé. Les fruits et légumes, les produits laitiers et les féculents sont trop peu consommés, alors que les produits sucrés, salés, l'alcool, les graisses animales et la viande sont surreprésentés. En 2013, les coûts de la santé en Suisse étaient de quelque 70 milliards de francs et se chiffraient déjà à 80 milliards de francs en 2018. Ces coûts sont causés à 80 % par les maladies non transmissibles (NCD), que sont par exemple le diabète, les maladies cardiovasculaires ou l'obésité. Environ une personne sur quatre en Suisse souffre de ce type de maladies chroniques¹³, qui sont favorisées par une alimentation déséquilibrée.¹⁴ La fourniture et la consommation de denrées alimentaires représentent quelque 30 % de la totalité des atteintes à l'environnement dues à la consommation finale de la population vivant en Suisse.¹⁵ Les émissions de GES générées par l'alimentation s'élèvent à 2,0 tonnes équivalent CO₂ par personne¹⁶. Environ trois cinquièmes des atteintes à l'environnement dues à l'alimentation affectent des pays étrangers¹⁷. Parmi les importations suisses de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux, ce sont les catégories de produits suivantes qui ont les plus grandes répercussions environnementales à l'étranger (en ordre décroissant) : le cacao et le chocolat, la viande, le soja, le fromage, l'huile alimentaire, le sucre, les céréales et les pâtes alimentaires, les légumes et les fruits.¹⁸

Si, en règle générale, la production de denrées alimentaires végétales met moins l'environnement à mal que la production animale, les prairies permanentes représentent néanmoins au niveau mondial une partie élevée de la surface utilisable pour l'agriculture, sans l'exploitation desquelles la sécurité alimentaire mondiale serait bien plus menacée qu'aujourd'hui. En Suisse aussi, l'élevage de ruminants est pertinent, dans la mesure où plus de la moitié de la surface agricole utile et la totalité de la surface d'estivage ne peuvent être utilisées que comme prairies permanentes (cf. ch. 2.1).

Les déperditions de denrées alimentaires ont elles aussi des effets sur l'environnement. En Suisse, la perte de denrées alimentaires qu'il serait possible d'éviter tout au long de la filière agroalimentaire, que ce soit en Suisse ou à l'étranger, se monte à 2,8 millions de tonnes par an. Soit environ 330 kg de déchets alimentaires évitables par personne et par an. Ces déperditions évitables de denrées alimentaires sont à l'origine de 25 % des atteintes à l'environnement dues à l'alimentation en Suisse¹⁹.

Globalement, l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires est satisfaisant, mais l'alimentation actuelle engendre des coûts externes élevés dans les domaines de l'environnement, du social, santé comprise, et du bien-être des animaux (cf. aussi ch. 3.1.3). Bien qu'en Suisse, les denrées alimentaires soient très onéreuses par rapport à l'étranger, cela ne tient pas aux coûts externes, mais s'explique par la protection douanière élevée appliquée aux produits agricoles (cf. Encadré 3). De plus, les produits obtenus selon des méthodes particulièrement responsables sur le plan écologique et social ou respectueuses du bien-être des animaux reviennent parfois très chers aux consommateurs, aussi en raison des fortes marges que se taille le commerce de détail. La demande pour ce genre de produits s'en trouve limitée.²⁰

Liens entre une alimentation saine et une production de denrées alimentaires plus durable

Il existe différents liens entre les objectifs d'une alimentation saine et équilibrée selon la pyramide alimentaire²¹ et une production de denrées alimentaires plus durable. Les modélisations²² montrent qu'une alimentation dont les effets sur l'environnement sont réduits au minimum et qui se conforme en

¹³ OFSP (2022) Maladies non transmissibles : faits et chiffres. Office fédéral de la santé publique, Berne.

¹⁴ DFI (2017) Stratégie suisse de nutrition 2017–2024. Département fédéral de l'intérieur, Berne.

¹⁵ Conseil fédéral (2018) Environnement Suisse 2018, Berne.

¹⁶ Conseil fédéral (2021) Stratégie climatique à long terme de la Suisse, Berne.

¹⁷ Impact environnemental des importations comparé à celui de la production suisse et des importations, sans le café, cf. Zimmermann, A., Nemecek T., Waldvogel, T. (2017) : Umwelt- und ressourcenschonende Ernährung : Detaillierte Analyse für die Schweiz, Agroscope Science, 55, 2017.

¹⁸ Sans le café, cf. Zimmermann, A., Nemecek T., Waldvogel, T. (2017) : Umwelt- und ressourcenschonende Ernährung : Detaillierte Analyse für die Schweiz, Agroscope Science, 55, 2017.

¹⁹ Beretta, C., & Hellweg, S. (2019). Lebensmittelverluste in der Schweiz : Umweltbelastung und Vermeidungspotenzial. Zurich. Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement, Berne.

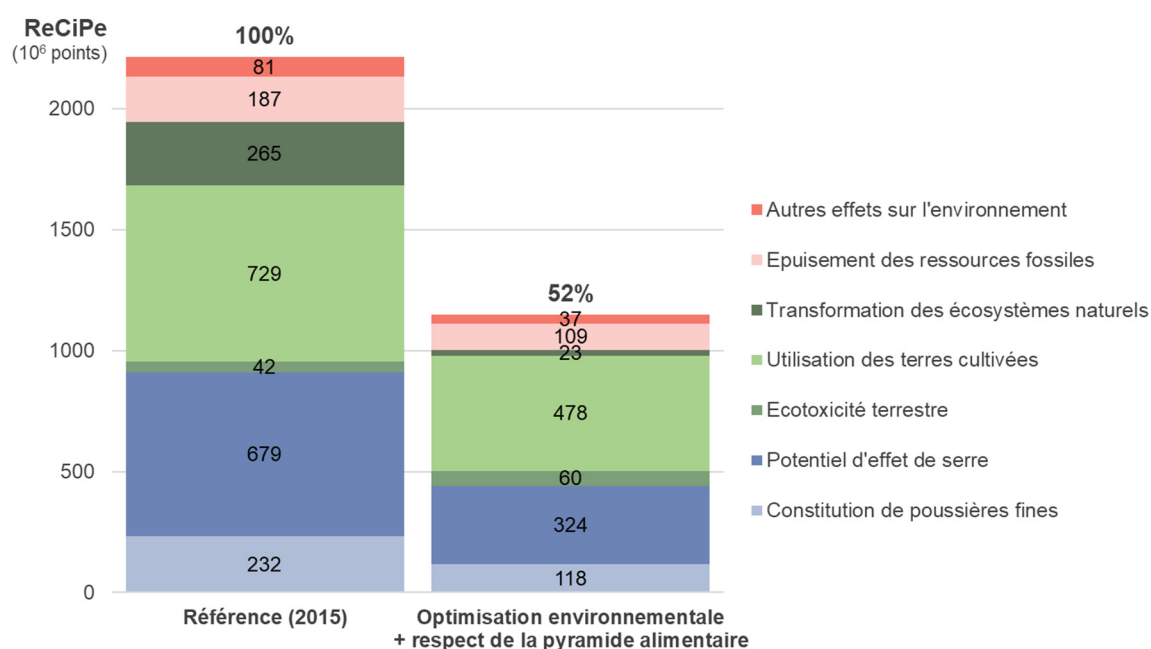
²⁰ Protection Suisse des Animaux PSA (2020) Analyse de marché de la viande sous label, Bâle.

²¹ DFI (2017) Stratégie suisse de nutrition 2017–2024. Département fédéral de l'intérieur, Berne.

²² von Ow et al. (2020) Environmental optimization of the Swiss population's diet using domestic production resources, Journal of Cleaner Production 248 (2020) 119241

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 (cf. Figure 6). Tous les facteurs environnementaux partiels décroissent, à l'exception du potentiel d'écotoxicité terrestre (effet des PPh sur les organismes vivants terrestres) en raison d'une plus forte consommation de fruits et légumes. 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). 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, notamment celles d'aliments pour animaux, et à un passage à des importations de denrées alimentaires plus respectueuses de l'environnement.

Figure 6 : comparaison des effets agrégés sur l'environnement (méthode ReCiPe) entre un scénario de référence (consommation et production 2015) et un scénario optimisé pour réduire les effets sur l'environnement, tout en tenant compte des recommandations de la pyramide alimentaire



Source : (von Ow et al., 2020), ReCiPe : indicateur agrégé de l'impact sur l'environnement

Dans ces modélisations, la ration alimentaire (2350 kcal/personne/jour²³), idéale d'un point de vue écologique, comporte des portions de viande (-69 %) et de sucre (-42 %) nettement plus faibles, tandis que les portions de lait (+17 %), de céréales (+72 %), de fruits (+120 %) et de légumes (+190 %) progressent. La consommation tant de légumineuses que de noix, aujourd'hui encore relativement faible, bondit de plus de 300 %. Ce changement de comportement alimentaire s'explique par la grande différence en termes d'effets sur l'environnement des denrées alimentaires animales et végétales et d'un meilleur positionnement du lait par rapport à la viande. Sur le plan de la production, à surface agricole constante en Suisse, l'alimentation basée sur la pyramide alimentaire et parallèlement optimisée pour réduire au minimum les effets sur l'environnement, entraîne une transformation de l'utilisation des terres cultivées : les surfaces consacrées à la culture fourragère sont en forte baisse et les surfaces ainsi libérées sont utilisées pour cultiver des produits directement destinés à l'alimentation humaine, alors que l'élevage de porcs, de poulets de chair, de vaches mères et de bétail d'engraissement recule. Les animaux monogastriques sont principalement nourris avec les sous-produits de l'industrie agroalimentaire. L'importation d'aliments pour animaux est par conséquent en nette baisse.

²³ Selon le scénario de référence et par conséquent, 10 % au-dessus de la valeur recommandée.

Parallèlement, les importations de denrées alimentaires diminuent (-14 %) et le taux d'autosuffisance, donné en calories, progresse de 61 % à 72 % (en chiffres bruts) ou de 54 % à 70 % (en chiffres nets). Comme il n'y a plus que peu d'importations d'aliments pour animaux, les taux d'autosuffisance brut et net présentent sensiblement les mêmes valeurs. Une réduction des pertes de denrées alimentaires au stade de la consommation entraînerait une hausse encore plus forte de ces deux ordres de grandeur.²⁴

À noter qu'alimentation équilibrée et alimentation optimisée sur le plan environnemental sont parfois en contradiction. Les fruits et légumes sont essentiels à l'alimentation, pourtant, selon leur mode de production, ils peuvent être à l'origine d'importants dommages environnementaux. Inversement, le sucre, qu'il faudrait éviter de consommer, a, par unité d'énergie, relativement peu d'effets sur l'environnement. Certains produits comme le poisson (p. ex. le saumon) et la volaille, qui sont sains lorsqu'ils sont consommés dans les quantités recommandées selon la pyramide alimentaire, ne sont pas toujours produits d'une manière respectueuse de l'environnement. En revanche, l'utilisation de fourrage qui permet d'exploiter les prairies permanentes en vue de la production de lait est pertinente tant sur le plan nutritionnel qu'environnemental.

Stratégie de nutrition

La stratégie suisse de nutrition 2017-2024 trouve son origine dans le programme du Conseil fédéral pour la santé. D'abord publié en 2013 sous le titre « Santé2020 », il a ensuite été actualisé et muté en stratégie intitulée « Santé2030 ». Elle a été enrichie d'objectifs extérieurs à la politique sanitaire classique et sa ligne correspond à celle de l'Agenda 2030 et de la SDD 2030.

La stratégie suisse de nutrition 2017-2024 du Département fédéral de l'intérieur (DFI) définit une alimentation équilibrée comme une priorité pour promouvoir un mode de vie sain, conformément aux objectifs suivants²⁵ :

- Renforcer les compétences nutritionnelles : la population connaît les recommandations nutritionnelles grâce à des informations accessibles, compréhensibles et faciles à suivre au quotidien.
- Améliorer les conditions-cadre : pour faciliter le choix d'aliments sains, une offre appropriée est disponible.
- Impliquer la filière alimentaire : encore plus de fabricants et de distributeurs de denrées alimentaires et de repas contribuent volontairement à une alimentation saine.

Quatre domaines (information et formation, conditions-cadres, coordination et coopération, monitoring et recherche) ont été délimités dans le plan d'action 2017-2024 de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).²⁶

En visant une alimentation saine, la stratégie suisse de nutrition 2017-2024 promeut le développement durable de la production, puisque, comme nous l'avons montré, il existe des synergies significatives entre une alimentation saine et une production durable. L'actualisation des recommandations nutritionnelles suisses dans le cadre du plan d'action 2017-2024 tient compte du développement durable. Par ailleurs, lors de la révision des standards de qualité suisses pour une restauration collective promouvant la santé, l'OSAV a collaboré avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) pour mieux prendre en compte le développement durable.

Politique agricole

La politique agricole influe principalement sur la production agricole et l'offre qui en résulte en matières premières et en denrées alimentaires pour l'industrie, le négoce et les consommateurs (disponibilité, qualité, prix et origine). La protection douanière a une conséquence directe sur l'offre et les prix

²⁴ von Ow et al. (2020) Environmental optimization of the Swiss population's diet using domestic production resources, Journal of Cleaner Production 248 (2020) 119241

²⁵ DFI (2017) Stratégie suisse de nutrition 2017–2024. Département fédéral de l'intérieur, Berne.

²⁶ OSAV (2017) Plan d'action de la stratégie suisse de nutrition. Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, Berne.

des matières premières et denrées alimentaires importées, et indirecte sur l'offre en produits suisses et leurs prix. Les prix à la consommation dus à la protection douanière accrue freinent la demande en produits qui, dans une optique de développement durable, sont trop consommés (en premier la viande) ou trop peu (principalement les fruits et légumes). Dans cette optique, l'effet de la protection douanière peut être tantôt positif tantôt négatif. Il existe déjà des instruments contribuant à une meilleure transparence du marché et promouvant une consommation plus durable : c'est notamment le cas des règles concernant l'étiquetage des produits et de l'observation du marché. La promotion des ventes aussi a une influence sur la consommation. Deux tiers des fonds dédiés à la promotion des ventes sont consacrés aux produits animaux, l'objectif étant cependant de susciter chez les consommateurs une préférence pour les produits de provenance suisse et non de les inciter à consommer davantage de produits animaux.

Champs politiques Environnement et développement durable

Dans la stratégie climatique à long terme de la Suisse, le Conseil fédéral s'est donné comme objectif de réduire les émissions de GES causées par l'agriculture d'au moins 40 % dans le pays par rapport à 1990 à l'horizon 2050 et de garantir un degré d'autosuffisance d'au moins 50 %. Cette stratégie montre que, pour atteindre le premier objectif, il faudrait, en plus des mesures techniques, adapter le modèle de production et de consommation pour favoriser une alimentation plus durable, y compris en réduisant le gaspillage de denrées alimentaires (cf. à ce sujet, le plan d'action contre le gaspillage de denrées alimentaires au ch. 2.8). L'OFEV a par ailleurs publié des recommandations pour des achats publics responsables dans le domaine de l'alimentation. Ce guide pratique s'adresse en première ligne aux acheteurs de denrées alimentaires ainsi qu'à ceux qui les cuisinent dans la restauration collective.

La transition vers des systèmes alimentaires plus durables de bout en bout de la chaîne de création de valeur, consommation et pertes de denrées alimentaires comprises, en Suisse comme à l'étranger, fait aussi partie des objectifs que le Conseil fédéral a définis dans sa SDD 2030²⁷. Il préconise notamment à cet égard de recourir autant que faire se peut aux approches agroécologiques.

Cantons, villes et communes

Les cantons, les villes et les communes apportent une contribution importante à la transformation du système d'alimentation en promouvant une alimentation saine et durable. Les villes comme Zurich, Genève, Bâle ou Lausanne disposent de leurs propres stratégies d'alimentation ou de programmes de promotion d'une alimentation durable.²⁸ Les cantons mettent en œuvre des programmes d'action en faveur d'une alimentation saine, en collaboration avec la fondation Promotion Santé Suisse.

Industrie, négoce et restauration

Ceux qui produisent et distribuent des denrées alimentaires influencent les décisions d'achat des consommateurs en organisant les environnements alimentaires. Ces derniers englobent toutes les influences environnementales qui ont un effet sur la décision du consommateur au moment de l'achat ou auparavant (publicité, composition de l'assortiment, taille des portions, placement des produits dans les magasins, prix, etc.). L'organisation actuelle des environnements alimentaires complique souvent les décisions en faveur d'une consommation saine et durable.²⁹ Deux des trois objectifs de la

²⁷ La proportion de la population qui se nourrit sainement, de manière équilibrée et durable, conformément aux recommandations de la pyramide alimentaire suisse augmente pour atteindre un tiers ; le gaspillage évitable de denrées alimentaires par habitant diminue de moitié par rapport à 2017 ; l'empreinte GES de la demande finale en denrées alimentaires – calculée par personne sur la base de la comptabilité environnementale – recule d'un quart par rapport à 2020 ; la proportion d'exploitations agricoles qui produisent de manière particulièrement respectueuse de l'environnement et des animaux en recourant à des programmes spécifiques de développement durable, que ceux-ci soient privés ou de droit public, augmente d'un tiers par rapport à 2020. Conseil fédéral (2021) Stratégie pour le développement durable 2030, Berne.

²⁸ Cf. [Nachhaltige Ernährung – Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](https://www.stadt-zuerich.ch/nachhaltige-ernaehrung), « Nourrir la ville » : [Promouvoir les produits locaux, le « bien manger » et l'agriculture urbaine | Ville de Genève – Site officiel \(geneve.ch\)](https://www.ville-de-geneve.ch/fr/la-ville/le-bien-manger), [Kantons- und Stadtentwicklung des Kantons Basel-Stadt – Nachhaltige Ernährung \(bs.ch\)](https://www.kantonsoffizien.ch/kantonsoffizien/basel-stadt/nachhaltige-ernaehrung), [Alimentation \(lausanne.ch\)](https://www.lausanne.ch/fr/la-ville/le-bien-manger)

²⁹ Conseil consultatif scientifique pour la politique agricole, l'alimentation et la protection sanitaire des consommateurs (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz ; WBAE) auprès du Ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL) (2020) : Promotion d'une alimentation plus durable : Développer une politique alimentaire intégrée et organiser des environnements alimentaires équitables. (Traduction française du rapport

Stratégie suisse de nutrition 2017-2024 du DFI visent une amélioration des environnements alimentaires (cf. supra).

Bilan

L'analyse montre qu'il est nécessaire que les échelons en aval et la consommation évoluent parallèlement à l'agriculture afin que le système alimentaire connaisse une amélioration sensible de sa durabilité et empêche un déplacement des répercussions sur l'environnement à l'étranger. En avançant des propositions dans le domaine de la recherche et de l'innovation, la PA22+ ne contribue à cet objectif que de manière indirecte. Le développement de la politique agricole passera par un renforcement de la contribution qu'elle apporte à une alimentation saine et durable, par exemple en développant les conditions-cadres pour l'étiquetage, en optimisant la promotion des ventes ou en améliorant la transparence concernant la redistribution de la création de valeur. La politique dans le domaine de l'alimentation devra être renforcée en prenant appui sur chacun des succès remportés en matière d'engagement privé des secteurs en aval (Stratégie de nutrition du DFI à partir de 2025). Une intégration de la stratégie de nutrition ou d'éléments tirés d'autres champs pertinents de la politique agricole ne créerait aucune valeur ajoutée et multiplierait les nouvelles interfaces. En revanche, une approche appropriée consisterait à faire avancer de manière cohérente et homogène tous les champs politiques concernés. L'engagement des cantons, villes et communes reste essentiel.

2.3 Fermeture des cycles des éléments fertilisants

Selon le postulat 20.3931, il convient d'examiner la fermeture, autant que possible, des cycles de tous les éléments fertilisants sur l'ensemble de la chaîne de création de valeur (consommation comprise).

Justification : Les cycles des éléments fertilisants ne doivent pas être considérés seulement sous l'angle de l'exploitation agricole, mais dans une vision globale.

Les cycles des éléments fertilisants sont fermés au plan biogéochimique et du point de vue global. Les éléments fertilisants passent certes d'un compartiment environnemental (sol, eau, air, biomasse) à l'autre et ils peuvent changer leur forme chimique. Cependant aucun élément fertilisant ne disparaît de l'atmosphère et aucun élément fertilisant n'est introduit depuis l'extérieur. Les cycles des éléments fertilisants ne sont pas fermés lorsque l'on considère une partie du système global, par exemple une région (Suisse), un compartiment environnemental (air) ou un secteur économique (secteur agroalimentaire). Il n'est pas toujours judicieux de viser des cycles fermés d'éléments fertilisants dans le domaine « agriculture et filière agroalimentaire suisse ». En effet, cela signifierait notamment renoncer aux inputs d'éléments fertilisants et donc aux importations de denrées alimentaires, d'engrais minéraux et d'aliments pour animaux. Il faudrait pratiquer une agriculture d'intérieur, de sorte qu'il n'y ait pas d'émissions dans l'environnement, et tous les éléments fertilisants devraient être récupérés dans les stations d'épuration.

Comme l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisse ne représentent qu'une partie du système global, le présent ch. 2.3 traite ci-après des flux d'éléments fertilisants et de leur optimisation. L'optimisation des flux d'éléments fertilisants signifie dans ce contexte que les éléments fertilisants doivent apporter un maximum d'avantages à la société et avoir le moins d'impact possible sur l'environnement. Dans le contexte du mandat d'examen, les éléments fertilisants pertinents pour l'environnement N (azote) et P (phosphore) sont particulièrement importants.

d'expertise « Politik für eine nachhaltigere Ernährung – Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungs-umgebungen ») Expertise, Berlin.

Phosphore : la récupération obligatoire apporte des améliorations importantes

Le phosphore est une ressource épuisable. En Suisse, le bilan du phosphore est dominé, en termes de quantité, par l'agriculture et la gestion des déchets, et dans une moindre mesure par la consommation (ménages et industrie). Le phosphore utilisé dans l'industrie chimique et les flux de phosphore dans les eaux sont moins importants du point de vue des quantités.

Importations/exportations : La Suisse importe chaque année de l'étranger environ 15 000 t de P (les indications de quantité concernent l'élément « phosphore »), surtout sous la forme d'aliments pour animaux (env. 6200 t P), d'engrais minéraux (env. 4200 t P) et de denrées alimentaires (env. 2600 t P). Environ 1800 t de P repartent à l'étranger via les cours d'eau et 2400 t via l'exportation de sous-produits animaux. Le système suisse enregistre ainsi une croissance du stock global de phosphore d'environ 10 000 t de P par année.³⁰

Flux en Suisse : Les principaux flux de P en Suisse sont les flux d'engrais de ferme et d'aliments pour animaux (environ 25 000 t P/an), qui forment un circuit presque fermé entre l'élevage et la production végétale dans le pays. Alors que, dans la production végétale, le phosphore non absorbé par les plantes est stocké dans le sol, dans le domaine de l'élevage, une partie considérable du phosphore est directement envoyée, sans être utilisée, dans le système de gestion des déchets (incinérateurs) via les déchets d'abattage. Les ménages et l'artisanat sont des processus continus en ce qui concerne le phosphore, car la plus grande partie de l'input P est directement transférée dans la gestion des déchets (eaux usées, incinération des ordures ménagères) après son utilisation sous forme d'output P.³¹ Tant la production végétale que l'élevage d'animaux de rente entraînent dans les cours d'eau une partie du phosphore épandu sur les surfaces agricoles utiles qui n'est pas absorbé par les plantes, par dissolution, ruissellement et érosion.

Les flux de P problématiques sont ceux qui se trouvent dans le système de gestion des déchets, car ils n'apportent plus aucun bénéfice à la société et engendrent en outre des coûts, ainsi que ceux qui se trouvent dans les cours d'eau, car ils portent atteinte aux écosystèmes et le phosphore n'est ensuite plus utilisable.

L'obligation de récupération du P dans les eaux usées et dans les farines animales et osseuses à partir de 2026, conformément à l'art. 15 de l'ordonnance sur les déchets (OLED), permettra de répondre à la problématique du P dans le domaine de la gestion des déchets. L'obligation de récupération du P a été décidée en 2016 sous la menace d'une pénurie mondiale de gisements naturels de phosphore au début du millénaire. L'aide à l'exécution correspondante a été récemment publiée.³² Ce rapport indique qu'à partir de 2026, le phosphore des boues d'épuration, des cendres de boues d'épuration et des farines animales et osseuses doit être récupéré conformément à l'état de la technique, mais au moins à hauteur de 50 %.

Afin de générer les connaissances de base nécessaires à l'introduction de valeurs limites pour une nouvelle catégorie d'engrais « engrais minéraux de recyclage », l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a mené, en collaboration avec Agroscope, un projet visant à développer des exigences agronomiques et écologiques concernant les qualités minimales des engrais minéraux de recyclage. L'objectif principal du projet était d'élaborer des bases techniques pour la définition d'exigences agronomiques et écologiques concernant les qualités minimales des engrais minéraux de recyclage, y compris la détermination de valeurs limites pour les polluants. La catégorie des engrais minéraux de recyclage a été introduite dans l'ordonnance sur les engrais et dans l'ordonnance sur le livre des engrais en 2019. Les valeurs limites ont été fixées dans l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques.

³⁰ OFEV (2020) Déchets riches en phosphore. Un module de l'aide à l'exécution relative à l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED). Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique ; OFEV (2017) Phosphorflüsse in der Schweiz 2015 : Stand, Entwicklungen und Treiber. Office fédéral de l'environnement, Berne.

³¹ OFEV (2017) Phosphorflüsse in der Schweiz 2015 : Stand, Entwicklungen und Treiber. Office fédéral de l'environnement, Berne.

³² OFEV (2020) Déchets riches en phosphore. Un module de l'aide à l'exécution relative à l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED). Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique.

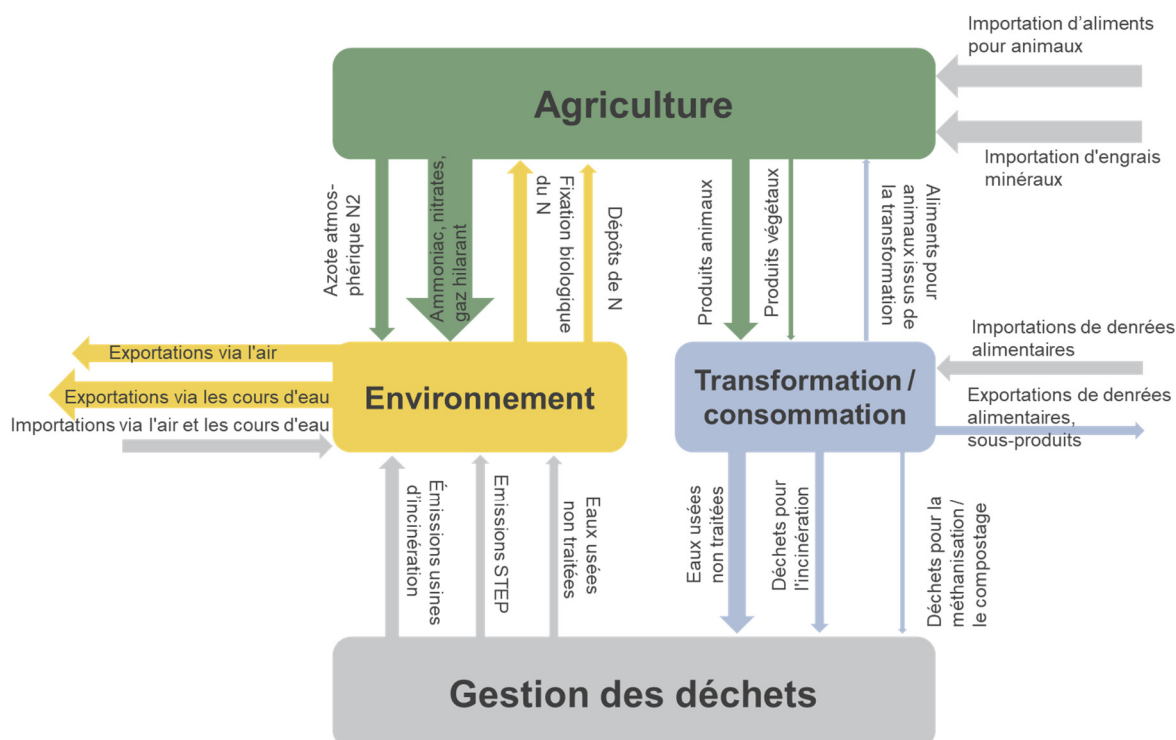
Le projet « SwissPhosphor » réunit la Confédération, les cantons, les communes, les stations d'épuration (STEP), les installations de séchage des boues d'épuration, les usines d'incinération des ordures ménagères, l'industrie du ciment, les installations de mono-incinération des boues d'épuration, l'agriculture et les fabricants d'engrais. Ensemble, ils élaborent des solutions concrètes pour le recyclage du phosphore en Suisse.

Les procédés de récupération du P à partir des déchets n'auront toutefois guère d'impact sur la situation des lacs du Plateau qui n'atteignent pas les OEA en matière de teneur en oxygène).³³ Les problèmes régionaux et locaux d'apports excessifs de phosphore dans les petits lacs du Plateau sont souvent dus aux fortes densités animales dans le bassin versant, et à la forte production d'engrais de ferme qui en découle, combinées à une activité et une connectivité hydrologiques élevées. Cette problématique ne peut pas être résolue par une optimisation des flux de phosphore à l'échelle nationale. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter des approches adaptées à la situation locale.

Azote : des quantités importantes se retrouvent dans l'environnement

Le bilan azoté de la Suisse est fortement marqué par l'agriculture, la plus grande partie de l'azote s'échappant dans l'environnement pendant les processus de production agricole. Une plus petite partie de l'azote issu de l'agriculture parvient dans la transformation et la consommation sous la forme de produits végétaux et animaux, et de là dans le système de gestion des déchets. La gestion des déchets laisse également échapper de l'azote dans les écosystèmes sous forme de composés ayant un impact sur l'environnement. Outre la production, la consommation joue également un rôle important en ce qui concerne les flux d'azote, dans la mesure où elle est, d'une part, à l'origine des émissions dans la production de denrées alimentaires en Suisse et à l'étranger et, d'autre part, source de flux de substances qui aboutissent dans le système de gestion des déchets.

Figure 7 : aperçu schématique des principaux flux d'azote dans l'ensemble de la chaîne de création de valeur



Importations/exportations : Les flux d'azote les plus importants de l'étranger vers la Suisse, en ce qui concerne la quantité, sont ceux qui proviennent d'aliments pour animaux contenant de l'azote (51 000

³³ Conseil fédéral (2016) Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013, Berne.

t N / an) et d'engrais minéraux (46 000 t N / an). Les importations d'azote par l'intermédiaire des denrées alimentaires sont également importantes (33 000 t N / an). L'azote arrive également en Suisse via l'air (22 000 t N / an) et les cours d'eau (13 000 t N / an). L'azote quitte principalement la Suisse via les cours d'eau (61 000 t N / an) et l'air (35 000 t N / an). Environ 20 000 t de N / an partent à l'étranger via les exportations de denrées alimentaires. L'excédent d'importation de l'ordre de 50 000 t N / an est en grande partie dénitrifié en N_2 non pertinent pour l'environnement. Dans une moindre mesure, il entraîne une augmentation de la biomasse et une augmentation de l'azote dans les sédiments des cours d'eau.³⁴

Flux en Suisse : Comme pour le phosphore, les flux d'azote sont importants dans l'agriculture. Cependant, contrairement au cycle du phosphore, qui est presque fermé, une part considérable de l'azote est perdue dans l'environnement. Les principaux flux d'azote en Suisse sont donc les émissions directes de l'agriculture dans l'environnement (110 000 t N / an sous forme d'ammoniac, de nitrates, de gaz hilarant et de N_2). Inversement, la fixation biologique de l'azote (35 000 t N / an) et les retombées atmosphériques (25 000 t N / an) transportent également l'azote de l'environnement vers l'agriculture. Le flux d'azote de l'agriculture vers la transformation et la consommation sous forme de protéines dans les denrées alimentaires s'élève à 52 000 t N / an. Une grande partie de cet azote est rejeté dans le système de gestion des déchets via les eaux usées (40 000 t N / an) et de là dans l'environnement (eau : 20 000 t N / an ; air : 20 000 t N / an). Les usines d'incinération des ordures ménagères émettent environ 6000 t N / an, dont environ 90 % sous une forme non pertinente pour l'environnement, entièrement dénitrifiée (N_2). Les émissions azotées dues aux transports, au chauffage et à l'industrie représentent 25 000 t N / an.³⁵

Comme pour le phosphore, les flux d'azote qui posent problème sont ceux qui sont rejetés dans l'environnement (pollution des écosystèmes terrestres et aquatiques) ou dans le système de gestion des déchets (sans bénéfice pour la société, émissions en aval dans l'environnement). Les lacunes dans la réalisation des OEA³⁶, en relation avec l'azote sont importantes : les émissions d'ammoniac (NH_3), qui entraînent une acidification et une surfertilisation des écosystèmes terrestres sensibles tels que les forêts, les marais et les prairies maigres, s'élèvent à 42 000 t NH_3 par an, au lieu des 25 000 t NH_3 par an qui seraient supportables pour les écosystèmes. En ce qui concerne les nitrates (NO_3^-), qui affectent la qualité des eaux souterraines et menacent les écosystèmes marins de la mer du Nord et de la mer Baltique, les exportations via le Rhin s'élèvent à 36 500 t de N par an au lieu des 24 500 t de N par an qui seraient supportables pour l'environnement. L'agriculture suisse émet chaque année 2500 t de gaz hilarant (N_2O), un gaz à effet de serre puissant, au lieu des 1900 t N prévues dans la Stratégie Climat pour l'agriculture³⁷. Alors que les émissions ont diminué dans les années 1990, elles stagnent depuis l'an 2000 à un niveau élevé.

Bilan

Il s'agira à l'avenir de continuer à optimiser les flux d'éléments fertilisants, de telle sorte qu'ils apportent un maximum d'avantages à la société en ayant simultanément le moins d'impact possible sur l'environnement. Le défi le plus important à cet égard est celui de l'azote, dont les pertes dans l'environnement à l'échelon de l'agriculture sont de l'ordre de près de 100 000 tonnes d'azote. Pour atteindre les OEA, les pertes d'azote ayant un impact sur l'environnement (ammoniac, nitrates, gaz hilarant) doivent être réduites d'au moins 30 000 tonnes. À l'échelon de la consommation et de la gestion des déchets, on enregistre des pertes supplémentaires dans l'environnement de plus de 40 000 tonnes d'azote. Ces pertes doivent également être réduites. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'lv. pa. 19.475, il est prévu de réduire les pertes d'azote de l'agriculture de 20 % d'ici 2030 ; des mesures sont prévues à cet effet (p. ex. suppression de la marge d'erreur de 10 % dans le Suisse-Bi-

³⁴ Infrac (2022) Aktualisierung Stoffflussanalyse Stickstoff für das Jahr 2018. Rapport à l'attention de l'OFAG.

³⁵ Infrac (2022) Aktualisierung Stoffflussanalyse Stickstoff für das Jahr 2018. Rapport à l'attention de l'OFAG.

³⁶ OFEV, OFAG (2008) Objectifs environnementaux pour l'agriculture. À partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820. Office fédéral de l'environnement, Berne ; OFEV, OFAG (2016) Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Connaissance de l'environnement n° 1633. Office fédéral de l'environnement, Berne.

³⁷ OFAG (2011) Stratégie Climat pour l'agriculture. Protection du climat et adaptation au changement climatique pour une agriculture et une économie alimentaire suisses durables. Office fédéral de l'agriculture, Berne.

lanz). Les principales mesures écologiques de la PA 22+ seront ainsi mises en œuvre. Pour le développement futur de la politique agricole, il est nécessaire d'améliorer encore l'utilisation efficiente des ressources à l'échelon de la production et de la gestion des déchets. La production agricole doit être adaptée aux conditions locales, y compris à la capacité de charge écologique et, de manière synchrone, des adaptations sont également nécessaires au niveau de la consommation en vue d'une alimentation équilibrée, saine et durable.

2.4 Réduction de la complexité

Conformément au postulat 20.3931, il y a lieu d'étudier en détail les points suivants : simplification et recentrage sur les instruments particulièrement efficaces, allègement de la charge administrative pesant sur le secteur agricole et réduction de la bureaucratie aux échelons fédéral et cantonal.

Cette question a déjà été traitée dans le message sur la Politique agricole 2007³⁸. Depuis 2015, le Conseil fédéral décide de mesures d'allègement dans chaque train d'ordonnances agricoles, conformément au projet « Simplification administrative » (2014–2016). C'est dans ce sens que près de 80 mesures de simplification ont été appliquées. Mais de nouveaux dispositifs et programmes ont aussi été lancés en parallèle pour une mise au point de la politique agricole ciblée et plus axée sur les objectifs (et les lacunes subsistant dans la réalisation des objectifs). Il est donc incontestable qu'en dépit des efforts d'allègement, les exigences auxquelles doivent répondre les instruments de politique agricole se sont généralement accrues et ce, tant sur le plan de la quantité (p. ex. nombre de réglementations) que sur celui de la qualité (caractère complexe des dispositions).

D'après les calculs de l'OFAG³⁹, le surcroît de tâches administratives de la PA 2014-2017 s'est chiffré à près de 9 millions de francs aux niveaux de l'administration fédérale, des administrations cantonales et des exploitations agricoles. Les coûts générés par l'application des réglementations et les contrôles servent à garantir l'assurance qualité et contribuent à la crédibilité de la politique agricole.

Études d'Agroscope sur la charge administrative des exploitations agricoles

La question de la complexité, de la bureaucratie et de la charge administrative a été examinée par Agroscope dans plusieurs études. Ces travaux ont surtout mis l'accent sur les exploitations agricoles. Faute d'autres sources, le présent rapport se concentrera sur ces études. D'une manière générale, on peut partir du principe que les tendances observées dans les exploitations agricoles se reflètent aussi dans les charges résultant de l'application des dispositions dans les cantons et à l'échelon de la Confédération, vu que des mesures plus complexes représentent aussi en général un plus grand investissement pour l'application des dispositions. Des sondages d'Agroscope révèlent que les tâches administratives des exploitants agricoles ont augmenté à la suite du lancement de la PA 2014-2017 et en raison des obligations de fournir des preuves qui s'en sont suivies, notamment pour les programmes volontaires d'écologie et de conservation du paysage. En outre, la majorité des exploitants agricoles interrogés ressentent ces démarches administratives comme une contrainte, bien que cette impression varie nettement selon le type d'exploitation. Les heures consacrées aux tâches administratives dans une exploitation agricole correspondent à environ 3 à 5 % du temps de travail. On estime entre 700 à 800 francs par an et par exploitation les frais occasionnés par les formulaires à remplir, les enregistrements et le suivi des contrôles sans oublier les coûts réels (indemnisation des organismes chargés des contrôles). À titre de comparaison, la somme des paiements directs s'est élevée en moyenne à 70 000 francs par exploitation en 2020.

En 2019, Agroscope a mené un sondage⁴⁰ (798 participants) pour savoir dans quelle mesure les agriculteurs avaient constaté une évolution de leur charge administrative dans les cinq dernières années. La majorité des personnes sondées ont perçu une augmentation du nombre des tâches administratives pendant cette période. Cependant, pour presque la moitié des participants (46 %), cette progression concernait aussi l'ensemble des travaux à accomplir dans l'exploitation, ce qui montre que des

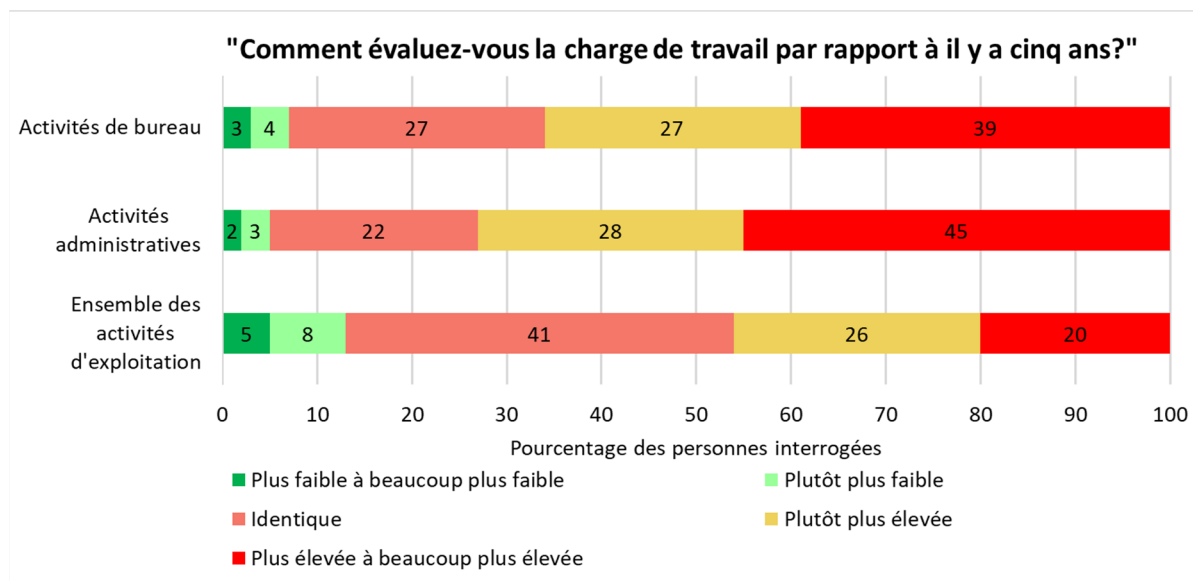
³⁸ Conseil fédéral (2002) Message sur la Politique agricole 2007, Berne.

³⁹ Conseil fédéral (2017) Rapport « Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole », Berne.

⁴⁰ Agroscope (2019) Zur Wahrnehmung des administrativen Aufwands. Agroscope Science, 92, 2019.

processus de transformation de l'exploitation ou des facteurs individuels peuvent jouer un rôle dans la façon de percevoir la charge de travail.

Figure 8 : estimation de la charge de travail aujourd'hui (2019) par rapport à il y a cinq ans



Source : Agroscope

Les agriculteurs trouvent surtout pénible l'obligation d'enregistrer, dont on oublie vite de s'acquitter et qui ne peut être que difficilement intégrée dans les activités quotidiennes. La comparaison de l'évaluation personnelle des responsables d'exploitation entre 2012 (76 personnes interrogées individuellement) et 2019 (107 exploitations sondées en ligne) révèle que le temps passé à remplir les documents d'enregistrement tend à augmenter.

Les innovations continues et la multitude de prescriptions complexes sont également jugées pénibles. Qui plus est, les agriculteurs bien formés et bien informés ont une attitude plus positive vis-à-vis de la politique agricole et perçoivent donc les tâches administratives comme moins contraignantes.

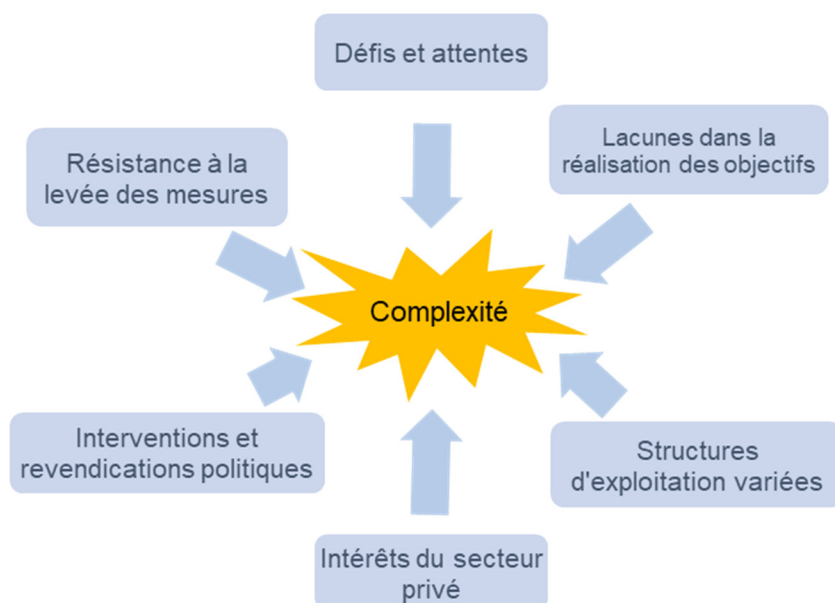
Facteurs responsables de la complexité

Dans l'ensemble, différents facteurs sont à l'origine de la complexité croissante de la politique agricole et aussi, par voie de conséquence, du surcroît de travail occasionné par l'application des dispositions et dans les exploitations agricoles :

- Les **défis et les attentes** de l'agriculture et auxquels ce secteur doit faire face sont en général devenus plus importants et plus nombreux. Il faut des instruments de politique agricole efficaces et efficients pour pouvoir garantir la fourniture des prestations d'intérêt général demandées. Or, la focalisation des aides de la politique agricole sur des mesures individuelles a abouti à une pléthore de dispositions détaillées et de réglementations, qui doivent être appliquées et contrôlées.
- On constate des **lacunes dans la réalisation des objectifs** des politiques agricole et environnementale ainsi que des **antagonismes entre les objectifs** à atteindre, qui nécessitent une action et une réglementation (p. ex. lancement de nouveaux programmes de paiements directs). Le système des paiements directs est notamment devenu de plus en plus complexe au cours des cinq dernières années.
- Les **structures des exploitations agricoles** changent considérablement. De même, ces exploitations et les branches de production présentent une plus grande diversité (diversification). Il en résulte de nouvelles exigences plus différenciées et la nécessité d'adapter la législation pour clarifier la définition et l'éligibilité aux contributions.

- Les **intérêts du secteur privé** sont, eux aussi, à l'origine d'une certaine complexité. Dans le domaine des exigences en matière de produits et de qualité, de nombreux aspects sont également liés à des programmes et à des labels privés, qui sont perçus comme complexes lors des contrôles combinés aux prescriptions étatiques.
- Les **interventions et revendications politiques** émanant du Parlement et du secteur peuvent également entraîner de nouvelles réglementations et des adaptations législatives (p. ex. réglementations spéciales pour des intérêts particuliers).
- Enfin, la **résistance des milieux politiques à la suppression des mesures en place** ne permet pas non plus de réduire l'éventail de mesures et les tâches administratives qui en découlent pour l'administration et les exploitations agricoles.

Figure 9 : facteurs responsables de la complexité



Enfin, l'action conjuguée d'aspects et de facteurs divers est à l'origine d'une certaine complexité, de nouvelles réglementations et d'adaptations légales. La plupart du temps, des mesures simples, efficaces et décisives ne sont pas viables ni susceptibles de rallier la majorité en raison de la garantie des droits acquis et des nombreux intérêts particuliers. Par exemple, il serait vraisemblablement possible de régler la question des excédents d'éléments fertilisants sans gros efforts supplémentaires en durcissant les règles de Suisse-Bilanz. Au lieu d'opter pour cette solution, on essaie d'améliorer progressivement la situation à coup de programmes et de contributions, une approche qui bénéficie d'un plus large soutien politique.

Bilan

Une multitude de paramètres et de facteurs ont conduit ces dernières décennies à une augmentation de la complexité des instruments de politique agricole et de la charge administrative pour les exploitations agricoles et l'application des dispositions (cantons, organismes de contrôle, Confédération). Malgré de nombreuses mesures d'allègement ponctuelles dans différents trains d'ordonnances, il n'a pas été possible jusqu'ici de parvenir globalement à une simplification notable de l'ensemble du système ni d'inverser la tendance. De nouveaux programmes et de nouvelles contributions assortis de dispositions détaillées et de réglementations *ad hoc* ont été lancés, notamment pour les paiements directs, dans le but de combler les lacunes subsistant dans la réalisation des objectifs sans que les mesures moins efficaces aient pu être supprimées en parallèle. L'lv. pa. 19.475 a fait resurgir ce dilemme ; il est prévu d'atteindre les objectifs de réduction visés au moyen de nouveaux dispositifs, qui vont aussi de pair avec une certaine complexité. La PA 22+ comporte certains allègements, mais elle conservera

aussi, même après la mise en œuvre de l'lv. pa. 19.475, des dispositifs qui tendent à augmenter la complexité des instruments. Dans la perspective du développement futur des instruments de la politique agricole, il convient d'identifier les mesures qui présentent un bon rapport coût-rentabilité. Outre l'efficacité, il convient de privilégier davantage la simplicité pour l'application des dispositions et de tirer parti du potentiel qu'offre la numérisation pour cette simplification, en vue du développement de mesures de politique agricole. En outre, la filière sera à l'avenir appelée à s'investir davantage et à assumer plus de responsabilités dans la réalisation d'objectifs environnementaux (p. ex. objectifs climatiques).

2.5 Perspectives économiques

Selon le postulat 20.3931, il faut étudier en détail comment il est possible d'améliorer le cadre à même de garantir aux acteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire une liberté entrepreneuriale aussi large que possible ainsi que des perspectives économiques.

Liberté d'entreprise et perspective économique pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire

Penser et agir en entrepreneurs doit permettre aux agricultrices et agriculteurs d'être en mesure de réagir avec flexibilité aux chances et aux risques que présente le marché, de s'orienter en fonction de ce dernier en faisant preuve d'un plus grand esprit d'entreprise et d'épuiser leurs potentiels individuels. De son côté, l'État dote l'agriculture et le secteur agroalimentaire de conditions-cadre qui, permettent l'innovation et l'esprit d'entreprise et non qui les entravent.

La liberté d'entreprise peut s'entendre comme un synonyme de liberté de choix. Elle sous-entend des conditions-cadres les plus incitatives et les moins restrictives possible afin d'offrir des possibilités d'aménagement et de ne pas entraver l'innovation, mais au contraire de la favoriser. Les exploitations profitent des chances liées aux décisions entrepreneuriales et assument les risques correspondants. Une plus grande liberté d'entreprise permet de réduire la dépendance à l'État des exploitations agricoles.

La perspective économique se caractérise par le fait qu'il est possible de tirer parti du potentiel pour améliorer la création de valeur et, par conséquent, pour s'assurer le meilleur positionnement possible sur le marché.

Une plus grande liberté entrepreneuriale pour les agricultrices et pour les agriculteurs et un environnement propice à l'innovation sont des clés essentielles pour accroître la compétitivité du secteur. Un gain de compétitivité ne renforce pas seulement le positionnement du secteur agroalimentaire suisse dans les comparaisons internationales, mais a aussi des effets sur la création de valeur, le revenu des agricultrices et agriculteurs et l'évolution des exploitations agricoles.

Évolution de la création de valeur et du revenu dans l'agriculture

En moyenne sur trois ans entre 2000 et 2002, la valeur ajoutée brute de l'agriculture était de 4,3 milliards de francs pour une force de travail de quelque 98 500 unités de travail annuel ; elle s'établit aujourd'hui (2019/2021) au même niveau pour une force de travail de quelque 72 900 unités de travail annuel. Par conséquent, la productivité du travail a progressé de plus de 30 % sur cette période.⁴¹ Cette même période fait toutefois apparaître des fluctuations sensibles, notamment dues à la récolte, en ce qui concerne la valeur ajoutée brute.

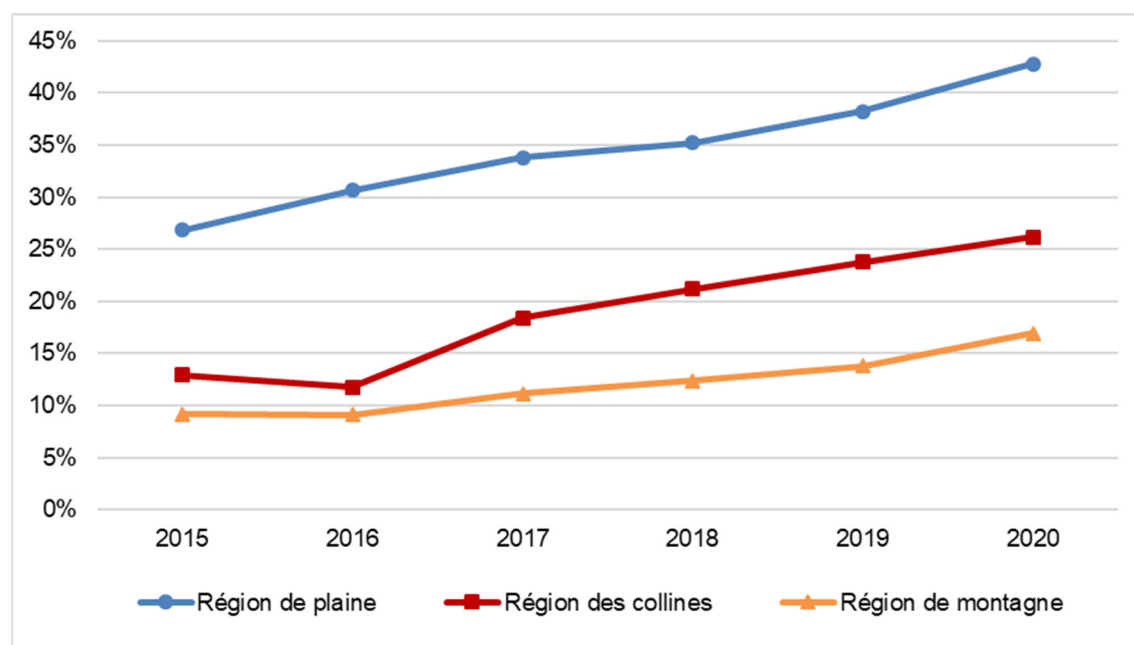
Le dépouillement centralisé des résultats comptables d'Agroscope montre que plus de la moitié du revenu monétaire (2020 : 51 %) provient de l'élevage, 17 % de la production végétale et 23 % des paiements directs. Depuis 2015 (date de la réforme du système de relevé), le revenu agricole enregistre une hausse continue. Cette augmentation est plus prononcée dans les régions de plaine que dans les régions de colline ou de montagne.⁴² Les revenus du travail de la main-d'œuvre familiale dans l'agri-

⁴¹ OFS (2021) Comptes économiques de l'agriculture. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁴² Rapport agricole (2021) Situation économique, Exploitations individuelles. Office fédéral de l'agriculture, Berne.

culture ont également progressé. En moyenne annuelle sur trois ans entre 2018 et 2020, la valeur médiane des revenus du travail par unité de main-d'œuvre familiale s'élevait, dans les régions de plaine, de colline et de montagne, à respectivement 85 %, 64 % et 56 % du revenu du reste de la population ayant une activité lucrative (salaire de référence). Du fait de l'évolution favorable du revenu, la part des exploitations présentant un revenu du travail supérieur au salaire de référence a augmenté au cours des dernières années (cf. figure 10). Selon l'art. 5 LAgr, les exploitations remplissant les critères de performance économique doivent réaliser, en moyenne pluriannuelle, le salaire de référence. En moyenne sur les trois dernières années (de 2018 à 2020), les exploitations situées dans les régions de plaine, de colline et de montagne ont respectivement été 39 %, 24 % et 14 % à atteindre le salaire de référence. Ainsi, une part importante des entreprises a montré qu'il était possible, grâce à une gestion efficiente, d'atteindre le niveau de revenu visé par la loi. Il convient de noter que bien que les paiements directs aient augmenté par entreprise et unité de main-d'œuvre entre 2015 et 2020 en raison du changement structurel, la progression des revenus s'explique principalement par la hausse des prix des produits agricoles, notamment dans la production animale. Concernant cette dernière, l'indice des prix à la production a en effet gagné 9,3 % entre 2015 et 2020.⁴³

Figure 10 : part des exploitations dont le revenu du travail est supérieur au salaire de référence



Sources : Agroscope, dépouillement centralisé des données comptables, OFS

Lors des comparaisons avec des revenus non agricoles, il faut, d'une part, tenir compte du fait que l'agriculture est soumise à de nombreuses règles spéciales, notamment d'ordre fiscal. L'évaluation fiscale de l'agriculture lui confère certains privilèges. Les calculs établis sur cinq cantons ont montré⁴⁴ qu'une famille paysanne bénéficie, dans certains cantons, d'un privilège de 2000 à 7000 francs par an par rapport à toute autre personne exerçant une activité lucrative indépendante. D'autre part, les horaires de travail dans l'agriculture sont plus lourds que dans les autres secteurs. La comparaison la plus parlante est celle qui consiste à mettre en parallèle la situation dans l'agriculture et celle d'une personne exerçant une activité lucrative indépendante. En 2020, les hommes suisses exerçant une

⁴³ Agristat (2020) Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation. Chapitre 8 : Prix, salaires, intérêts. Union suisse des paysans, Brugg.

⁴⁴ Conseil fédéral (2018) Aperçu des règles spéciales au profit ou au détriment de l'agriculture. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.4275 Caroni du 13 décembre 2018, Berne.

activité indépendante ont travaillé en moyenne 49,2 heures par semaine⁴⁵, alors que la durée de travail hebdomadaire des exploitants agricoles était de 60 heures⁴⁶.

Le revenu global d'un ménage agricole se compose du revenu agricole et du revenu non agricole. La part du revenu non agricole rapportée au revenu global a diminué, passant de 33 % en 2016 à 31 % en 2020, ce qui s'explique par une progression du revenu non agricole moins rapide que celle du revenu agricole. Le revenu global des familles paysannes leur sert tant à financer leur autoconsommation qu'à se constituer un capital propre. Le capital propre peut notamment financer des investissements et faciliter ainsi l'innovation et l'essor entrepreneurial des exploitations.

Tableau 1 : revenu global des ménages agricoles (hors communautés d'exploitation, en CHF)

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Revenu agricole (hors communautés d'exploitation)	61 519	64 604	67 190	70 605	75 077
Revenu non agricole	30 638	31 640	31 790	32 322	33 719
Revenu du ménage/revenu global	92 158	96 244	98 981	102 927	108 796

Source : Agroscope

Une étude d'Agroscope⁴⁷ est par ailleurs arrivée à démontrer qu'il y a une corrélation positive entre revenu du travail et niveau de formation. Les exploitants agricoles les mieux formés ont tendance à tirer un revenu plus élevé de leur travail.

Diversification

Une possibilité de s'adjoindre de nouvelles sources de revenus consiste à étendre l'activité de l'exploitation (diversification). En 2020, 62 % de la totalité des exploitations agricoles s'étaient diversifiées en pratiquant une autre activité au sein de leur ferme. Elles n'étaient que 45 % à le faire en 2010.⁴⁸ Parallèlement à la vente directe (cf. ch. 2.7), la transformation à la ferme (transformation de produits agricoles) constitue également une stratégie de diversification envisageable. En 2020, 14 % de la totalité des exploitations pratiquaient la transformation à la ferme (soit une hausse de 5 % par rapport à 2010). Le travail à façon pour d'autres exploitations agricoles (13 %) représente une autre forme de diversification. Cette activité à l'échelon interentreprises permet entre autres à l'agriculteur de réduire les coûts des machines employées à cette tâche. Au nombre des autres formes de diversification, on peut par exemple citer la production d'énergie renouvelable (5,6 % des exploitations ; installations photovoltaïques et production de biogaz agricole) et l'agrotourisme (7 % des exploitations ; tourisme, hébergement, activités de loisir et restauration).

Industrie alimentaire suisse

Tandis que la Suisse dispose d'une protection douanière élevée et complexe pour le secteur agricole (cf. Encadré 3), elle poursuit une politique d'économie extérieure libérale dans le secteur industriel. La transformation alimentaire est particulièrement concernée par les mesures de politique agricole : les matières premières agricoles indigènes destinées à la transformation présentent en règle générale un niveau de prix plus élevé qu'à l'étranger⁴⁹. La transformation des aliments comporte généralement deux échelons : le premier inclut la fabrication de denrées alimentaires peu transformées ou de matières de base comme les préparations de viande, le fromage, la farine, le jus de fruits et le sucre, tandis que le deuxième englobe la fabrication de produits fortement transformés comme la pizza, le chocolat ou la confiture. Les produits du premier échelon de transformation sont en règle générale

⁴⁵ OFS (2021) Durée annuelle et durée hebdomadaire effectives du travail des personnes actives occupées à plein temps selon le sexe, la nationalité et le statut d'activité. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁴⁶ BFS (2021) Exploitations agricoles : nombre de personnes actives et heures de travail hebdomadaires selon la classe de taille SAU. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁴⁷ Agroscope (2017) Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betriebe und Betriebszweig. Agroscope Science, 53 : 1-83, 2017.

⁴⁸ OFS (2020) Recensement des entreprises agricoles 2020 : relevé supplémentaire. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁴⁹ OCDE (2015), Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Suisse 2015, Éditions OCDE, Paris.

protégés par des droits de douane, dans la mesure où ils sont à base de produits agricoles pouvant être fabriqués en Suisse. Les droits de douane sont fixés de manière à protéger de la concurrence étrangère non seulement les producteurs agricoles, mais aussi les entreprises de transformation du premier échelon.⁵⁰

La structure du secteur de la transformation alimentaire étant très hétérogène, les défis à affronter sont variés. La différence entre les branches tournées vers le marché intérieur et les branches exportatrices est particulièrement révélatrice. Le niveau élevé des prix des matières premières induit par la politique agricole représente un défi de taille pour les branches exportatrices car il réduit leur compétitivité sur les marchés d'exportation. Ce même facteur pénalise aussi le deuxième échelon de transformation en réduisant sa compétitivité sur le marché intérieur par rapport aux produits d'importation. Aujourd'hui, la majeure partie de la production agricole sert de matières premières à l'industrie de transformation.

Bilan

La situation économique de l'agriculture a connu une évolution globalement positive. Au cours des 20 dernières années, la productivité du travail a progressé d'un tiers et la part des entreprises qui atteint le salaire de référence est en hausse dans toutes les régions. Toutefois, le revenu du travail de la main d'œuvre agricole familiale continue d'être inférieur au salaire de référence, et la charge de travail dans l'agriculture, élevée. La situation de l'industrie alimentaire suisse peut, dans l'ensemble, être qualifiée de saine, bien que le prix élevé des matières premières induit par la politique agricole représente un défi, notamment pour les branches exportatrices et le deuxième échelon de transformation. L'lv. pa. 19.475 poursuit en premier lieu des objectifs écologiques. Les différentes mesures de paiement direct incitant à réduire les risques inhérents à l'utilisation de PPh et à diminuer la perte d'éléments fertilisants peuvent conduire à une baisse des rendements ou à une surcharge de travail, mais elles offrent toutefois aussi à la branche des arguments pour valoriser sur le marché les prestations supplémentaires apportées sur le plan écologique. La PA22+ contient des mesures dont l'objectif est d'améliorer les perspectives économiques, notamment l'élargissement des mesures dans le domaine des améliorations structurelles, la promotion des réseaux de compétence et d'innovation, voire les contributions pour réduire les primes des assurances-récolte. Dans le contexte d'une dépendance économique toujours très forte du secteur agroalimentaire à la protection douanière, il conviendra à l'heure d'élaborer la politique à venir d'améliorer encore la compétitivité. Les conditions-cadre doivent permettre aux acteurs de s'orienter de manière encore plus systématique vers un positionnement commun valorisant la qualité et de tirer parti des potentiels de réduction des coûts. Par ailleurs, il s'agira d'anticiper les changements de comportement des consommateurs et de tirer parti des chances qui s'offriront alors afin de veiller à une répartition adéquate de la création de valeur tout au long de la chaîne des denrées alimentaires et de générer une création de valeur supplémentaire en diversifiant les activités des exploitations.

2.6 Réduction des distorsions de concurrence

Le postulat 20.3931 charge le Conseil fédéral d'étudier les moyens de réduire les distorsions de concurrence entre la production indigène et les importations, causées par des dispositions légales différentes pour la production, en tenant compte des engagements internationaux pris par la Suisse.

Développement : Cela n'a aucun sens d'importer des aliments dont la production à l'étranger et le transport provoquent une plus grande empreinte écologique que celle qui serait causée en Suisse.

Distorsions de concurrence et réglementations de la production

La notion de « distorsion de la concurrence » concerne les effets des mesures étatiques ou du comportement de certaines entreprises puissantes sur le marché, qui affectent la concurrence sur un

⁵⁰ Conseil fédéral (2015) Mesures contre la désindustrialisation dans le secteur agroalimentaire. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3928 Baumann du 23 septembre 2015, Berne.

marché unique au profit de certaines entreprises. Par contre, les exigences en matière de production relèvent des compétences réglementaires d'un État. Il est dans la nature de l'exercice souverain des compétences réglementaires de l'État que les pays aient des exigences différentes en matière de production. Les divergences entre les réglementations de production nationales et celles pratiquées à l'étranger ne constituent donc pas une distorsion de la concurrence, mais reflètent les conditions de production liées aux conditions locales, au même titre que d'autres caractéristiques nationales ou géographiques. Tous les secteurs de l'économie suisse, et pas uniquement l'agriculture, sont confrontés à des conditions de production différentes en Suisse et à l'étranger. On constate cependant que les différences dans les exigences légales concernant la production, mais aussi dans d'autres mesures étatiques telles que la protection douanière, le soutien du marché, les prescriptions sur la déclaration ou les paiements directs, sont à l'origine d'avantages ou de désavantages concurrentiels pour les différents produits.

Comparaison des réglementations de production en Suisse et à l'étranger

Dans l'agriculture, ces règles s'appliquent majoritairement aux méthodes de production plutôt que seulement aux produits. Elles sont inscrites dans une multitude de textes (lois, ordonnances, etc.). En outre, les modalités d'application de ces textes ne sont pas sans importance dans la comparaison entre la Suisse et les pays d'origine des denrées importées.

D'une manière générale, il faut noter que les réglementations de production ne diffèrent pas de manière significative de celles de l'UE, notre principal partenaire commercial, dans de nombreux domaines. Cela est notamment lié à l'Accord du 21 juin 1999 entre l'UE et la Suisse relatif aux échanges de produits agricoles (Accord agricole CH-UE).⁵¹ Des accords au niveau multilatéral ou des négociations (par exemple dans le cadre de l'OMC) visent à établir des règles uniformes dans certains domaines (par exemple les mesures sanitaires et phytosanitaires). Ainsi, certaines pratiques ont été interdites ou restreintes ; un rapprochement à l'échelle mondiale reste toutefois plutôt l'exception.

Il n'existe aucune étude comparant individuellement les réglementations de la production en Suisse et dans les pays importateurs. Les documents existants permettent néanmoins de tirer quelques conclusions d'ordre général. Par exemple, une étude publiée en 2018⁵² montre que dans de nombreux domaines, les règles suisses de protection des animaux comptent parmi les plus sévères du monde. La Suisse plafonne même le nombre d'animaux d'élevage par exploitation agricole ; le plafond concerne les poules pondeuses, les porcs et les veaux de boucherie, les poulets de chair et les dindes. Relevons que plusieurs pays de l'Union européenne renforcent actuellement leur législation sur la protection des animaux. Il est cependant difficile de comparer les normes en matière de protection de l'environnement, tant les prescriptions sont nombreuses et différentes. De plus, l'application de la législation joue à cet égard un rôle de premier plan. Cependant, il ressort d'une étude publiée en 2013⁵³ que les exigences suisses sur la protection de l'environnement ne sont pas, d'une manière générale, plus sévères que celles des principaux pays d'où proviennent nos importations. D'après une comparaison récente des législations, certains pays ou certaines régions appliquent même des réglementations plus sévères qu'en Suisse (par exemple en ce qui concerne les distances à respecter dans l'épandage des engrais ou la capacité des installations de stockage des engrais de ferme⁵⁴). À l'image de l'évolution actuelle dans la protection des animaux, les règles de protection de l'environnement évoluent aussi à l'étranger ; l'Union européenne va dans la même direction lorsqu'elle réforme la politique agricole commune (PAC).

⁵¹ RS 0.916.026.81 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (avec annexes et acte final)

⁵² Agridea (2018) Vergleichende Betrachtung zu Tierschutz und Tierwohl in der Fleischproduktion zwischen der Schweiz und ihren Importländern 2018.

⁵³ Priska Baur et Heike Nitsch (2013) Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft : Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs. Sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Berne.

⁵⁴ Par exemple la réglementation allemande sur les engrais.

Avantages et inconvénients des différentes réglementations en matière de production

Le renforcement des règles auxquelles la production est assujettie peut apporter, à ceux qui doivent s'y conformer, des avantages comme des inconvénients. La mise en conformité avec ces règles occasionne en général une hausse des coûts de production, en Suisse comme à l'étranger. Dans l'élevage, les animaux doivent être gardés dans les bâtiments plus petits ou dont l'aménagement et l'exploitation sont plus coûteux. Dans la production végétale, c'est l'exploitation qui est rendue plus complexe par des prescriptions ou des restrictions, ce qui allonge le temps de travail et alourdit les charges de main-d'œuvre. De même, les obligations peuvent entraîner une baisse de rendement causée par des pertes de qualité ou de productivité⁵⁵. À part les contraintes exercées par la loi, la cherté des biens et des services peut aussi dégrader la situation au poste des consommations intermédiaires. Une étude de BAKBASEL publiée en 2014 estime que la cherté dans notre pays coûte quelque 2 milliards de francs à l'agriculture suisse.⁵⁶ Il faut ajouter qu'en Suisse, les conditions climatiques et topographiques (la Suisse étant un pays montagneux) engendrent des coûts de production supplémentaires.

La politique agricole suisse tient indirectement compte de ces charges supplémentaires pesant sur l'agriculture suisse en soutenant l'agriculture à l'aide de différentes mesures. Ainsi, les agriculteurs suisses reçoivent des paiements directs rétribuant de façon ciblée les services qu'ils fournissent à l'ensemble de l'économie (par exemple pour favoriser la biodiversité). L'État soutient aussi l'agriculture au moyen d'aides financières dans le domaine des bases de la production (améliorations structurelles, crédits à l'investissement sous forme de prêts sans intérêt, etc.) et dans celui de la production et des ventes (suppléments pour le lait, contribution à des cultures particulières, etc.). La protection douanière pour les produits agricoles, composée de taxes douanières, de quotas d'importation et d'exigences en matière d'importation, représente également un soutien financier considérable pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses, car elle entraîne des prix à la production plus élevés que dans les pays voisins. D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les aides versées à l'agriculture suisse sous forme d'amélioration du produit de l'activité (aides prélevées sur le budget de l'État et protection douanière) se sont chiffrées en 2020 à 6,5 milliards de francs.⁵⁷

Le fait que la production suisse soit soumise à de plus hautes exigences alourdit les charges, d'une part ; d'autre part, il offre des avantages économiques au secteur agroalimentaire suisse. Les standards de production élevés constituent le point de départ d'une stratégie de haute valeur ajoutée permettant d'obtenir de meilleurs prix sur le marché grâce à une valorisation des standards suisses. D'après un sondage, le consommateur est prêt à dépenser plus pour un produit suisse, parce qu'il est convaincu d'acheter un produit répondant à des normes de production plus sévères. Plus de 80 % des personnes interrogées déclarent même qu'en Suisse, les denrées alimentaires sont produites suivant des normes plus rigoureuses qu'à l'étranger.⁵⁸ Et 60 % des personnes interrogées sont prêtes à payer deux fois plus pour des denrées telles que les pommes, le lait, la viande et les œufs, si elles sont produites en Suisse.⁵⁹ Même si le comportement d'achat peut différer de la disposition à payer exprimée dans les sondages, les labels de qualité tels que « Suisse garantie » reposent sur cette stratégie de différenciation. En outre, le respect de normes de production plus sévères justifie au moins en partie la volonté, affirmée par le contribuable suisse, de soutenir résolument l'agriculture nationale.

Engagement de la Suisse en faveur de l'importation de marchandises produites de manière durable

Si les exigences de production ne sont pas harmonisées entre la Suisse et ses partenaires commerciaux, comme c'est le cas avec l'UE dans de nombreux domaines, les produits importés

⁵⁵ Karl H. et Noleppa S. (2017) Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft, Berlin.

⁵⁶ BAKBASEL (2014) Landwirtschaft – Beschaffungsseite, Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen. Bâle, sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Berne.

⁵⁷ OCDE (2020) Suivi et évaluation 2020 : Estimation du soutien aux producteurs

⁵⁸ DemoSCOPE Research & Marketing (2007) Herkunft von Landwirtschaftsprodukten. Sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Berne.

⁵⁹ OFAG (2007) Importance de l'origine des produits agricoles 2007. Office fédéral de l'agriculture, Berne.

peuvent être soumis à d'autres exigences de production. En ce qui concerne l'étiquetage des méthodes de production, le Parlement a décidé, dans le cadre de la motion 20.4267⁶⁰ de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E), d'imposer une obligation de déclaration pour les denrées alimentaires importées qui ont été produites avec des méthodes de production interdites en Suisse. Le Conseil fédéral élaborera un projet de loi dans ce sens d'ici l'été 2023.

L'existence de normes reconnues au niveau international est une condition importante pour la mise en place d'autres mesures de politique commerciale visant à réguler le commerce de produits ayant une empreinte écologique importante. Outre l'application efficace de ces normes, la Suisse encourage le développement de normes de durabilité reconnues au niveau mondial qui soient socialement acceptables et respectueuses de l'environnement et du bien-être des animaux dans le cadre de la chaîne de création de valeur. À cette fin, la Suisse participe notamment aux travaux sur ce thème dans le cadre de l'« International Trade Center », de l'« International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance » et de la Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

Au niveau plurilatéral, la Suisse s'engage en outre en faveur d'une amélioration des conditions-cadres pour le commerce de produits et de services certifiés sur le plan environnemental. Ainsi, la Suisse élabore activement avec cinq autres États, dans le cadre des négociations sur un accord sur le changement climatique, le commerce et la durabilité (ACCTS), des principes directeurs volontaires qui amélioreront la qualité et la comparabilité des labels relatifs à l'impact environnemental des produits et des services.

Dans le cadre des accords commerciaux préférentiels, la Suisse prévoit l'intégration de dispositions complètes et contraignantes du point de vue du droit international sur le commerce et le développement durable. Depuis 2019, la version révisée du chapitre modèle portant sur ce thème comprend également un article sur le commerce et les systèmes agricoles et alimentaires durables. Celui-ci prévoit l'instauration d'un dialogue bilatéral sur les bonnes pratiques en matière de systèmes agricoles et alimentaires durables, dans le cadre duquel les parties s'engagent à rendre compte régulièrement des progrès réalisés.

En outre, le Conseil fédéral examine au cas par cas la possibilité de lier, dans le cadre d'accords de libre-échange, certaines concessions à des critères de durabilité, notamment en ce qui concerne les méthodes de production. C'est le cas pour des produits particulièrement problématiques du point de vue de la durabilité, comme l'huile de palme dans l'accord de partenariat économique avec l'Indonésie. L'existence de systèmes de certification de la durabilité crédibles et établis au niveau international est une condition essentielle à la mise en œuvre pratique et efficace d'un lien entre les concessions tarifaires et les normes de durabilité.

Dans le cadre de la coopération économique au développement, la Suisse fournit en outre une assistance technique à certains pays partenaires afin de rendre la production plus durable et de promouvoir de manière ciblée le commerce agricole durable.

Bilan

Les conclusions de l'examen de la situation montrent que les exigences légales élevées en matière de production dans l'agriculture suisse sont compensées par des mesures de soutien de l'État telles que les paiements directs ou la protection douanière, et que la politique agricole tient ainsi indirectement compte des dépenses plus élevées dues aux différentes réglementations de la production, à un contexte général de coûts plus élevés, mais aussi aux difficultés de production. En cas de nouvelles modifications importantes de la protection douanière, par exemple dans le cadre d'accords commerciaux multilatéraux, il peut y avoir un déséquilibre entre les avantages concurrentiels (protection douanière, subventions, etc.) et les inconvénients (exigences légales élevées en matière de production, environnement de coûts élevé, etc.). Afin d'évaluer dans quelle mesure il sera nécessaire d'agir pour atténuer les effets d'une adaptation de la protection douanière dans le cadre de futurs accords

⁶⁰ CSEC-E (2020) Motion 20.4267 Déclaration des méthodes de production interdites en Suisse.

commerciaux, il faudra attendre la conclusion d'accords concrets et la détermination de leur calendrier de mise en œuvre. À cet égard, le Parlement a décidé de légiférer dans le domaine de l'indication des méthodes de production en adoptant la motion 20.4267 déposée par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE, motion qui vise à ce que les méthodes de production interdites en Suisse soient déclarées sur les denrées alimentaires importées. Le Conseil fédéral déposera un projet de loi dans ce sens d'ici à l'été 2023. Le Conseil fédéral s'engage par ailleurs au niveau international, à différents échelons et à l'aide de différents instruments, en faveur d'un commerce agricole durable et de l'importation de marchandises produites de manière durable. Dans ce contexte, le Conseil fédéral examine aussi au cas par cas la possibilité de lier à des critères de durabilité des concessions particulières pour des produits particulièrement problématiques du point de vue de la durabilité, dans le cadre d'accords de libre-échange préférentiels. L'existence de systèmes de certification de la durabilité crédibles et établis au niveau international est un facteur décisif pour une mise en œuvre pratique et efficace des conditions visées. Cet engagement fait partie intégrante du travail que réalise la Suisse pour réduire l'empreinte écologique de la production agricole en Suisse et dans le monde.

2.7 Vente directe et circuits de distribution courts

Le postulat 21.3015 demande que soit analysée la question de la promotion et du soutien de la vente directe et des circuits [de distribution] courts.

Développement : La vente directe et les circuits [de distribution] courts font partie d'une tendance de consommation en développement. Le volume de revenu est encore marginal par rapport au commerce de détail et à la restauration, mais [la vente directe comme les circuits de distribution courts] permettent de mettre en avant cette valeur ajoutée qu'on attend de l'agriculture suisse et que la politique agricole mentionne souvent. Cela renforce le lien entre consommateurs et producteurs, augmente la responsabilité du producteur et la prise de conscience du consommateur sur la valeur de la production d'aliments.

Importance de la vente directe

La part des recettes de l'agriculture provenant de la vente directe se situe entre 5 et 10 % d'après les estimations, et le nombre des exploitations actives dans ce type de vente est passé de 12 % en 2010 à plus d'un quart (26 %) en 2020. Pour près de 60 % des exploitations écoulant leur production de cette façon, le produit de la vente directe peut atteindre 10 % du chiffre d'affaires.⁶¹ Précisons que la vente directe à la ferme recouvre différentes formes de vente : vente sur les marchés où les agriculteurs se rendent chaque semaine, vente dans le magasin à la ferme, ou livraison à domicile par la Poste ou par le producteur lui-même, ou encore vente en ligne. Les circuits de distribution courts permettent au consommateur de recevoir des produits régionaux de la façon la plus directe possible. Ils offrent au producteur une diversification et un moyen de créer une valeur supplémentaire. Par ailleurs, le contact direct favorise la compréhension et la confiance mutuelles entre producteur et consommateur. Il permet aussi au vendeur de réagir avec inventivité et souplesse aux attentes de l'acheteur, tout en établissant une relation entre production et consommation. Pour le consommateur, les avantages de la vente directe se nomment traçabilité des produits, connaissance des modes de production, particularité des produits, diversité et caractère régional des productions, transparence des marges, saisonnalité, authenticité de produits peu transformés et faible consommation de carburant pour les transports. Les circuits de distribution courts constituent non seulement une approche possible pour rendre plus durables les systèmes alimentaires des villes, mais encore, de plus en plus, un moyen de maintenir les chaînes d'approvisionnement dans les régions rurales⁶². D'ailleurs, la pandémie de COVID-19 a eu des répercussions sur les habitudes d'achat des consommateurs, lesquels accordent plus d'attention au fait que ces denrées soient produites en

⁶¹ OFS (2020) Recensement fédéral des entreprises agricoles 2020 : recensement supplémentaire. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁶² Thünen-Institut (2021) Dynamik der Nahversorgung in ländlichen Räumen verstehen und gestalten. Braunschweig.

Suisse, dans leur région et qu'elles soient saines ; ces personnes déclarent aussi avoir constitué de plus grandes réserves de nourriture.⁶³ Reste à savoir si ces effets de la pandémie dureront.

Promotion de la vente directe et autres aides publiques

La Confédération s'attache à promouvoir la vente à la ferme et la distribution des produits agricoles dans leur région grâce aux instruments de politique agricole que sont les améliorations structurelles et la promotion des ventes. Elle propose aux exploitations agricoles des prêts sans intérêt à des fins de diversification des activités. Elle leur accorde aussi, dans la région de montagne, des aides à la création d'équipements de transformation, d'entrepôt ou de vente de produits régionaux (la PA22+ prévoit que ces aides soient étendues à la région de plaine) ; en finançant des projets de développement régional, elle favorise la création de valeur dans l'agriculture et la coopération dans les régions. Les projets de vente directe ou de création de circuits de distribution courts peuvent aussi recevoir l'aide prévue par l'Ordonnance sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agroalimentaire (OQuaDu) ou un soutien sous la forme d'un projet de vulgarisation agricole, pour autant que le projet concerné se caractérise par une approche novatrice du problème. La Confédération soutient également, grâce à la promotion de la qualité et des ventes, la création d'un portail internet national dédié à la vente directe et à divers projets dans ce domaine, ainsi que les campagnes de communication destinées à promouvoir les produits régionaux.

Il existe, à l'intention des agriculteurs, une documentation aussi abondante qu'utile ainsi que des informations relatives à la vente directe. Ces documents et informations, auxquels s'ajoutent des cours, sont disponibles auprès d'organismes tels que l'Union suisse des paysans, Bio Suisse, Agridea, les écoles d'agriculture et les services cantonaux de vulgarisation agricole. Ces derniers jouent un rôle de premier plan pour soutenir les projets locaux de vente directe ou de circuits de distribution courts. Le conseil en économie domestique est à cet égard un précieux formateur auxiliaire, étant donné que les agricultrices sont souvent en première ligne pour générer un revenu d'appoint par la vente directe.

Bilan

La vente directe et le raccourcissement des circuits de distribution ont le vent en poupe. La vente directe est une activité porteuse, bien que le chiffre d'affaires réalisé par ce moyen soit encore relativement modeste. En effet, elle resserre le lien entre le consommateur et le producteur, favorise la compréhension et la confiance réciproques tout en attirant l'attention du consommateur sur l'importance de la production de denrées alimentaires. Aujourd'hui déjà, la Confédération dispose de différents instruments de politique agricole pour promouvoir la vente directe et la commercialisation des denrées dans leur région de production. Plusieurs organisations proposent des informations et une documentation complète sur le sujet. La législation permet de soutenir et promouvoir les activités dans ce domaine, de poursuivre ces activités et de les développer ; les conditions sont réunies pour le faire. Précisons qu'outre la vente directe proprement dite, l'organisation de la logistique destinée à la restauration hors domicile est appelée à se développer ; cela concerne par exemple les entreprises de la restauration collective, les plates-formes et les réseaux de distribution, ou encore les solutions logistiques. Il s'agit d'optimiser les instruments dans ces domaines-là. Il s'agit aussi de faire en sorte que les instruments de promotion existants soient plus utilisés par les collectivités concernées.

⁶³ DemoSCOPE Research & Marketing (2021) Importance de l'origine des produits agricoles. Sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Berne.

2.8 Réduction du gaspillage des aliments

Le postulat 21.3015 demande que l'on étudie des mesures visant à diminuer le gaspillage des aliments (par exemple celles qui seraient prises pour faire obstacle à une standardisation excessive des fruits et des légumes).

Développement : L'article 104a, lettre e, Cst. indique que la Confédération, en vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, crée des conditions pour une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources. Sachant que le gaspillage alimentaire représente un tiers des denrées produites, cela signifie que l'impact énergétique, financier et environnemental est donc un tiers plus grand que nécessaire, rien que par le gaspillage.

Quelque 2,8 millions de tonnes d'aliments sont gaspillés chaque année du seul fait de la consommation en Suisse. Ce gaspillage, qui peut être évité, touche tous les maillons de la chaîne de valeur, dans notre pays comme à l'étranger ; il se chiffre à 330 kg de denrées alimentaires par personne et par an et représente 25 % de la pollution causée par la consommation suisse. La moitié (52 %) de cette pollution par le gaspillage des aliments est imputable à la consommation des ménages et à la restauration. À cet égard, les denrées les plus dommageables pour l'environnement par kilogramme gaspillé sont la viande, le grain de café, la fève de cacao, le beurre, les œufs et les produits importés par avion, ainsi que les huiles et les graisses, le poisson et le fromage. Le gaspillage des fruits, des légumes et des pommes de terre, de même que celui des pains et des produits de boulangerie, quoique moins polluants par kilogramme, portent aussi atteinte à l'environnement, car ces denrées sont jetées en grandes quantités. Plus le produit est transformé et plus il est transporté sur de longues distances, plus la pollution est importante, puisque ces opérations sont consommatrices de ressources et productrices d'émissions polluantes.⁶⁴

La Suisse participe au programme de développement durable à l'horizon 2030, défini par l'ONU ; elle en poursuit notamment l'objectif 12.3. Elle est par conséquent tenue, d'ici à 2030, de diviser par deux le gaspillage des aliments à l'échelon du commerce de détail et à celui du consommateur, et de réduire les pertes qui en résultent dans les filières de production et les canaux de distribution. Le plan d'action contre le gaspillage des aliments⁶⁵, adopté par le Conseil fédéral le 6 avril 2022 suite au postulat Chevalley (18.3829), cadre avec la Stratégie de développement durable 2030 ; il vise à diviser par deux entre 2017 et 2030 les pertes évitables de denrées alimentaires, d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur.

La réalisation de la première phase du plan, qui s'étend de 2022 à 2025, dépendra de l'action volontaire et responsable du commerce, de la restauration, de l'industrie agroalimentaire et de l'agriculture. Cette action s'appuie sur une convention interprofessionnelle prévoyant des réductions par paliers. Elle pourra inclure des mesures relevant des pratiques en usage dans le commerce, qui consisteront par exemple à agir sur les normes en vigueur. Un bilan intermédiaire sera établi en 2025. Si nécessaire, la réalisation du plan entrera dans une seconde phase (2026 – 2030) comportant des mesures plus contraignantes. Celles-ci pourront consister par exemple à obliger les entreprises à rendre des comptes dans le domaine ou à fixer pour chaque branche un taux de pertes maximales dans la production de denrées alimentaires, un taux qui serait inscrit dans la réglementation sur l'environnement.

Bilan

Réduire le gaspillage des aliments est capital pour diminuer l'empreinte écologique de l'alimentation humaine et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de l'agriculture. L'initiative parlementaire 19.475 ne prévoit aucune mesure spécifique dans ce domaine. En revanche, le plafonnement des cheptels dans les exploitations, tel qu'il évoluera grâce à la PA22+, devrait permettre de mieux valoriser les pertes ainsi que les sous-produits de l'activité dans l'industrie laitière et agroali-

⁶⁴ Beretta, C., & Hellweg, S. (2019) Lebensmittelverluste in der Schweiz : Umweltbelastung und Vermeidungspotenzial. Zurich, sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Berne.

⁶⁵ Conseil fédéral (2022) Plan d'action contre le gaspillage alimentaire. Berne.

Rapport en réponse aux postulats 20.3931 et 21.3015

mentaire. Mais la PA22+ ne contribuera que de façon marginale à diviser par deux les pertes de denrées alimentaires sur toute la chaîne de valeur d'ici à 2030, comme le prévoit la Stratégie de développement durable. Le Conseil fédéral a cependant indiqué, dans son plan d'action contre le gaspillage des aliments, la voie à suivre pour atteindre cet objectif.

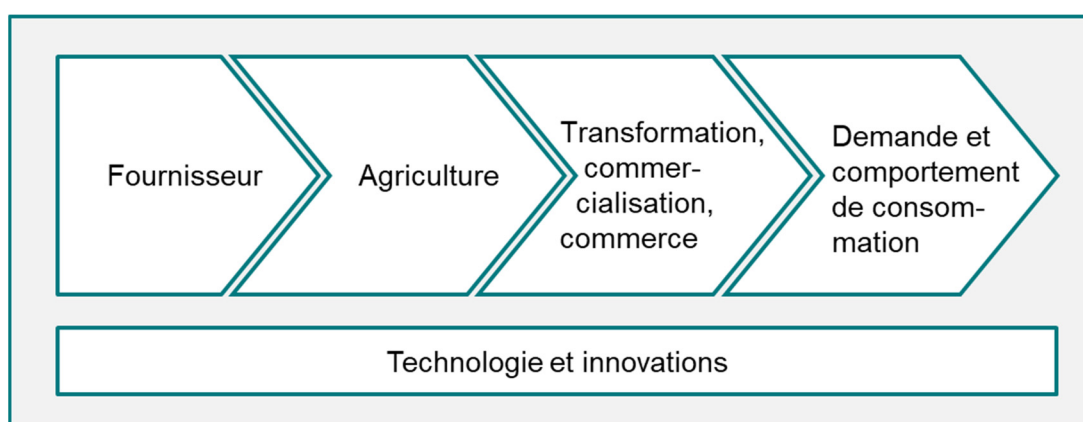
3 Partie B : Stratégie à long terme pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire

3.1 Analyse de la situation actuelle

À l'échelle mondiale, le défi pour les systèmes alimentaires est triple : il s'agit d'assurer la sécurité alimentaire d'une population croissante, de garantir les moyens de subsistance de millions d'agriculteurs et d'actifs du secteur alimentaire et de réaliser l'indispensable transformation vers plus de durabilité tant au niveau de la production que de la consommation.

La partie A a traité de manière approfondie les thèmes des huit mandats d'examen. En complément, le présent chapitre 3 examine des aspects de l'évolution du système alimentaire suisse qui sont importants pour l'orientation à long terme de la politique agricole, mais qui ne faisaient pas partie des mandats d'examen. L'analyse suit les différents échelons de la chaîne de création de valeur, de la production agricole à la consommation (cf. figure 11) :

Figure 11 : thèmes traités dans l'analyse de la situation



3.1.1 Agriculture

Production, structures et création de valeur

La production nationale de denrées alimentaires a légèrement augmenté au cours des vingt dernières années. Malgré la croissance de plus d'un cinquième de la population (cf. ch. 2.1), le taux brut d'auto-suffisance est dans l'ensemble resté stable. Si les exploitations ont vu leur nombre diminuer en moyenne de 1,7 % par an de 2001 à 2020, pour atteindre le chiffre de 49 360 ; leur taille moyenne est, quant à elle, passée de 16 à 21 hectares. L'exploitation familiale est un modèle dominant dans l'agriculture suisse, qui présente par ailleurs une structure diversifiée. En 2020, 71 % des exploitations étaient dirigées à titre principal et 29 % à titre accessoire. Le nombre d'exploitations à temps plein a en moyenne reculé annuellement de 1,7 % par an au cours des vingt dernières années et celui des exploitations à temps partiel, de 1,8 % par an. Le pourcentage d'exploitations bio a fait un bond pendant cette période, passant de 8 à 15 %. La production totale de l'agriculture suisse (horticulture comprise) s'est chiffrée en 2020 à quelque 11 milliards de francs. À cet égard, 50 % de la valeur de production provenaient de la production animale et 37 % de la production végétale. Un nombre croissant d'exploitations agricoles cherchent, par la diversification, des moyens d'accroître la valeur ajoutée à la ferme. Si, en 2010, 7084 exploitations déclaraient vendre directement leurs produits à la ferme, ce chiffre était déjà passé à 12 676 (+79 %) en 2020. Pas moins de 6855 familles paysannes transforment aussi leurs matières premières à la ferme.⁶⁶ La part de la vente directe représente, selon les estimations, environ 5 % à 10 % du marché global.⁶⁷ La part des prestations agricoles et des activités accessoires non agricoles dans la valeur de production a enregistré une hausse, passant de 5 %

⁶⁶ OFS (2020) Recensement fédéral des entreprises agricoles 2020 : recensement supplémentaire. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁶⁷ Union suisse des paysans (2021) Vente directe. Consulté sur <https://www.sbv-usp.ch/fr/etiquettes/vente-directe/>

en 1985 à 13 % en 2020. En 2019/2021, l'agriculture suisse a généré une valeur ajoutée brute de 4,3 milliards de francs (-1,5 % par rapport à 2000/2002, à prix courants).⁶⁸ La productivité du travail par unité de travail annuel a augmenté de 32 % (indexé sur le renchérissement) entre 2000/2002 et 2019/2021.

Prestations d'intérêt général et écologie

En 2020, l'agriculture suisse utilisait 1,04 million d'hectares de surface agricole utile (SAU). De 2001 à 2020, cette surface a diminué de 27 100 ha, notamment en raison de l'urbanisation croissante dans les zones favorables à l'agriculture et de l'avancée de la forêt dans les zones de montagne les plus élevées.⁶⁹ L'avancée de la forêt entraîne également un recul des surfaces d'estivage. En 2020, 19 % de la SAU étaient utilisés comme surfaces de promotion de la biodiversité (SPB). Bien que 43 % de ces surfaces présentent une qualité biologique élevée et que 78 % soient en réseau, le monitoring de la biodiversité continue d'indiquer une tendance à la baisse. Les zones rurales marquées par les activités agricoles présentent aujourd'hui une structure diversifiée et servent aussi de zones de loisirs pour la population. L'agriculture a un impact écologique déterminant à différents égards, d'une part en raison de la forte proportion de surfaces qu'elle utilise par rapport à la surface totale et, d'autre part, car les effets environnementaux de ses activités se répercutent au-delà des terrains exploités. Selon les situations, la résilience des écosystèmes est compromise et les OEA ne sont pas encore atteints dans bon nombre de domaines.⁷⁰ Si des progrès ont été obtenus en matière de pertes d'éléments fertilisants – les excédents d'azote ont ainsi diminué de 5,5 % entre 2000/02 et 2017/19⁷¹ –, les apports dans les écosystèmes sensibles restent trop élevés (cf. ch. 2.3). Le constat est semblable pour les émissions de GES : sur les 46,6 millions de tonnes d'équivalent CO₂ (eq CO₂) émises en Suisse en 2018, 7,3 millions ou environ 16 % provenaient de l'agriculture.⁷² À noter que ces chiffres ne comprennent pas les émissions liées à la production des intrants importés (cultures fourragères, cultures de semences, extraction de matières premières et fabrication des engrais minéraux, extraction de tourbe pour les substrats de cultures). Entre 2000 et 2018, les émissions dues à l'agriculture, qui s'élevaient alors à 7,8 millions de tonnes eq CO₂, ont diminué pour s'établir à 7,3 millions de tonnes ; les émissions de GES se situent ainsi à 13 % au-dessous de la valeur enregistrée en 1990.

Production végétale

De 2001 à 2020, la superficie des terres ouvertes a diminué de 5 % pour atteindre 274 500 hectares, tandis que celle des prairies temporaires a augmenté de 6 % et s'élève désormais à 125 400 hectares.⁷³ La surface dédiée à la culture de céréales panifiables a baissé de 18 % au cours de la même période, passant ainsi à 77 600 hectares, et celle des céréales fourragères de 24 % pour s'établir à 64 600 hectares. En 2020, 149 500 hectares ou 37 % de l'ensemble des terres ouvertes affectées aux cultures destinées à l'alimentation humaine (céréales panifiables, pommes de terre, betteraves sucrières, oléagineux, légumes, etc.) ont été cultivés. Et 115 400 hectares ou 29 % des terres arables ont servi à la production d'aliments pour animaux (céréales, maïs et betteraves fourragères, aliments protéiques, etc.), en complément des prairies temporaires (125 400 ha). Les surfaces restantes ont été utilisées à d'autres fins (jachères vertes ou florales, etc.). Les cultures spéciales ont connu des évolutions différentes pendant les vingt dernières années ; les terres affectées à la viticulture sont restées stables (+0 %) et celles affectées à l'arboriculture se sont amenuisées (-11 %), tandis que la surface réservée aux cultures maraîchères de plein champ a enregistré une hausse de 45 %, passant à 12 130 hectares.⁷⁴ 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 ce qui peut entraîner une érosion du sol et des pertes du carbone enfoui dans le sol. Une part déterminante des légumes cultivés en

⁶⁸ OFS (2021) Comptes économiques de l'agriculture (CEA). Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁶⁹ OFS (2021) Statistique de la superficie (AREA). Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁷⁰ Conseil fédéral (2016) Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 9 décembre 2016, Berne.

⁷¹ Rapport agricole (2021) Indicateurs agro-environnementaux (IAE). Office fédéral de l'agriculture, Berne.

⁷² OFEV (2020) Inventaire des gaz à effet de serre. Office fédéral de l'environnement, Berne.

⁷³ OFS (2021) Relevé des structures agricoles. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁷⁴ OFS (2021) Relevé des structures agricoles. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

Suisse provient en outre de sols organiques dont l'exploitation agricole est menacée à long terme en raison du tassement de la tourbe et des pertes d'humus. En outre, l'utilisation de machines lourdes lorsque le sol est détrempe entraîne un compactage du sol, ce qui nuit à la fertilité des terres.⁷⁵ De même, l'apport de substances nocives (p. ex. métaux lourds) altère la qualité du sol. Le volume des ventes de PPh a régressé de 10 % entre 2010 et 2020. Durant cette période, les quantités vendues de PPh autorisés uniquement dans l'agriculture conventionnelle ont reculé de 29 %. La part des substances actives qui sont aussi admises dans l'agriculture biologique a augmenté de 48 %.⁷⁶

Encadré 3 : protection douanière

La protection douanière est la mesure de politique agricole la plus importante en termes de soutien, après les paiements directs. Au cours des dernières années, la protection douanière a fait l'objet d'évaluations à plusieurs reprises.⁷⁷ Ces dernières portaient, d'une part, sur la pertinence de la protection douanière et sa contribution à la réalisation des objectifs visés à l'art. 104 Cst. et ont été consolidées par une expertise indépendante. D'autre part, elles analysaient l'efficacité et l'efficacé des contingents tarifaires. Les résultats montrent que la protection douanière permet une stabilité des prix à un niveau élevé, ce qui a pour effet de soutenir la production agricole, le chiffre d'affaires (p. ex. viande, légumes, céréales panifiables) et les revenus agricoles. Aujourd'hui, près de 40 % de la valeur de la production de l'agriculture suisse sont tributaires de la protection douanière. Une partie substantielle de la création de valeur agricole est donc réalisée grâce aux mesures de protection douanière. Il ne s'agit pas ici de création de valeur dans l'acception classique du terme où une valeur ajoutée est apportée aux consommatrices et consommateurs, mais d'un transfert financier des consommatrices et consommateurs au profit de l'agriculture et des autres acteurs de la chaîne agroalimentaire. En abritant les producteurs de la pression concurrentielle, la protection douanière entrave l'évolution vers une agriculture productive plus concurrentielle et plus entrepreneuriale.

L'OCDE estime que jusqu'à 75 % de l'aide apportée dans l'agriculture pour soutenir les prix sur le marché – dans laquelle l'OCDE inclut notamment la protection douanière – ne finissent pas dans les poches des agricultrices et agriculteurs sous la forme de meilleurs revenus, mais sont captés par les secteurs en amont et en aval de la chaîne de création de valeur.⁷⁸ Le système actuel de la protection douanière engendre, par ailleurs, des lenteurs ou des incitations inopportunes et crée des rentes tout au long de la chaîne de création de valeur. Les prix à la consommation supérieurs à ceux pratiqués à l'étranger ne servent que partiellement à rétribuer les producteurs agricoles. Les grands écarts de prix par rapport aux pays étrangers favorisent par ailleurs le tourisme commercial, ce qui entraîne une perte de volume de marché et une déperdition de la création de valeur au profit des pays étrangers. Dans la branche alimentaire, la perte de chiffre d'affaires due au tourisme commercial s'élevait en 2017 à quelque 3,4 milliards de francs (+19 % par rapport à 2015).⁷⁹ En outre, les analyses montrent que le système des contingents tarifaires dans son ensemble est extrêmement complexe et représente une lourde charge administrative. Cibler la complexité du système de protection douanière constituerait sans aucun doute le bon angle d'attaque pour réformer ce dernier.⁸⁰

Le niveau de la protection douanière varie considérablement d'un produit à l'autre. Si la protection douanière est très élevée pour les produits d'origine animale, à l'exception du fromage (libre-échange avec l'UE depuis 2007), ainsi que pour les légumes, les fruits et les céréales panifiables, celle appliquée aux autres grandes cultures, par exemple aux oléagineux, aux pois protéagineux,

⁷⁵ Les sols fertiles remplissent une fonction de production, mais aussi d'habitat et de régulation.

⁷⁶ Rapport agricole (2020) Office fédéral de l'agriculture, Berne.

⁷⁷ Areté (2016) Policy evaluation of tariff rate quotas. Sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Berne ; OCDE (2017) Évaluation de la pertinence de la protection douanière pour l'agriculture suisse. Sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Berne ; DICE Consult (2019) Eine Bewertung der Rolle des Grenzschatzes auf die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz und ihre vorgelagerten Industrien. Sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Berne.

⁷⁸ OCDE (2003) Le revenu des ménages agricoles : problèmes et réponses, Éditions OCDE, Paris.

⁷⁹ Rudolph, Thomas ; Nagengast, Liane & Nitsch, Frauke (2018) Einkaufstourismus : Keine Entwarnung. Consulté sur [ali-menta_02_2018.indd \(unisg.ch\)](#)

⁸⁰ Widmer (2017) Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschatzes, Université de Zurich, Zurich.

aux céréales fourragères, et au vin est relativement faible. Ces différences dans la protection douanière sont en partie compensées par des mesures budgétaires de soutien du marché.

Production animale

En 2020, l'élevage comptait près de 1,5 million de bovins en Suisse (-4,6 % par rapport à 2000/2002).⁸¹ L'effectif était d'environ 1,3 million pour les porcs (-11,4 %), de 80 070 pour les chevaux (+26,9 %) et de 12,4 millions pour la volaille (+79,2 %). Converti en unités de gros bétail (UGB), ce chiffre correspond à une part de 5 % pour la volaille. Le total des UGB est resté stable, voire a légèrement diminué ces vingt dernières années dans toutes les catégories d'animaux. Malgré un recul du cheptel des vaches laitières, la production totale de lait est restée relativement stable grâce à des augmentations de la performance laitière (+1,3 % par an) et a avoisiné en 2020 les 3,8 millions de tonnes (-3 % par rapport à 2000/2002). La production de viande suisse a en revanche augmenté entre 2000 et 2020, pour passer de 297 064 à 332 965 tonnes (+12,1 %)⁸², celle de la volaille ayant enregistré la plus grande progression (+79,1 %). La production d'œufs a également nettement augmenté entre 2000/2002 et 2018/2020 (+47 %).⁸³ Les importations d'aliments pour animaux ont doublé au cours des deux dernières décennies, pour passer de presque 0,7 million (2000/2002) à 1,3 million de tonnes (2018/2020).⁸⁴ Les quantités d'antibiotiques vétérinaires vendues ont diminué de plus de la moitié ces dix dernières années.⁸⁵ La participation aux programmes de bien-être des animaux est en constante augmentation depuis leur lancement. En 2020, 78 % des animaux de rente ont bénéficié de sorties régulières en plein air (SRPA). À noter que 62 % des animaux de rente ont été élevés dans des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST).

3.1.2 Fournisseurs de consommations intermédiaires, transformation, distribution et commerce

En 2018 en Suisse, près de 11 % de la main-d'œuvre travaillaient dans la filière alimentaire.⁸⁶ En 2020, le secteur primaire participait à hauteur de 4,9 milliards de francs ou 0,7 % à la valeur ajoutée brute totale. Les pertes et les gaspillages au long de la chaîne alimentaire, depuis la production jusqu'au commerce (restauration incluse), sont actuellement estimées à 1,6 million de tonnes⁸⁷, la part revenant à l'agriculture se montant à environ un septième. En 2019, la balance commerciale agricole affichait un excédent d'importations de 2,7 milliards de francs (12,2 milliards de francs d'importations contre 9,5 milliards de francs d'exportations). Le commerce agricole connaît depuis plusieurs années une forte croissance. Les importations ont ainsi progressé de 8,1 milliards de francs en 2000 à 12,2 milliards de francs en 2019 (+ 50 %), tandis que durant la même période les exportations ont même fait un bond de 3,5 à 9,5 milliards de francs, soit une augmentation de 170 %. Les produits les plus exportés sont les denrées d'agrément (dont le café, le cacao et la confiserie), les boissons et les préparations alimentaires.⁸⁸

Le marché suisse des produits agricoles et alimentaires est caractérisé par de fortes concentrations et des asymétries tant dans les secteurs en amont qu'en aval de la chaîne. S'agissant de la fourniture des moyens de production et de la prise en charge des matières premières agricoles, un acteur unique, organisé en coopérative, domine le marché. Dans le commerce de détail, les deux plus grandes entreprises du secteur détiennent ensemble près de 70 % du marché, ce qui leur confère une position dominante en 2020.⁸⁹ Les trois entreprises susmentionnées jouent aussi un rôle prépondérant au premier échelon de transformation de l'industrie alimentaire.

⁸¹ OFS (2021) Relevé des structures agricoles. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁸² AgriStat (2021) Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation (SEE) Brugg

⁸³ Aviform, (2021) Aviculture en chiffres, Zollikofen

⁸⁴ OFDF (2021) Statistique du commerce extérieur. Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, Berne.

⁸⁵ OSAV (2017) Rapport sur les ventes d'antibiotiques en médecine vétérinaire en Suisse, Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, Berne.

⁸⁶ OFS, (2021) Agriculture et alimentation : statistique de poche, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁸⁷ Matière fraîche ; cf. www.bafu.admin.ch -> Thèmes -> Thème Déchets -> Guide des déchets -> Biodéchets -> Types de déchets -> Déchets alimentaires

⁸⁸ OFDF (2021) Statistique du commerce extérieur. Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, Berne.

⁸⁹ <https://de.statista.com> -> statistik-> daten -> studie -> 368538

De plus en plus de transformateurs et de commerces de détail se fixent des objectifs environnementaux ambitieux, qui se répercutent sur les échelons en amont. Parmi ces objectifs, mentionnons la réduction des GES, pour laquelle d'importants acteurs du secteur agroalimentaire suisse visent le zéro net à l'horizon 2050, avec des étapes intermédiaires définies. Cette évolution montre qu'à l'avenir, les exigences auxquelles l'agriculture devra répondre en matière environnementale seront de plus en plus déterminées par les partenaires des échelons commerciaux en aval.

3.1.3 Demande et comportements des consommateurs

La Suisse bénéficie d'une situation alimentaire enviable. La faim a pratiquement disparu, les denrées sont plus sûres et de plus longue conservation qu'autrefois, le choix et la quantité de produits disponibles dépassent les besoins. Un ménage moyen consacrait en 2019 environ 12 % de son budget à l'alimentation, soit près de 1100 francs par mois (y c. les repas au restaurant et les boissons non alcoolisées).⁹⁰ Les dépenses mensuelles s'élevaient en moyenne à 124 francs pour la viande, à 59 francs pour les fruits et à 76 francs pour les légumes. En 2020, les achats de produits alimentaires biologiques ont représenté une valeur de plus 3,8 milliards de francs, soit une part du marché de 10,8 %.⁹¹ Entre 2000 et 2020, les prix à la consommation ont globalement augmenté de 7,7 %⁹² (cf. Encadré 3). La production, la transformation, la distribution et la consommation des denrées alimentaires génèrent d'importants coûts externes à charge de la collectivité (principalement des coûts environnementaux et sanitaires).⁹³ La population suisse se nourrit de manière non équilibrée, consommant trop de sucre, de sel, d'alcool, de graisses animales et de viande, et pas assez de produits laitiers, de légumineuses, de fruits et de légumes. La consommation de produits à base de viande par habitant est trois fois supérieure aux recommandations⁹⁴, tandis que seulement deux portions de produits laitiers sont consommées au lieu des trois préconisées. Le chiffre d'affaires des succédanés de la viande est passé de 60 millions de francs en 2016 à 117 millions de francs en 2020, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 18 %.⁹⁵ La part de marché de ces produits est encore relativement faible, puisqu'elle ne représente que 2,3 % du total des produits carnés et des succédanés de la viande vendus dans le commerce de détail. Les ménages suisses sont responsables chaque année de près d'environ 778 000 tonnes de déchets alimentaires évitables (sur un total de 2,8 millions de tonnes). 25 % de l'impact environnemental de l'alimentation sont dus au gaspillage alimentaire.⁹⁶ L'empreinte GES des ménages attribuée à l'alimentation (sans les repas pris dans les restaurants) est de près de deux tonnes eq CO₂ par habitant ; au total, cela représente environ 15 millions de tonnes eq CO₂ ou 20 % des émissions totales des ménages, dont près des deux tiers sont générés à l'étranger.⁹⁷

⁹⁰ OFS (2021) Enquête sur le budget des ménages. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁹¹ Bio Suisse (2022) Agriculture biologique et marché bio. Consulté sur <https://www.bio-suisse.ch/fr/notre-association/portrait/le-bio-en-chiffres.html>

⁹² OFS (2020) Calculatrice de l'IPC. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

⁹³ Cf., par exemple, Guntern J. et al. (2020) Übermässige Stickstoff- und Phosphoreinträge schädigen Biodiversität, Wald und Gewässer. Swiss Academies Factsheet 15 (8) ; Conseil fédéral suisse (2016) Réponse du 17 août 2016 du Conseil fédéral à l'interpellation 16.3512 ; Sutton et al. (2011) European Nitrogen Assessment (ENA). Chapter 22. Costs and benefits of nitrogen in the environment ; Perotti A. (2020) Moving Towards a Sustainable Swiss Food System : An Estimation of the True Cost of Food in Switzerland and Implications for Stakeholders, EPF Zurich.

⁹⁴ DFI (2017) Stratégie suisse de nutrition 2017–2024. Département fédéral de l'intérieur, Berne.

⁹⁵ OFAG (2021) Rapport sur le marché des succédanés de la viande. Office fédéral de l'agriculture, Berne.

⁹⁶ Beretta, C., & Hellweg, S. (2019) Lebensmittelverluste in der Schweiz : Umweltbelastung und Vermeidungspotenzial. Zurich, sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement, Berne.

⁹⁷ OFS (2021) Comptabilité environnementale. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

Encadré 4 : efficacité calorique et efficacité protéique du système alimentaire

Le système alimentaire actuel peut être considéré comme inefficace quant à la valorisation des calories et à celle des protéines. Il ressort d'une analyse réalisée à l'échelle mondiale que sur trois unités de protéines produites, une seule parvient au consommateur.⁹⁸ Près des deux tiers des protéines produites sont perdues à la suite de la transformation de protéines végétales en protéines animales, mais aussi sous la forme de pertes alimentaires tout au long de la chaîne de valeur et au stade de la consommation.

L'efficacité de la valorisation des protéines est encore plus faible en Suisse. Seul un sixième des protéines produites se retrouve dans l'assiette du consommateur. Ce phénomène s'explique d'une part par le fait qu'en Suisse, la part de protéines issues de l'herbe est plus élevée qu'en comparaison mondiale. La raison en est qu'une grande partie de la SAU en Suisse ne peut être utilisée que comme prairie permanente. La valorisation du fourrage correspondant par les ruminants est pertinente. D'autre part, les Suisses consomment nettement plus de protéines animales (58 g par personne et par jour) que la moyenne mondiale (38 g). Les pertes consécutives à la transformation des protéines fourragères en protéines animales (lait, viande, œufs) jouent à cet égard un rôle particulièrement important.

Pour améliorer l'efficacité de la valorisation des calories et des protéines en Suisse et augmenter par là également le taux d'autosuffisance, il faudrait augmenter la part de protéine végétale dans l'alimentation et exploiter en conséquence une plus grande part de terres arables pour cultiver des denrées alimentaires d'origine végétale directement utilisables. Ces produits n'entraînent pas de pertes dues au processus de transformation, comme c'est le cas pour l'alimentation des animaux de rente. Les ruminants seraient principalement nourris avec des fourrages provenant des herbages permanents non labourables. On disposerait ainsi, pour l'alimentation humaine directe, de terres arables supplémentaires, qui servent aujourd'hui à la production d'aliments concentrés ou de maïs d'ensilage.

3.1.4 Innovation et technologie

La productivité du travail en agriculture a augmenté en moyenne de 1,7 % par an entre 2000/2002 et 2018/2020.⁹⁹ Cette évolution favorable montre qu'il a été tiré parti des avantages qu'offrent les avancées de la biotechnologie pour accroître l'efficacité (sélection animale et végétale ou technologies plus efficaces telles que les robots de traite). La recherche, la formation, la vulgarisation et les progrès techniques ont joué à cet égard un rôle primordial. Les fonds fédéraux affectés à ces domaines en agriculture ont été relevés et sont passés de 246 millions (2006) à 382 millions de francs (2020).¹⁰⁰ Dans l'ensemble, la Suisse ne fait pas partie aujourd'hui des régions dotées des start-up les plus performantes dans la chaîne de valeur agricole et agroalimentaire. En revanche, elle réunit les conditions nécessaires pour s'imposer dans ce domaine et ce, grâce à une capacité d'innover généralement excellente, à un secteur agroalimentaire fort, à 26 unités de recherche privées et à une recherche publique bien développée.¹⁰¹ Une étude réalisée par Agroscope¹⁰² a révélé que le taux d'adoption des technologies numériques des différentes branches de production agricoles était très hétérogène en Suisse et qu'il existait de grandes différences entre les divers types de technologies. Le Conseil fédéral a adopté en 2018 une version actualisée de la stratégie « Suisse numérique » pour qu'il soit possible de tirer systématiquement parti des atouts du numérique et pour que la Suisse puisse se positionner comme un pôle économique et scientifique innovant et moderne.¹⁰³ La même année, une charte sur la numérisation dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses a été signée, sous

⁹⁸ Berners-Lee et al. (2018) Current global food production is sufficient to meet human nutritional needs in 2050 provided there is radical societal adaptation. *Elem Sci Anth*, 6 : 52.

⁹⁹ OFS (2021) Comptes économiques de l'agriculture (CEA). Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

¹⁰⁰ D'après l'Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG), OCDE, 2020.

¹⁰¹ Accenture (2021) The Swiss FoodTech Ecosystem 2021. Consulté sur [The Swiss FoodTech Ecosystem, 2021](#)

¹⁰² Groher et al. (2020) Nutzung digitaler Technologien in der Schweizer Landwirtschaft. *Agrarforschung Schweiz*. 11 : 59–67, 2020.

¹⁰³ Cf. www.ofcom.admin.ch > Numérisation et internet > Suisse numérique

l'égide de l'OFAG, afin d'intensifier la coopération entre tous les acteurs concernés en vue de l'utilisation des données agricoles.

3.2 Futures conditions-cadre

Les prévisions sur l'évolution à long terme des conditions-cadre de l'agriculture sont par nature chargées d'incertitudes – moins en ce qui concerne la direction de cette évolution que son ampleur. Les scénarios disponibles les plus probables ont été pris pour base. Néanmoins, les événements perturbateurs ne peuvent être anticipés, alors même qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence majeure sur l'agriculture et le secteur agroalimentaire, du moins à court terme.

Population et prospérité

La population mondiale d'aujourd'hui 7,7 milliards passera à 9,7 milliards d'individus en 2050, avec un doublement de la population en Afrique subsaharienne.¹⁰⁴ Selon les estimations, la croissance économique mondiale progressera de 2,9 % par an jusqu'en 2030. C'est l'Asie qui enregistrera les plus forts taux de croissance. Pourtant, les États-Unis d'Amérique, l'Océanie et l'Europe continueront à présenter, et de loin, les revenus par habitant les plus élevés.¹⁰⁵

Si l'on prend un scénario moyen, la population suisse passera de 8,7 millions en 2020 à 10,4 millions en 2050.¹⁰⁶ Le rapport de dépendance des personnes âgées, soit le nombre de personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans, progressera, dans le même temps, de 31 à 47. Sur la base de ce scénario et en tablant sur la poursuite de l'évolution de la productivité du travail dans le passé, le produit intérieur brut augmentera de quelque 60 % au cours de la même période.¹⁰⁷ Le chiffre donné n'est pas un pronostic, mais une extrapolation de tendances. Le déploiement du potentiel de croissance dépend aussi étroitement de la stabilité des conditions-cadre géopolitiques et des écosystèmes. Concernant ces derniers, on peut s'attendre à ce qu'ils deviennent plus instables (cf. infra).

Évolution de la demande et prix

L'accroissement global de la population et la hausse du revenu par habitant vont, selon toute vraisemblance, entraîner, dans les dix années à venir, une augmentation de 1,3 % par an de la demande mondiale en denrées alimentaires. La majeure partie de la demande supplémentaire va venir de pays à revenus faibles et moyens.

Dans les pays à hauts revenus, la demande en protéines animales ne progressera que légèrement au cours des dix années à venir, avec une hausse de 3 % par personne. Par ailleurs, on s'attend à ce que les consommateurs renoncent de plus en plus à la viande rouge pour la remplacer par de la volaille et des produits laitiers. En revanche, dans les pays à revenus moyens, la demande en protéines animales va croître de 11 % par personne au cours de la prochaine décennie, tandis qu'elle restera stable dans les pays à faibles revenus.¹⁰⁸

Pour répondre à une plus forte demande en denrées alimentaires, il faudra produire de manière plus efficiente avec les ressources existantes ou utiliser davantage de ressources. Sur la base des prévisions sur l'évolution des principaux facteurs d'influence, tels que l'augmentation de la productivité, la croissance de la population et des revenus ainsi que l'évolution des préférences des consommateurs, il semble que jusqu'en 2030, sur le marché mondial, l'offre parviendra à équilibrer la demande et les prix réels connaîtront même une légère baisse par rapport à ceux d'aujourd'hui.¹⁰⁹ Comme le montrent la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, outre les fluctuations des récoltes dues aux conditions météorologiques, les crises et les conflits armés peuvent à tout moment entraîner de forts écarts par rapport à cette tendance à plus long terme, et ce non seulement sur les marchés des produits

¹⁰⁴ Nations-Unies (2019) : World Population Prospects, New York.

¹⁰⁵ OCDE, FAO (2021) Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2021-2030, Éditions OCDE, Paris.

¹⁰⁶ Scénario de référence. OFS (2020) Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2020–2050. Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

¹⁰⁷ Scénario de référence. SECO (2021) : Scénarios de l'évolution du PIB suisse. Secrétariat d'État à l'économie, Berne.

¹⁰⁸ OCDE, FAO (2021), Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2021-2030, Éditions OCDE, Paris.

¹⁰⁹ OCDE, FAO (2021), Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2021-2030, Éditions OCDE, Paris.

agricoles, mais aussi sur ceux des consommations intermédiaires tels que les combustibles et carburants fossiles ou les engrais minéraux.

Régionalisation des chaînes de valeur internationales

Du fait de la mondialisation, l'économie suisse est de plus en plus intégrée dans les chaînes de valeur internationales. Cela vaut aussi, en partie, pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire. Les tensions géopolitiques croissantes, la tendance y associée à la formation de blocs régionaux autour de différents systèmes politiques, économiques et éthiques ainsi que le renforcement du protectionnisme pourraient nuire à la capacité de résilience des longues chaînes de valeur mondiales. En conséquence, on constate d'ores et déjà que certaines d'entre elles tendent à se régionaliser¹¹⁰.

Bases de production et changement climatique

À travers le monde, il y a, aujourd'hui déjà, une très forte exploitation des ressources naturelles nécessaires à la production de denrées alimentaires. La multiplicité croissante des possibilités d'utilisation et le changement climatique vont encore intensifier cette pression, notamment dans les domaines des sols, de l'eau et de la biodiversité.¹¹¹ Plus le changement climatique sera important, plus les événements extrêmes seront fréquents.¹¹²

Les scénarios climatiques concernant la Suisse laissent entrevoir une hausse des températures, une récurrence accrue des périodes de canicule, une plus grande sécheresse estivale et une fréquence plus élevée des épisodes de fortes précipitations.¹¹³ En outre, il faut s'attendre à de fortes disparités dans la disponibilité de l'eau au cours de l'année. S'il y a plus de précipitations sous forme de pluies en hiver, augmentant le débit des cours d'eau, ce débit sera probablement plus faible en été. Les réservoirs d'eau sous forme de neige et de glace s'amenuiseront.¹¹⁴ Il faut s'attendre à une augmentation de l'érosion et à une plus grande propagation des organismes nuisibles. Le réchauffement climatique libère en altitude des surfaces propres à la culture qui ont donc tendance à s'étendre, alors qu'elles diminuent durablement dans les zones situées plus bas. D'autre part, il en résulte des potentiels de production nouveaux ou améliorés, par exemple pour les plantes thermophiles.¹¹⁵

Aujourd'hui déjà, on observe d'une année à l'autre une variabilité élevée de températures et de précipitations qui entraîne des fluctuations dans les rendements agricoles des grandes cultures et des cultures fourragères. Il faut s'attendre à ce que ces fluctuations s'intensifient et influent de plus en plus non seulement sur les rendements, mais aussi sur la qualité de la récolte.¹¹⁶

En plus des effets locaux directs du réchauffement climatique, le système alimentaire suisse sera confronté à des effets indirects. Tant les importations de denrées alimentaires que les consommations intermédiaires importées sont concernées. Les conséquences du réchauffement climatique varient d'une région à l'autre. Partenaires commerciaux importants de la Suisse, les pays européens sont actuellement considérés comme relativement résilients à cet égard, alors que parmi les principaux pays importateurs de la Suisse figurent aussi des pays qui sont, aujourd'hui déjà, vulnérables, comme l'Inde (riz) ou le Ghana (cacao). Des pertes de récoltes plus fréquentes dans d'importants pays exportateurs, dues au changement climatique, peuvent entraîner des difficultés d'approvisionnement temporaires, provoquer de fortes fluctuations de prix et fragiliser la sécurité de la planification.¹¹⁷

¹¹⁰ Conseil fédéral (2021) Stratégie de la politique économique extérieure, Berne.

¹¹¹ FAO (2018) The future of food and agriculture – Alternative pathways to 2050. Résumé. Rome.

¹¹² GIEC (2018) Résumé à l'intention des décideurs. Dans : Réchauffement planétaire de 1,5 °C. Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté.

¹¹³ NCCS (2018) CH2018 – Scénarios climatiques pour la Suisse. National Centre for Climate Services, Zurich.

¹¹⁴ OFEV (2021) Effets des changements climatiques sur les eaux suisses. Hydrologie, écologie et gestion des eaux. Office fédéral de l'environnement, Berne.

¹¹⁵ OFEV (2017) Risques et opportunités liés au climat. Une synthèse à l'échelle de la Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne.

¹¹⁶ Fischer et al. (2021) Increasing probability of record-shattering climate extremes. Nature Climate Change.

¹¹⁷ Infras et al. (2018) Auswirkungen des Klimawandels im Ausland – Risiken und Chance für die Schweiz, Zurich. Résumé en français de cette étude dans une publication intitulée « Effets des changements climatiques à l'étranger : risques et opportunités pour la Suisse ».

Innovation et technologie

Le progrès technologique va continuer à apporter des gains d'efficience à tous les niveaux de la chaîne de création de valeur. Une forte création de valeur et un système de connaissances et d'innovations effectif dans le domaine agroalimentaire sont les préalables permettant à l'industrie agroalimentaire suisse d'investir continuellement dans de nouvelles technologies et de maintenir, voire d'accroître, sa compétitivité au niveau international. De nouvelles technologies créent également de nouvelles offres. La viande cultivée en laboratoire ou les autres produits provenant de sources de protéines alternatives, ou encore les fruits (exotiques) et les légumes provenant d'une production indépendante du sol n'empiétant pas sur la surface agricole utile en sont des exemples. En fin de compte, les critères décisifs pour la diffusion à grande échelle des nouvelles technologies sont leur rentabilité, les conditions-cadre légales ainsi que leur acceptation par la société et les consommateurs.

En 2050, la transition numérique aura fortement progressé. Elle influera sur la production, la distribution et le comportement des consommateurs. Avec elle s'ouvrira la perspective d'une meilleure efficience du système alimentaire, qui se traduira par des effets positifs sur le développement durable de ce dernier, tant au niveau économique qu'écologique. Dans l'agriculture, la numérisation permet d'affiner les apports en fumure, en eau, en PPh ainsi qu'en aliments pour les animaux, d'automatiser les processus et d'entretenir un contact plus direct avec sa clientèle par le biais des plateformes numériques de commercialisation. Elle recèle également un grand potentiel d'optimisation pour la gestion des données, pour les instruments de la politique agricole et pour l'exécution de la politique agricole. Le déploiement systématique de la numérisation permet de réduire les charges administratives pour les paysannes et les paysans, les autorités et les autres acteurs. Par ailleurs, la numérisation représente une chance pour développer une agriculture axée sur la qualité et le développement durable dans la mesure où elle peut contribuer à accroître la transparence sur les méthodes de production et les caractéristiques des produits. La numérisation comporte aussi certains risques, dont la cybercriminalité, les problèmes liés à la protection des données, la dépendance croissante à un approvisionnement stable en électricité et à une connexion fiable aux réseaux de communication.

Parallèlement au progrès technologique et à la numérisation, certaines formes d'innovation sociale feront probablement aussi évoluer les conditions-cadres. Il est par exemple envisageable que les formes de coopération entre producteurs, mais aussi entre producteurs et consommateurs, à l'instar de l'agriculture contractuelle, vont se renforcer et s'étendre.

3.3 Projection Agriculture et secteur agroalimentaire suisses à l'horizon 2050**3.3.1 Contexte et prémisses**

La présente projection esquisse les grandes lignes de l'orientation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses à l'horizon 2050 pour que la transition vers un système alimentaire durable puisse être menée à bien et pour que les objectifs dans les domaines politiques connexes, en particulier ceux énoncés aux art. 104 et 104a Cst. puissent être atteints. Elle répond ainsi à la demande du Parlement, qui souhaitait que le rapport en réponse aux postulats ouvre à ces secteurs des perspectives à long terme. La projection sert de référence pour identifier la future nécessité d'agir (cf. ch. 3.4) et définir la stratégie à long terme (cf. ch. 3.5).

Les art. 104 et 104a Cst. sont déterminants pour la politique agricole. Ils sont le résultat des intenses débats sur la politique agricole des 25 dernières années. Le premier alinéa de l'art. 104 et l'art. 104a Cst. constituent donc la base de l'élaboration de la projection.

Tableau 2 : les articles constitutionnels déterminants pour la politique agricole

Art. 104, al. 1, Cst. « Agriculture »	Art. 104a Cst. « Sécurité alimentaire »
¹ La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement : a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population ; b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural ; c. à l'occupation décentralisée du territoire.	En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour : a. la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ; b. une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente ; c. une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché ; d. des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ; e. une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources.

La projection concrétise les dispositions constitutionnelles. Elle vise, d'une part, à définir des objectifs ambitieux pour le développement de l'agriculture et du secteur agroalimentaire et, d'autre part, à offrir aux acteurs de ces secteurs des perspectives positives. Fixé à l'année 2050, l'horizon temporel de la projection couvre une génération. Accomplir la transformation nécessaire dans ce laps de temps apparaît réaliste et réalisable.

La projection se veut aussi concrète que possible et cohérente par-delà les différents domaines thématiques. Le niveau d'ambition des objectifs est choisi de manière à ce qu'ils puissent être atteints simultanément et sans qu'il s'en suive un transfert d'effets négatifs à l'étranger. Cette démarche est compatible avec l'approche systémique de la filière agroalimentaire, largement reconnue au niveau international.¹¹⁸ Cette approche considère le système alimentaire dans sa globalité, tient compte des corrélations et des conflits d'intérêt entre les différents éléments du système et cherche à optimiser les résultats en faveur de la société dans les domaines de l'environnement, du social (y compris la santé) et de l'économie.¹¹⁹

Conformément aux deux articles constitutionnels mentionnés, la projection prend en considération également les conditions-cadre relevant du droit de l'environnement. Pour l'agriculture, les objectifs généraux de ce droit ont été concrétisés en la forme d'« Objectifs environnementaux pour l'agriculture » (OEA).¹²⁰ Contrairement à leur nom, il ne s'agit pas d'objectifs, mais d'exigences actuellement en vigueur (p. ex. les exigences relatives à la qualité des eaux souterraines ou des lacs utilisés comme eau potable). Ce ne sont toutefois pas les seuls agriculteurs qui sont responsables de leur respect, mais aussi les autorités qui doivent créer les conditions-cadre nécessaires et mettre en œuvre les mesures. Le rapport d'état 2016 du Conseil fédéral a révélé que les lacunes dans la réalisation des OEA étaient plus ou moins grandes suivant le domaine et qu'à ce jour aucun de ces objectifs n'avait été entièrement réalisé.¹²¹ Les OEA concernent explicitement uniquement l'agriculture.

D'autres objectifs et stratégies à long terme adoptés par le Conseil fédéral et le Parlement, les développements de la politique agricole dans l'UE ainsi que des réglementations et objectifs convenus au

¹¹⁸ OCDE (2021) Making Better Policies for Food Systems, OECD Publishing, Paris

¹¹⁹ SFSP (2020) Towards a Common Understanding of Sustainable Food Systems. Key approaches, concepts and terms.

¹²⁰ OFEV, OFAG (2016) Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Connaissance de l'environnement n° 1633. Office fédéral de l'environnement, Berne.

¹²¹ Conseil fédéral (2016) Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013, Berne.

niveau mondial, qui couvrent en partie le thème d'une alimentation saine, ont été pris en compte dans l'élaboration de la projection. Mentionnons en particulier :

- l'Accord sur le climat de Paris et son objectif 2°/1,5°, la Stratégie climatique à long terme 2050¹²², la Stratégie Climat pour l'agriculture ;
- l'Agenda onusien 2030 pour le développement durable, la Stratégie Développement durable 2030¹²³ ;
- la Convention sur la diversité biologique (CDB)¹²⁴ et les objectifs d'Aichi (qui doivent être renouvelés en 2022), la Stratégie Biodiversité Suisse et la Conception « Paysage suisse »¹²⁵ ;
- le Plan d'action Produits phytosanitaires avec l'objectif de réduction des risques selon l'art. 6b P-LAgr¹²⁶ ;
- la Stratégie Sol Suisse¹²⁷ ;
- la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (Stratégie MNT) 2017-2024 et la Stratégie suisse de nutrition 2017-2024¹²⁸ ;
- la Stratégie de la politique économique extérieure¹²⁹ avec les trois objectifs système réglementaire international, accès aux marchés extérieurs et relations économiques durables ;
- la Farm to Fork strategy de l'UE¹³⁰.

La transition vers des systèmes alimentaires durables en Suisse et à l'étranger est un thème prioritaire de la Stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030) du Conseil fédéral. Pour la réaliser, le Conseil fédéral s'est fixé les quatre objectifs suivants à l'horizon 2030 :

- la proportion de la population qui se nourrit sainement, de manière équilibrée et durable, conformément aux recommandations de la pyramide alimentaire suisse augmente pour atteindre un tiers ;
- le gaspillage évitable de denrées alimentaires par habitant diminue de moitié par rapport à 2017 ;
- l'empreinte de GES de la demande finale en denrées alimentaires – calculée par personne sur la base de la comptabilité environnementale – recule d'un quart par rapport à 2020 ;
- la proportion d'exploitations agricoles qui produisent de manière particulièrement respectueuse de l'environnement et des animaux en recourant à des programmes spécifiques de développement durable, que ceux-ci soient privés ou de droit public, augmente d'un tiers par rapport à 2020.

La projection s'inspire des objectifs de la SDD 2030 et formule des objectifs pour 2050 qui sont en concordance avec ceux-ci.

¹²² Conseil fédéral (2021) Stratégie climatique à long terme de la Suisse, Berne.

¹²³ Conseil fédéral (2021) Stratégie pour le développement durable 2030, Berne. Selon la SDD 2030, le Conseil fédéral conçoit le développement durable comme suit : « un développement durable rend possible la satisfaction des besoins essentiels de toutes les personnes et assure une bonne qualité de vie partout dans le monde, aujourd'hui et à l'avenir. Il prend en considération les trois dimensions – responsabilité écologique, solidarité sociale et efficacité économique – de manière équivalente, équilibrée et intégrée, tout en tenant compte des limites de capacité des écosystèmes mondiaux. Dans ce contexte, l'Agenda 2030 pour le développement durable (Agenda 2030), les principes sur lesquels ce dernier repose, ainsi que ses 17 objectifs de développement durable (ODD) constituent le cadre de référence ».

¹²⁴ www.cbd.int

¹²⁵ OFEV (2012) Stratégie Biodiversité Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne ; OFEV (2020) Conception « Paysage Suisse ». Office fédéral de l'environnement, Berne.

¹²⁶ Conseil national (2020) Dépliant selon décision du CN du 10 décembre 2020 https://www.parlament.ch/centers/eparl/cu-ria/2019/20190475/N22_%20D.pdf

¹²⁷ Conseil fédéral (2020) Stratégie Sol Suisse, Berne.

¹²⁸ OSAV (2017) Stratégie suisse de nutrition 2017-2024. Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, Berne.

¹²⁹ Conseil fédéral (2021) Stratégie de la politique économique extérieure, Berne.

¹³⁰ Commission UE (2020) Farm to Fork strategy, consulté sur https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

Encadré 5 : mise à jour de la Stratégie Climat pour l'agriculture et la filière alimentaire

En 2011, l'OFAG publiait la Stratégie Climat pour l'agriculture et la filière alimentaire¹³¹. Cette stratégie éclaire les liens entre le changement climatique et la production agricole, fixe des objectifs à long terme et esquisse des champs d'action possibles. Au cours des dix dernières années, la recherche, la vulgarisation et la pratique ont généré de nouvelles connaissances en la matière. Mentionnons entre autres l'élaboration de nouveaux scénarios climatiques et hydrologiques pour la Suisse. Par ailleurs, des objectifs plus ambitieux en matière de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques ont été adoptés dans des stratégies plus récentes du Conseil fédéral, notamment dans le Plan d'action 2020-2025 pour l'adaptation aux changements climatiques, dans la Stratégie climatique à long terme de la Suisse et dans la Stratégie Développement durable 2030¹³².

La mesure 2 du Plan d'action 2021-2023 de la Stratégie Développement durable 2030 prévoit que la Stratégie Climat pour l'agriculture de 2011 soit revue et mise à jour. Le but est de concrétiser la contribution de l'agriculture et de la filière alimentaire aux objectifs du Conseil fédéral concernant la réduction des GES et l'adaptation au changement climatique.

L'actualisation de la stratégie se fait dans le cadre d'un projet commun des trois offices que sont l'OFAG, l'OFEV et l'OSAV. Les travaux correspondants sont en cours et devraient être achevés d'ici à fin 2022. La stratégie actualisée repose sur la vision suivante : le système alimentaire dans son ensemble, de la production à la consommation, est durable et a une grande capacité d'adaptation et de résilience face aux effets du changement climatique. En même temps, il exploitera ses potentiels pour la réduction des GES conformément à la Stratégie climatique à long terme du Conseil fédéral et contribuera ainsi à l'objectif de réduction zéro net émissions en Suisse à l'horizon 2050.

Les objectifs généraux suivants sont définis dans le projet actuel de la stratégie :

- La production agricole indigène est adaptée au climat et aux conditions locales. Elle contribue à hauteur d'au moins 50 % aux besoins alimentaires de la population suisse, compte tenu du potentiel de production du site et de la capacité de charge des écosystèmes.
- En Suisse, la population mange de manière saine et équilibrée tout en veillant à préserver l'environnement et les ressources. Elle se nourrit conformément aux recommandations de la pyramide alimentaire suisse et l'empreinte des GES de l'alimentation par personne est réduite d'au moins deux tiers par rapport à 2020.
- L'agriculture suisse est respectueuse du climat. Les émissions de GES de la production agricole en Suisse sont réduites d'au moins 40 % par rapport à 1990.

Ces objectifs généraux sont concrétisés dans les objectifs partiels suivants :

1. atteindre des modèles de consommation qui ménagent les ressources,
2. minimiser le gaspillage alimentaire,
3. axer les importations sur la durabilité,
4. optimiser les portefeuilles de production,
5. développer une nutrition des animaux et des plantes pauvre en déchets,
6. exploiter les ressources aquatiques avec parcimonie,
7. augmenter la fertilité du sol et le stockage du carbone,
8. réduire le besoin d'énergie et soutenir les énergies renouvelables.

La stratégie actualisée sera prise en compte dans le développement des politiques relatives au système alimentaire. Pour atteindre les objectifs susmentionnés, elle sera complétée par un plan de mesures qui servira d'instrument de planification et de pilotage pour la politique et l'administration et de ligne directrice pour les acteurs de l'agriculture et de la filière alimentaire. Ce plan de mesures sera évalué à intervalles réguliers et adapté en fonction du degré de réalisation des objectifs.

¹³¹ OFAG (2011) Stratégie Climat pour l'agriculture. Protection du climat et adaptation au changement climatique pour une agriculture et une économie alimentaire suisses durables, Berne.

3.3.2 Projection 2050

Le postulat 20.3931 demande l'examen d'un développement de la politique agricole en direction d'une politique globale centrée sur une alimentation saine et sur la production durable de denrées alimentaires. Pour répondre à cette demande et esquisser une vision d'ensemble du système alimentaire, la projection englobe, outre l'agriculture, les maillons en amont et en aval de la filière, ainsi que la consommation et le thème du gaspillage alimentaire. Dans cet ordre d'idées, elle peut être comprise comme une concrétisation du contrat social des art. 104 et 104a Cst., qui lie tous les acteurs du système alimentaire, du producteur au consommateur, et qui les guide sur une voie commune. Le rôle de la Confédération dans la mise en œuvre de la vision d'avenir et de la stratégie qui en découle est précisé au ch. 3.5.3.

A) Agriculture

Production, structures et création de valeur

1. La **production intérieure** est fonction de la demande et contribue, grâce à un portefeuille de production diversifié, pour plus de la moitié en chiffres nets à l'approvisionnement de la population.¹³³
2. Les aliments produits en Suisse sont issus de **modes de production aussi bien dépendants que non dépendants du sol**.
3. L'agriculture suisse connaît des structures diversifiées. Ces **structures** sont adaptées aux conditions locales et répondent aux exigences du marché. Il existe des exploitations spécialisées et diversifiées, ainsi que des exploitations à plein temps (activité principale) et à temps partiel (activité accessoire).
4. La grande majorité des entreprises agricoles travaillent dans le cadre de **systèmes de production s'étendant à l'ensemble de l'exploitation**. Des systèmes de production actuels, comme la production intégrée ou l'agriculture biologique, sont optimisés conformément aux principes énoncés plus bas.
5. Il existe une **collaboration** intense aussi bien entre les exploitations classiques familiales que dans le cadre d'autres formes d'organisations.
6. Le **savoir-faire professionnel** des agriculteurs est élevé, ce qui leur permet de fournir les produits et les services de haute qualité demandés par le marché et la société.
7. L'agriculture suisse se caractérise par une forte **création de valeur** par unité de main-d'œuvre. La productivité du travail augmente ainsi de 50 % par rapport à 2020.¹³⁴ Une plus grande valeur ajoutée est enregistrée notamment dans les domaines de la production végétale, de la vente directe, de la spécialisation, de la production d'énergie et de la diversification (agrotourisme, etc.).
8. Les **perspectives économiques et sociales** dans l'agriculture sont si bonnes qu'il est intéressant pour de jeunes professionnels de se lancer dans ce secteur et que les investissements nécessaires sont réalisés. Les personnes actives dans ce secteur bénéficient d'une bonne qualité de vie et les familles paysannes sont couvertes par la sécurité sociale.

Prestations d'intérêt général et écologie

1. Les **sols agricoles** de la Suisse sont préservés dans leur étendue actuelle et exploités avec une intensité adaptée aux conditions locales.¹³⁵ Il n'y a pas de recul net des surfaces d'assolement par rapport à 2020.¹³⁶

¹³² Conseil fédéral (2020) Adaptation au changement climatique en Suisse, Plan d'action 2020–2025, Berne ; Conseil fédéral (2021) Stratégie climatique à long terme de la Suisse, Berne ; Conseil fédéral (2021) Stratégie pour le développement durable 2030, Berne.

¹³³ Conseil fédéral (2021) Stratégie climatique à long terme de la Suisse, Berne.

¹³⁴ Soit une augmentation moyenne annuelle de 1,4 % par an, ce qui correspond environ à la valeur moyenne des vingt dernières années.

¹³⁵ Conseil fédéral (2020) Stratégie Sol Suisse, Berne ; Conseil fédéral (2009) Rapport sur le développement des paiements directs, Berne ; Conseil fédéral (2016) Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs, Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013, Berne ; Conseil fédéral (2020) Message sur le développement de la politique agricole à partir de 2022, Berne.

¹³⁶ Conseil fédéral (2020) Plan sectoriel des surfaces d'assolement, Berne.

2. 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.¹³⁷
3. Le **paysage rural** façonné par l'agriculture se distingue par la diversité de ses structures et répond ainsi aux attentes de la société (lieux de détente, sites attrayants).
4. L'agriculture, ainsi que les secteurs en amont et en aval de la chaîne de valeur, contribuent de manière déterminante au **développement des régions rurales** et de montagne.
5. Les **éléments fertilisants** des engrais organiques et des engrais minéraux complémentaires sont utilisés avec efficacité et favorisent la croissance des végétaux de manière optimale. Les flux d'éléments fertilisants sont optimisés à tous les échelons de la chaîne de valeur. Les pertes dans l'air et dans l'eau n'excèdent pas la capacité de charge écologique.¹³⁸
6. Les **émissions de GES** de la production agricole suisse diminuent de 40 % au moins par rapport au niveau de 1990.¹³⁹

Production végétale

1. Les **terres arables** sont réservées en priorité aux cultures destinées à l'alimentation humaine directe. D'autres utilisations sont possibles si elles sont nécessaires pour la santé des plantes et la fertilité des sols dans le cadre de la rotation des cultures, ou pour promouvoir la biodiversité.
2. 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. Les réserves de carbone déjà présentes dans les sols sont préservées à long terme.¹⁴⁰
3. Les **cultures et les variétés** cultivées sont efficaces en termes de ressources utilisées et d'adaptation aux conditions locales et se distinguent par une résistance élevée à la variabilité et aux conditions météorologiques extrêmes ainsi qu'aux organismes nuisibles. La diversité génétique des variétés est préservée et exploitée durablement.
4. La **protection des cultures** est assurée par la mise à contribution systématique de toutes les mesures préventives et non chimiques. Des PPh ne sont utilisés que si les mesures mentionnées ne suffisent pas et que le traitement n'a pas d'effets inacceptables pour l'être humain et l'environnement.
5. L'**irrigation des cultures** se fait en fonction de la disponibilité en eau et compte tenu du besoin effectif, de manière à ménager les ressources et dans un souci d'efficacité.

Production animale

1. L'**élevage de ruminants** est basé en principe sur l'exploitation de pâturages permanents et sur la valorisation de sous-produits de la production alimentaire.
2. La **production de perfectionnement** se fait avec des fourrages issus d'une production durable et sur la base de sous-produits issus de la production de denrées alimentaires.
3. Les animaux de rente sont gardés dans des **systèmes de stabulation** particulièrement respectueux du bien-être animal et produisant un minimum d'émissions. Pendant la période de végétation, les ruminants couvrent leur besoin en fourrage en majeure partie **au pâturage**.
4. L'état de santé des **animaux de rente est bon** si bien que des antibiotiques ne doivent leur être administrés que dans des cas exceptionnels.
5. Les **animaux de rente** et les **racés** utilisés dans l'élevage sont robustes, adaptés aux conditions locales et très efficaces quant à la valorisation du fourrage. Concernant les ruminants, la

¹³⁷ Conseil fédéral (2016) Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013, Berne ; Conseil fédéral (2020) Concept Paysage Suisse, Berne ; Conseil fédéral (2022) Message relatif à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage), Berne.

¹³⁸ Conseil fédéral (2016) Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013, Berne.

¹³⁹ Conseil fédéral (2021) Stratégie climatique à long terme de la Suisse, Berne.

¹⁴⁰ Conseil fédéral (2020) Stratégie Sol Suisse, Berne ; OFEV, OFAG (2016) Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Connaissance de l'environnement n° 1633. Office fédéral de l'environnement, Berne.

valorisation efficiente du fourrage grossier est prioritaire. La diversité génétique des races est préservée et exploitée durablement.

B) Transformation, vente et commerce

1. L'agriculture suisse saisit les chances offertes par la **vente** directe et régionale de ses produits.
2. Une **transformation** artisanale et industrielle performante de denrées alimentaires génère une valeur ajoutée avec la valorisation de produits agricoles indigènes et de matières premières importées.
3. L'agriculture, la transformation et le commerce visent un **positionnement qualitatif** commun et mettent en avant, outre le plaisir gustatif et la provenance des denrées alimentaires, les aspects de la durabilité, du bien-être des animaux et de la santé. Le commerce de détail et le secteur de la restauration offrent un vaste choix de produits correspondant à ce positionnement.
4. Les **pertes de denrées alimentaires**, de la production au commerce y inclus la restauration, sont réduites de trois quarts par rapport à 2020.¹⁴¹
5. L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses sont compétitifs ; ils peuvent dès lors relever leurs **parts de marché** dans des segments à forte valeur ajoutée en Suisse et développer leurs exportations et/ou exploiter de nouveaux canaux de vente à l'étranger.
6. Les **denrées alimentaires importées** contribuent à la sécurité alimentaire en Suisse, au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire.

C) Demande et comportement des consommateurs

1. Les consommateurs **achètent des denrées alimentaires produites de manière durable et respectueuse des animaux** et privilégient les produits régionaux ou du moins suisses.
2. Les **coûts environnementaux et sociaux** sont pris en compte dans les prix de marché des denrées alimentaires¹⁴² et les consommateurs connaissent les effets écologiques et sociaux des denrées alimentaires grâce à une information transparente.
3. La population **se nourrit sainement et de manière équilibrée**. Les recommandations de la pyramide alimentaire suisse servent de référence.¹⁴³
4. Le **gaspillage alimentaire** à l'échelon de la consommation finale est réduit de trois quarts par personne par rapport à 2020.¹⁴⁴
5. Les **émissions de GES** de la consommation sont réduites de deux tiers au moins par personne par rapport à 2020.¹⁴⁵

D) Innovation et technologie

1. L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses anticipent les tendances importantes et savent les mettre à profit grâce à leur **capacité d'innovation**.
2. La Suisse fait partie des pays leaders en matière de **recherche, de vulgarisation, de formation et d'échange de savoir** relatifs à la production alimentaire durable et l'alimentation saine et elle cultive une collaboration internationale intense à ce sujet.

¹⁴¹ Conseil fédéral (2020) Stratégie pour le développement durable 2030. Berne, projet de consultation, p. 12, resp. le rapport en réponse au postulat Chevalley (non encore paru) ; Conseil fédéral (2022) Plan d'action contre le gaspillage alimentaire, Berne.

¹⁴² Commission UE (2020) Farm to Fork strategy, consulté sur https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

¹⁴³ Conseil fédéral (2020) Stratégie pour le développement durable 2030, projet de consultation, p. 12, postule qu'un tiers de la population se nourrira selon la pyramide alimentaire suisse à l'horizon 2030.

¹⁴⁴ Conseil fédéral (2020) Stratégie pour le développement durable 2030, projet de consultation, p. 12, postule une baisse de moitié à l'horizon 2030.

¹⁴⁵ Conseil fédéral (2021) Stratégie climatique à long terme de la Suisse, p. 41, postule que, grâce à des conditions-cadres favorables aux systèmes alimentaires durables, l'empreinte GES du secteur de l'alimentation est en conformité avec l'objectif zéro net et que tout nouveau transfert de GES à l'étranger est évité, mais sans quantifier la baisse. Au niveau de la production, on vise une réduction de 40 % par rapport à 1990. Conseil fédéral (2020) Stratégie pour le développement durable 2030, projet de consultation, p. 12, postule une réduction d'un quart des émissions GES par personne à l'horizon 2030 par rapport à 2020.

3. L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses saisissent les chances offertes par la **numérisation** pour produire de manière efficiente et adaptée aux conditions locales, augmenter la transparence, mieux valoriser les produits, réduire les coûts et simplifier les processus.
4. L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses sont ouverts aux nouvelles technologies et leaders au niveau international dans l'utilisation de **technologies préservant l'environnement et les ressources** (p. ex. protection phytosanitaire non chimique, systèmes de stabulation à faibles émissions, systèmes efficaces de prairies permanentes, gestion des éléments fertilisants respectueuse des ressources, énergies renouvelables ou sources alternatives de protéines).

3.3.3 Synergies et conflits d'objectifs

La projection couvre plusieurs domaines d'objectifs qui influent les uns sur les autres, en positif ou en négatif. Eu égard à ces interactions, il importe d'accorder une attention toute particulière à la cohérence de la projection.

Synergies potentielles

De nombreux objectifs de la projection se renforcent mutuellement. Mentionnons entre autres les synergies entre les objectifs suivants :

- Utilisation de technologies préservant l'environnement et les ressources naturelles et objectifs écologiques et haute valeur ajoutée

Si le progrès technologique est mis à profit pour améliorer l'efficacité (p. ex. sélection, apports d'engrais sur mesure grâce à des technologies numériques) et si des procédés correspondants sont utilisés dans la production alimentaire, il est possible de réduire l'empreinte écologique de la production tout en augmentant la productivité et la valeur ajoutée.

- Alimentation équilibrée et contribution importante de la production à l'approvisionnement

Si la population se nourrit selon les recommandations de la pyramide alimentaire (plus de fruits et de légumes, moins de viande, entre autres) et si, par conséquent, les sols arables sont réservés en priorité aux cultures destinées à l'alimentation humaine directe plutôt qu'aux plantes fourragères pour la production animale, la production calorique nationale augmente et, avec elle, la contribution de la production intérieure à l'approvisionnement.

- Réduction des pertes alimentaires et contribution importante de la production à l'approvisionnement

Si les pertes alimentaires évitables sont réduites, la consommation totale diminue et il faut importer moins de denrées alimentaires, ce qui augmente la contribution de la production intérieure à l'approvisionnement de la population. L'augmentation quantitative de cette contribution dépend des denrées alimentaires pour lesquelles les déchets sont réduits et de l'impact de la baisse de la consommation totale sur la production intérieure et les importations et/ou exportations. Selon des estimations, une réduction de 75 % des pertes alimentaires et une alimentation conforme à la pyramide alimentaire permettraient de faire passer à 60 %, voire 70 %, la contribution de la production intérieure à l'approvisionnement à l'horizon 2050, compte tenu aussi de l'accroissement de la population.

Conflits d'objectifs potentiels

Les paragraphes suivants expliquent entre quels objectifs de la projection le potentiel de tensions est le plus élevé et quels sont les défis qui en découlent pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire :

- Objectifs écologiques versus objectifs économiques

Les interactions entre ces objectifs changent en fonction du point de vue et de l'horizon temporel. Des objectifs environnementaux ambitieux peuvent, à court terme, entraîner des coûts supplé-

mentaires pour la production agricole s'ils vont de pair avec des exigences écologiques plus élevées. Si les consommateurs ne sont pas prêts à payer plus pour des produits générés selon des normes environnementales plus strictes et si les coûts externes des produits importés ne sont pas internalisés, il peut en résulter une diminution de la valeur ajoutée.

L'adoption de mesures visant à accroître la transparence du marché (p. ex. un meilleur étiquetage des produits) peut contribuer grandement à atténuer ce conflit d'objectifs. Une forte capacité d'innovation et un renforcement du savoir-faire (cf. ch. 3.5.2) jouent également un rôle important à cet égard. Des normes de production plus sévères en Suisse peuvent en outre augmenter la disposition des consommateurs à payer davantage pour des produits indigènes, ce qui est une condition de base pour une stratégie performante de création de valeur (Swissness).

Sur le long terme, il existe une corrélation positive entre les objectifs écologiques et les objectifs économiques de la projection. Le maintien des bases de production par la prise en compte de la capacité de charge des écosystèmes aura au final un effet positif durable sur la production (qualité et quantité) et, partant, sur la création de valeur de l'agriculture et du secteur agroalimentaire.

- Objectifs écologiques versus contribution importante de la production à l'approvisionnement

La finalité de l'art. 104a Cst. est de garantir l'approvisionnement alimentaire durable de la population (cf. ch. 2.1). Les mesures qui visent à réduire les pertes d'éléments fertilisants et l'emploi de PPh ou encore à étendre les surfaces de promotion de la biodiversité sur les terres arables peuvent limiter la production de denrées alimentaires, ce qui peut entraîner une baisse du taux d'autosuffisance si les modèles de consommation restent inchangés.

Une gestion plus économe des ressources, par exemple par la généralisation de systèmes de production plus efficaces en termes d'emploi de fertilisants et par de nouvelles avancées dans la sélection végétale et animale, permettrait d'atténuer ce conflit d'objectifs (cf. ch. 3.5.2).

À moyen et à long terme, les mesures écologiques favorisent la sécurité alimentaire, car la prise en compte de la capacité de charge écologique permet de sauvegarder les bases de production (fertilité des sols, biodiversité, eau potable, disponibilité de l'eau, etc.) pour les générations futures.

- Objectifs économiques versus consommation réduite de produits animaux

La production animale permet à de nombreuses exploitations agricoles de réaliser une meilleure valeur ajoutée qu'une production exclusivement végétale, sans qu'il soit nécessaire d'agrandir la surface exploitée (cela est vrai en particulier pour l'élevage de porcs et de volailles). L'utilisation accrue des terres arables pour l'alimentation humaine directe (p. ex. légumineuses, oléagineux), les restrictions imposées aux fourrages importés et le recul de la consommation de produits d'origine animale se solderont probablement par une baisse de la production animale au profit de la production agricole pour l'alimentation humaine directe. Il pourra en résulter des pertes économiques, car aujourd'hui la création de valeur par surface est généralement plus élevée dans la production animale que dans la production végétale.

Le secteur peut désamorcer ce conflit d'objectifs en couvrant davantage des segments de demande à forte valeur ajoutée dans le domaine des produits végétaux. La culture maraîchère et fruitière ou la culture et la transformation de plantes riches en protéines en sont des exemples. Mentionnons comme autres possibilités d'augmenter la valeur ajoutée de la production végétale la stimulation de la demande de produits labellisés (p. ex. bio, IP, AOP-IGP), l'amélioration de l'efficacité de la vente directe notamment par le recours systématique au numérique, le développement des activités dans le domaine de la production d'énergie ou encore la diversification de l'offre (agrotourisme, etc.). Une baisse des coûts de production, par exemple par la réalisation d'effets d'échelle, peut également y contribuer.

La réalisation simultanée des objectifs de la projection d'ici 2050 est un défi qui demande un engagement collectif à tous les maillons de la chaîne de création de valeur, de la consommation à la produc-

tion de matières premières en passant par la transformation et le commerce de détail. Le Conseil fédéral est convaincu que les objectifs peuvent être atteints en l'espace d'une génération si tant les acteurs privés que les politiques assument leurs responsabilités et apportent leur contribution.

3.4 Nécessité d'agir

Partant d'un bilan de la situation actuelle (cf. ch. 3.1.), des futures conditions-cadre (cf. ch. 3.2) et de la situation visée avec la projection 2050 (cf. ch. 3.3), le présent paragraphe 3.4 analyse la nécessité d'agir. Sont évaluées à cet effet, dans un premier temps, l'importance de l'écart entre l'état actuel et l'état visé et, dans un deuxième temps, l'influence des conditions-cadre futures sur la réalisation des objectifs et, partant, la nécessité d'agir. L'évaluation porte sur une sélection d'aspects importants, en partie quantifiés, de la projection.

Tableau 3 : analyse de la nécessité d'agir pour des aspects importants de la projection

Domaine	Aspect	Écart état actuel-état visé	Effet des conditions-cadre	Nécessité d'agir
Agriculture	Contribution de la production à l'approvisionnement	moyen	↗	grande
	Création de valeur	grand	~	grande
	Bases de production	moyen	↗	grande
	Perte d'éléments fertilisants	grand	~	grande
	Émissions GES	grand	~	grande
Transformation, commercialisation	Compétitivité	moyen	~	moyenne
	Importations durables	moyen	~	moyenne
Consommation	Alimentation saine et équilibrée	grand	~	grande
	Émissions GES	grand	~	grande
	Pertes de denrées alimentaires	grand	~	grande
Innovation, technologie	Numérisation	moyen	~	moyenne
	Technologies préservant les ressources	moyen	~	moyenne

→ pas d'effet assuré / ↗ nécessité d'agir renforcée

Il ressort de l'analyse que l'écart entre l'état actuel et l'état visé par la projection est important dans de nombreux domaines. Au niveau de l'agriculture, cela vaut d'une part pour la réalisation des objectifs en matière de valeur ajoutée et de productivité du travail (+50 % par rapport à 2020) et d'autre part pour la réalisation des objectifs de réduction des émissions de GES (-40 % par rapport à 1990) et des pertes d'éléments fertilisants (-30 % N par rapport à aujourd'hui). En outre, l'écart est généralement important dans le domaine de la consommation (p. ex. -67 % d'émissions de GES et -75 % de gaspillage alimentaire par rapport à 2020).

Pour de nombreux domaines, il n'est pas possible de dire avec certitude si les conditions-cadres futures auront un effet positif ou négatif sur la réalisation des objectifs. Par conséquent, l'ampleur de la nécessité d'agir est mesurée à l'aune de l'écart entre l'état actuel et l'état visé. Pour deux domaines en revanche, cet effet des conditions-cadres sur la réalisation des objectifs peut être établi avec une relative certitude. D'une part, les bases de production disponibles pour la production agricole, telles que le sol, l'eau et la biodiversité, continueront à être fortement sollicitées en raison de la croissance démographique et économique ainsi que du changement climatique. D'autre part, le changement climatique, l'augmentation de la demande de denrées alimentaires liée à la croissance démographique

et la raréfaction de la ressource sol auront un effet négatif sur la contribution de la production nationale à l'approvisionnement. Cela revient à dire que la nécessité d'agir est importante également dans les domaines des bases de production et de l'approvisionnement intérieur.

Dans l'ensemble, la nécessité d'agir pour transformer le système alimentaire à l'horizon 2050 est grande. Ce besoin d'agir est le plus grand dans les domaines de l'approvisionnement intérieur, de l'environnement, de la création de valeur agricole et de la consommation. Pour réussir à réaliser les objectifs, il importe de trouver à temps les réponses adéquates sur les plans économique, social et politique.

3.5 Stratégie à long terme pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire

Partant des objectifs constitutionnels et des objectifs de la projection, le Conseil fédéral poursuit la vision suivante à l'horizon 2050 :

Vision 2050 :

La sécurité alimentaire grâce au développement durable, de la production à la consommation

- L'agriculture suisse apporte une contribution plus importante qu'actuellement à la sécurité alimentaire tout en préservant la capacité de charge des écosystèmes, et fournit les prestations d'intérêt général demandées par la société.
- L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses sont performants sur le plan économique et à la pointe au niveau international en matière de production alimentaire durable et respectueuse du climat et des animaux.
- Les consommateurs se nourrissent sainement et de manière équilibrée et demandent des denrées alimentaires produites de manière durable et respectueuse des animaux.

La transition vers un système alimentaire durable, et, partant, la réalisation de la vision et des objectifs de la projection 2050 (cf. ch. 3.3) dans les futures conditions-cadre (cf. ch. 3.2) commandent un nouveau développement de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses. Dans ce paragraphe 3.5, nous présentons les lignes stratégiques (cf. ch. 3.5.1) et les champs d'action (cf. ch. 3.5.2) qui permettront d'aborder le besoin d'agir identifié (cf. ch. 3.4). La stratégie formulée s'adresse à tous les acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Le rôle de la Confédération dans sa mise en œuvre est expliqué au ch. 3.5.3.

3.5.1 Lignes stratégiques

Les lignes stratégiques découlent de l'analyse présentée au ch. 3.4 et concernent les domaines où la nécessité d'agir pour réaliser les objectifs de la projection est la plus grande. La Figure 12 donne une vue d'ensemble de ces lignes stratégiques pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire, la consommation comprise.

Figure 12 : vue d'ensemble des lignes stratégiques

Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires	Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux	Renforcer la création de valeur durable	Favoriser une consommation durable et saine
 • Préserver les bases de production • Anticiper les effets du changement climatique • Assurer la stabilité des chaînes d'approvisionnement	 • Renforcer la protection du climat et les énergies renouvelables • Réduire les pertes d'éléments fertilisants et les risques liés aux produits phytosanitaires • Promouvoir la biodiversité • Améliorer le bien-être et la santé des animaux	 • Améliorer la compétitivité • Anticiper les changements du côté de la demande • Viser une répartition équitable de la valeur ajoutée réalisée • Réduire la complexité de la politique agricole	 • Faciliter le choix de produits durables • Soutenir des modèles alimentaires sains • Réduire le gaspillage alimentaire

Suit une brève présentation des lignes stratégiques :

3.5.1.1 Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires

De manière générale, on peut retenir que la résilience de la production alimentaire indigène gagnera encore en importance avec le changement climatique, et cela aussi bien dans l'agriculture que dans les secteurs en amont et en aval.

Préserver les bases de production

Aujourd'hui déjà, les principales bases de production que sont le sol, l'eau et la biodiversité sont sur-sollicitées (cf. ch. 3.1.1). Et demain, au vu de la croissance démographique et économique, la tendance au bétonnage des surfaces agricoles demeurera forte. Dans le même temps, la demande de denrées alimentaires augmentera nettement, raison pour laquelle des efforts supplémentaires s'imposent pour préserver le sol aussi bien qualitativement que quantitativement. S'agissant de la protection du sol en termes quantitatifs, il faut réduire tant la consommation de terres agricoles due à l'expansion de l'urbanisation que celle due aux constructions agricoles. En ce qui concerne la biodiversité, ressource essentielle pour la production, il s'agit en particulier de renforcer la biodiversité fonctionnelle et d'améliorer la qualité écologique et la mise en réseau des surfaces dédiées à la biodiversité (cf. aussi ch. 3.5.1.2).

Anticiper les effets du changement climatique

Le changement climatique a également des répercussions sur la production agricole en Suisse (p. ex. épisodes plus fréquents de sécheresse et de canicule, fortes précipitations et nouveaux organismes nuisibles, cf. ch. 3.2). Cela implique des adaptations au niveau de la sélection végétale et animale, des systèmes de production (p. ex. choix des cultures et des variétés, assolement, recours aux technologies, protection phytosanitaire), mais aussi des infrastructures (p. ex. irrigation). En outre, toujours dans le contexte du changement climatique, la variabilité des rendements et des coûts de la production agricole augmentera, accroissant le risque de fluctuations importantes des revenus pour les

exploitations agricoles. L'agriculture se doit de prendre des mesures préventives correspondantes, avec le soutien de la recherche, de la vulgarisation et des autres maillons de la chaîne de valeur.

Assurer la stabilité des chaînes d'approvisionnement

Le changement climatique, les tendances à la formation de blocs régionaux et un protectionnisme accru ainsi que des pénuries de livraison dues à des aléas extraordinaires, notamment causés par des situations de guerre et de crise, peuvent avoir des répercussions négatives sur la disponibilité des moyens de production agricoles et des denrées alimentaires, ainsi que sur leur transformation et leur distribution (cf. ch. 2.1 et 3.2). En vertu du principe de précaution, il y a lieu de prendre des dispositions pour réduire l'impact de tels événements sur la chaîne agroalimentaire ainsi que de viser une réduction de la dépendance à l'égard des moyens de production importés, tels que les carburants fossiles (décarbonisation), les semences ou les engrais minéraux.

3.5.1.2 Encourager une production alimentaire respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux

Il est primordial, d'une part, de réduire la charge environnementale de la production alimentaire pour maintenir la productivité de l'agriculture à long terme (services écosystémiques). Des améliorations s'imposent aussi, d'autre part, pour réduire les effets indésirables pour des tiers (effets externes).

Renforcer la protection du climat et les énergies renouvelables

Conformément à la Stratégie climatique à long terme du Conseil fédéral, les émissions de GES de l'agriculture doivent être réduites de 40 % d'ici 2050 par rapport à 1990 (cf. ch. 3.3.2). Une réduction a été réalisée (cf. ch. 3.1.1) ; en 2018, elle était de 13 points de pourcentage. Il faut donc intensifier les efforts de réduction des émissions de GES de la production agricole.

La Stratégie énergétique 2050¹⁴⁶, dont s'est dotée la Suisse pour accompagner la transition vers un système énergétique respectueux du climat et durable, vise à encourager le développement des énergies renouvelables et à améliorer l'efficacité énergétique, tout en assurant la sécurité de l'approvisionnement. L'agriculture aussi est appelée à soutenir ces objectifs. Le secteur agricole joue en effet un rôle important, notamment dans la production d'énergie renouvelable, grâce en particulier aux installations photovoltaïques déployées sur de grandes surfaces de toits ou encore aux installations de production de biogaz à partir de sous-produits agricoles. La production d'énergie renouvelable dans l'agriculture contribue à l'approvisionnement énergétique et à la protection de l'environnement et du climat en Suisse et offre aux exploitants agricoles de nouvelles opportunités de se diversifier et d'améliorer leurs revenus.

Réduire les pertes d'éléments fertilisants et les risques liés aux PPh

Pour sauvegarder durablement la capacité de charge des écosystèmes, il y a lieu de réduire les émissions azotées de l'agriculture ayant une incidence sur l'environnement d'environ 30 kt d'ici 2050 par rapport à aujourd'hui (ammoniac : 17 kt N, nitrates : 12 kt N, gaz hilarant : 0,6 kt N, cf. ch. 2.3). Cet objectif implique que des progrès nettement plus importants soient accomplis comparé aux vingt dernières années. L'augmentation de l'efficacité de l'azote contribuera aussi à réduire les émissions de GES et fera reculer la dépendance de la Suisse à l'égard d'engrais minéraux importés. En outre, il faut intensifier les efforts de recyclage des éléments fertilisants aux étapes en aval de l'agriculture, y inclus la gestion des déchets. Sur la base des décisions prises par le Parlement concernant l'initiative parlementaire 19.475, il s'agit également de réduire substantiellement les risques liés à l'utilisation de PPh afin d'éviter à l'avenir des effets indésirables sur l'homme et l'environnement.

¹⁴⁶ Conseil fédéral (2013) : Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, Berne.

Promouvoir la biodiversité

Le contre-projet à l'Initiative biodiversité prévoit la délimitation à partir de 2030 d'aires centrales dédiées à la préservation de la biodiversité et représentant au moins 17 % du territoire national. Ces espaces sont reliés entre eux et d'une grande qualité écologique¹⁴⁷. L'agriculture participe à la réalisation de cet objectif en respectant les superficies visées par les objectifs environnementaux pour l'agriculture ou la Conception « Paysage suisse » et en améliorant notamment la qualité et la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité, contribuant ainsi à la préservation de la diversité des espèces dans les zones agricoles, mais aussi au renforcement de la biodiversité fonctionnelle, qui est indispensable à la production.

Améliorer le bien-être et la santé des animaux Même si la Suisse dispose aujourd'hui d'une des législations les plus strictes au monde en matière de protection des animaux (cf. ch. 2.6) et qu'elle soutient les efforts visant au bien-être animal dans la détention des animaux de rente avec des paiements directs spécifiques, il reste des adaptations à faire pour répondre aux attentes de la société. Des progrès doivent être réalisés notamment dans les domaines de la stabulation, des soins et des sorties régulières en plein air. Il s'agit en outre de promouvoir la santé animale par une approche globale et de réduire encore l'utilisation d'antibiotiques dans l'élevage des animaux de rente.

3.5.1.3 Promouvoir une création de valeur durable

Il est important de renforcer la création de valeur dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire, car la valeur ajoutée constitue la base économique des investissements et de l'emploi dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire. Certes, l'augmentation continue de la population offre des chances de l'accroître encore. Il n'en reste pas moins que des adaptations sont nécessaires dans ce domaine, notamment en raison des évolutions possibles de la politique commerciale extérieure à l'horizon 2050 (cf. ch. 3.2) et des changements prévisibles dans les comportements alimentaires.

Améliorer la compétitivité

Vu la forte dépendance économique de la filière agroalimentaire à l'égard de la protection douanière, un éventuel démantèlement tarifaire dans le cadre d'accords multilatéraux (Organisation mondiale du commerce, OMC) ou d'accords commerciaux bilatéraux ambitieux pourrait avoir des répercussions négatives, du moins à court terme, sur la création de valeur (cf. Encadré 3) et sur les revenus dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses. D'où l'importance pour ces secteurs d'anticiper à temps des conditions-cadre plus concurrentielles et d'améliorer leur compétitivité en se concentrant plus résolument encore sur un positionnement qualitatif commun des denrées alimentaires d'origine suisse et en exploitant les potentiels de réduction des coûts.

Anticiper les changements du côté de la demande

La tendance à une alimentation davantage basée sur les plantes (cf. ch. 2.2), déjà observable aujourd'hui et d'ailleurs souhaitable des points de vue de la durabilité et de la santé, est une nouvelle opportunité pour la filière alimentaire suisse d'aborder de manière proactive les potentiels de création de valeur non encore exploités. Cependant, dès lors que ces potentiels sont souvent plus faibles, par surface exploitée, pour les produits végétaux que pour les produits animaux (cf. ch. 3.3.3), l'agriculture ainsi que les entreprises en amont et en aval de la production animale sont mises au défi de poser suffisamment tôt les jalons qui leur permettront de maîtriser cette transformation avec succès sur le plan économique.

Viser une répartition équitable de la valeur ajoutée réalisée

Comme le marché agroalimentaire suisse présente des concentrations et des asymétries de marché marquées tant en amont qu'en aval (cf. ch. 3.1.2), il convient de viser une répartition appropriée de la valeur ajoutée au sein de la chaîne. Cela vaut tout particulièrement pour les matières premières et les produits agricoles qui sont produits suivant des critères de durabilité et de respect des animaux. Une

¹⁴⁷ Conseil fédéral (2022) Message relatif à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage).

juste répartition de la valeur ajoutée réalisée entre les différents acteurs de la chaîne de valeur est primordiale pour le renforcement de la demande de tels produits.

Réduire la complexité de la politique agricole

Afin d'améliorer à long terme la performance économique de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, il faut simplifier les instruments actuels de la politique agricole ainsi que les processus et procédures qui s'y rapportent, et réduire ainsi la charge administrative au niveau des exploitations agricoles et de l'exécution (cantons, organismes de contrôle, Confédération) (cf. ch. 2.4). Il en résultera un gain d'efficacité et de lisibilité de la politique agricole et une diminution de ses coûts de transaction à tous les niveaux, ce qui augmentera indirectement la création de valeur dans le secteur.

3.5.1.4 Favoriser une consommation durable et saine

La réalisation des objectifs de la politique agricole et alimentaire en termes d'approvisionnement de la population en denrées alimentaires indigènes, de gestion respectueuse des ressources naturelles, d'importations durables de denrées alimentaires et de nutrition saine (cf. ch. 3.3.2), nécessite des adaptations au niveau des comportements de consommation et, par conséquent aussi, aux maillons de la chaîne de valeur alimentaire en amont de la consommation.

Faciliter le choix de produits durables

Bien que la demande de produits répondant aux critères de la durabilité et du respect des animaux ait partiellement augmenté ces dernières années, leur part de marché dans la consommation totale reste faible (cf. ch. 3.1.3). Pour que les améliorations nécessaires dans le sens d'une production plus durable et plus respectueuse des animaux deviennent réalité (cf. ch. 3.3.2), il est important que les consommateurs soient mieux informés sur les méthodes de fabrication des produits et leur impact sur le climat et le bien-être des animaux et qu'ils en tiennent davantage compte.

Soutenir des modèles alimentaires sains

Il est un fait qu'aujourd'hui de nombreux consommateurs se nourrissent de manière non équilibrée, ce qui a souvent des effets indésirables sur l'environnement (cf. ch. 2.2 et 3.1.3). D'où la nécessité d'évoluer vers une alimentation plus saine, conforme à la pyramide alimentaire suisse (cf. ch. 3.3.2), et aussi plus durable. Une telle alimentation veut dire, d'une part, plus de féculents comme des produits céréaliers et des pommes de terre, plus de légumineuses, de fruits, de légumes et de lait, et d'autre part, moins de sucre, de sel, d'alcool, de graisses animales et de viande. Elle implique un changement dans le comportement d'achat et dans la consommation hors foyer. Il convient d'accompagner plus activement ces changements en s'appuyant sur les sciences du comportement, à l'instar de ce qui a été fait pour la décarbonisation de l'industrie, afin de garantir le succès des mesures adoptées.

Réduire le gaspillage alimentaire

La réduction de trois quarts des pertes de denrées alimentaires à tous les niveaux, de la production à la consommation, visée à l'horizon 2050 (cf. ch. 3.3.2) demande des efforts supplémentaires de la part de tous les acteurs de la chaîne de création de valeur alimentaire. Des ménages privés d'abord, qui sont responsables d'une grande part du gaspillage alimentaire, et parce que l'impact environnemental des pertes de denrées alimentaires est plus grand à la fin de la chaîne alimentaire qu'au début. Mais la production, la transformation, le commerce de gros et de détail de même que la restauration doivent eux aussi participer à l'effort de réduction du gaspillage alimentaire.

3.5.2 Champs d'action

Après la présentation, au paragraphe précédent, des lignes stratégiques indiquant où un engagement plus important sera nécessaire à l'avenir pour atteindre les objectifs à long terme, les champs d'action décrivent *comment* agir concrètement pour réaliser les changements visés. La Figure 13 donne une vue d'ensemble de ces champs d'action.

Figure 13 : champs d'action pour atteindre les objectifs de la projection 2050

 Renforcer la capacité d'innovation et le savoir-faire	 Améliorer l'efficacité des ressources et l'adaptation aux conditions locales
 Améliorer la transparence et la vérité des coûts	 Simplifier l'instrumentaire

Suit une présentation explicative des champs d'action :

3.5.2.1 Renforcer la capacité d'innovation et le savoir-faire

Découle des mandats d'examen « Autosuffisance », « Réduction de la complexité », « Perspectives économiques » et « Réduction des distorsions de concurrence » et correspond aux lignes stratégiques « Approvisionnement », « Climat et bien-être animal », « Création de valeur » et « Consommation ».

Dans un contexte d'adaptations possibles de la protection douanière, de changement climatique et d'évolution des habitudes de consommation, il est essentiel de renforcer la capacité d'innovation du secteur. Un environnement favorable à l'innovation ainsi que la consolidation du savoir-faire des acteurs tout au long de la chaîne de création de valeur sont des conditions importantes pour y parvenir. L'innovation est centrale pour le développement économique du secteur, que ce soit par une différenciation encore plus rigoureuse des matières premières, y compris le positionnement qualitatif des produits finis, par la conquête de nouveaux segments de marché, par la réalisation de potentiels de réduction des coûts, par le développement de la vente directe ou par la diversification dans des activités proches de l'agriculture. Ce dernier point vaut tout particulièrement pour les régions de montagne ; la diversification permettra à l'agriculture de continuer à contribuer au développement rural et à l'occupation décentralisée du territoire dans ces régions, en collaboration avec les secteurs en amont et aval. Le renforcement de la capacité d'innovation permet d'une manière générale d'améliorer les perspectives économiques des exploitations agricoles et des échelons en aval. La compétitivité de l'ensemble du secteur sur les marchés nationaux et étrangers ainsi que les revenus générés sur le marché s'en trouveront accrus. À moyen terme, cela permettra de réduire la dépendance vis-à-vis du soutien de l'État tout en garantissant que la production indigène contribue de manière substantielle à l'approvisionnement de la population suisse, même dans les conditions-cadre futures.

Par ailleurs, les innovations offrent également de grandes opportunités de réduire l'empreinte écologique, de la production à la consommation des denrées alimentaires, et d'améliorer le bien-être et la santé des animaux. Le développement et l'application de nouvelles technologies préservant les ressources sont l'une des clés pour obtenir des améliorations dans le domaine écologique (cf. aussi le paragraphe suivant). Pour que les innovations soient effectivement appliquées sur le terrain, les acteurs doivent avoir le savoir-faire *ad hoc*. D'une manière générale, il faut renforcer les connaissances et les compétences dans les domaines de l'économie, de l'écologie ainsi que du bien-être et de la santé des animaux, des producteurs aux consommateurs, ainsi que la mise en réseau et la diffusion de ces savoirs.

3.5.2.2 Améliorer l'efficacité des ressources et l'adaptation aux conditions locales

Découle des mandats d'examen « Autosuffisance », « Politique globale » et « Fermeture des cycles d'éléments fertilisants » et correspond aux lignes stratégiques « Approvisionnement », « Climat et bien-être animal » et « Consommation ».

Un emploi plus efficace des ressources peut contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement. On pense ici, entre autres, au développement et à l'application à large échelle de systèmes et de techniques de production (p. ex. les installations de biogaz) qui préservent les sols et l'eau et qui sont efficaces en ce qui concerne le climat et les éléments fertilisants, ainsi qu'à une meilleure gestion de l'eau. Une attention particulière doit revenir à la sélection végétale et animale. Dans le domaine de la sélection végétale, on privilégiera des variétés permettant une utilisation plus ciblée de fertilisants, tolérantes à la sécheresse et à la chaleur et résistantes aux maladies des plantes. On veillera également à protéger efficacement les plantes contre les organismes nuisibles afin de réduire les pertes à la production. La numérisation peut elle aussi contribuer à améliorer l'efficacité des ressources.

Mentionnons par ailleurs un potentiel d'amélioration de l'efficacité des ressources en dehors de l'agriculture, que ce soit dans la transformation, la réduction des pertes de denrées alimentaires ou le recyclage d'éléments fertilisants dans la gestion des déchets. Pour réduire les pertes de denrées alimentaires, des développements technologiques et des innovations sont nécessaires pour que, par exemple, des sous-produits de la fabrication de denrées alimentaires (p. ex. petit lait, son), à ce jour utilisés dans l'alimentation des animaux ou dans des installations de biogaz (*downcycling*), soient à l'avenir davantage valorisés pour l'alimentation humaine (*upcycling*).

Accroître l'efficacité permet certes d'obtenir des améliorations sur le plan des objectifs écologiques. Cependant, pour atteindre ces objectifs, encore faut-il mieux accorder la production aux conditions locales, et ce aux niveaux national, régional et local. Au niveau national, cela signifie réserver les terres arables, peu nombreuses, en priorité aux cultures destinées à l'alimentation humaine directe et mieux adapter l'élevage aux conditions naturelles en ce qui concerne le potentiel de production fourragère indigène. L'élevage de ruminants, par exemple, devrait être systématiquement axé sur la capacité de production fourragère des pâturages. Il convient en outre de synchroniser les changements avec l'adaptation des habitudes alimentaires, afin d'éviter tout transfert d'effets négatifs à l'étranger et de garantir les bases de production à long terme, tant en Suisse que dans les pays importateurs. En outre, des facteurs régionaux et locaux tels que la sensibilité des écosystèmes ou les propriétés pédologiques doivent être davantage pris en compte dans les décisions relatives à la culture et à la production (p. ex. choix des cultures). À cet effet, les informations pédologiques pertinentes seront disponibles pour tous les sols agricoles d'ici à 2050. Pour préserver et promouvoir la biodiversité sur les surfaces de production, il convient encore de privilégier des méthodes d'exploitation respectueuses de la biodiversité, d'augmenter la part des surfaces de biodiversité de haute qualité et de mieux adapter leur emplacement aux potentiels de biodiversité locaux.

3.5.2.3 Améliorer la transparence et la vérité des coûts

Découle des mandats d'examen « Politique globale » et « Réduction des distorsions de concurrence » et correspond aux lignes stratégiques « Approvisionnement », « Climat et bien-être animal », « Création de valeur » et « Consommation ».

Un marché peu transparent et la prise en compte insuffisante des effets externes dans les prix à la consommation font aujourd'hui obstacle à un comportement d'achat durable, bénéfique pour la santé et favorable au bien-être des animaux (cf. ch. 2.2). Pour remédier à cette situation, il importe premièrement de concevoir des informations simples et aisément compréhensibles au sujet des effets sociaux et environnementaux des denrées alimentaires suisses et importées (méthode de production, impact écologique), des pertes de denrées alimentaires ainsi que des aspects sanitaires des denrées alimentaires, de rendre ces informations accessibles aux consommateurs et d'aider ceux-ci ainsi à prendre des décisions d'achat éclairées. Comme les prix à la consommation ne reflètent pas suffisamment les coûts externes de la production, de la transformation et de la commercialisation des denrées

alimentaires, il faut deuxièmement des mécanismes qui incitent à mieux prendre en considération les coûts externes dans les décisions de consommation. Cela implique de faire toute la transparence sur les coûts de la production alimentaire et sur la répartition de la valeur ajoutée entre les différents maillons de la chaîne de valeur, de réduire les mauvaises incitations dans les instruments actuels et de prendre des mesures ciblées pour internaliser les coûts externes. Troisièmement, il faut un contexte de consommation qui favorise une alimentation saine et durable. L'engagement du commerce de détail et de la restauration est important à cet égard. Il convient en outre de renforcer les efforts en matière d'éducation et de sensibilisation de la population.

3.5.2.4 Simplifier l'instrumentaire

Découle du mandat d'examen « Simplification des instruments » et correspond à la ligne stratégique « Création de valeur ».

Il s'agit ici de simplifier au maximum les instruments de la politique agricole, ainsi que les processus et procédures correspondants, afin de les rendre plus efficaces et plus efficaces. La charge administrative s'en trouvera allégée à tous les niveaux. Un instrumentaire simplifié contribuera à pérenniser la performance de l'agriculture suisse, à améliorer la lisibilité et la compréhension de la politique agricole pour les acteurs concernés et donc à préserver sa crédibilité à long terme. D'une manière générale, il convient d'exploiter les opportunités offertes par la numérisation tout au long de la chaîne de valeur afin de soutenir les entreprises dans leurs tâches de gestion et de faciliter l'exécution des instruments de la politique agricole, tant pour les exploitants que pour les organes d'exécution.

Une attention particulière doit être accordée à la simplification du système des paiements directs. On pourrait envisager, par exemple, de regrouper différents programmes spécifiques en des programmes portant sur une partie ou sur l'ensemble de l'exploitation (par analogie avec le bio), d'introduire certaines exigences sévères dans les prestations écologiques requises (PER) au lieu d'une quantité de mesures volontaires ponctuelles, de faire dépendre les paiements, davantage qu'aujourd'hui, des résultats obtenus, ou encore de remplacer certaines contributions permanentes (paiements directs) par des contributions uniques (améliorations structurelles). En outre, il faut à l'avenir que le secteur s'engage davantage et assume une plus grande responsabilité personnelle pour atteindre les objectifs environnementaux (p. ex. objectifs climatiques). Ici encore, il existe un potentiel de simplification du système des paiements directs.

Mentionnons encore les simplifications possibles dans le domaine des organisations de marché pour différents produits (protection douanière et soutien du marché). D'une part, différentes évaluations de la protection douanière ont montré qu'il existait dans ce domaine un potentiel considérable de simplification, aussi bien au niveau des instruments qu'à celui de l'exécution (cf. Encadré 3). D'autre part, certaines mesures de soutien du marché ne sont guère en phase avec les objectifs supérieurs de la politique agricole, ou les moyens alloués sont si faibles par rapport au volume total du marché que les mesures en question pourraient aussi bien être exécutées sous la responsabilité propre de la branche.

Afin de mettre en œuvre la simplification des instruments de la politique agricole sur une base aussi objective que possible, un cadre méthodologique sera développé en vue de l'examen de ceux-ci. Le but est d'identifier ceux des instruments qui présentent un bon rapport coût-utilité. En outre, le programme de travail 2022-2025 d'Agroscope prévoit des modélisations et des analyses scientifiques sur les compensations et les synergies entre les différentes mesures en vue d'atteindre les objectifs de la politique agricole.

3.5.2.5 Effets des champs d'action sur les lignes stratégiques

Les activités des acteurs privés et publics dans le cadre des quatre champs d'action esquissés plus haut contribuent à la réalisation des lignes stratégiques (cf. ch. 3.5.1). La Figure 14 montre l'impact des champs d'action sur les lignes stratégiques :

Figure 14 : impact des quatre champs d'action sur les lignes stratégiques

... a un effet sur la ligne stratégique		Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires	Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, des animaux et de l'environnement	Renforcer une création de valeur durable	Favoriser une consommation durable et saine
Champ d'action...					
Renforcer la capacité d'innovation et le savoir-faire					
Améliorer l'efficacité des ressources et l'adaptation aux conditions locales					
Améliorer la transparence et la vérité des coûts					
Simplifier l'instrumentaire					

Le ch. 3.6 esquisse la concrétisation possible des quatre champs d'action, au niveau des instruments, dans le cadre de la future politique agricole.

3.5.3 Rôle de la Confédération

Le rôle de la Confédération dans la mise en œuvre des champs d'action est une question centrale.

Tâches

Les articles 104 et 104a Cst. définissent le cadre des tâches de la Confédération dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Dans une perspective plus large, d'autres dispositions constitutionnelles sont pertinentes, qui concernent les domaines de l'économie (art. 27 Liberté économique), du développement durable (art. 73 Développement durable), de l'environnement (art. 74 Protection de l'environnement, art. 76 Eaux), de la santé (art. 118 Protection de la santé) et du bien-être animal (art. 80 Protection des animaux).

La Confédération a pour mission de veiller à ce que les biens d'intérêt général tels qu'un approvisionnement alimentaire sûr ou les bases naturelles de la vie soient disponibles dans la mesure demandée par la société. Sur le marché libre, la fourniture de ces biens serait loin d'être optimale à cause des différents effets externes de la production et de la consommation alimentaire : ceux qui en bénéficient (effets externes positifs/prestations d'intérêt général) ne les paient pas et ceux qui en pâtissent (effets externes négatifs) ne sont pas indemnisés. En vertu de l'art. 104 Cst., la Confédération doit en outre encourager les exploitations paysannes cultivant le sol, en complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique.

Principes

Les trois principes suivants sont importants pour l'aménagement de la future politique agricole.

- *Renforcer la subsidiarité*

La nécessité d'adapter l'instrumentaire dépend principalement de l'écart entre l'état actuel et l'état souhaité tel que défini par la société. Lors de la conception des instruments, il y a lieu de considérer dans quelle mesure et à quelle vitesse les branches elles-mêmes peuvent combler les lacunes dans la réalisation des objectifs en engageant leur propre responsabilité, ce qui inclut notamment aussi la mise à profit de progrès techniques. Afin de pouvoir en juger, il faut que les branches se fixent d'avantage d'objectifs opérationnels, qu'elles mesurent la réalisation des objectifs et documentent les résultats obtenus. La Confédération les soutient dans leurs efforts avec le monitoring de la réalisation des objectifs, la mise en place d'un climat favorable à l'innovation, l'amélioration des bases et l'encouragement des mesures d'entraide. L'élargissement aux non-membres des mesures d'entraide d'organisations de producteurs et des interprofessions est une mesure importante pour éviter que des acteurs ne se dérobent à leurs responsabilités. Si les objectifs définis par les branches ne sont pas assez ambitieux ou s'il apparaît qu'ils ne seront pas atteints, des mesures doivent être prises sans retard ou les mesures existantes renforcées, en particulier dans les domaines qui réagissent aux changements avec lenteur.

- *Améliorer la cohérence*

Toutes les mesures prévues dans le cadre des champs d'action (cf. ch. 3.5.2) doivent générer une transformation globale du système alimentaire. À l'heure actuelle, la politique agricole est avant tout centrée sur la production, mais certains de ses dispositifs portent sur le commerce et l'importation ainsi que sur la consommation, notamment en ce qui concerne l'étiquetage, la promotion des ventes et la protection douanière (cf. ch. 2.2). Il convient d'améliorer la cohérence entre les différents instruments de la politique agricole, plus particulièrement entre les domaines production et ventes et les autres domaines. Comme la réalisation des objectifs de la projection passe également par un changement au niveau de la consommation, les conditions-cadre dans le domaine de l'alimentation saine et durable doivent elles aussi être développées et renforcées. Dans l'ensemble, les différents domaines politiques ayant une influence sur le système alimentaire doivent continuer à se développer de manière synchrone et cohérente, le but étant de pouvoir répondre par une offre optimisée à la forte demande intérieure et de minimiser les effets négatifs sur les plans social et environnemental en Suisse et à l'étranger. Une telle approche globale correspond à l'approche systémique de la filière agroalimentaire (cf. Encadré 1) et tient compte du concept d'agroécologie (cf. Encadré 6).

Les mesures de la Confédération pour atteindre les objectifs de la projection doivent être complétées par des mesures des cantons et des communes, en particulier dans les domaines de la formation de base et de la formation professionnelle, de l'information, de la sensibilisation et de la vulgarisation.

- *Garantir l'acceptabilité économique et sociale*

Il convient de développer les instruments de la politique agricole de manière à ce que les investissements réalisés dans les conditions-cadre actuelles puissent être amortis dans le délai initialement prévu et que le travail fourni en lien avec ces investissements puisse être indemnisé dans la même mesure que précédemment. Au niveau de l'exploitation agricole, les changements structurels importants interviendront en principe lorsque les investissements seront arrivés à terme, idéalement au moment de la remise de l'exploitation.

Encadré 6 : agroécologie

L'agroécologie¹⁴⁸ est une approche clé pour soutenir la transition globale vers un système alimentaire plus durable¹⁴⁹. L'agroécologie désigne une agriculture globale, systémique et fondée sur la science, incluant les dimensions sociale, culturelle, politique, économique et écologique. Elle intègre notamment les expériences paysannes en matière de gestion économe des ressources naturelles de production. L'apprentissage commun et l'échange de savoir sont au cœur de la démarche. L'agroécologie inclut des changements sociaux. En font partie notamment des modèles de commercialisation locaux et innovants, qui rapprochent les producteurs, les transformateurs et les consommateurs. Au niveau international, les fondements de cette approche ont été formulés en 13 principes agroécologiques.

La SDD 2030 renvoie à l'importance des principes agroécologiques en lien avec le renforcement de la résilience des systèmes alimentaires. Ces principes s'articulent en trois grands groupes :

1. améliorer l'efficacité des ressources,
2. renforcer la résilience et
3. promouvoir la justice et la responsabilité sociales.

Les principes des deux premiers groupes sont pris en compte explicitement, ceux du troisième en partie, dans les champs d'action de la projection (cf. ch. 3.5.2).

3.6 Mise en œuvre

Le Parlement a souhaité que le présent rapport ouvre à l'agriculture des perspectives à long terme qui lui permettront de mieux remplir les objectifs constitutionnels (art. 104 et 104a Cst.) compte tenu des futures conditions-cadre. À cet effet, des objectifs concrets à l'horizon 2050 ont été définis au ch. 3.2.3 (Projection), tandis que des lignes stratégiques et des champs d'action ont été formulés au ch. 3.5. Cette stratégie à long terme forme le cadre du développement futur de la politique agricole à l'échelon de la loi et sera mise en œuvre en trois étapes :

1. Iv. pa. 19.475 (court terme, cf. ch. 3.6.1),
2. PA22+ (court et moyen terme, cf. ch. 3.6.2),
3. Future politique en faveur d'une agriculture et d'un secteur agroalimentaire durables (moyen et long terme, cf. ch. 3.6.3).

Elles sont succinctement présentées ci-après.

3.6.1 Initiative parlementaire 19.475

Comme mentionné dans l'introduction, par l'adoption de l'Iv. pa. 19.475, le Parlement a fixé des objectifs pour la réduction des risques liés à l'utilisation des PPh et chargé le Conseil fédéral de définir des trajectoires de réduction dans les domaines des pertes d'éléments fertilisants et des risques liés aux produits biocides. Se fondant sur la loi sur l'agriculture révisée, le Conseil fédéral a adopté le 13 avril 2022 un premier train d'ordonnances exigeant que les pertes d'azote et de phosphore dues à l'agriculture diminuent de 20 % d'ici à 2030. Ces décisions mettent en œuvre plusieurs mesures proposées par le Conseil fédéral dans son message sur la PA22+. Les principales d'entre elles sont les suivantes :

- Prestations écologiques requises (PER)
 - o Limitation du recours aux substances actives présentant un risque potentiel élevé et obligation de prendre des mesures pour réduire la dérive des PPH et le ruissellement des eaux contenant des PPH

¹⁴⁸ HLPE (2019). Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.

¹⁴⁹ Interpellation 21.3913 Sommet sur les systèmes alimentaires 2021. Agroécologie et coopération au développement.

- Suppression de la marge d'erreur de +10 % pour l'azote et le phosphore admise jusqu'à présent dans le bilan de fumure
- Part minimale de 3,5 % de surfaces de promotion de la biodiversité sur les terres assolées
- Nouvelles contributions dans la catégorie des contributions au système de production
 - Plusieurs nouvelles contributions en faveur de mesures visant à réduire l'utilisation de PPh (p. ex. non recours aux herbicides)
 - Contributions pour la promotion d'une couverture du sol appropriée et de pratiques culturales préservant le sol
 - Contribution visant à encourager la plus longue durée de vie productive des vaches dans le but de réduire les émissions de méthane
- Obligation de communiquer
 - Obligation de communiquer concernant tous les engrais azotés et les aliments concentrés, ainsi que concernant les PPh et les semences traitées avec un produit phytosanitaire ; mise en œuvre au moyen d'un système d'information « gestion des éléments fertilisants » (dNPSM)

En plus des mesures prévues par le Conseil fédéral en application de l'lv. pa. 19.475, les interprofessions, les organisations de producteurs ainsi que les autres organisations concernées sont invitées à contribuer à la diminution des risques et à la réduction des pertes d'éléments fertilisants par des mesures individuelles, dont elles communiqueront régulièrement à la Confédération la nature et les effets (art. 6a, al. 3, et art. 6b, al. 5, LAgr). La Confédération peut définir des conditions-cadre et apporter son soutien pour l'élaboration de ces mesures, mais la responsabilité finale en incombe aux organisations. Celles-ci ont d'ores et déjà entamé des réflexions dans ce sens, faisant ainsi un premier pas vers une plus grande prise de responsabilité en matière de politique agricole. Il est prévu que ces initiatives privées contribuent elles aussi de manière substantielle à la réalisation de la trajectoire de réduction des éléments fertilisants et des objectifs de réduction définis.

3.6.2 Politique agricole 2022+

La deuxième étape de la stratégie à long terme consiste en la mise en œuvre de mesures inscrites dans le projet de PA22+. Notons que certaines ont déjà été adoptées par le Parlement dans le cadre de l'lv. pa. 19.475 (art. 6a LAgr : trajectoire de réduction des pertes d'éléments fertilisants et art. 164a : obligation de communiquer concernant les livraisons d'éléments fertilisants) et que d'autres, applicables à l'échelon réglementaire (p. ex., dans le domaine des contributions aux systèmes de production), entreront en vigueur dès le 1^{er} janvier 2023 sur décision du Conseil fédéral.

Mais le message relatif à la PA22+ propose encore d'autres modifications que celles déjà mises en œuvre dans le cadre de l'lv. pa. 19.475. Nous expliquons brièvement ci-dessous comment les mesures de la PA22+ soutiennent la mise en œuvre des quatre lignes stratégiques et s'il existe d'éventuelles contradictions.

- Ligne stratégique « Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires »
Diverses mesures de la PA22+ dans le domaine des prestations écologiques requises (art. 70a LAgr) et des contributions aux paiements directs (art. 73, 75 et 76 LAgr) soutiennent la préservation des bases de production agricole que sont le sol, l'eau et la biodiversité. La réduction temporaire des primes d'assurance (art. 86a LAgr) permet en outre d'améliorer la résilience économique des exploitations face aux événements météorologiques extrêmes qui se produiront de plus en plus souvent à l'avenir. Certaines mesures dans le domaine de l'amélioration des structures (titre 5 LAgr), l'encouragement accru des échanges de connaissances, p. ex. dans les domaines de la sélection végétale, de l'élevage et de la santé des animaux de rente (art. 118 à 120 LAgr, art. 1 et 11b LFE) ainsi que l'orientation plus conséquente de la promotion de l'élevage vers la durabilité (art. 141 LAgr) contribuent également à la mise en œuvre de cette ligne stratégique.
- Ligne stratégique « Encourager une production alimentaire respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux »
La PA22+ prévoit des mesures favorables à la réalisation de ce champ d'action, qui s'ajoutent à

celles déjà mises en œuvre dans le cadre de l'lv. pa. 19.475. Il s'agit en particulier de mesures avec effet sur les paiements directs, telles que l'adaptation de certaines exigences PER, les contributions à la biodiversité et au système de production, ou encore le regroupement des contributions pour la mise en réseau et des contributions à la qualité du paysage (art. 73, 75 et 76 LAgr).

- Ligne stratégique « Promouvoir une création de valeur durable »
Plusieurs mesures supplémentaires prévues dans la PA22+ vont dans le sens de cette ligne stratégique. Mentionnons notamment l'extension du champ d'application de certaines dispositions de la LAgr (art. 3 LAgr), l'extension des mesures dans le domaine des améliorations structurelles (titre 5 LAgr), les mesures d'encouragement de la valorisation et du partage des connaissances (art. 118 à 120 LAgr) ainsi que certaines dispositions du domaine du droit foncier rural (p. ex., assouplissement de la limite de charge). Parallèlement, certaines mesures tendent à accroître la complexité de la politique agricole, notamment les modifications dans le domaine des PER ou des contributions au système de production. Cela est potentiellement en contradiction avec la présente ligne stratégique et avec l'objectif de simplification des instruments de la politique agricole.
- Ligne stratégique « Favoriser une consommation saine et durable »
Pratiquement aucune mesure de la PA22+ ne concerne ce champ d'action ou le mandat d'examen « politique globale ». La PA22+ traite avant tout de thématiques agricoles.

De manière générale, on constate donc que la plupart des mesures de la PA22+ sont conformes aux buts des lignes stratégiques. Diverses interventions parlementaires exigent en outre la mise en œuvre rapide de certaines des mesures prévues (p. ex. dans le domaine de la protection sociale et des assurances récolte). Par conséquent, le projet de PA22+ devrait être remis à l'ordre du jour des débats parlementaires dans les meilleurs délais. Compte tenu des conditions-cadre politiques qui ont évolué – notamment avec la mise en œuvre de l'lv.pa. 19.475 et la responsabilisation des filières – et du fait que certaines mesures risquent d'entrer en contradiction avec l'objectif de simplification des instruments de la politique agricole, le projet doit certainement être adapté. Les modifications suivantes devraient être envisagées :

1. À l'heure actuelle, les modifications dans le domaine du titre 3 LAgr (paiements directs) doivent être limitées aux mesures suivantes : renforcement de la protection sociale (art. 70a, al. 1, let. i, et al. 3, let. g, LAgr, cf. motion 21.3374), adaptation des contributions à la biodiversité (art. 73 LAgr), introduction de contributions au système de production axées sur les résultats (art. 75, al. 1, let. b), suppression des contributions à l'utilisation efficiente des ressources et regroupement des contributions à la mise en réseau et à la qualité du paysage (art. 74 et 76 LAgr).
Justification : l'lv.pa. 19.475 exige d'ores et déjà l'application de mesures visant à réduire globalement les risques liés aux PPh et les pertes d'éléments fertilisants ; de plus, les filières peuvent décider de mesures complémentaires. Il convient également de tenir compte du niveau de complexité actuellement déjà très élevé des instruments en lien avec les paiements directs. Une introduction ultérieure des autres modifications dans le domaine des paiements directs doit être examinée dans le cadre d'un bilan intermédiaire 2025/26 (cf. ch. 3.6.3).
2. Pas de baisse à l'heure actuelle de la limite des unités de gros bétail fumure fixée dans la loi sur la protection des eaux.
Justification : l'lv. pa. 19.475 exige d'ores et déjà la suppression de la marge d'erreur de +10 % autorisée jusqu'à présent pour l'azote et le phosphore dans le calcul du bilan de fumure (PER) ; cela constitue une mesure plus efficace contre les pertes d'éléments fertilisants. La nécessité de mesures supplémentaires doit être examinée dans le cadre d'un bilan intermédiaire 2025/26 (cf. ch. 3.6.3).
3. Découpler de la mise en œuvre de la PA22+ les adaptations prévues dans le domaine de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDfR).
Justification : bien que les modifications prévues soient conformes à plusieurs champs d'action de la stratégie, il apparaît judicieux de les découpler de la PA22+ et de les soumettre au Parlement dans le cadre d'un nouveau projet. D'une part, cela allégerait la PA 22+, qui pourrait ainsi être traitée plus rapidement par le Parlement. D'autre part, les aspects concernant le

droit foncier rural, moins urgents à régler, pourront être examinés et discutés de manière approfondie dans un deuxième temps.

3.6.3 Future politique en faveur d'une agriculture et d'un secteur agroalimentaire durables

Les deux premières étapes de mise en œuvre (lv. pa. 19.475 et PA22+) constituent une bonne base, qui permettra d'atteindre plus sûrement les objectifs inscrits aux art. 104 et 104a Cst. et de réaliser la Projection 2050 telle qu'esquissée (cf. ch. 3.3.2). Force est toutefois de constater qu'elles ne prévoient pratiquement pas de mesures pour le champ d'action « Augmenter la transparence et la vérité des coûts » et que des efforts supplémentaires sont encore nécessaires pour réaliser l'indispensable transformation du système alimentaire.

Afin que le Parlement puisse décider de manière coordonnée des instruments de la politique agricole et de leur dotation financière, une nouvelle étape de réforme devrait, le cas échéant, être liée aux enveloppes financières agricoles. La prochaine période financière courant de 2026 à 2029, cette échéance est trop proche pour la présentation simultanée d'une réforme agricole. En effet, le projet correspondant devrait dans ce cas être mis en consultation au début de 2023 déjà. Il s'avère ainsi adéquat de prévoir une prochaine étape de réforme agricole pour la période financière 2030-2033.

Le marge de manœuvre temporelle qui en résulte pourra être mise à profit par les entreprises de la branche pour faire avancer leurs propres projets. Les acteurs impliqués auront le temps de définir les objectifs opérationnels et d'appliquer les mesures.

Le Conseil fédéral tirera un bilan intermédiaire de ces contributions dans le cadre de la préparation du dossier de consultation pour la prochaine étape de réforme de la politique agricole (période 2025/2026), en examinant où se situe le secteur via-à-vis de la réalisation des objectifs à moyen terme (trajectoires de réduction selon l'lv. pa. 19.475, SDD 2030) et de la projection à long terme. Ses conclusions serviront de base de décision pour les mesures supplémentaires qu'il proposera au Parlement. Le présent rapport se fonde quant à lui sur les mandats d'examen des postulats 20.3931 et 21.3015 pour proposer des mesures supplémentaires applicables à l'horizon 2050 et susceptibles de contribuer à une meilleure atteinte des objectifs. Ces mesures sont présentées au tableau 4 ci-dessous, classées selon les quatre champs d'action de la stratégie et énumérées dans l'ordre de leur degré de régulation¹⁵⁰ (du plus faible au plus élevé). Le tableau contient en outre des mesures qui ne relèvent pas directement de la politique agricole, mais d'autres domaines à même de contribuer à la réalisation de la stratégie. Elles figurent à la fin de chaque champ d'action, avec indication de la politique dans le cadre de laquelle elles sont mises en œuvre.

Tableau 4 : mesures envisageables dans les différents champs d'action

Renforcer la capacité d'innover et le savoir-faire	
-	Accroître le savoir-faire dans le secteur agricole par une l'offre de formation continue accrue
-	Développer et renforcer de manière coordonnée les instruments encourageant les innovations dans le secteur agricole et agroalimentaire
-	Soutenir l'organisation de chaînes de valeur courtes et durables, favorisant notamment le regroupement de l'offre et l'assurance de la qualité
-	Abroger ou assouplir ponctuellement certaines réglementations restrictives dans les domaines du droit foncier rural et du bail à ferme agricole ainsi que de la protection contre les immissions dans la zone agricole

¹⁵⁰ Le degré de régulation des mesures de politique agricole diffère de cas en cas. Il est faible pour des mesures telles que celles qui règlent l'étiquetage, pour celles qui concernent les subventions (dans le contexte agricole, ce sont dans la plupart des cas des aides financières) et les redevances (droits de douane, impôts, taxes d'incitation). Cette seconde catégorie regroupe actuellement les principaux instruments de la politique agricole (aides financières, notamment paiements directs, et protection douanière). Le degré de régulation est élevé pour les mesures édictant des obligations, des interdictions et des planifications. L'homologation des moyens de production, le droit foncier rural et le bail à ferme agricole sont des exemples classiques de cette catégorie.

- Renforcer par la formation et la sensibilisation les compétences de la population en matière d'alimentation saine et durable → Stratégie suisse de nutrition (cf. ch. 2.2)
<i>Améliorer l'utilisation efficiente des ressources et l'adaptation aux conditions locales</i>
- Appliquer les mesures visant à une meilleure gestion de l'eau
- Adapter ou abroger les mesures créant des incitations qui vont à l'encontre d'une exploitation adaptée aux conditions locales et, le cas échéant, introduire des taxes incitatives dans le commerce des aliments pour animaux (indigènes et importés)
- Renforcer une exploitation préservant le sol et adaptée aux propriétés du sol
- Développer les PER portant sur les importations d'aliments pour animaux et les cessions d'engrais de ferme
- Adapter les règles d'aménagement du territoire pour lier davantage les constructions destinées à l'élevage aux surfaces fourragères.
- Appliquer le plan d'action contre le gaspillage alimentaire → politique environnementale (cf. ch. 2.8)
- Optimiser la récupération/l'élimination des éléments fertilisants (N et P) dans les stations d'épuration des eaux et à l'issue de l'incinération des boues d'épuration → politique environnementale (cf. ch. 2.3)
- Autoriser l'affouragement au moyen de sous- cf. ch. 2.3)
<i>Augmenter la transparence et la vérité des coûts</i>
- Améliorer les conditions-cadres pour l'étiquetage facultatif des produits alimentaires en matière de durabilité et de bien-être des animaux
- Améliorer la transparence des prix tout au long de la chaîne de valeur
- Établir des conventions d'objectifs avec le commerce de détail dans le but de favoriser la durabilité aux échelons de la production et de la consommation
- Supprimer les incitations inopportunes dans le domaine de la promotion des ventes
- Introduire des dispositions en matière de durabilité dans les prochains accords commerciaux bilatéraux et, dans le cas des produits qui sont particulièrement problématiques du point de vue de la durabilité, examiner le lien entre concessions douanières et respect des normes de durabilité
- Décider de mesures coordonnées à l'échelon international pour internaliser les coûts externes de l'alimentation
- Introduire une déclaration obligatoire pour les denrées alimentaires importées produites selon des méthodes interdites en Suisse → législation alimentaire (cf. ch. 2.6)
<i>Simplifier l'instrumentaire</i>
- Utiliser les possibilités du numérique (recoupements intelligents de différentes sources de données, amélioration des échanges de données) pour faciliter la gestion des entreprises et le travail des exploitants ainsi que simplifier l'exécution des dispositions réglementaires
- Rendre les mesures de protection douanière plus efficaces et plus simples à appliquer
- Regrouper les programmes de paiements directs distincts dans des programmes applicables à l'ensemble de l'exploitation ou à certaines parties d'entre elles
- Développer les paiements directs en les orientant davantage sur les résultats
- Simplifier le système des paiements directs par davantage de versements uniques (aide à l'investissement)
- Développer le concept général des mesures en privilégiant les directives ou les taxes incitatives par rapport aux incitations financières
- Abroger les mesures qui présentent un mauvais rapport coût-utilité

La prochaine étape de réforme proposera en principe des mesures de degré de régulation faible ou moyen. Le moment venu, le contenu et l'ampleur des propositions du Conseil fédéral dépendront de la manière dont la filière se sera engagée pour la réalisation des objectifs, notamment dans le domaine environnemental. Le besoin de nouvelles mesures politiques sera d'autant plus faible que cet engagement aura été conséquent (cf. ch. 3.5.3). Lors de cette troisième étape, d'autres mesures élaborées dans le cadre de la stratégie climat révisée Agriculture et alimentation dans les domaines de la mitigation et de l'adaptation (cf. Encadré 5), pourraient également être mises en œuvre.

Autres étapes de mise en œuvre dans le domaine de compétence du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a lui aussi l'intention de profiter de cette période pour mettre en œuvre les mesures relevant de son domaine de compétence (p. ex. formation, sensibilisation). En fonction du bilan intermédiaire 2025/2026, il a en outre la possibilité d'agir déjà avant 2030 à l'échelon des ordonnances et d'appliquer certaines modifications, par exemple dans le domaine du climat ou de la promotion de l'innovation. Ce faisant, il tire parti de synergies avec des domaines politiques et processus apparentés, notamment dans les domaines de la politique climatique, de la politique alimentaire et de la politique de la biodiversité (mise en œuvre de la stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation, stratégie alimentaire dans le plan d'action sur la SDD, évaluation de l'effet des subventions fédérales dans le cadre du plan d'action Biodiversité).

4 Conclusions et étapes suivantes

4.1 Conclusions

L'agriculture et le secteur agroalimentaire ont fait un pas dans la bonne direction au cours de ces dernières années. La sécurité alimentaire est garantie, des progrès ont été accomplis dans le domaine de l'écologie et la conjoncture économique de l'agriculture a dans l'ensemble évolué favorablement. Axée à l'origine presque exclusivement sur la production et les prix, la politique agricole s'est muée ces trente dernières années en une politique plus ciblée qui encourage les prestations d'intérêt général. Les paiements directs ont progressivement évolué au rythme de ces changements et ont été de plus en plus différenciés.

Il sera cependant nécessaire de déployer un surcroît d'efforts, non seulement au stade de la production, mais aussi dans tout le système alimentaire, c'est-à-dire à tous les stades de la chaîne de valeur jusqu'au consommateur, pour pouvoir garantir à long terme un développement durable des secteurs agricole et agroalimentaire dans les conditions futures et par là même l'accomplissement du mandat constitutionnel. Il s'agit d'atteindre les objectifs suivants d'ici à 2050 : augmentation de la contribution de l'agriculture suisse à la sécurité alimentaire, préservation de la capacité d'absorption des écosystèmes, prospérité économique de l'agriculture et du secteur agroalimentaire et enfin alimentation saine et équilibrée des consommateurs.

Cette mission relève néanmoins du défi : la réalisation des objectifs fixés présente déjà des lacunes, notamment en ce qui concerne les émissions de GES aux stades de la production et de la consommation. De plus, les différents objectifs à atteindre sont parfois difficiles à concilier. À cela s'ajoute l'influence de certains facteurs, comme la croissance démographique ou le changement climatique. Il est donc urgent de réformer le système alimentaire, et d'y parvenir en l'espace d'une génération (à l'horizon 2050). Pour réussir à atteindre les objectifs fixés, il faut trouver suffisamment tôt les réponses économiques, sociales et politiques adéquates. Le Conseil fédéral propose à cet effet les quatre lignes stratégiques suivantes :

- 1) garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires ;
- 2) encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux ;
- 3) renforcer la création de valeur durable ;
- 4) favoriser une consommation durable et saine.

Les lignes stratégiques tracent le cadre du développement de la politique agricole et seront mises en œuvre en trois étapes :

a) Initiative parlementaire 19.475

L'initiative parlementaire 19.475 constitue la première étape décisive dans l'amélioration de la réalisation des objectifs. La ligne stratégique « Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux » est en particulier renforcée par les **trajectoires de réduction** et les mesures visant à diminuer les risques liés à l'utilisation de PPh ainsi que les pertes d'éléments fertilisants dans l'agriculture, qui ont été adoptées par le Parlement et le Conseil fédéral. Pour compléter les dispositifs de politique agricole, les filières peuvent également prendre **de leur propre chef** des mesures destinées à réduire les risques et les pertes d'éléments fertilisants et faire régulièrement rapport à la Confédération. Enfin, la nouvelle obligation de communiquer les engrais, les aliments concentrés et les PPh renforce la **transparence** dans l'utilisation de moyens de production ayant un impact environnemental. Il est capital que les objectifs et mesures adoptés soient systématiquement respectés par les acteurs concernés.

b) Politique agricole 2022+

Même après la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 19.475, la PA 22+ contient aussi des mesures importantes et efficaces qui renforcent en particulier les lignes stratégiques « Renforcer la création de valeur durable » et « Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux ». C'est pourquoi le

Conseil fédéral recommande au Parlement **d'appliquer la PA22+**, mais de concentrer pour l'heure les changements dans le domaine des paiements directs sur les mesures qui ne font pas l'objet de contestations, de renoncer à l'adaptation de la loi sur la protection des eaux et de dissocier de la PA22+ les modifications relevant du droit foncier rural (cf. ch. 3.6.2). Les éléments de l'lv. pa. 19.475 essentiellement axés sur des objectifs écologiques sont ainsi **complétés par des mesures importantes dans les domaines économique et social**.

c) Future politique en faveur d'une agriculture et d'un secteur agroalimentaire durables

Les deux premières étapes de la mise en œuvre (lv. pa. 19.475 et PA22+) constituent une bonne base pour le développement de la politique agricole de demain. Mais il faudra redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs visés d'ici à 2050. Les points suivants jouent à cet égard un rôle primordial :

- i. La future politique mettra **l'accent sur tout le système alimentaire** et non plus uniquement sur la production agricole. Il s'agit de réformer l'ensemble du système alimentaire pour que les modes de production et de consommation durables puissent se renforcer mutuellement. C'est à cette fin qu'il faut développer la politique agricole de sorte à accroître sa contribution à une alimentation saine et durable et sa cohérence avec la stratégie de nutrition et d'autres politiques pertinentes. Parallèlement, les secteurs agricole et agroalimentaire doivent continuer à contribuer largement au développement de l'espace rural et de la région de montagne.
- ii. Il importe de simplifier les instruments actuels de la politique agricole. Il est prévu de miser à l'avenir davantage sur la **responsabilisation des filières et une plus grande orientation vers les objectifs**, en particulier pour la réalisation des objectifs écologiques. Un engagement encore plus fort de la part des acteurs du marché pour atteindre les objectifs environnementaux (p. ex. objectifs climatiques) contribue à l'accomplissement de ces tâches tout en offrant des possibilités de simplification du système des paiements directs. Le Conseil fédéral décidera en temps utile, selon les progrès qui auront été ainsi accomplis, quelles mesures supplémentaires il soumettra au Parlement.
- iii. Les **relations commerciales** doivent contribuer au **développement durable** de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. D'autres accords multilatéraux ou bilatéraux susceptibles d'aboutir à une ouverture du marché agroalimentaire peuvent être conclus d'ici à 2050. Ces accords ouvrent des perspectives pour la création de nouveaux débouchés pour des produits suisses de haute qualité et respectueux de l'environnement et des animaux tout en contribuant à rendre le commerce extérieur suisse fort et la place économique suisse attrayante. Lors de la conclusion d'accords bilatéraux, il faut ancrer des dispositions de durabilité et, pour les produits particulièrement problématiques du point de vue de la durabilité, examiner les liens des concessions tarifaires à la lumière des normes de durabilité. Il s'agit en de simplifier et de concevoir de manière plus efficace la protection douanière.

4.2 Étapes suivantes

Lors de la session d'hiver 2020 et de celle de printemps 2021, le Parlement a décidé de suspendre les délibérations sur la PA22+ jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait présenté un rapport sur l'orientation future de la politique agricole en réponse aux postulats 20.3931 et 21.3015. Le Conseil fédéral a accompli les deux mandats en rédigeant le présent rapport. Il voit les prochaines étapes de la politique agricole comme suit :

1. Le Parlement commence par examiner en détail la PA22+, vu que les propositions émises dans le message du Conseil fédéral renforcent largement les lignes stratégiques à long terme. Le Parlement décide alors s'il renonce à l'heure actuelle à concrétiser certaines autres propositions de modification en plus des mesures qui ont déjà été appliquées en réponse à l'lv. pa. 19.475 (cf. recommandation à ce sujet au ch. 4.1). Si les délibérations sur le projet s'achèvent d'ici au second semestre 2023, une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025 est réaliste.

2. Si le Parlement dissocie de la PA22+ les modifications relevant du droit foncier rural, le Conseil fédéral envisage de mettre au point, avec le concours d'experts et de parties prenantes, une version remaniée du projet et de la soumettre au Parlement indépendamment des plafonds des dépenses quadriennaux.
3. Après consultation des commissions parlementaires concernées, le Conseil fédéral entend concrétiser les idées exprimées dans le présent rapport lors de la prochaine étape de la réforme de la politique agricole. L'élaboration d'un projet dans ce sens suppose la prise en considération notamment des aspects suivants :
 - a. garantie de la sécurité alimentaire dans les conditions futures ;
 - b. cohérence de la politique agricole et de la stratégie de nutrition au sens d'une approche globale des systèmes alimentaires ;
 - c. développement de la réalisation des objectifs quant aux trajectoires de réduction des risques liés aux PPh et des pertes d'éléments fertilisants (art. 6a et 6b LAgr) et aux objectifs de la SDD 2030 ;
 - d. rôle de l'engagement responsable des filières dans la réalisation des objectifs de la Projection 2050 ;
 - e. situation et évolution des questions ayant trait au climat et à la politique extérieure importantes pour les secteurs agricole et agroalimentaire ainsi que des conditions-cadre en matière de politique financière.

Il est prévu de concrétiser ces mesures dans le cadre d'un projet soumis à consultation ou d'un message relatif à un projet d'arrêté fédéral sur les plafonds de dépenses pour la période comprise entre 2030 et 2033.

Liste des encadrés, des figures et des tableaux

Encadrés

Encadré 1 : définition du système alimentaire	12
Encadré 2 : sécurité de l'approvisionnement et rôle de l'Approvisionnement économique du pays	18
Encadré 3 : protection douanière	45
Encadré 4 : efficacité calorique et efficacité protéique du système alimentaire	48
Encadré 5 : mise à jour de la Stratégie Climat pour l'agriculture et la filière alimentaire	54
Encadré 6 : agroécologie	71

Figures

Figure 1 : structure de la stratégie (partie B du rapport)	12
Figure 2 : évolution du degré d'autosuffisance en fonction de l'énergie assimilable des denrées alimentaires	15
Figure 3 : taux d'autosuffisance brut dans différentes denrées alimentaires en 2020.....	16
Figure 4 : importations de denrées alimentaires et évolution démographique	17
Figure 5 : modèle d'intervention de l'État pour maintenir la sécurité de l'approvisionnement.....	19
Figure 6 : comparaison des effets agrégés sur l'environnement (méthode ReCiPe) entre un scénario de référence et un scénario optimisé pour réduire les effets sur l'environnement, tout en tenant compte des recommandations de la pyramide alimentaire.....	22
Figure 7 : aperçu schématique des principaux flux d'azote dans l'ensemble de la chaîne de création de valeur.....	27
Figure 8 : estimation de la charge de travail aujourd'hui (2019) par rapport à il y a cinq ans	30
Figure 9 : facteurs responsables de la complexité	31
Figure 10 : part des exploitations dont le revenu du travail est supérieur au salaire de référence	33
Figure 11 : thèmes traités dans l'analyse de la situation	43
Figure 12 : vue d'ensemble des lignes stratégiques	62
Figure 13 : champs d'action pour atteindre les objectifs de la projection 2050	66
Figure 14 : impact des quatre champs d'action sur les lignes stratégiques	69

Tableaux

Tableau 1 : revenu global des ménages agricoles (hors communautés d'exploitation, en CHF).....	34
Tableau 2 : les articles constitutionnels déterminants pour la politique agricole	52
Tableau 3 : analyse de la nécessité d'agir pour des aspects importants de la projection	60
Tableau 4 : mesures envisageables dans les différents champs d'action	74

Liste des abréviations

AEP	Approvisionnement économique du pays
AOP	Appellation d'origine protégée
CCA	Commission consultative pour l'agriculture
Chap.	Chapitre
Ch.	Chiffre
Covid-19	Coronavirus Disease 2019 (maladie à coronavirus 2019)
CSEC-E	Commissions de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFI	Département fédéral de l'intérieur
Éq. CO ₂	Équivalent en dioxyde de carbone, équivalent CO ₂
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
GES	Gaz à effet de serre
HLPE	High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (Groupes d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, aussi GrEHN-SAN)
IGP	Indication géographique protégée
Iv. pa.	Initiative parlementaire
LAgr	Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture)
LDfR	Loi fédérale sur le droit foncier rural
LFE	Loi sur les épizooties
N / N ₂	Azote / azote moléculaire
N ₂ O	Protoxyde d'azote ou gaz hilarant
NCD	Non-communicable diseases (maladies non transmissibles)
NH ₃	Ammoniac
NO ₃	Nitrates
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Objectifs environnementaux pour l'agriculture
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFS	Office fédéral de la statistique
ONU	Organisation des Nations Unies
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
P	Phosphore
PA	Politique agricole
PA22+	Évolution future de la Politique agricole à partir de 2022

Rapport en réponse aux postulats 20.3931 et 21.3015

PER	Prestations écologiques requises
PI	Production intégrée
PPh	Produit phytosanitaire
PSA	Protection suisse des animaux
SAU	Surface agricole utile
SDD	Stratégie pour le développement durable
SFSP	Sustainable Food Systems Programme (Programme de systèmes alimentaires durables)
SPB	Surface de promotion de la biodiversité
TAS	Taux d'autosuffisance
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail