

La politique agricole à partir de 2030

Rapport stratégique de l'Union suisse des paysans

Éditrice :

Union suisse des paysans
Laurstrasse 10
5201 Brugg

Téléphone : +41 (0)56 462 51 11

info@sbv-usp.ch

www.sbv-usp.ch

Auteure :

Michelle Wyss

Sommaire

1. Résumé.....	4
2. Politique agricole 2030 – Principes, développements et attentes	5
2.1. Remarques introductives	6
2.2. Expériences des pays voisins en ce qui concerne la stratégie « De la ferme à la table » de l’UE	6
2.3. Lignes directrices de la future politique agricole dans le cadre d’un système alimentaire global	8
2.4. Développements dans le domaine de l’alimentation et du climat	10
2.5. Attentes envers un système alimentaire cohérent.....	12
2.6. Résultats de l’enquête	13
3. Stratégie pour l’élaboration de la politique agricole à partir de 2030.....	13
3.1. Assurer la sécurité alimentaire	14
3.2. Réduction de l’empreinte écologique.....	17
3.3. Améliorer les perspectives économiques et sociales	21
3.4. Simplification des instruments.....	25
4. Réforme du système des paiements directs.....	26
4.1. Besoin d’action dans le système actuel	26
4.2. Champs d’action possibles dans le système des paiements directs	27
4.3. Conventions d’objectifs entre la Confédération et l’exploitation ou la branche.....	29
4.4. Simplification des contrôles	30
4.5. Approche possible de la simplification du système des paiements directs.....	30
5. Conclusion	31
Annexe 1 – Bases au niveau de la Confédération	32
Annexe 2 – Examiner les malentendus et les conflits d’objectifs	35
Annexe 3 – Représentation graphique de la chaîne de création de valeur et de ses devoirs	36
Annexe 4 – Graphiques des développements dans le domaine de l’alimentation et du climat.....	37

1. Résumé

La prochaine politique agricole à partir de 2030 doit se fonder sur quatre points définis dans la motion 22.4251 (Rapport sur l'orientation future de la politique agricole. Concrétisation de la ligne stratégique) : Assurer la sécurité alimentaire, réduire l'empreinte écologique, améliorer les perspectives économiques et sociales et simplifier les instruments. L'objectif est de mettre en place un système alimentaire global et durable qui implique tous les acteurs de la chaîne de création de valeur. Du point de vue de l'agriculture, ce sont les deux derniers points de la motion qui seront au centre des préoccupations, à savoir l'amélioration des perspectives économiques et sociales et la simplification des instruments, car c'est là que le besoin d'action est le plus grand. Avec la mise en œuvre de la trajectoire de réduction des produits phytosanitaires et des pertes d'éléments fertilisants, un grand nombre de mesures sont déjà mises en œuvre dans le domaine de la durabilité écologique. La situation des revenus reste par contre insuffisante et s'est encore détériorée en raison du renchérissement. Dans le cadre d'une enquête nationale menée par l'USP qui a recueilli près de 4000 réponses, les agriculteurs se sont exprimés en faveur de meilleures conditions-cadres pour des revenus plus élevés, une plus grande stabilité du système ainsi qu'une réduction de la charge administrative.

L'USP attend de la politique agricole à partir de 2030 que...

- ... l'agriculture puisse continuer à assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires végétales et animales comme objectif principal,
- ... l'ensemble de la chaîne de création de valeur soit mis à contribution, et pas seulement l'agriculture,
- ...les familles d'agriculteurs bénéficient d'une sécurité d'investissement et de planification à long terme, et
- ...la complexité du système soit réduite.

Garantir la sécurité alimentaire

La future politique agricole doit permettre une agriculture dynamique, capable de s'adapter à l'évolution des besoins du marché et à garantir la sécurité alimentaire, même en temps de crise. Le degré d'autosuffisance doit être maintenu au minimum au niveau actuel. Il est nécessaire d'agir en particulier dans le domaine de la protection douanière, où les lacunes doivent être comblées afin de promouvoir, par exemple, la culture de plantes protéiques. En outre, la qualité et la quantité des bases de production doivent être maintenues.

Réduction de l'empreinte écologique

Une production durable de denrées alimentaires doit être écologiquement, économiquement et socialement acceptable et être soutenue par l'ensemble de la chaîne de création de valeur. Une production écologique et respectueuse des animaux est déjà encouragée dans le cadre des exigences actuelles, raison pour laquelle il faut renoncer à d'autres mesures de régulation. Un système d'incitation au niveau de l'agriculture et des campagnes de sensibilisation au niveau de la consommation permettent d'atteindre les objectifs dans le domaine de l'écologie. Une meilleure déclaration, une adaptation des exigences en matière d'esthétique et des dates de conservation des aliments ainsi qu'une optimisation des approches circulaires peuvent être des mesures possibles pour réduire l'empreinte écologique.

Améliorer les perspectives économiques et sociales

Les agriculteurs et agricultrices doivent pouvoir produire des denrées alimentaires de manière autonome et rentable grâce à leur savoir-faire et à leur esprit d'entreprise. Il convient de créer des conditions-cadres permettant de générer un revenu qui rendra le métier attractif pour les générations futures. Pour ce faire, il convient en premier lieu de créer des plus-values sur le marché et d'empêcher les positions dominantes grâce à une plus grande transparence dans la répartition de la valeur ajoutée. L'augmentation des revenus doit également permettre d'améliorer la protection sociale des familles d'agriculteurs et de leurs

employés et d'accroître la qualité de vie. L'esprit d'entreprise dans l'agriculture et les innovations doivent être encouragés.

Simplification des instruments

Le système actuel, notamment pour l'obtention des paiements directs, est extrêmement complexe et lourd sur le plan administratif. En raison des cycles quadriennaux de la PA, les familles paysannes manquent de sécurité en matière d'investissement et de planification. La numérisation peut offrir des solutions pour simplifier le système, mais elle comporte aussi des risques d'aggravation de la situation. La saisie des données doit être automatisée dans la mesure du possible, doit se concentrer exclusivement sur les domaines nécessaires au respect des exigences PER et les systèmes web créés doivent être facile d'utilisation (*user friendly*).

Réforme du système des paiements directs

Le système actuel des paiements directs est le principal responsable de la charge administrative élevée qui pèse sur les familles d'agriculteurs. C'est pourquoi il convient d'envisager une réforme de ce système, qui devrait permettre de réduire le nombre de mesures et contrôles mais aussi de redonner aux agriculteurs plus d'autonomie et de responsabilité individuelle. Une approche possible pour simplifier le système des paiements directs serait de le limiter à deux contributions : une contribution de base en cas de respect des PER et une contribution liée aux prestations en cas de mise en œuvre de mesures supplémentaires en faveur de l'environnement et du bien-être des animaux. Il faut également éviter que les PER ne soient sans cesse complétées par de nouvelles dispositions. Celles-ci ne contiennent d'ailleurs plus que des prestations écologiques, il faudrait donc prévoir d'alléger et de renommer de manière cohérente cette exigence de base pour l'obtention de paiements directs.

Conclusion

La prochaine politique agricole à partir de 2030 offre la possibilité d'aborder les besoins d'action existants avec des mesures appropriées et d'atteindre ainsi les objectifs visés. L'accent doit être mis sur l'amélioration des perspectives économiques et sociales des familles paysannes ainsi que sur la réduction des charges administratives. La production de denrées alimentaires doit rester au centre des activités de l'agriculture. Une forte production indigène avec un taux d'auto-provisionnement net d'au moins 55% a été mentionnée à plusieurs reprises par le Conseil fédéral en 2020 dans le cadre de l'examen du nouvel article constitutionnel 104a. Pourtant, ce taux est aujourd'hui inférieur à 50%. La prochaine politique agricole à partir de 2030 doit garantir que la production de denrées alimentaires soit à nouveau renforcée. De plus, les autres acteurs et actrices de la chaîne de création de valeur doivent être engagés par des mesures politiques pour que tout le secteur agro-alimentaire progresse dans la même direction.

2. Politique agricole 2030 – Principes, développements et attentes

La dernière grande réforme de la politique agricole, la PA14-17, est entrée en vigueur en 2014. Depuis lors, la loi sur l'agriculture n'a été remaniée que ponctuellement avec la PA18-21 et la forme réduite de la PA22+. Cependant, les mesures de mise en œuvre de l'lv.pa. 19.475 (Réduire le risque de l'utilisation de pesticides), introduites à partir de 2023, ont entraîné des répercussions importantes sur la production agricole.

Avec les postulats 20.3931 et 21.3015 (Orientation future de la politique agricole) ainsi que la motion 22.4251 (Rapport sur l'orientation future de la politique agricole. Concrétisation de la ligne stratégique), le Conseil fédéral a été chargé de présenter au Parlement d'ici à 2027 un message sur la prochaine politique agricole à partir de 2030. Cette future politique doit être conçue dans le cadre d'un système alimentaire global dans lequel tous les acteurs et actrices de la chaîne de création de valeur sont tenus d'apporter leur contribution à un système durable.

Notamment du point de vue de l'agriculture, pour laquelle il existe une grande nécessité d'agir vis-à-vis de la politique agricole. Les familles paysannes sont insatisfaites de la complexité du système des paiements directs. L'évolution structurelle, supérieure à la moyenne dans certains domaines, ainsi que les revenus agricoles, toujours trop bas, montrent clairement que le cadre actuel a besoin d'être amélioré. De surcroît, l'écart entre les exigences politiques et la réalité de l'économie de marché ne cesse également de se creuser.

2.1. Remarques introductives

Le présent rapport stratégique de l'USP, intitulé « La politique agricole à partir de 2030 », a été soumis aux organisations membres dans le cadre d'une consultation interne et a été adopté lors de la séance de la Chambre suisse d'agriculture du xx.xx.xxxx. Outre les prises de position reçues des membres, les résultats d'une enquête nationale auprès des familles paysannes suisses ont été pris en compte pour la finalisation du rapport.

L'enquête a été réalisée en novembre 2023. Elle avait pour but, d'une part, de savoir comment les exploitations allaient évoluer dans leur branche de production au cours des dix prochaines années et, d'autre part, de connaître leurs attentes quant à la prochaine politique agricole. Les réponses de près de 4000 chefs et cheffes d'exploitation ont été prises en compte dans l'évaluation. Elles constituent un échantillon très représentatif en matière de diversité cantonale, régionale, de l'âge et du sexe des personnes interrogées. Quelques résultats de l'enquête sont détaillés au chapitre 2.6.

Les préoccupations énumérées dans le présent rapport stratégique touchent à des questions urgentes d'ordre politique. En ce qui concerne la politique agricole au sens strict, il est avant tout nécessaire de revoir les conditions d'obtention des paiements directs. Certains instruments éprouvés, tels que les contributions destinées à compenser les désavantages liés au site dans les régions de montagne ne sont pas mentionnés, car ils doivent être au moins maintenus tels quels. Le rapport ne se concentre toutefois pas uniquement sur les points réglés par la loi sur l'agriculture, il demande aussi des ajustements dans d'autres législations, y compris en dehors de l'agriculture afin de revoir le système alimentaire dans sa globalité.

2.2. Expériences des pays voisins en ce qui concerne la stratégie « De la ferme à la table » de l'UE

Il n'y a pas qu'en Suisse que des discussions sont menées autour d'un système alimentaire global incluant tous les acteurs et actrices de la chaîne de création de valeur. Des mesures poursuivant le même objectif sont également en cours dans l'UE avec la stratégie « De la ferme à la table ». L'UE étant le principal partenaire économique de la Suisse, il est important que la politique agricole suisse prenne aussi en compte les développements de la politique agricole européenne. C'est pourquoi des échanges ont été organisés avec des représentants et représentantes d'associations paysannes des pays voisins, à savoir l'Allemagne (notamment la Bavière), l'Autriche, la France ainsi que l'Italie (le Tyrol du Sud), et des questions relatives à la mise en œuvre de la stratégie ont été discutées. Les principales revendications et conclusions de ces entretiens sont résumées ci-dessous :

- **La nouvelle Politique agricole commune (PAC) sera mise en œuvre entre 2023 et 2027.**

Elle comprend une série de nouvelles mesures très similaires à celles des trajectoires de réduction en Suisse, telles que la mise en place de cultures dérobées ou la promotion de la sortie au pâturage.

Mais on y trouve aussi des dispositions qui ont été introduites depuis longtemps en Suisse, comme la rotation des cultures ou une surface minimale pour la promotion de la biodiversité. Mais en raison de fortes critiques début 2024, la loi sur la réduction de l'usage des pesticides a été rejetée par le Parlement européen.

- **L'accueil réservé à la nouvelle PAC varie en fonction de la situation (financière) de départ du pays concerné.**
La conception et la mise en œuvre des mesures incombent aux États membres. En Autriche, la participation aux nouvelles mesures est très élevée. Cet engouement s'explique par le fait que les conditions initiales en Autriche sont de toute façon déjà plus strictes que celles d'autres pays de l'UE et que le pays dispose de suffisamment de moyens financiers. La situation financière est très différente en Allemagne, où la participation aux nouveaux programmes écologiques a été plus faible, en particulier dans les Länder du Nord, qui connaissaient jusqu'à présent peu d'exigences de production. En France, les mesures sont certes peu contraignantes, mais les compensations financières sont en conséquence peu élevées.
- **Introduire des mesures contraignantes le long de la chaîne de création de valeur représente un défi.**
En ce qui concerne les mesures qui incluent l'ensemble de la chaîne de création de valeur, la situation de l'UE est similaire à celle de la Suisse. Il est tout aussi difficile dans l'UE d'introduire des mesures qui responsabilisent la consommation, la transformation et le commerce. En Autriche, des efforts sont déployés pour que les établissements publics tels que les écoles et les hôpitaux soient tenus de proposer des aliments plus durables. En Allemagne, il existe une « initiative pour le bien-être des animaux »¹. Les agriculteurs et agricultrices qui répondent à des exigences plus élevées en matière de bien-être animal reçoivent un bonus, financé par le marché. En Italie, et plus particulièrement dans le Tyrol du Sud, l'accent est mis sur la vente directe.
- **L'UE considère la promotion des jeunes agriculteurs et agricultrices comme une mesure à fort potentiel.**
L'UE considère la promotion des jeunes agriculteurs et agricultrices comme une mesure à fort potentiel. En Allemagne, une aide à l'établissement a été réintroduite à cet égard. Il s'agit d'une contribution à fonds perdu destinée aux jeunes agriculteurs et agricultrices lorsqu'ils et elles reprennent une exploitation agricole. La contribution n'est pas associée à des prestations, des projets de construction ou des restructurations, mais vise uniquement à faciliter la reprise de l'exploitation.
- **L'utilisation d'images satellites a été récemment introduite.**
En ce qui concerne les contrôles des aides à la surface, l'UE travaille avec des images satellites. Il est ainsi possible de savoir quelles cultures sont pratiquées sur quelles surfaces et quels travaux (travail du sol, fauchage, etc.) sont effectués.² Cette méthode de contrôle n'est toutefois pas accueillie favorablement par tous les pays de l'UE. Alors que le représentant de la chambre bavaroise d'agriculture s'est montré très ouvert à cette technique, le communiqué de l'association des agriculteurs et agricultrices du Tyrol du Sud était plus réservé. C'est précisément dans le cas d'une agriculture à petite échelle que le système atteint ses limites de précision.

Conclusion des entretiens : les défis dans l'UE sont très similaires à ceux en Suisse.

Dans la stratégie « De la ferme à la table », les mesures se concentrent sur le domaine de la « ferme ». Une amélioration réelle du système dépend fortement de la capacité de financement du pays concerné.

¹ <https://initiative-tierwohl.de/>

² Cour des Comptes européenne: Nouvelles technologies d'imagerie et suivi de la politique agricole commune: des progrès constants dans l'ensemble, quoique plus lents dans le domaine de l'environnement et du climat, Rapport spécial, 2020, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_04/SR_New_technologies_in_agri-monitoring_FR.pdf

Protestations paysannes dans l'UE et en Suisse

Au début de l'année 2024, les grandes manifestations paysannes en Allemagne et en France, ainsi que dans d'autres pays de l'UE, ont eu un fort retentissement. Nombre d'exploitations agricoles européennes se portent mal sur le plan économique ; l'angoisse existentielle est au rendez-vous. Une goutte d'eau, comme la suppression d'une réduction de la taxe sur les carburants agricoles, suffit donc à faire déborder le vase. Les raisons de cette colère se résument en quelques facteurs : des prix en général trop bas pour les produits agricoles ; de plus en plus d'obligations posées à la production ; des charges administratives croissantes ; un manque d'estime pour la tâche principale de l'agriculture, à savoir la production alimentaire.

En Suisse aussi, les agriculteurs et agricultrices ont mené des actions visibles pour attirer l'attention sur la situation insatisfaisante du marché et du cadre politique. Une pétition lancée par l'USP³ adressée à la Confédération et aux acteurs et actrices du marché, signée par plus de 65 000 personnes, exige les mesures suivantes :

- Meilleure reconnaissance des rôles multiples de l'agriculture et de ses engagements pour une production alimentaire durable et respectueuse des animaux.
- Pas d'économies sur le dos de l'agriculture.
- Augmentation des prix à la production et inversion de la formation des prix sur la base des coûts effectifs.
- Pas de nouvelles contraintes environnementales non rétribuées.
- Prise en compte de la réalité du terrain et de la situation des familles paysannes.

3

2.3. Lignes directrices de la future politique agricole dans le cadre d'un système alimentaire global

« Une agriculture durable est écologiquement responsable, économiquement viable, socialement équitable, préserve les ressources et sert de base aux générations futures. » (Allen et al. 1991)

La prochaine politique agricole doit pouvoir offrir aux personnes travaillant dans l'agriculture des perspectives positives. Avec les articles 104 et 104a, les tâches de l'agriculture sont fixées dans la Constitution fédérale, qui représente la base de la politique agricole. De plus, le parlement a adopté la motion 22.4251 (Rapport sur l'orientation future de la politique agricole. Concrétisation de la ligne stratégique) lors de la session de printemps 2023. Cette motion, qui a également été soutenue par les milieux agricoles, donne au Conseil fédéral la tâche d'élaborer un message sur la politique agricole 2030, et ce au plus tard en 2027. Ce message doit, selon le texte de la motion, être axé sur quatre aspects centraux (voir Annexe 1). Afin de s'assurer que les mesures et les objectifs proposés soient en accord avec les besoins de l'agriculture. Les principes généraux de la politique agricole ainsi que les attentes envers un système alimentaire global ont été articulés sur les quatre points de la motion.

Motion 22.4251

La PA30 permet...

a. garantie de la sécurité alimentaire sur la base d'une production alimentaire

- ...à l'agriculture d'assurer son objectif principal, à savoir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires végétales et animales.

³ Pétition USP, Revendications de l'agriculture à l'égard de la politique et du marché, <https://act.campax.org/efforts/forde-rungen-landwirtschaft-revendications-agriculture-richieste-agricoltura>

Motion 22.4251	La PA30 permet...
<p><i>indigène diversifiée correspondant au moins au niveau d'auto-provisionnement actuel ;</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • ...de valoriser davantage la surface agricole d'un point de vue qualitatif de la préserver d'un point de vue quantitatif et de garantir son utilisation principalement pour l'alimentation humaine directe et celle des animaux de rente. • ...une production adaptée aux besoins des consommateurs et consommatrices et donc orientée vers le marché. • ...une production agricole dotée d'une grande résilience, par exemple face au changement climatique. • ...la promotion de cultures et d'espèces d'animaux de rente d'importance stratégique du point de vue de la sécurité d'approvisionnement, ainsi que leur multiplication ou leur élevage.
<p><i>b. réduction de l'empreinte écologique, de la production agricole à la consommation des denrées alimentaires, en tenant compte des importations ;</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • ...à l'agriculture d'apporter sa contribution à un système alimentaire durable, conjointement avec l'ensemble des acteurs de la chaîne de création de valeur. Les mesures présentent le même degré d'obligation de la production à la consommation. • ...une production respectueuse des animaux, du climat et de l'environnement, tout en mettant les produits importés sur un pied d'égalité.
<p><i>c. amélioration des perspectives économiques et sociales pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire ;</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • ...une sécurité d'investissement et de planification à long terme pour les familles paysannes. • ...une activité agricole qui est pratiquée sur la base d'exploitations familiales selon le principe de l'autogestion. • ...des conditions économiques et sociales attrayantes et comparables à celles d'autres secteurs pour la main-d'œuvre familiale ainsi que les collaborateurs et collaboratrices. • ...de combler les lacunes existantes en matière de protection douanière. • ...une prise en compte des conflits d'objectifs avec une pondération des intérêts des différentes parties allant dans le sens d'une production alimentaire durable. • ... au secteur agroalimentaire d'associer avec succès le respect des exigences sociopolitiques en matière de durabilité reliée à une valeur ajoutée sur le marché. • ...de créer des conditions cadres pour fixer des prix couvrant les coûts de production.
<p><i>d. simplification des instruments et réduction de la charge administrative.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • ... une simplification de la charge administrative pour les familles paysannes et une réduction de la complexité du système. • ...plus de responsabilité propre et de marge de manœuvre entrepreneuriale pour les chefs et cheffes d'exploitation.

2.4. Développements dans le domaine de l'alimentation et du climat

Le contexte et les conditions générales sont en constante évolution, ce qui d'une part amène des défis, mais d'autre part offre des opportunités. La population suisse continuera d'augmenter au cours des prochaines décennies : cette croissance s'accompagne de défis de plus en plus importants, notamment en raison de la diminution des ressources naturelles disponibles (p. ex. perte de terres cultivables). À cela s'ajoutent d'autres obstacles, comme le changement climatique, la stagnation voire la baisse des rendements, et la pression sociopolitique toujours plus forte en faveur d'une agriculture encore plus écologique. En parallèle, les modèles de consommation évoluent : selon les prévisions, davantage de personnes adopteront une alimentation végétalienne, végétarienne ou flexitarienne. De plus, les produits de convenance, souvent hautement transformés, la restauration hors domicile et la prise de conscience des facteurs sanitaires en lien avec l'alimentation continueront à augmenter. En même temps, il faut tenir compte du fait que les bases scientifiques sont également soumises à une réévaluation (p. ex. effet du méthane sur le changement climatique). Le tableau suivant reprend une série de tendances et les analyse à la lumière des opportunités et des risques qu'elles présentent.

Tendance	Opportunités	Risques
Consommation de viande : Stable par habitant et habitante ou en légère baisse ; consommation totale en hausse ou en stagnation (en raison de la croissance démographique) ^{4,5}	Valorisation de l'animal « de la tête à la queue » ; conception de la viande comme un aliment de qualité dénué d'étapes de transformation techniques et contenant la meilleure qualité de protéines pour l'être humain ; grande efficacité des ressources par rapport aux produits importés grâce à la valorisation des prairies et des sous-produits	Place de la viande dans la pyramide alimentaire ; valeur ajoutée du bien-être animal et de la durabilité difficile à financer sur le marché (voir viande labellisée) ; concurrence de la viande cultivée en laboratoire
Consommation du lait et des produits laitiers : La „Stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050“ de la Confédération recommande une consommation plus élevée en Suisse. Stagnation de la consommation par personne, mais augmentation pour l'ensemble de la consommation.	Alimentation végétarienne et flexitarienne ; efficacité des ressources plus élevées par rapport aux produits importés ; efficacité maximale des protéines dans l'alimentation ; valorisation des herbages par les ruminants	Alimentation végétalienne ; charge de travail élevée dans l'élevage laitier ; « problématique » du méthane
Protéines végétales et cultures de niche : Demande	Demande dans le secteur bio ; diversification de	Prix à la production trop faibles (notamment en raison de l'absence de protection

⁴ Agristat : Statistiques et évaluations, Chapitre 7 Bilan alimentaire, 12.2023, https://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/07_SES2022_Nahrungsmittelbilanz.pdf

⁵ Proviande : Évolution de la consommation par habitant, 08.2023, <https://www.proviande.ch/fr/le-marche-de-la-viande-en-chiffres>

Tendance	Opportunités	Risques
croissante (parts de marché actuelles faibles) ^{6,7}	l'assolement ; diversification des revenus	douanière) ; risque culturel élevé (en partie mauvaise efficacité, faibles rendements et qualité instable) ; forte concurrence des importations ; manque de semences ou de variétés adaptées
Produits hautement transformés : Toujours en hausse avec une croissance annuelle du chiffre d'affaires de 3 % ⁸	Marché en croissance	Perte du lien entre l'alimentation et l'agriculture ; déplacement de la création de valeur hors de l'exploitation agricole ; coûts de la santé élevés ; origine des matières premières insuffisamment déclarée
Restauration hors domicile : En hausse en raison de l'évolution du monde du travail	Davantage de produits locaux dans les établissements de restauration	Perte de savoir-faire en matière d'alimentation saine, de transformation et de préparation d'aliments régionaux et de saison ; origine des matières premières insuffisamment déclarée.
Importation de denrées alimentaires : En hausse en raison de la croissance démographique et des ressources nationales limitées.	Développement de la traçabilité des émissions sur le produit ; plus-value des produits suisses	Les émissions ne sont pas vérifiables sur le produit à l'importation ; conditions inégales en ce qui concerne les méthodes de production (dumping sur le prix)
Régionalité et labels : la régionalité gagne en importance en raison de la mondialisation et des chaînes d'approvisionnement non transparentes qui y sont liées ⁹ ; légère augmentation constante de la demande en produits bio ¹⁰	Disposition à payer davantage pour les produits locaux que pour les produits marqués comme « suisses » ; en cas de vente directe, renforcement de l'échange entre la production et la consommation, et coopération interentreprises renforcée	Disposition à payer davantage pas toujours réelle ; charge de travail plus élevée en raison de la garantie de la traçabilité et de la séparation des flux de marchandises
Une alimentation et des directives politiques saines, équilibrées et durables : Augmentation grâce au	Augmentation de la consommation de lait, de fruits, de légumes et de légumineuses, conformément à la pyramide	Réduction de la consommation de viande et de sucre, conformément aux principes de la pyramide alimentaire.

⁶ Coop: Plant Based Food Report, 01.2023, https://www.coop.ch/content/dam/insieme/plantbased-report-2023/Coop-Plant-Based-Food-Report-2023_F.pdf

⁷ OFAG : Le rapport suisse sur les succédanés de la viande, 05.2021, <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/markt/marktbeobachtung/land--und-ernaehrungswirtschaft/fleischersatz.html>

⁸ Ökolandbau Deutschland: Convenience-Produkte – Bequemes Essen boomt, 01.2023, <https://www.oekolandbau.de/ver-arbeitung/produktion/herstellungspraxis/convenience-produkte-bequemes-essen-boomt/>

⁹ Htp St. Gallen, LINK und HWZ: Regionalprodukte 2022, 05.2022, <https://fh-hwz.ch/news/so-steht-es-2022-um-regionale-produkte-in-der-schweiz>

¹⁰ BLW & FiBL: La consommation de produits bio continue de gagner en importance, 04.2023, <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/markt/marktbeobachtung/bio.html>

Tendance	Opportunités	Risques
débat public ¹¹ ; la question de savoir dans quelle mesure les directives politiques seront appliquées est à la fois ouverte et controversée	alimentaire ; l'engagement individuel du secteur peut être davantage encouragé	

L'évolution des tendances énumérées dans le tableau peut être plus ou moins forte selon les scénarii envisagés. Néanmoins, toutes ces tendances présentent à la fois des opportunités et des risques pour l'agriculture suisse. Il faut en être conscient lors de l'élaboration de la stratégie pour la politique agricole à partir de 2030, car dans l'agriculture, 4 francs sur 5 sont gagnés sur le marché.

2.5. Attentes envers un système alimentaire cohérent

Les aliments sont avant tout un bien de première nécessité. De la production à la consommation, en passant par la transformation et la commercialisation, les denrées alimentaires suivent un processus complexe, caractérisé par des exigences et des attentes diverses. Ce processus fait partie de notre économie et a un impact sur notre environnement, notre paysage et notre climat. En outre, les aliments ont aussi une signification culturelle et sociale. Notre système alimentaire indigène est donc d'une importance cruciale pour les secteurs en amont et en aval du secteur agricole, ainsi que pour l'ensemble de la population suisse.

Notre pays doit disposer d'un système alimentaire cohérent, qui prenne en compte tous les acteurs et toutes les actrices qui y participent, et qui les responsabilise tout en répondant aux attentes de la population. Il faut également tenir compte des denrées alimentaires importées. Au bout de la chaîne de création de valeur se trouvent des consommateurs et consommatrices responsables, dont la liberté de choix n'est en principe pas limitée. La garantie d'une offre suffisante, correctement déclarée et transparente en ce qui concerne les marges, la méthode de production et l'origine, donne aux consommateurs et consommatrices la possibilité d'opter en connaissance de cause pour une alimentation durable.

L'USP attend du futur système alimentaire...

1. ...une cohérence entre les différentes mesures politiques, afin que l'ensemble de la chaîne de création de valeur, de la production à la consommation, soit responsabilisée de manière uniforme et avec un niveau similaire de contrainte. La transformation, la restauration et le commerce doivent également être mis à contribution, et les dispositions sur les aliments doivent s'appliquer aux denrées alimentaires importées. Lors de la mise en place de nouveaux aliments d'importance stratégique, comme les protéagineux, il convient de garantir l'écoulement tout au long de la chaîne de création de valeur.
2. ...une répartition équitable des responsabilités ainsi que de la valeur ajoutée entre les acteurs et actrices de la chaîne de création de valeur. Cette répartition tient compte des contraintes et des coûts liés à chaque étape du processus. Même si le comportement de consommation évolue, les parts de marché, le degré d'auto-provisionnement et le revenu sectoriel doivent pouvoir au moins être maintenus. En cas de problèmes dans la chaîne de création de valeur dus à une position dominante sur le marché et à une concurrence déloyale, des mesures légales doivent être envisagées par la Confédération.
3. ... de respecter les règles économiques du marché, en particulier celle de l'offre et de la demande ainsi que le maintien de la liberté de choix. La transparence et une déclaration claire constituent la base d'un comportement responsable de tous les acteurs et actrices du marché, y compris les consommateurs et consommatrices. Il faut créer des conditions cadres qui permettent au secteur

¹¹ NUTRITION HUB. Trendreport Ernährung 2022, 2022. <https://www.nutrition-hub.de/post/trendreport-ernaehrung-10-top-ernaehrungstrends-2022>

agricole de réaliser des prix rémunérateurs malgré la concentration du marché au niveau de la vente de détail.

Résultat de l'enquête sur la politique agricole

Un total de 92 % des personnes interrogées estiment que la politique agricole doit contribuer à ce que les familles paysannes puissent produire ce qui est demandé et rémunéré sur le marché, et que les acteurs et actrices de la chaîne de création de valeur soient également responsabilisés.

2.6. Résultats de l'enquête

L'enquête nationale sur la politique agricole de novembre 2023 a été remplie par près de 4000 cheffes et chefs d'exploitation membres d'une chambre cantonale d'agriculture.

- La majorité des exploitations (86 %) seront dirigées dans dix ans par les cheffes et chefs d'exploitation actuels ou par un membre de la famille.
- Quelque 15 % des exploitations ($N_{\text{tot}} = 3888$) sont gérées en guise d'activité accessoire, mais près de 60 % des cheffes et chefs d'exploitation exercent une activité secondaire.
- A la question de savoir comment leur production allait évoluer au cours des dix prochaines années, la plupart ont répondu qu'ils continueraient dans le même cadre. La situation actuelle du marché ainsi que les défis existants, comme par exemple la culture de certaines plantes en raison de maladies et de ravageurs, se sont également reflétés dans les réponses à l'enquête.
- Les trois priorités de la prochaine politique agricole sont les suivantes :
 - Renforcer la position des produits indigènes par rapport aux produits importés
 - Améliorer les revenus des familles paysannes
 - Réduire la charge administrative des agriculteurs et agricultrices
- Plus de 90 % des personnes interrogées souhaitent une politique agricole favorisant une production alimentaire diversifiée, avec des cultures et des élevages, et améliorant les conditions de travail et la qualité de vie des familles paysannes et de leur main d'œuvre.
- Un total de 52 % se sont déclarés (plutôt) d'accord avec la promotion de la sélection végétale à l'aide de nouvelles techniques de sélection, comme Crispr-Cas, mais près de 20 % n'ont pas encore d'avis à ce sujet.
- Environ 66 % des personnes interrogées considèrent la numérisation comme une solution pour réduire la charge administrative.
- Quelque 73 % ne sont (plutôt) pas d'accord avec l'introduction de taxes d'incitation pour promouvoir une production durable.
- Les personnes interrogées ne sont pas unanimes sur la manière dont le système des paiements directs doit être réformé. Ainsi, seules 50% d'entre elles seraient (plutôt) d'accord d'avoir un changement de système en faveur d'un système axé sur des objectifs.

3. Stratégie pour l'élaboration de la politique agricole à partir de 2030

La motion 22.4251 (voir annexe 1), en tant que mandat concret adressé au Conseil fédéral, constitue la base de la politique agricole à partir de 2030. Elle résulte du processus initié par les postulats 20.3931 et 21.3015, qui prévoient la future politique agricole intégrée dans un système alimentaire global. La motion, avec ses quatre points clés, a fait l'objet d'un large consensus et doit être mise en œuvre dans la teneur actuelle. Étant donné que le besoin d'agir se situe surtout au niveau de l'amélioration des perspectives économiques et sociales ainsi que de la simplification des instruments, la prochaine politique agricole doit se concentrer sur ces deux objectifs.

Sur la base des quatre points de la motion 22.4251, la stratégie pour l'élaboration de la politique agricole à partir de 2030 est présentée ci-après. Il convient de noter que les mesures ne concernent que les domaines dans lesquels se présente une nécessité d'agir. Nous avons renoncé à énumérer tous les domaines du système actuel qui doivent être maintenus tels quels.

L'accent est certes mis sur l'agriculture, mais des mesures ont également été formulées pour les autres acteurs de la chaîne de création de valeur. Il est attendu de la Confédération que ces mesures soient introduites avec le même caractère contraignant que celui qui sera appliqué à l'agriculture.

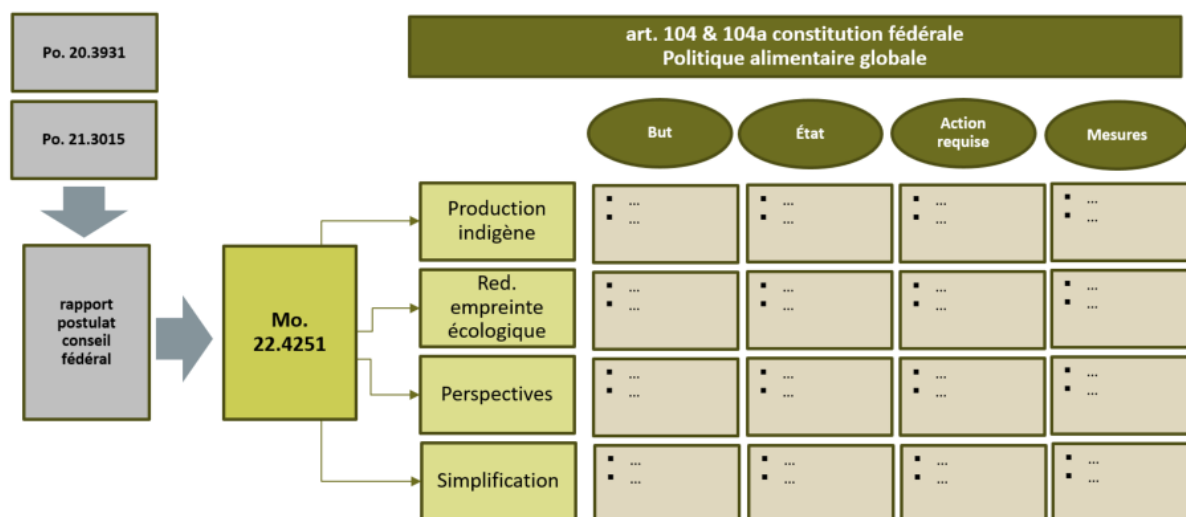


Figure 1 : structure graphique du rapport stratégique

3.1. Assurer la sécurité alimentaire

Texte de la motion : « garantie de la sécurité alimentaire sur la base d'une production alimentaire indigène diversifiée correspondant au moins au niveau d'autosuffisance actuel »

Principes de l'USP en vue de garantir la sécurité alimentaire :

La PA30 permet...

- ...à l'agriculture d'assurer son objectif principal, à savoir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires végétales et animales.
- ...de valoriser davantage la surface agricole d'un point de vue qualitatif et de garantir son utilisation principalement pour l'alimentation humaine directe et celle des animaux de rente.
- ...une production adaptée aux besoins des consommateurs et consommatrices et donc orientée vers le marché.
- ...une production agricole dotée d'une grande résilience, par exemple face au changement climatique.
- ...la promotion de cultures et d'espèces d'animaux de rente d'importance stratégique du point de vue de la sécurité d'approvisionnement, ainsi que leur multiplication ou leur élevage.

3.1.1. Objectif

La future politique agricole doit permettre à l'agriculture de s'adapter de manière dynamique à l'évolution des besoins de consommation. Le degré d'auto-approvisionnement net doit être maintenu au moins au

niveau actuel, malgré la croissance de la population indigène. De plus, la sécurité alimentaire doit être assurée à tout moment, même en temps de crise.

La production alimentaire doit être orientée vers le marché, diversifiée et, en vertu de l'art. 104a, let. b, Cst., adaptée aux conditions locales et efficiente en matière d'utilisation des ressources, ce qui légitime un soutien des pouvoirs publics. En l'occurrence, le degré d'auto-provisionnement ne doit pas être considéré uniquement de façon globale à l'aune des calories produites, mais appréhendé de manière différenciée en fonction de chaque produit, afin de préserver la diversité de la production et de répondre à la multiplicité des attentes des consommateurs et consommatrices.

Résultat de l'enquête sur la politique agricole

Quelque 92% des personnes interrogées estiment que la politique agricole est responsable du maintien de la quantité de denrées alimentaires produites en Suisse à son niveau actuel. Pour 63 %, le renforcement de la production indigène constitue l'une des trois priorités absolues de la prochaine politique agricole.

La protection douanière, principal instrument de contrôle pour garantir à long terme la production indigène

Une partie de la production alimentaire suisse est protégée par un système efficace de droits de douane et de contingents. La gestion des contingents permet d'importer juste ce qu'il faut pour qu'il y ait toujours assez de tous les aliments : l'offre excédentaire, et donc le gaspillage alimentaire, peut ainsi être évitée. De plus, les droits de douane créent un niveau de prix à la production adapté au contexte de coûts de la Suisse. Ce système a fait ses preuves dans l'agriculture, notamment pour la viande, les œufs, mais aussi les légumes et les fruits. Il doit absolument être maintenu. Cela vaut également pour les instruments de compensation équivalents, tels que le supplément pour le lait transformé en fromage, qui ont été mis en place sur la base de concessions tarifaires dans le cadre d'accords internationaux.

D'autres secteurs, pour lesquels il n'existe pas de protection douanière ou seulement une protection limitée, sont exposés à un dumping destructeur des prix et sont donc en danger. Certains marchés végétaux en particulier se développent de manière plus dynamique et plus diversifiée qu'auparavant. Les aliments d'origine végétale sont très demandés et désormais disponibles sous les formes les plus diverses. Jusqu'à présent, l'agriculture suisse n'a pas pu profiter de ces évolutions sociétales bienvenues, ou alors de manière très limitée. Le quinoa, un aliment végétal d'Amérique du Sud qui se retrouve de plus en plus dans les assiettes suisses, est un exemple de ce potentiel inexploité. Alors que de plus en plus de quinoa est importé, la culture nationale stagne. On trouve presque exclusivement des importations bon marché en provenance de Bolivie ou du Pérou dans les rayons. Ce phénomène est imputable à l'absence de protection douanière. Un droit de douane approprié ou des contingents tarifaires pour les cultures de niche destinées à l'alimentation humaine, comme le quinoa, les pois, les lentilles ou l'avoine, permettraient à l'agriculture suisse de cultiver ces « cultures d'avenir » en couvrant ses coûts et de profiter de l'évolution du marché.

Mais les cultures de niche ne sont pas les seules à dépendre d'une protection douanière suffisante : les grandes cultures établies en sont également tributaires. Une gestion conséquente des importations et la suppression des échappatoires douanières croissantes sont nécessaires pour que l'exploitation de grandes cultures puisse être maintenue à long terme en Suisse. C'est la seule façon de mettre un terme à la tendance continue à la baisse de la production végétale indigène et de rétablir son attractivité économique.

3.1.2. États actuels et valeurs cibles

Objectif	Indicateur	État actuel	Valeur cible 2040
La part indigène de la consommation alimentaire n'est pas réduite. La part indigène de produits végétaux augmente, tandis que celle de produits animaux est maintenue grâce à la réduction du gaspillage alimentaire et à une augmentation de l'efficacité. ¹²	Taux d'auto-provisionnement net	50 % (net, Ø 2018-2020)	> 55 % net
	Taux d'auto-provisionnement net en produits d'origine animale	73 % (net, Ø 2018-2020)	≈ 73 %
	Taux d'auto-provisionnement net en produits d'origine végétale	40 % (Ø 2018-2020)	> 45 %
Les bases de la production agricole doivent être maintenues.	Évolutions des surfaces agricoles	-28 763 ha (2000 vs. 2019) ¹³	Réduction de moitié de la perte de surface

3.1.3. Besoin d'action

Afin, au minimum, de maintenir la production agricole et donc le degré d'auto-provisionnement, il convient de préserver des conditions cadres fondamentales dans le secteur agricole, comme le système de protection douanière existant. Les efforts visant à promouvoir davantage la production végétale pour des raisons de durabilité échouent actuellement en raison d'une protection douanière trop faible ou inexistante dans cette branche. Si la production de sources de protéines végétales doit être augmentée, il convient de combler les lacunes et de supprimer les obstacles existants. Cela vaut également pour les produits finis et semi-finis, comme les pâtes à pain.

Un autre aspect de la sécurité alimentaire est celui des intrants (semences, engrais, produits phytosanitaires, médicaments vétérinaires, etc.) : ils doivent être disponibles, à des prix abordables afin que la production puisse être maintenue et les grandes exigences de qualité respectées. La part des intrants indigènes doit être augmentée afin de pouvoir réduire la dépendance de l'étranger dans ce domaine également.

Dans le pays d'herbages qu'est la Suisse, l'agriculture de montagne en particulier contribue de manière importante à la sécurité alimentaire. L'exploitation de ces surfaces par des ruminants ne doit pas être limitée par une régulation insuffisante des grands prédateurs.

3.1.4. Mesures

- Établissement de la protection douanière à un niveau permettant une production économiquement rentable, en particulier dans le domaine peu protégé de la production végétale
- Transparence dans la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne de création de valeur.
- Maintien et amélioration de la quantité et de la qualité des terres agricoles grâce à une exploitation adaptée et des améliorations foncières.

¹² Rapport agricole 2022: Taux d'autosuffisance alimentaire, <https://2022.agrarbericht.ch/fr/marche/developpement-du-marche/taux-daauto-provisionnement>

¹³ Rapport agricole 2020 : Surface agricole utile, <https://2020.agrarbericht.ch/fr/exploitation/structures/surface-agricole-utile>

- Garantie, promotion et développement de la recherche dans le domaine de la sélection animale et végétale (y compris nouvelles techniques de sélection) ainsi que de l'examen des variétés, en mettant l'accent sur des variétés et des races productives, efficaces du point de vue des ressources et adaptées aux conditions locales. Promotion des organisations d'élevage indigènes existantes.
- Réduction des obstacles à l'homologation et à la disponibilité des moyens de production tels que les produits phytosanitaires.
- Système d'incitation pour encourager l'utilisation de systèmes de production durables.
- Garantie de l'infrastructure de production nécessaire à l'aide de mesures d'amélioration structurelle conformément à la « Stratégie Améliorations structurelles 2030+ »¹⁴.
- Maintien d'une disponibilité en eau suffisamment importante grâce à l'extension et à la recherche sur les systèmes d'irrigation et de rétention d'eau.
- Amélioration de la protection des surfaces agricoles et des surfaces d'estivage notamment contre l'extension de la forêt.

3.2. Réduction de l'empreinte écologique

Texte de la motion : « réduction de l'empreinte écologique, de la production agricole à la consommation des denrées alimentaires, en tenant compte des importations »

Principes de l'USP en vue de réduire l'empreinte écologique :

La PA30 permet...

- ...à l'agriculture d'apporter sa contribution à un système alimentaire durable, conjointement avec l'ensemble des acteurs de la chaîne de création de valeur. Les mesures présentent le même degré d'obligation de la production à la consommation.
- ...une production respectueuse des animaux, du climat et de l'environnement, tout en mettant les produits importés sur un pied d'égalité.

3.2.1. Objectif

Une production durable doit, par définition, être écologiquement, économiquement et socialement viable. On ne pourra parler de durabilité que lorsque ces trois piliers seront pris en compte dans l'élaboration du futur système alimentaire, incluant tous les acteurs et actrices de la chaîne de création de valeur. Cela ne peut donc pas être réalisé uniquement par l'agriculture, mais nécessite également tous les secteurs en amont et en aval de la chaîne de création de valeur. Le caractère obligatoire des mesures doit être conçu de manière identique tout au long de la chaîne. Il convient également de noter qu'environ 70 % de l'empreinte de notre consommation alimentaire se fait aujourd'hui à l'étranger¹⁵. Par conséquent, des mesures doivent également être prises dans le domaine des denrées alimentaires importées.

En ce qui concerne la biodiversité, les exploitations agricoles ont déjà atteint un très bon niveau, comme le prouvent les près de 20 % de surface de promotion. Malgré tout, la perte de biodiversité est encore trop importante selon les scientifiques. L'agriculture doit apporter sa contribution en valorisant les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) existantes, et non en étendant davantage les surfaces non-productives. Dans le domaine du bien-être animal, la participation des exploitations aux programmes de bien-être animal est déjà très élevée pour la plupart des catégories, alors que les ventes de produits

¹⁴ OFAG : Stratégie Améliorations structurelles 2030+, 05.2023, <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen.html>

¹⁵ Rapport du Conseil fédéral, Environnement Suisse 2022, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/etat/publications-etat-de-l-environnement/umwelt-schweiz-2022.html>

labellisés d'origine animale stagner. Une nouvelle augmentation de la proportion d'animaux élevés dans des étables SST/SRPA est certes souhaitable, mais elle doit aussi impliquer le financement des dépenses supplémentaires par le marché et donc une augmentation des ventes de denrées sous label.

Une alimentation saine, équilibrée et durable requiert des aliments de saison et produits dans le pays, ainsi qu'une valorisation adéquate. Cette forme d'alimentation doit être appliquée par l'ensemble de la population et promue tout au long de la chaîne de création de valeur, raison pour laquelle cette thématique doit être incluse dans l'enseignement scolaire obligatoire. En soutien, il est fait appel à une communication ciblée entre la population paysanne et la population non paysanne, qui fait valoir les avantages d'une alimentation saine et équilibrée, basée sur des denrées alimentaires issues de la production indigène durable. La thématique du gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne de création de valeur doit également être traitée comme une priorité.

Le méthane dans l'agriculture¹⁶

Contrairement à ce que pense la société, les vaches ne détruisent pas le climat. Le méthane est certes le deuxième gaz à effet de serre (GES) le plus important produit par l'homme après le CO₂ et présente un impact climatique élevé, mais sa durée de vie se limite à environ 20 ans. En comparaison, le CO₂ réchauffe le climat pendant plusieurs siècles. Le méthane a une durée de vie courte : tant que ses émissions n'augmentent pas, elles ne provoqueront qu'un réchauffement supplémentaire relativement faible.

Un autre aspect qui fait actuellement l'objet d'intenses discussions est le choix de la mesure utilisée pour calculer l'impact climatique des GES. Le PRP100 (potentiel de réchauffement planétaire sur une période de 100 ans) est la mesure de référence, mais il ne parvient pas à représenter de manière réaliste l'effet sur le climat du méthane, qui a une durée de vie courte. Le PRP*, développé au cours des dernières années, convient mieux à cet effet. Transposé à l'inventaire suisse des GES, le nouveau calcul se traduit par une diminution de 4,3 millions de t d'équivalents CO₂ (ég.-CO₂) à 0,6 million de t d'équivalents CO₂* (ég.-CO₂*) pour l'année 2021. Il s'agit d'une différence considérable. Une autre conclusion est que, selon les modèles climatiques, les émissions de méthane doivent être réduites d'environ 0,3 % par an pour ne pas contribuer davantage au réchauffement (neutralité). Au cours des 20 dernières années (2001-2021), cette réduction a été en moyenne d'environ 0,17 % par an dans l'agriculture suisse. C'est un peu plus de la moitié de l'objectif de neutralité. Mais il y a une bonne nouvelle : si le potentiel des installations de biogaz est mis en œuvre dans les prochaines années, les pourcentages manquants peuvent être bien compensés. La « neutralité méthane » ne doit donc pas nécessairement être atteinte en réduisant le nombre d'animaux détenus. Néanmoins, comme par le passé, des efforts devraient être déployés dans le domaine des additifs nutritionnels inhibiteurs ou de la génétique, car toute émission supplémentaire par rapport au niveau actuel contribue au réchauffement climatique.

3.2.2. États actuels et valeurs cibles

Objectif	Indicateur	État actuel	Valeur cible 2040
Les pertes de N et de P sont réduites à un niveau adéquat. ¹⁷	Pertes annuelles de N et de P	Pertes de N : 97 344 t N/an (2014-2016)	Réduction adéquate (env. 15 %)

¹⁶ USP : Les émissions de méthane dans l'agriculture suisse, 08.2023, <https://www.sbv-usp.ch/fr/freiner-le-rechauffement-climatique-avec-des-actions-plutot-que-des-suppositions>

¹⁷ Loi fédérale sur l'agriculture LAgr, état le 01.01.2024, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/3033_3033_3033/fr

Objectif	Indicateur	État actuel	Valeur cible 2040
		Pertes de P : 6087 t P/an (2014-2016) ¹⁸	
Des nutriments sûrs issus des stations d'épuration sont mis à la disposition de la production agricole	Part de N et P récupérée dans les stations d'épuration	0 %	25 %
Les risques liés à l'utilisation des PPh sont réduits à un niveau adéquat.	Valeur de risque	100 % (2012-2015)	-50 %
Les émissions de GES sont réduites à un niveau adéquat. ¹⁹	Quantité de GES	Env. -14 % (2021 comparé à 1990)	-0.6 % par an ²⁰
	Empreinte carbone liée aux importations	6,5 millions de tonnes d'éq.-CO ₂ (2021)	-40 %
La qualité de la biodiversité sur les terres agricoles est promue. ²¹	Proportion de SPB de QII, y compris les arbres haute-tige, haies ou éléments de structure	44 % de QII (2021)	60 % de QII
	SPB en ha	173 385 ha (2021)	Maintenir la surface actuelle
	SPB mises en réseau	81 % des SPB mis en réseau (2021)	> 82 % des SPB mis en réseau
Les énergies renouvelables sont promues.	Part des engrais de ferme allant dans des installations de biogaz	4 % ²²	20 %
Le bien-être et la santé des animaux sont améliorés en permanence.	Réduction de la résistance aux antibiotiques	État en 2021 (voir SES) ²³	< État 2021

¹⁸ OFAG: Train d'ordonnances Initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides », 04.2022, <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/politik/agrarpolitik/fruehere-reformetappen/parlamentarischeinitiative.html>

¹⁹ OFEV : Indicateurs de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre en Suisse 1990–2021, 04.2023, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/etat/donnees/inventaire-gaz-effet-serre.html>

²⁰ OFEV & OFAG: Objectifs environnementaux pour l'agriculture Rapport d'état 2016, https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/biodiversitaet/uw-umwelt-wissen/umweltziele_landwirtschaftstatusbericht.pdf.download.pdf/umweltziele_landwirtschaftstatusbericht.pdf

²¹ Rapport agricole 2022, Contributions à la biodiversité, <https://www.2022.agrarbericht.ch/fr/politique/paiements-directs/contributions-a-la-biodiversite>

²² Ökostrom Schweiz: Installations de biogaz, <https://oekostromschweiz.ch/fr/plants-de-biogaz>

²³ Agristat : Statistiques et évaluations 2021, Agents de production et environnement, https://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/SES_2021-98.pdf

Objectif	Indicateur	État actuel	Valeur cible 2040
	Participation à des programmes de bien-être animal	État en 2021 (voir rapport agricole) ²⁴	> État 2021

3.2.3. Besoin d'action

Pour réduire l'empreinte écologique de l'ensemble de la chaîne de création de valeur, il faut prendre des mesures dans le domaine du marché comme dans celui de la politique agricole. Les chefs et cheffes d'exploitation doivent avoir les moyens d'optimiser constamment leur production dans le sens d'une intensification durable. L'agriculture étant orientée vers le marché, et devant le rester, il convient d'augmenter la demande en denrées produites de façon durable par des campagnes d'information et de sensibilisation. Il est donc nécessaire d'agir en particulier dans le domaine de la consommation, du commerce de détail et de la restauration collective. Comme près de la moitié des aliments consommés proviennent de l'étranger, il faut également agir pour que les importations deviennent plus durables.

Dans le contexte du changement climatique, la gestion de l'eau sera de plus en plus importante à l'avenir. Il convient d'une part d'assurer l'approvisionnement en eau avec une infrastructure appropriée et d'autre part d'adapter la production aux ressources en eau disponibles (choix des cultures, des variétés et des pratiques culturales).

3.2.4. Mesures

- Amélioration de la transparence avec des campagnes d'information et mesures de promotion des ventes pour augmenter les ventes de denrées alimentaires produites dans le pays et en particulier de produits labellisés ainsi que les normes suisses de la branche
- Amélioration de la déclaration des produits alimentaires indigènes et importés (p. ex. méthodes de production, origine, empreinte carbone)
- Conception des assortiments et des promotions dans le commerce de détail selon les principes de la régionalité et de la saisonnalité
- Promotion des produits suisses dans la restauration scolaire et dans la restauration collective publique.
- Sensibilisation aux produits régionaux et saisonniers dans les professions alimentaires
- Assouplissement des exigences en matière d'esthétique ainsi que d'emballages et de dates de péremption
- Réduction du gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne de création de valeur
- Conclusion d'exigences de durabilité contraignantes dans les relations commerciales transfrontalières et contrôles ainsi que la garantie de la traçabilité
- Développement de la formation agricole et de la formation continue ainsi qu'exemption du cours sur les paiements directs uniquement pour les chefs et cheffes d'exploitation des petites exploitations de montagne
- Développement des mesures d'amélioration structurelle afin d'atteindre les objectifs des trajectoires de réduction, de réduire les émissions de GES, d'assurer l'approvisionnement en eau et d'améliorer le bien-être animal. Dans ce contexte, mettre l'accent sur les techniques agricoles innovantes.

²⁴ Rapport agricole 2022 : Contributions au système de production, <https://www.2022.agrarbericht.ch/fr/politique/paiements-directs/contributions-au-systeme-de-production>

- Optimisation des cycles, par exemple en autorisant que les sous-produits d'abattage soient utilisés en guise d'aliments pour animaux (pour les porcs et les volailles) et en récupérant les éléments fertilisants dans les stations d'épuration des eaux usées (P, N, autres éléments)
- Mise en œuvre de mesures de réduction des émissions de GES (par ex. promotion des installations de biogaz, additifs nutritionnels inhibiteurs de méthane)
- Prise en considération des travaux scientifiques sur l'évolution du climat, et promotion de mesures d'adaptation au changement climatique.
- Amélioration de l'efficacité énergétique et promotion de la production d'énergies renouvelables en conformité avec la politique énergétique
- Promotion de la remise d'engrais de ferme, p. ex. installations de mise en valeur
- Adaptation du cadre légal afin d'introduire une réserve climatique pour le vin.

Résultat de l'enquête sur la politique agricole

Un total de 92 % des personnes interrogées estiment que l'étiquetage des produits alimentaires doit être amélioré.

3.3. Améliorer les perspectives économiques et sociales

Texte de la motion : « amélioration des perspectives économiques et sociales pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire »

Principes de l'USP en vue des perspectives économiques et sociales :

La PA30 permet...

- ...une sécurité d'investissement et de planification à long terme pour les familles paysannes.
- ...une activité agricole qui est pratiquée sur la base d'exploitations familiales selon le principe de l'autogestion.
- ...des conditions économiques et sociales attrayantes et comparables à celles d'autres secteurs pour la main-d'œuvre familiale ainsi que les collaborateurs et collaboratrices.
- ...de combler les lacunes existantes en matière de protection douanière.
- ...une prise en compte des conflits d'objectifs avec une pondération des intérêts des différentes parties allant dans le sens d'une production alimentaire durable.
- ... au secteur agroalimentaire d'associer avec succès le respect des exigences sociopolitiques en matière de durabilité reliée à une valeur ajoutée sur le marché.
- ...de créer des conditions cadres pour fixer des prix couvrant les coûts de production.

3.3.1. Objectif

L'agriculture suisse est en premier lieu caractérisée par des exploitations familiales. En vertu du principe de l'exploitant à titre personnel, cela devra rester le cas à l'avenir, car de telles exploitations sont capables d'adaptation et résilientes. Les familles paysannes doivent avoir la possibilité de vivre sur leur propre exploitation agricole grâce à leur savoir-faire et à leur faculté d'innovation. La profession doit rester attrayante afin de disposer, pour la prochaine génération, d'agricultrices et d'agriculteurs bien formés et motivés. Des revenus suffisants et des conditions de travail modernes pour la main-d'œuvre familiale et les collaboratrices et collaborateurs sont des conditions préalables essentielles. Il ne faut pas seulement prendre en compte les valeurs moyennes des revenus agricoles sur les régions, mais aussi la variation de la répartition statistique de ces revenus, notamment pour la zone de montagne, où les revenus sont plus faibles.

L'amélioration de la qualité de vie dans l'agriculture est un autre facteur de bonnes perspectives économiques et sociales pour les agriculteurs et agricultrices. La charge en travail et le peu de jours de vacances sont à prendre en considération.²⁵ De nombreuses familles paysannes ne peuvent pas se permettre de recourir à des employés et employées ou à des auxiliaires temporaires, ou alors il est difficile d'en trouver. Comme dans le reste de la société, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée devient de plus en plus important, en particulier pour la nouvelle génération. Il s'agit donc d'accorder davantage d'importance à la qualité de vie à l'avenir.

Un rapport Agridea de 2022²⁶ montre notamment l'importance des femmes dans l'agriculture. En particulier pour les femmes qui dirigent une exploitation, il y a de nombreuses questions en suspens en ce qui concerne leur remplacement en cas de congé de maternité ou la garde des enfants. De plus, l'accès à une fonction de cheffe d'exploitation reste difficile, même si, d'un point de vue légal, il n'y a pas d'obstacles. La couverture sociale des femmes, tout comme celle des hommes, s'est améliorée au cours des dernières années, même s'il existe encore un potentiel d'amélioration pour les deux sexes.

Il doit être possible pour les exploitations agricoles de toucher un revenu en premier lieu sur le marché sans consacrer toute leur énergie à satisfaire aux exigences de la politique agricole. La future politique agricole doit contribuer à créer cette valeur ajoutée et à maintenir au moins les parts de marché actuelles. À cet effet, il convient de poursuivre l'objectif d'empêcher les situations de monopoles du marché et d'aménager un cadre clair pour assurer une répartition équitable de la valeur ajoutée le long de la chaîne de création de valeur.

Résultat de l'enquête sur la politique agricole

Quelque 96 % des personnes interrogées estiment que la politique agricole doit créer des conditions cadres permettant d'augmenter les revenus agricoles ainsi que d'améliorer les conditions de travail et la qualité de vie.

3.3.2. États actuels et valeurs cibles

Objectif	Indicateur	État actuel	Valeur cible 2040
La rentabilité des exploitations agricoles est améliorée. ²⁷	Part des exploitations atteignant le revenu comparable, toutes régions confondues	46 % région de plaine 27 % région des collines 17 % région de montagne	La médiane des revenus du travail agricole (en temps de travail équivalent) se situe au niveau du revenu comparable
	Revenu sectoriel de l'agriculture	2,8 milliards de CHF (2022)	+ 15 % (en valeur réelle)

²⁵ Rapport agricole 2022 : Conditions de travail dans l'agriculture, <https://2022.agrarbericht.ch/fr/lhomme/famille-pay-sanne/conditions-de-travail-dans-lagriculture>

²⁶ Agridea : Les femmes dans l'agriculture. Rapport sur l'étude 2022, <https://www.agridea.ch/fr/themes/gestion-dentre-prise-famille/femmes-et-hommes-sur-la-ferme/>

²⁷ Rapport agricole 2022: Situation économique - Exploitations individuelles, <https://www.2022.agrarbericht.ch/fr/exploitation/situation-economique/exploitations-individuelles>

Objectif	Indicateur	État actuel	Valeur cible 2040
	Valeur ajoutée brute selon les CEA (OFS) à prix courants	4,3 milliards de CHF (2022)	+ 20 % (en valeur réelle)
	Marges brutes par hectare	Agridea, marges brutes 2024	+ 20%
Le professionnalisme dans l'agriculture augmente.	Nombre de CFC ; part de chefs et cheffes d'exploitation avec formation supérieure, paysanne/responsable de ménage inclus.	1263 CFC, 326 ECE ; 146 examens de maîtrise, 212 examens professionnels Responsable de ménage agricole/Paysanne, 7 examens professionnels supérieurs Responsable de ménage agricole/ Paysanne (2022) ²⁸	> 1500 CFC par an pour la formation agricole (inclus paysanne) 35 % accomplissant une formation professionnelle supérieure supplémentaire
La couverture sociale dans l'agriculture s'améliore.	Nombre de conjoint·e·s aidant·e·s sans couverture ni prévoyance propres	4% (2022) ²⁹	0%
La situation économique des exploitations est suffisamment bonne pour que les conjoint·e·s aidant·e·s puissent être rémunéré·e·s pour leur travail.	Part des conjoint·e·s aidant·e·s rémunéré·e·s pour leur travail.	55% (2022) ³⁷	>80%

3.3.3. Besoin d'action

L'objectif général est d'augmenter le revenu agricole à l'échelle de l'exploitation, ce qui se fait notamment en augmentant la valeur ajoutée dans la production primaire. Par ailleurs, l'accent doit être mis sur l'amélioration de l'efficacité, en utilisant mieux les ressources et en économisant du temps de travail au profit de la qualité de vie. En outre, il faut également tenir compte des dépenses pour la consommation intermédiaire, qui ont une grande influence sur le revenu agricole.

Si les exigences en matière de production augmentent et qu'elles ne peuvent pas être financées par le marché, ces dépenses supplémentaires doivent être compensées par une augmentation des paiements

²⁸ Agristat : Statistiques et évaluations 2022, Chapitre 12 Population, organisations, formation, https://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/12_SES2022_Bevoelkerung-Organisation-Bildung.pdf

²⁹ Agridea : Les femmes dans l'agriculture. Rapport sur l'étude 2022, <https://www.agridea.ch/fr/themes/gestion-dentreprise-famille/femmes-et-hommes-sur-la-ferme/>

directs de la part de la Confédération. Il faut également tenir compte de l'inflation et, dans le cas des marchés libéralisés, des pertes de change.

Il est également nécessaire d'agir sur les aspects sociaux, comme les conditions de travail des employés et employées agricoles et de la main-d'œuvre familiale. Il convient là de veiller tout particulièrement à ce que l'augmentation nécessaire de l'efficacité du travail ne se fasse pas au détriment de la durabilité sociale.

Résultat de l'enquête sur la politique agricole

90 % des personnes interrogées estiment que l'agriculture doit avant tout se constituer d'exploitations familiales. En outre, 72 % estiment que les jeunes agriculteurs et agricultrices qui n'ont pas d'exploitation familiale devraient également pouvoir acquérir un terrain.

3.3.4. Mesures

- Amélioration de la transparence dans la formation des prix le long de la chaîne de valeur pour les produits agricoles et les agents de production
- Adaptation du régime du marché pour certains produits afin de pouvoir obtenir des prix des produits couvrant les frais de production
- Prise en compte des coûts structurels dans la rémunération des services d'intérêt général en appliquant notamment un montant de rétribution horaire conforme au marché
- Augmentation de la protection douanière en fonction des produits pour améliorer la rentabilité de l'agriculture
- Analyse de faisabilité d'une introduction pour les importations dans la production végétale d'un système équivalent à celui en vigueur dans la production animale avec la prestation en faveur de la production suisse.
- Promotion de la recherche et de l'innovation dans le domaine de l'agriculture durable
- Renforcement de la position de l'agriculture vis-à-vis du reste de la chaîne de création de valeur
- Promotion de l'entrepreneuriat dans la formation agricole initiale et continue (en particulier la gestion d'entreprise, le marketing et la gestion des coûts)
- Atténuation des risques de production avec des systèmes sur mesure et des assurances contre les pertes de récolte, permettant la constitution de provisions dans la comptabilité
- Possibilité de constituer des provisions dans la comptabilité et suppression des amortissements cumulés
- Promotion de la vente directe grâce à diverses mesures et suppression des obstacles, par exemple dans le domaine des procédures d'autorisation
- Promotion de la coopération interentreprises afin d'exploiter les synergies et d'économiser ainsi du temps et de la charge de travail
- Sensibilisation aux questions sociales, telles que la qualité de vie et la prévoyance sociale

Résultat de l'enquête sur la politique agricole

Un total de 95 % des personnes interrogées sont d'avis qu'il faut montrer de manière transparente où se situent les marges le long de la chaîne de création de valeur.

3.4. Simplification des instruments

Texte de la motion : « simplification des instruments et réduction de la charge administrative »

Principes de l'USP en vue de simplifier les instruments :

La PA30 permet...

- ...une simplification de la charge administrative pour les familles paysannes et une réduction de la complexité du système.
- ...plus de responsabilité propre et de marge de manœuvre entrepreneuriale pour les chefs et cheffes d'exploitation.

3.4.1. Objectif

La charge administrative associée à l'obtention de paiements directs est perçue par les familles paysannes comme une contrainte qu'il convient de réduire. Cette revendication existe certes depuis de nombreuses années, mais les dernières mesures de politiques agricoles ont conduit à une aggravation de la situation. Avec la PA30, il est désormais possible de faire un pas vers une réduction effective de la charge administrative. Le développement et l'intégration d'outils appropriés, en particulier dans le domaine de la numérisation, doivent être conçus de manière accessible. Il faut impérativement éviter d'aggraver la situation en essayant de la changer. La souveraineté des données doit être laissée aux agriculteurs et agricultrices, et il faut s'abstenir de collecter des données inutilement. La protection des données doit impérativement est garantie.

Résultat de l'enquête sur la politique agricole

66 % des personnes interrogées considèrent la numérisation comme une solution pour réduire la charge administrative.

3.4.2. États actuels et valeurs cibles

Objectif	Indicateur	État actuel	Valeur cible 2040
Créer un cadre stable pour la sécurité d'investissement et de planification	Durée des cycles de la PA et du crédit-cadre	4 ans	12 ans
Faire en sorte que les agriculteurs et agricultrices subissent moins le poids de la charge administrative	Résultats d'une enquête	Pas d'information	> 50 %
	Part d'exploitations contrôlées par an	23% ³⁰ (contrôle PER 2022)	15%

³⁰ Rapport agricole 2023: Exécution, <https://www.agrarbericht.ch/fr/politique/paiements-directs/execution>

3.4.3. Besoin d'action

La charge administrative peut être réduite à différents niveaux. Le système actuel des paiements directs doit être repensé dans son ensemble. La numérisation offre également un potentiel pour réduire le travail de saisie ainsi que les contrôles.

La simplification des instruments ne doit toutefois pas se faire au détriment des systèmes d'incitation et au profit des systèmes d'interdiction, ces derniers suscitant peu de compréhension et de motivation dans le monde agricole. Il est avant tout important de simplifier et d'alléger les réglementations actuelles et les obligations d'effectuer des relevés. À cet effet, les outils numériques doivent être revus et rendus plus faciles d'utilisation. Il faut également créer des interfaces importantes et intelligentes couplées avec d'autres outils, afin que les données ne soient pas saisies plusieurs fois. En outre, le principe devrait être de supprimer des anciennes mesures lors de l'introduction de nouvelles.

Les contrôles sont importants pour la crédibilité du système. Ils doivent toutefois être simplifiés et ceux basés sur les risques doivent être davantage optimisés. Il convient toutefois de veiller à ce que même avec les nouveaux outils numériques, seules les données nécessaires aux contrôles continuent d'être enregistrées. Il faut par ailleurs rester attentif aux contrôles supplémentaires générés par d'autres législations et par les labels.

La responsabilité personnelle des chefs et des cheffes d'exploitation doit être remise au centre des préoccupations et il faut faire confiance à leurs compétences.

Résultat de l'enquête sur la politique agricole

52 % des personnes interrogées considèrent la réduction de la charge administrative comme l'objectif prioritaire de la prochaine politique agricole.

3.4.4. Mesures

- Utilisation ciblée de la numérisation afin d'éviter les saisies multiples et de réduire la charge administrative pour les familles paysannes, en améliorant constamment l'accessibilité et en créant des liens entre les programmes de la Confédération et les applications privées.
- Formation des agriculteurs et agricultrices à l'utilisation des outils numériques
- Simplification des contrôles et optimisation des contrôles basés sur les risques
- Adaptation des cycles de réforme (y compris ajustement au niveau de l'ordonnance) à la longueur des cycles d'investissement
- Examen de l'utilisation des données GPS (données satellites) sur une base volontaire
- Remplacement progressif des systèmes cantonaux de saisie par un système national

4. Réforme du système des paiements directs

4.1. Besoin d'action dans le système actuel

En Suisse, la politique agricole repose sur cinq instruments :

- Recherche, vulgarisation et formation professionnelle
- Améliorations structurelles et mesures d'accompagnement social
- Mesures de protection douanière
- Mesures au niveau de la production et de la distribution
- Paiements directs

Ces instruments ne sont pas remis en question en tant que tels. Pour ce qui est des paiements directs, il conviendrait toutefois d'envisager une révision complète du système dans le cadre de la future PA30, afin de réduire la complexité acquise.

La PA14-17 est la dernière révision d'envergure du système des paiements directs. Le système actuel a été conçu à l'origine selon la règle dite de Tinbergen, qui veut qu'une seule mesure puisse être prise par objectif. Dans ce système, le fait que l'objectif soit effectivement atteint par la mesure ne joue aucun rôle pour le versement des contributions.

Dans le cadre d'une révision du système, il convient notamment de promouvoir les points suivants :

- Simplification administrative du système ; réduction de la complexité
- Réduction du nombre de mesures et de contrôles
- Suppression des mesures alibi qui n'ont pas d'effets concrets par rapport aux objectifs fixés
- Transition douce lors d'un changement de système (période de transition)
- Plus de responsabilité personnelle dans la mise en œuvre des mesures pour atteindre les objectifs
- Concentration des mesures sur la réalisation des objectifs et sur la contrôlabilité
- Focalisation sur les paiements directs qui ne peuvent pas être compensés sur le marché
- Maintien des mesures du système actuel claires et faciles à mettre en œuvre ainsi qu'à contrôler
- Absence des conflits d'objectifs entre les mesures

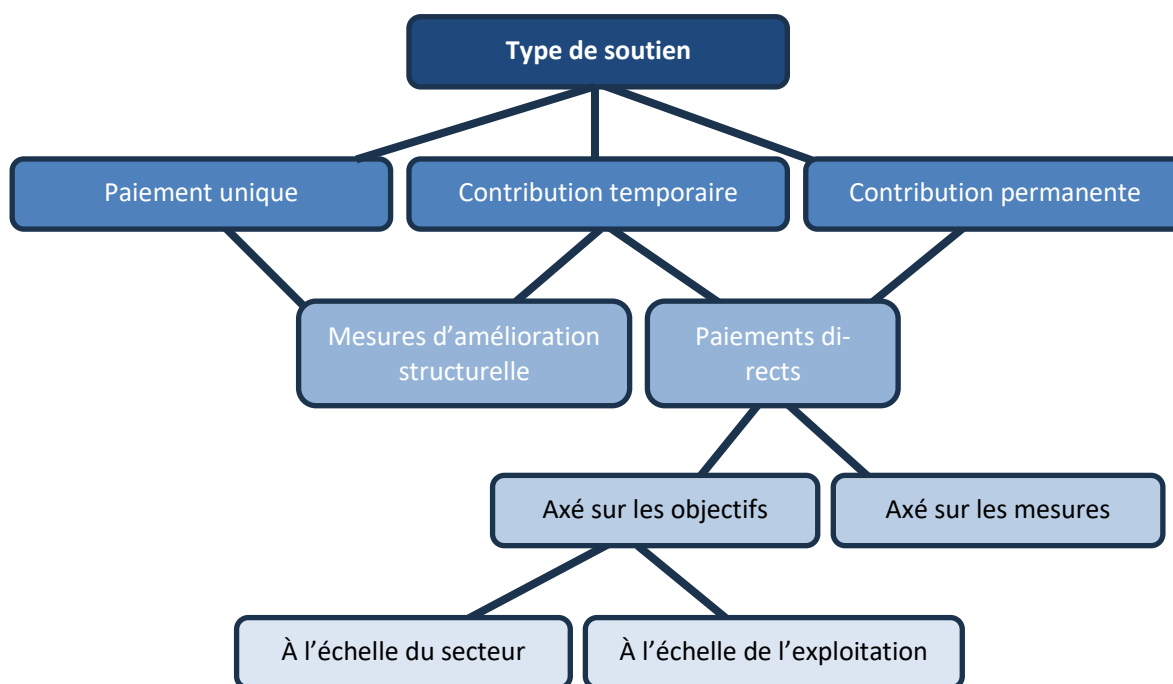
Six objectifs principaux sont à prendre en compte :

- Maintien de la production alimentaire
- Conditions sociales et économiques attrayantes pour les familles paysannes et leurs collaborateurs et collaboratrices
- Haut niveau de bien-être animal (en collaboration avec les vétérinaires et les services de santé animale)
- Réduction des gaz à effet de serre (GES)
- Protection de l'environnement et des ressources, améliorations (eau, sol, air, biodiversité) et mesures pertinentes d'un point de vue agronomique
- Maintien et entretien du paysage cultural
- Fiabilité et sécurité de planification pour les familles paysannes

D'autres réflexions doivent être menées dans le domaine des PER, car il existe là aussi un potentiel de simplification.

4.2. Champs d'action possibles dans le système des paiements directs

En ce qui concerne la forme du soutien financier ainsi que la rémunération des prestations fournies par les familles paysannes, il existe aujourd'hui plusieurs systèmes, qui sont représentés graphiquement ci-dessous et expliqués dans les chapitres suivants :



4.2.1. Contribution temporaire vs. permanente

La plupart des paiements directs sont versés en permanence, c'est-à-dire pour une durée non déterminée jusqu'au prochain ajustement au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Cependant, il existe aussi des paiements directs temporaires. C'est par exemple le cas des contributions à l'efficacité des ressources, qui sont transférées dans les PER après une certaine période. Les mesures dans le domaine des améliorations structurelles peuvent également être soutenues pour une durée limitée par un financement de démarrage.

4.2.2. Axé sur les objectifs vs. sur les mesures

À l'heure actuelle, les paiements directs sont principalement axés sur la mise en œuvre de mesures, ce qui signifie qu'en cas de contrôle, les agriculteurs et agricultrices doivent prouver qu'ils et elles ont mis en œuvre les mesures exigées. Une exploitation qui a inscrit ses animaux au programme SRPA doit par exemple prouver par un journal de pâturage qu'ils sont effectivement sortis. Ce système présente l'avantage d'être facilement contrôlable. Il est toutefois en partie impossible de démontrer si les objectifs supérieurs sont effectivement atteints par ces mesures. Dans le cas du programme SRPA, l'objectif supérieur serait d'améliorer le bien-être animal en augmentant les sorties au pâturage. Cependant, il n'existe pas d'indicateur du bien-être animal, ce qui fait qu'il n'est pas mesurable et donc pas directement contrôlable.

Les paiements directs axés sur les objectifs ne sont mis en œuvre que marginalement dans le système actuel. Les contributions QII pour les surfaces de promotion de la biodiversité sont des paiements axés sur les objectifs, car ce n'est pas la manière dont l'exploitation a atteint l'objectif qui compte, mais seulement le fait qu'elle l'ait atteint. Les familles paysannes sont libres de prendre les mesures qu'elles souhaitent. L'avantage de ce système est que les agriculteurs et agricultrices ont une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leurs terres ou l'élevage de leurs animaux et qu'ils et elles peuvent décider de leur propre chef des mesures qui fonctionnent sur leur exploitation. L'inconvénient est qu'il n'existe pas d'indicateurs appropriés et mesurables pour chaque objectif. De plus, selon l'emplacement de l'exploitation, certains objectifs sont plus faciles à atteindre et nécessitent moins d'efforts qu'ailleurs, ce qui peut

entraîner un désavantage concurrentiel. Il faut également tenir compte des effets d'entraînement, en particulier pour les exploitations extensives. Il devrait donc également être possible de récompenser une amélioration du statu quo, par exemple sur la base d'un « score » indiquant si une amélioration a été réalisée. Il convient toutefois de ne pas désavantager les exploitations qui sont déjà très performantes vis-à-vis de l'objectif visé. La condition préalable à l'obtention de paiements directs reste la production de denrées alimentaires.

4.2.3. Améliorations structurelles

Qu'il s'agisse de crédits d'investissements ou de contributions à fonds perdu, les mesures structurelles font partie des plus anciens instruments de la politique agricole. Les mesures aussi bien individuelles que collectives ont fait leurs preuves. De telles mesures de soutien constituent le second pilier de la PAC de l'UE.

Depuis sa création dans les années 1880, le système des améliorations structurelles suit une logique totalement différente de celle des paiements directs. L'amélioration des structures est un processus ascendant. Un organisme responsable, composé d'une personne individuelle ou d'un groupe de personnes partageant les mêmes idées, souhaite mettre en œuvre un projet et demande un soutien financier aux collectivités publiques (canton ou Confédération). Si le projet répond aux exigences du canton, ce dernier peut le soutenir financièrement. Selon la base légale cantonale, le soutien peut être accordé sous forme de contributions à fonds perdu ou de crédit (en général sans intérêt, mais avec obligation d'amortissement). Si le projet satisfait également aux exigences de la Confédération en matière de projets d'amélioration structurelle, la Confédération peut également soutenir le projet en se basant sur la LAgr et l'OAS. Si le soutien se fait sous la forme de contributions à fonds perdu, celles-ci correspondent environ au double des contributions accordées sur la base du droit cantonal, mais au maximum aux taux figurant dans l'OAS. Si le soutien est accordé sous la forme de crédits d'investissement, aucun cofinancement cantonal n'est requis. Le canton assume à lui tout seul l'intégralité du risque de crédit, raison pour laquelle il règle les conditions détaillées du crédit.

Les contributions provenant des améliorations structurelles peuvent être versées pour une durée limitée ou illimitée. Dans le cas d'un paiement temporaire, il s'agit d'un financement de démarrage. Cette voie est par exemple judicieuse pour la promotion de nouvelles technologies, car un tel investissement est non seulement associé à des coûts élevés, mais aussi à des risques.

En février 2022, la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a chargé l'OFAG de concevoir, dans le domaine des améliorations structurelles, une stratégie de développement à long terme qui soit à la hauteur des futurs enjeux. La stratégie devra identifier les mesures d'améliorations structurelles à renforcer et déterminer si la Confédération doit leur consacrer des ressources financières supplémentaires. Elle devra aussi indiquer dans quelle direction les mesures d'améliorations structurelles devront être développées à long terme.³¹

4.3. Conventions d'objectifs entre la Confédération et l'exploitation ou la branche

Les art. 6a, al. 3, et 6b, al. 5³², LAgr disposent que les interprofessions et les organisations de producteurs concernées ainsi que d'autres organisations peuvent prendre elles-mêmes des mesures en vue de la réduction des risques. Les organisations actives sont alors indemnisées par la Confédération. Elles sont responsables de la mise en œuvre des mesures, de leur contrôle et de la redistribution des contributions à

³¹ OFAG : Stratégie Améliorations structurelles 2030+, 05.2023, <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen.html>

³² Loi fédérale sur l'agriculture LAgr, état le 01.01.2024, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/3033_3033_3033/fr

leurs membres. Il faut veiller à ce que la charge administrative et le nombre de contrôles n'augmentent pas pour les familles paysannes. Il convient aussi de mettre en place des garde-fous qui protègent l'agriculture contre l'emprise des acteurs et actrices se trouvant en aval de la chaîne de création de valeur.

4.4. Simplification des contrôles

Les agriculteurs et agricultrices doivent enregistrer des informations sur leurs animaux dans la BDTA et, à l'avenir, sur leur recours aux produits phytosanitaires, aux engrais, à l'assolement et aux aliments pour animaux (facultatif). Sur la base de cette saisie, sans enregistrements supplémentaires ni autres entrées, les paiements directs sont automatiquement attribués en fonction de ratios et d'indicateurs préalablement définis et reconnus. Il convient de faire en sorte que ces saisies soient aussi adaptées à la pratique dans les régions ou les exploitations à petites structures, comme il en existe souvent en Suisse.

Sur la base de résultats de recherche en Suisse et d'expériences pratiques de l'UE, il serait également envisageable à l'avenir que certains contrôles soient effectués à l'aide de données satellites. En raison des possibilités techniques, l'utilisation est prévue en premier lieu pour la saisie des cultures, le moment de la fauche dans les prairies ainsi que la période de jachère. Un contrôle à l'aide de données satellites ne doit être envisagé que si la charge de travail pour les agriculteurs et agricultrices diminue sensiblement et si la protection des données est toujours garantie. Un système sur une base volontaire serait bienvenu.

4.5. Approche possible de la simplification du système des paiements directs

Si le système des paiements directs est réformé par la PA30, cela doit se traduire par une simplification fondamentale. Une approche possible serait de se limiter à deux contributions : une contribution de base en cas de respect des PER et une contribution liée aux prestations en cas de mise en œuvre de mesures supplémentaires en faveur de l'environnement et du bien-être des animaux.

La contribution de base serait en principe liée à la surface et encouragerait la durabilité sociale et économique. Elle soutient les exploitations dont les bases de production sont plus difficiles en raison de l'altitude et de la topographie et indemnise le respect des prescriptions incluses dans les PER. La production de denrées alimentaires est alors soutenue. Cette contribution est très importante pour une politique agricole socialement responsable et doit notamment soutenir les exploitations situées en région de montagne et leur permettre d'obtenir un revenu adéquat.

La contribution liée aux prestations en cas de mise en œuvre de mesures supplémentaires en faveur de l'environnement et du bien-être animal serait une contribution à la durabilité écologique. Selon la mesurabilité des objectifs, la contribution peut être versée de manière échelonnée en fonction du degré de réalisation des objectifs ou de la mise en œuvre des mesures. Il est important que cette contribution garantisse la liberté d'entreprise des agriculteurs et qu'elle ne fasse pas concurrence aux labels existants qui financent les prestations sur le marché. Lorsque cela est judicieux, des contributions ou des crédits pour les améliorations structurelles peuvent également être appliqués.

Les PER elles-mêmes doivent également être fortement simplifiées et allégées. Les dispositions relatives au respect des dispositions légales (p. ex. loi sur la protection des animaux) doivent être retirées des PER afin d'éviter que les exploitations ne soient doublement punies en cas d'infraction, en ayant une réduction de contribution assortie d'une sanction légale.

Pour une meilleure compréhension, d'autres réflexions doivent être menées concernant la dénomination des contributions. De même, le terme "prestations écologiques requises" n'est plus d'actualité et nécessite donc une adaptation.

5. Conclusion

L'USP attend de la Politique agricole 2030 (PA30) qu'elle permette aux familles paysannes d'envisager l'avenir avec des perspectives positives. Il est attendu que des solutions soient présentées pour les problèmes existants, tels que la grande complexité du système des paiements directs, les faibles revenus dans l'agriculture et la répartition unilatérale des responsabilités.

L'objectif d'un système alimentaire durable ne peut être atteint que si :

1. une cohérence est créée entre les différents domaines politiques.
2. la valeur ajoutée des produits ainsi que la responsabilité sont réparties de manière égale tout au long de la chaîne de création de valeur.
3. les règles du marché sont respectées et la liberté de décision est maintenue.

Les quatre points de la motion 22.4251 ont fait l'objet d'un large consensus lors des débats politiques et des discussions au sein de la branche. Il est attendu que ces quatre points, notamment l'amélioration des perspectives économiques et sociales et la simplification des instruments, constituent une part décisive de la prochaine politique agricole. Le maintien de la production de denrées alimentaires est la première priorité. Dans le cadre de l'examen du nouvel article 104a de la Constitution, le Conseil fédéral avait mentionné à plusieurs reprises en 2020 qu'un taux net d'auto-provisionnement d'au moins 55% devait être maintenu. Pourtant, ce taux est aujourd'hui inférieur à 50%. La future politique agricole à partir de 2030 doit garantir que cet objectif sera atteint.

* * * * *

Brugg, le 26.04.2024 | Rapport stratégique de l'USP sur la politique agricole à partir de 2030 | Michelle Wyss

Annexe 1 – Bases au niveau de la Confédération

Constitution fédérale

Art. 104 al. 1 Agriculture

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.

[...]

Art. 104a Sécurité alimentaire

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.





Postulats 20.3931 Orientation future de la politique agricole et 21.3015 Orientation future de la politique agricole. Complément au mandat du Conseil fédéral

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'auto-approvisionnement,
- 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 y compris),
- 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.
- 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.

Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 20.3931 et 21.3015 (Orientation future de la politique agricole)

Lignes stratégiques





<p>Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Préserver les bases de production • Anticiper les effets du changement climatique • Assurer la stabilité des chaînes d'approvisionnement 	<p>Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux</p>  <ul style="list-style-type: none"> • 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 	<p>Renforcer la création de valeur durable</p>  <ul style="list-style-type: none"> • 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 	<p>Favoriser une consommation durable et saine</p>  <ul style="list-style-type: none"> • Faciliter le choix de produits durables • Soutenir des modèles alimentaires sains • Réduire le gaspillage alimentaire
--	--	---	---

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.

Champs d'action

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

Motion 22.4251 Rapport sur l'orientation future de la politique agricole. Concrétisation de la ligne stratégique

Le Conseil fédéral est chargé de concrétiser la proposition de ligne stratégique formulée dans le rapport « Orientation future de la politique agricole » du 22 juin 2022 et de soumettre au Parlement un message à ce sujet d'ici à fin 2027 au plus tard.

Le projet doit tenir compte de la Projection 2050 et du rôle de l'engagement responsable des filières. Au sens d'une approche globale des systèmes alimentaires, depuis la production jusqu'aux consommatrices et consommateurs en passant par la transformation, le commerce et l'importation, la politique agricole et la Stratégie suisse de nutrition doivent se développer de manière cohérente, et les relations commerciales contribuer au développement durable.

Les aspects suivants devront notamment être pris en compte pour l'élaboration du projet correspondant :

- a. garantie de la sécurité alimentaire sur la base d'une production alimentaire indigène diversifiée correspondant au moins au niveau d'autosuffisance actuel ;
- b. réduction de l'empreinte écologique, de la production agricole à la consommation des denrées alimentaires, en tenant compte des importations ;
- c. amélioration des perspectives économiques et sociales pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire ;
- d. simplification des instruments et réduction de la charge administrative.

Annexe 2 – Examiner les malentendus et les conflits d’objectifs

Lors de l’élaboration de nouvelles mesures et de nouveaux objectifs pour le développement de l’agriculture, les conflits d’objectifs existants sont souvent minimisés, en partie à cause de malentendus ou d’interprétations erronées. Pour que la PA30 bénéficie d’un large soutien, il faut que de tels conflits d’objectifs soient reconnus, que leur problématique soit mise en évidence dans la communication et qu’une pesée des intérêts soit effectuée par les institutions compétentes. Les trois mesures suivantes se trouvent dans le rapport en réponse aux postulats 20.3931 et 21.3015 et sont considérées comme problématiques du point de vue de l’agriculture, car elles présentent des conflits d’objectifs.

- Commerce ouvert, exempt de barrières non tarifaires et réglementé, affaiblissement du système de protection douanière

Cet objectif vise à améliorer la situation économique de la Suisse et à réduire les mauvaises incitations au niveau de la consommation. Pourtant, un système de protection douanière stable est indispensable au maintien de la production indigène. L’environnement économique de la Suisse n’est pas comparable à celui de l’étranger et les exigences en matière de production ne cessent d’augmenter. Un système de protection douanière affaibli augmenterait la pression sur les prix à tel point que de nombreuses exploitations ne pourraient plus produire en couvrant leurs coûts, ce qui obligerait beaucoup de familles paysannes à abandonner la production.

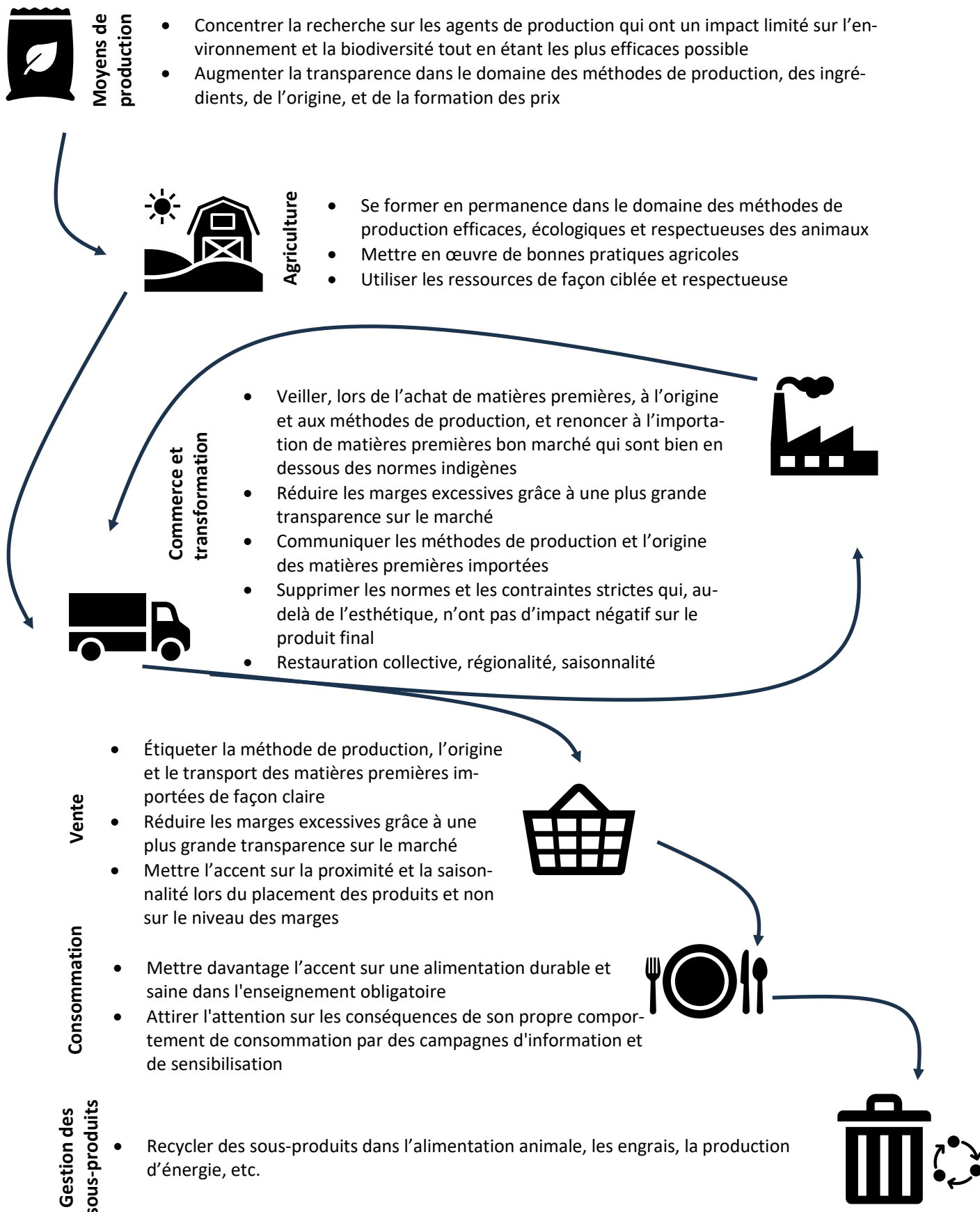
- Exigences contradictoires dans le domaine de la protection de l’environnement et de la promotion de la biodiversité

La production agricole nécessite un sol intact, une eau propre, un bien-être animal élevé et une biodiversité étendue. Les familles paysannes suisses en sont conscientes et en font souvent plus que ce qui est prescrit par la loi dans ces domaines (p. ex. en moyenne près de 20 % de SPB, au lieu des 7 % prescrits). Avec la mise en œuvre des trajectoires de réduction, les exigences de production ont été fortement augmentées à cet égard, alors que la compensation financière par des paiements directs a été maintenue à son niveau actuel. Il ne faut donc plus aspirer à une plus grande écologisation de l’agriculture, qui aurait des répercussions négatives sur la production indigène. Les programmes d’encouragement existants doivent être améliorés en permanence afin que l’incitation à y participer soit élevée.

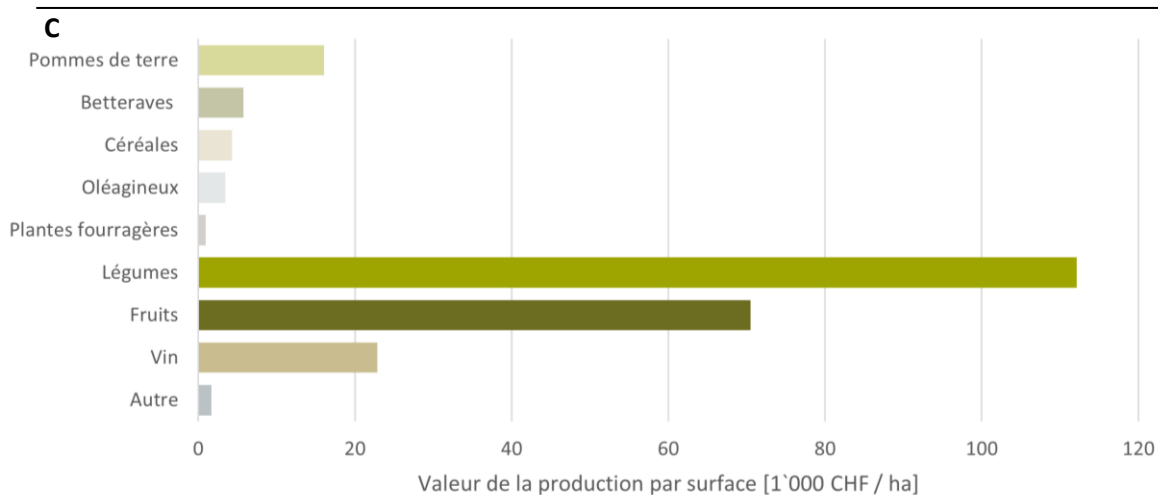
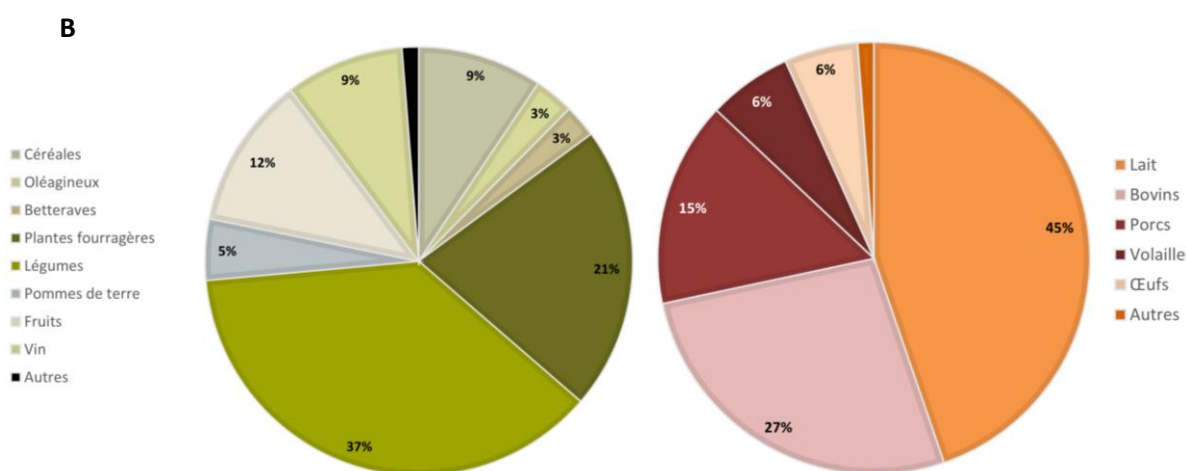
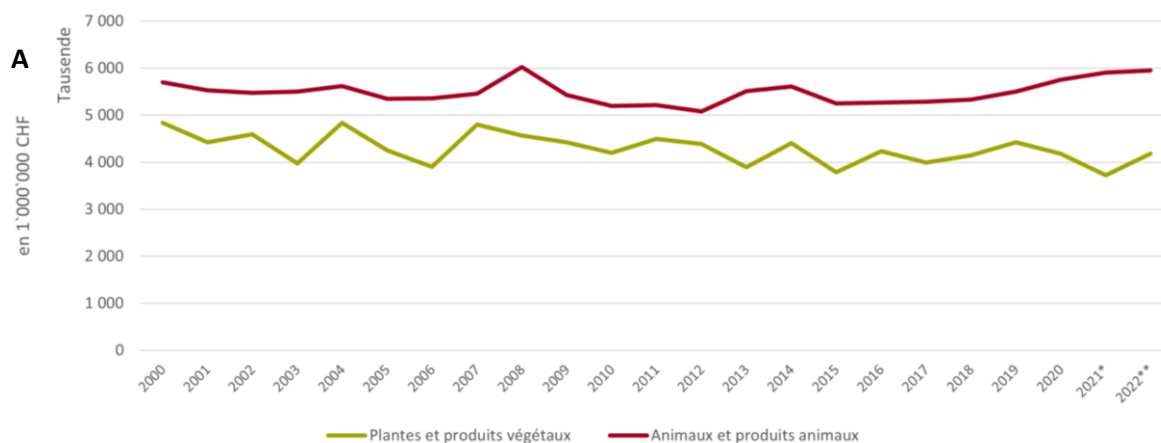
- Examiner la taxe incitative dans le commerce des aliments pour animaux ou ajuster les PER portant sur les importations maximales d’aliments pour animaux et les cessions maximales d’engrais de ferme

De telles mesures doivent permettre de mettre en place une agriculture adaptée aux conditions locales. Mais ces dispositions conduiraient à un affaiblissement de la production animale en Suisse, sans pour autant résoudre les problèmes abordés. Chaque exploitation remplissant les PER est tenue de calculer le Suisse-Bilanz et de présenter ainsi un bilan de fumure équilibré. S’il indique un trop grand nombre d’éléments nutritifs, ces derniers doivent être évacués de l’exploitation sous forme d’engrais de ferme, et peuvent alors être utilisés par une autre exploitation qui en manque. De cette façon, l’utilisation d’engrais minéraux peut être réduite. Cette collaboration a du sens et se fait souvent au niveau régional. Les taxes incitatives n’empêcheraient pas ces échanges nécessaires, elles ne feraient que renchérir la production, ce qui entraînerait une réduction du revenu agricole.

Annexe 3 – Représentation graphique de la chaîne de création de valeur et de ses devoirs

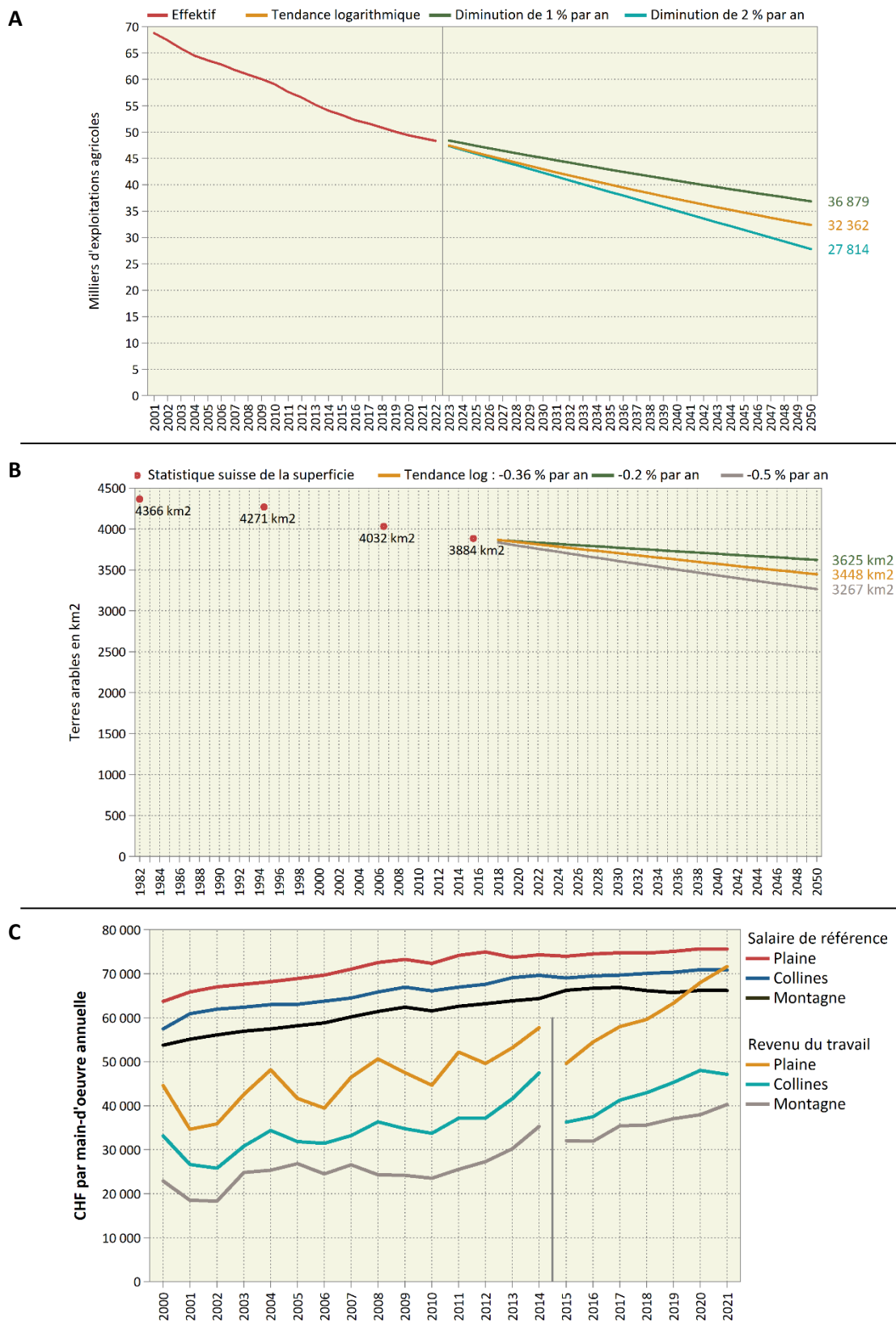


Annexe 4 – Graphiques des développements dans le domaine de l'alimentation et du climat



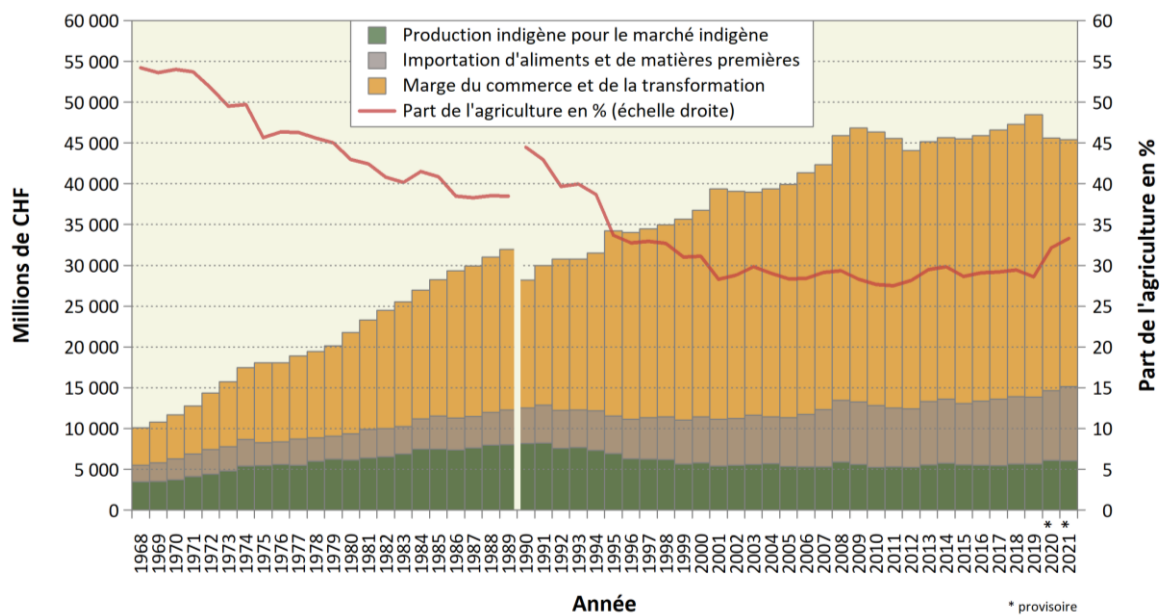
A) Développement de la valeur de la production de plantes et produits végétaux ainsi que celle des animaux et produits animaux. **B)** À gauche, valeur de la production végétale par culture ; à droite, valeur de la production animale par espèce. **C)** Rapport entre la valeur de la production et la surface cultivable en Suisse.

Données : agristat, notre mise en page



A) Développement et tendance du nombre d'exploitations agricoles. B) Développement et tendance pour les surfaces agricoles utiles. Suivant la tendance, 11% (435 km²) de terres cultivables pourraient être perdues d'ici à 2030. C) Développement nominal du revenu du travail en comparaison avec le salaire de référence, par région.

Données : agristat



La part de l'agriculture aux dépenses des consommateurs (ligne rouge, graduation de gauche) a diminué depuis 1986, et s'est stabilisée dans les années 2000. Ces dernières années, il semble toutefois que cette part ait augmenté (source : agristat).