



Août 2010

Agriculture et filière alimentaire 2025

Document de discussion élaboré par l'Office fédéral de l'agriculture en vue d'une orientation stratégique de la politique agricole

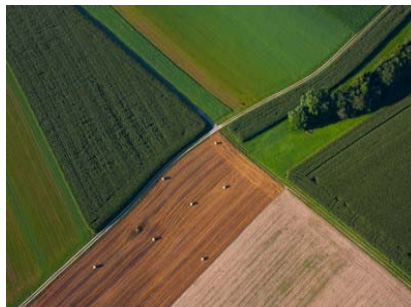


Table des matières

| | |
|--|----|
| Condensé | 3 |
| 1 Introduction et intégration dans la politique agricole..... | 7 |
| 1.1 Pourquoi un document de discussion sur la politique agricole? | 7 |
| 1.2 Structure du document | 7 |
| 2 Politique mise en œuvre | 8 |
| 2.1 Objectifs fixés et principales étapes de la réforme..... | 8 |
| 2.2 Résultats..... | 9 |
| 2.3 Résumé | 15 |
| 3 Conditions-cadre à venir | 15 |
| 3.1 Evolution des principaux facteurs d'influence | 15 |
| 3.2 Scénarios..... | 19 |
| 4 Objectifs | 25 |
| 4.1 Les objectifs formulés dans la Constitution fédérale restent valable | 25 |
| 4.2 Vision..... | 25 |
| 5 Nécessité d'intervenir..... | 26 |
| 5.2 Aperçu des axes d'action en fonction du scénario envisagé | 30 |
| 5.3 Conclusions | 32 |
| 6 Stratégie..... | 33 |
| 6.1 Principes..... | 33 |
| 6.2 Aperçu de la stratégie..... | 35 |
| 6.3 Descriptif de la stratégie..... | 38 |
| 6.4 Stratégie en cas d'évolution s'écartant des conditions-cadre | 51 |
| 7 Suite des travaux | 52 |
| Liste des abréviations..... | 53 |

Condensé

Ce document constitue une base de discussion en vue de l'orientation stratégique de la future politique agricole. Destiné aux décideurs politiques et aux acteurs de la filière agroalimentaire, il a pour but de stimuler les discussions politiques sur les futurs défis et enjeux tout en donnant une impulsion au débat politique sur la politique agricole d'après 2013. Délibéré orienté sur le long terme (horizon 2025), il doit aider à anticiper à temps les évolutions décisives et à élaborer des solutions appropriées.

Bilan de la politique agricole actuelle

La réforme de la politique agricole a largement atteint les objectifs définis par le Conseil fédéral pour chacune des étapes; elle a permis d'augmenter légèrement la production de denrées alimentaires, d'accomplir de nets progrès en matière écologique et d'intensifier les efforts en faveur de la préservation et de la promotion de la biodiversité. Bien que le recul des espèces menacées n'ait pas pu être stoppé, il a été néanmoins ralenti. En outre, on assiste à une diminution de la charge environnementale générée par la production agricole. Le «bien-être animal» a enregistré des améliorations notables. Autre point positif, cette évolution peut être qualifiée de socialement supportable, en dépit de l'évolution des conditions-cadre économiques. Les exploitations ayant connu d'importants gains en productivité, le revenu du travail agricole s'est développé au même rythme que le niveau des salaires des autres secteurs économiques. Enfin, les mutations structurelles coïncident généralement avec le changement de génération. Dans l'ensemble, la plupart des paramètres ont connu une évolution positive, à l'exception de celui des terres cultivables disponibles. En effet, l'urbanisation intensive et l'expansion forestière ont entraîné une détérioration de la qualité du paysage cultivé et une nette régression des meilleures terres agricoles. De surcroît, la qualité des sols s'est tendanciellement dégradée du fait de l'érosion, du compactage du sous-sol et de l'apport de polluants. L'ensemble a des répercussions négatives sur la sécurité de l'approvisionnement, les ressources naturelles vitales et le paysage cultivé.

En dépit des améliorations enregistrées ces dernières années, on recense toujours des lacunes dans la gestion des ressources naturelles: il s'agit de la biodiversité, de l'eau et de l'air, et de certains aspects relatifs au bien-être animal. Il existe également un certain potentiel d'amélioration en matière de compétitivité, de réduction des coûts de la politique agricole et d'amélioration de la compatibilité de ses instruments avec les développements commerciaux et législatifs à l'échelle internationale. L'agriculture répond aujourd'hui globalement mieux aux attentes de la population qu'au début de la réforme agricole alors que les coûts de la politique agricole supportés par les contribuables et les consommateurs et consommatrices ont diminué d'environ un quart. L'efficacité de la politique agricole s'est par conséquent nettement améliorée.

Les futures conditions-cadre en trois scénarios

Les conditions-cadre relatives à la filière agroalimentaire subiront probablement d'importants changements d'ici 2025: l'évolution démographique, la croissance économique, le changement climatique, les catastrophes naturelles, la pénurie de ressources, le progrès technique et le nouvel équilibre géopolitique constituent les principaux facteurs-clés de cette évolution. L'analyse montre que cette dernière est entachée d'une très grande incertitude. Il est donc extrêmement difficile d'établir des prévisions fiables au-delà d'un horizon de 15 ans. Trois scénarios permettent de synthétiser les évolutions les plus probables à l'horizon 2025. Le premier scénario «croissance continue» constitue une extrapolation des évolutions observées jusqu'ici; le deuxième, «pénurie maîtrisable», part de l'hypothèse que les situations de crise vont augmenter, comme ce fut le cas ces dernières années, mais qu'elles resteront gérables. Dans le troisième scénario, «instabilité permanente», il devient toujours plus difficile de stabiliser la situation entre les crises et d'anticiper les tendances alors que l'on assiste à une dégradation des moyens financiers.

Vu les différences de fond existant entre les trois scénarios, il serait théoriquement judicieux de définir les axes d'action ainsi qu'une stratégie pour chacun d'entre eux. Cependant, comme la réalité politique veut que l'on ne mette en œuvre qu'une seule stratégie, il convient, au final, d'en choisir une et de s'y tenir. De manière générale, nous avons orienté notre stratégie sur le scénario qui tient compte de la manière la plus équilibrée des opportunités et des risques, soit celui de la «pénurie maîtrisable». Cela permet également d'adapter rapidement et efficacement la stratégie, en fonction de l'évolution des conditions-cadre.

Vision – Réussite avec durabilité

Les objectifs de la politique agricole ancrés dans l'article 104 Cst. sont largement acceptés par la population et restent valables. La vision poursuivie, à l'horizon 2025, se base sur la Constitution et sur la charte de la Commission consultative pour l'agriculture:

L'agriculture et l'industrie alimentaire suisses répondent aux besoins des consommateurs et consommatrices et aux attentes de la population par une production de denrées alimentaires économiquement rentable, optimale au plan écologique et socialement responsable.

- L'agriculture suisse et ses partenaires de la chaîne de transformation et de distribution des produits sont compétitifs sur le marché. En s'orientant de manière cohérente sur la qualité, ils réussissent à compenser le désavantage des coûts élevés par rapport à leurs concurrents étrangers et à garder non seulement leurs parts de marché en Suisse mais aussi à trouver de nouveaux débouchés à l'étranger.
- Les denrées alimentaires suisses sont produites en utilisant les ressources avec efficacité et en respectant l'environnement et le bien-être animal. L'agriculture utilise de manière optimale le potentiel naturel de production. Les denrées alimentaires suisses sont sûres et saines et sont particulièrement appréciées des consommateurs et consommatrices en raison de leur valeur gustative.
- L'économie agroalimentaire contribue largement au maintien de la création d'emplois dans l'espace rural et reste un secteur attractif pour les personnes ayant le sens de l'entreprise et de l'innovation. Les consommateurs et consommatrices assument leur responsabilité sociale et soutiennent par leur comportement de consommation un développement durable de l'agriculture et de la production alimentaire.

Nécessité d'intervenir

Il y a nécessité d'intervenir lorsque les objectifs n'ont pas été atteints ou lorsque l'évolution des conditions-cadre entrave leur réalisation. En ce qui concerne la *sécurité de l'approvisionnement*, il s'agit de prêter une attention particulière à la stabilité de la production, afin d'éviter des difficultés d'approvisionnement et d'améliorer, de surcroît, la protection du sol qui est une ressource limitée et pratiquement non renouvelable, afin de préserver son potentiel de production à long terme. En ce qui concerne les autres *ressources naturelles vitales*, des progrès supplémentaires sont encore nécessaires aussi bien en matière de biodiversité que d'eau, d'air et de climat pour atteindre les objectifs. L'accroissement de l'efficacité dans l'utilisation des ressources revêt une importance clé à cet égard. Les consommateurs et consommatrices peuvent y contribuer en adoptant un comportement responsable. De même, il convient d'intervenir dans le domaine du *paysage cultivé*, tant en ce qui concerne le maintien d'un paysage ouvert, surtout dans les régions d'estivage, que la préservation de la diversité. Au regard de l'ouverture des marchés, il est important d'améliorer la *compétitivité* tant au niveau des coûts que de la mise en valeur de la qualité des produits. Dans un contexte d'ouverture des marchés, un défi d'importance est de *garantir une évolution socialement supportable*. Pour que les améliorations puissent être durables, la politique agricole ne doit pas se focaliser uniquement sur l'agriculture. Elle doit mieux prendre en compte l'intégration de l'agriculture dans la chaîne alimentaire (secteurs situés en amont, transformation, commerce et consommateurs et consommatrices), l'environnement (biodiversité, sol, eau, air, climat, énergie, bien-être animal), l'espace rural (paysage,

ylviculture, tourisme, aménagement du territoire, développement régional) et le système de connaissances agricoles.

Stratégie – optimisation et extension

Les instruments actuels sont à adapter en fonction des potentiels d'amélioration existant au sein de la politique actuelle ainsi que des axes d'action découlant des nouveaux défis, ce qui présuppose une extension du champ d'application de la politique agricole. Il y a lieu de mieux tenir compte de l'intégration de l'agriculture dans l'ensemble de la filière alimentaire, dans son environnement, dans l'espace rural et dans le système de connaissances agricoles et de mieux considérer l'agriculture comme faisant partie intégrante de cet ensemble. Il en découle une double stratégie, se fondant sur les piliers suivants:

1. **Optimisation** conséquente **de la politique agricole actuelle;**
2. **Extension** de la politique actuelle **en vue d'une politique intégrée pour l'agriculture et l'alimentation.**

Cette stratégie permet de se rapprocher à grands pas de notre vision d'une économie agroalimentaire durable, à l'horizon 2025. Les quatre axes prioritaires stratégiques suivants permettent de la concrétiser:

1. **Garantir une production de denrées alimentaires et un approvisionnement sûrs et compétitifs**
Il convient d'assurer une utilisation optimale du potentiel naturel de production ainsi que le maintien de son niveau actuel. Pour y parvenir, dans un contexte de libéralisation des marchés, il faut continuer de développer et de valoriser le leadership en matière de qualité de la filière agroalimentaire suisse. En outre, il y a lieu d'utiliser systématiquement le potentiel de baisse des coûts, à tous les échelons de la chaîne de création de valeur ajoutée. Les effets de l'amplification des fluctuations des prix sur le marché doivent être atténués.
2. **Utiliser les ressources avec efficacité et promouvoir la consommation durable**
La poursuite de l'amélioration dans l'utilisation efficace de l'énergie et des ressources est d'une importance cruciale pour atteindre les objectifs de la politique agricole. L'intensité des gaz à effet de serre doit être encore réduite, aussi bien dans la production agricole que dans l'ensemble de la chaîne de création de valeur ajoutée. Une attention particulière doit être prêtée à la préservation des terres arables et à la conservation de la biodiversité. Afin que l'objectif soit réalisé, il est important que les consommateurs et consommatrices développent également un comportement durable afin d'influencer la demande.
3. **Renforcer la vitalité et l'attractivité de l'espace rural**
Les progrès techniques et l'augmentation de l'efficacité réduisent les besoins de main d'œuvre dans le secteur de l'agriculture conventionnelle, ce qui nécessite des adaptations structurelles adéquates. Parallèlement, il convient de développer les activités connexes à l'agriculture, la diversification (p. ex. agritourisme ou production d'énergie) et la mise en réseau des acteurs régionaux, afin de maintenir une haute valeur ajoutée et le maximum de places de travail dans l'espace rural. Ces éléments constituent le fondement d'une évolution socialement supportable. Ressource primordiale de l'espace rural, le paysage cultivé doit être développé conformément aux attentes de la population. Il convient de tirer davantage parti des synergies, par exemple avec le tourisme.
4. **Encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire**
L'innovation est un important facteur de succès. La recherche agronomique, la formation et la vulgarisation apportent une contribution décisive à cet égard. Il convient de faciliter et d'encourager l'innovation à tous les échelons (organisation, procédés de production, commercialisation, etc.), et d'élargir la marge de manœuvre entrepreneuriale des acteurs de la filière

agroalimentaire; la charge administrative doit être proportionnée. Il est également important d'intensifier la collaboration et la mise en réseau au sein de l'agriculture et entre les différents acteurs de la chaîne de production alimentaire. Compte tenu de l'intensification de la compétitivité, il devrait être possible de réduire encore le soutien accordé à la filière agroalimentaire et par conséquent sa dépendance par rapport à la politique agricole.

Suite des travaux

Ce document sera dans un premier temps discuté avec les milieux concernés. Les travaux préparatoires de la prochaine étape de réforme de la politique agricole portant sur les années 2014 à 2017 tiendront compte des résultats de la discussion relative à la stratégie à long terme. La consultation relative à la Politique agricole 2014-2017 est prévue pour le premier semestre 2011. Ce projet présentera les éléments de la stratégie à long terme à réaliser dès la période 2014 à 2017 et les modalités concrètes de mise en œuvre.

1 Introduction et intégration dans la politique agricole

1.1 Pourquoi un document de discussion sur la politique agricole?

Depuis l'introduction de la réforme agricole au début des années nonante, les conditions-cadre ont radicalement changé pour l'agriculture et la filière alimentaire. De nouvelles technologies se sont implantées, les rapports de forces globaux se sont modifiés et nous sommes confrontés à de nouveaux défis tels que le changement climatique ou la raréfaction des matières premières et des ressources naturelles. Après vingt ans de réforme agricole réalisée en plusieurs étapes, le temps est venu de procéder à un état des lieux. Comment avons-nous géré les changements intervenus? Comment les conditions-cadre vont-elles évoluer à long terme? Dans quel sens la politique agricole doit-elle poursuivre son développement?

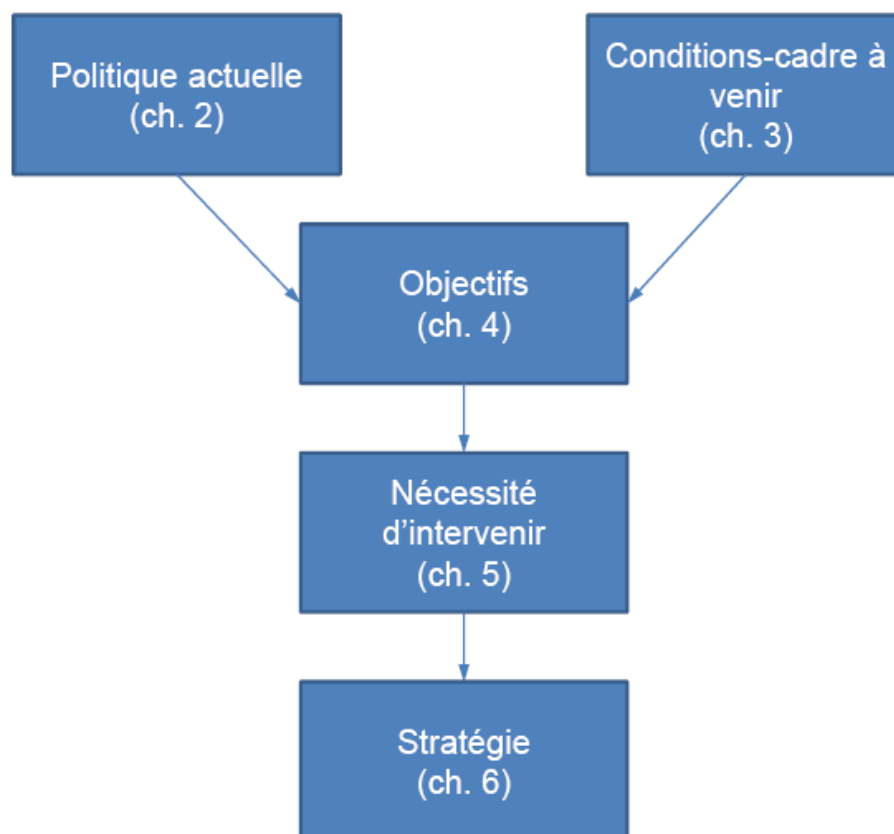
Ce document de discussion essaie de répondre à ces questions. Elaboré à l'intention des décideurs et des acteurs de la filière agroalimentaire, il constitue une base de discussion en vue d'une orientation stratégique de la politique agricole. Ce document vise à stimuler les discussions sur les futurs enjeux et donner une impulsion au débat politique sur la politique agricole d'après 2013. Il est délibérément orienté sur le long terme (horizon 2025) afin d'anticiper les changements décisifs, de prendre les mesures nécessaires suffisamment tôt et de ne pas réagir uniquement à court terme.

C'est le moment propice pour mener une discussion approfondie sur la stratégie à adopter. En effet, la politique agricole 2011 a été mise en œuvre et elle sera poursuivie avec les instruments actuels durant les années 2012 et 2013. Le Conseil fédéral a adopté le message correspondant en juin 2010. Parallèlement au traitement de l'enveloppe financière 2012/2013 au Parlement, il y a lieu d'initier le développement de la politique agricole pour les années 2014 à 2017. Le projet sera mis en consultation au cours du premier semestre 2011. La période précédant la consultation doit être mise à profit pour réfléchir avec les milieux concernés à la stratégie à long terme. Les résultats du débat seront intégrés dans l'étape de réforme 2014-2017.

1.2 Structure du document

En premier lieu, il s'agit d'établir un bilan de la politique agricole en tenant compte des réalisations ainsi que des déficits et des lacunes. En deuxième lieu, l'analyse se penche sur l'évolution probable des conditions-cadre pertinentes pour la filière agroalimentaire d'ici à 2025 (ch. 3). Sur cette base, on examinera ensuite si les objectifs fixés dans la Constitution sont encore valables (ch. 4). Une fois ces éléments développés, il est possible de définir les mesures nécessaires (ch. 5) et de présenter la stratégie qui permet de répondre aux futurs défis (ch. 6). Le dernier chapitre (ch. 7) décrit la suite des opérations.

Figure 1: Structure du document



2 Politique mise en œuvre

2.1 Objectifs fixés et principales étapes de la réforme

Selon l'art.104 de la Constitution fédérale (Cst.), la politique agricole de la Confédération doit garantir que l'agriculture est en mesure de remplir ses prestations d'utilité publique, conformément aux attentes sociétales, au moyen d'une production durable axée sur le marché. L'agriculture doit apporter une contribution substantielle à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire.

Etant donné qu'au début des années nonante, l'agriculture était encore fortement soutenue et régulée, la réforme avait pour but d'accroître la compétitivité et d'améliorer la compatibilité internationale de la politique agricole suisse. A cet effet, le soutien des prix a été progressivement réduit et, parallèlement, les instruments reconnus conformes aux critères de la boîte verte de l'OMC, notamment les paiements directs, ont été développés. L'introduction des prestations écologiques requises (PER) et des programmes d'incitation écologique a permis de prendre en compte le besoin social croissant d'une agriculture respectueuse de l'environnement. Les étapes de la réforme ont été conçues de façon à donner aux acteurs concernés suffisamment de temps pour s'adapter aux nouvelles conditions-cadre, comme la réduction de la protection douanière ou l'évolution des besoins de la société, et d'assurer par là une évolution socialement supportable.

Tableau 1: Etapes de la réforme agricole

| 1 ^{ère} étape | 2 ^e étape | 3 ^e étape | 4 ^e étape |
|--|--|--|--|
| 1993–1998 | 1999–2003 (PA 2002) | 2004–2007 (PA 2007) | 2008–2011 (PA 2011) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Introduction des paiements directs indépendants de la production • Réductions des prix • Incitation à fournir des prestations écologiques particulières (p.ex. biodiversité) • Réorganisation et réduction de la protection douanière (OMC) | <ul style="list-style-type: none"> • Suppression de la garantie des prix et de l'écoulement • Suppression de Butyra et de l'Union suisse du commerce de fromage • Subordination des paiements directs aux PER | <ul style="list-style-type: none"> • Suppression du contingentement laitier en 2009 • Mise en adjudication des contingents de viande • Développement des améliorations structurelles et des mesures d'accompagnement social | <ul style="list-style-type: none"> • Suppression de toutes les subventions à l'exportation et des contributions à la transformation • Réduction de 30% du soutien du marché et ré-allocation des fonds aux paiements directs • Réduction des droits de douane appliqués aux céréales et aux aliments pour animaux |

2.2 Résultats

La réforme de la politique agricole a conduit à des améliorations dans la plupart des domaines visés. Les objectifs du Conseil fédéral, définis dans les messages relatifs à chacune des étapes de la réforme, ont été en majeure partie atteints. L'OFAG a publié, fin 2009, ces résultats dans la brochure «L'agriculture suisse en mouvement».

Les objectifs définis dans les messages du Conseil fédéral portaient généralement sur la durée d'une étape de la réforme, autrement dit, il s'agissait d'objectifs intermédiaires, limités dans le temps. De plus, il n'existait pas d'objectifs explicites pour tous les domaines. Avec le rapport de mai 2009 sur le développement du système des paiements directs, le Conseil fédéral a établi pour la première fois un état des lieux complet des prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture, en se basant sur l'art. 104 Cst. Pour chacune des prestations d'intérêt public, le Conseil fédéral a fixé des objectifs quantifiés à long terme. Dans la présente analyse, ces objectifs servent de référence et permettent d'évaluer les éventuelles lacunes (voir tableau 2). Il y a lacune lorsque l'indicateur d'un objectif spécifique n'atteint pas la valeur cible. Les lacunes se réfèrent donc à la situation actuelle et indiquent une nécessité d'agir. En fonction de l'évolution des conditions-cadre, il est toutefois possible qu'une lacune soit comblée sans intervention spécifique ou, au contraire, qu'il y ait nécessité d'agir dans des domaines où il n'y a actuellement aucune lacune à combler (cf. ch.5).

Tableau 2: Progression de la réalisation des objectifs et lacunes actuelles par rapport à la réalisation des objectifs

| Objectif | Aspect | Evolution | Lacunes |
|--|---|-----------|-------------|
| Sécurité de l'approvisionnement | Production de calories | → | non |
| | Fluctuations de la production | → | non |
| | Superficies cultivables | ↘ | importantes |
| Ressources vitales | Biodiversité | → | moyennes |
| | Qualité de l'eau | ↗ | moyennes |
| | Qualité de l'air | ↗ | importantes |
| | Qualité du sol | ↘ | moyennes |
| | Climat | ↗ | non |
| | Efficienc e dans l'utilisation des ressources | ↗ | importantes |
| Paysage cultivé | Maintien d'un paysage ouvert | ↘ | moyennes |
| | Qualité du paysage | ↘ | moyennes |
| Occupation décentralisée du territoire | | → | non |
| Bien-être animal | | ↗ | moyennes |
| Compétitivité | Compétitivité en matière de prix | ↗ | importantes |
| | Création de valeur par la qualité | ↗ | importantes |
| Compatibilité sociale | Compatibilité sociale | → | non |
| Compatibilité avec le droit international | | ↗ | importantes |
| Coût de la politique agricole | | ↗ | moyennes |

Légende: ↘ Objectifs moins bien atteints
 → Pas de changement
 ↗ Objectifs mieux atteints

2.2.1 Sécurité de l'approvisionnement

La *production* agricole n'a cessé d'augmenter depuis le début de la réforme agricole. En moyenne des années 2006/2008, la Suisse a produit près de 6,4% de plus de calories alimentaires (production brute de calories) qu'au début des années nonante. Durant la même période, les importations d'aliments pour animaux ont également augmenté en particulier du fait de l'interdiction des farines animales dans l'alimentation des animaux, si bien que l'augmentation de la production nette de calories a baissé d'au moins 3% par rapport aux années nonante. L'objectif «maintenir la capacité de production de calories au niveau initial» a donc été atteint. L'augmentation des importations d'aliments pour animaux doit cependant être considérée comme une évolution négative, tant du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement que de celui de l'écologie. En raison de la croissance démographique, la consommation de denrées alimentaires a augmenté plus fortement que la production, de sorte que le taux d'auto-approvisionnement a légèrement baissé. Le taux brut d'auto-approvisionnement se situe actuellement à quelque 60% et le taux net d'auto-approvisionnement, à 54%. En raison de l'influence des variations météorologiques, la production fluctue d'une année à l'autre, en particulier dans la production végétale (p. ex. période de sécheresse de l'été 2003). Les *fluctuations de la production* n'ont cependant pas augmenté au cours du temps.

Du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, par contre, l'évolution des superficies cultivables disponibles est critique. En raison particulièrement de l'essor de la construction sur le Plateau, les surfaces utilisées pour la culture sont en constante régression. Entre 1979/85 et 1992/97, les surfaces agricoles ont reculé de plus de 30 000 hectares (-3,1%) dans la région d'habitat permanent. De premières évaluations de l'actualisation en cours de la statistique de la superficie indiquent que le recul des surfaces agricoles s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui sans discontinuer. Le bétonnage détruit les sols de façon quasi irréversible, de sorte que l'évolution actuelle ne doit absolument pas être considérée comme durable. Afin de mieux protéger les terres arables et de limiter le mitage du paysage rural, le Conseil fédéral a édicté en 1992 le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA). Celui-ci a recensé 438 560 ha qu'il a répartis par contingents entre les cantons. Les relevés les plus récents montrent que les dispositions imposées par le plan sectoriel SDA (en partie en intégrant des SDA de seconde qualité) ne sont atteintes que de justesse.

2.2.2 Ressources naturelles vitales

La réforme de la politique agricole a apporté, dans l'ensemble, de nettes améliorations en matière d'écologie. Les efforts de préservation et de promotion de la biodiversité se sont nettement intensifiés, de sorte que les surfaces de compensation écologique ont nettement augmenté. L'objectif des 65 000 ha de surfaces de compensation écologique défini pour la région de plaine n'est tout juste pas encore atteint. Toutefois, un grand nombre des surfaces actuelles ne présentent pas encore la qualité biologique requise. En région de montagne, les surfaces de compensation écologique ont nettement augmenté. Cela s'explique par l'intensification des parcelles à proximité de la ferme et par l'extensification ou même l'abandon de celles qui sont mal desservies, voire difficilement accessibles et excluent donc toute mécanisation. De manière générale l'introduction de la compensation écologique a eu des répercussions modérément positives sur la biodiversité. Le recul des espèces menacées n'a pas pu être stoppé, mais il a été du moins ralenti. L'introduction des plans nationaux de conservation des ressources génétiques en agriculture a permis de pallier efficacement le recul de la diversité génétique des variétés agricoles cultivées et des races d'animaux de rente et d'assurer une large diversité génétique.

L'agriculture est aujourd'hui plus écocpatible qu'au début de la réforme agricole. L'introduction des PER en tant que condition du droit à l'octroi de paiements directs a joué un rôle important à cet égard. On note une certaine stagnation depuis 2000. Bien que les apports de substances polluantes dans l'eau, dues aux activités agricoles, aient en partie nettement diminué, les concentrations de nitrate et de phosphore, ainsi d'ailleurs que de produits phytosanitaires, dans les eaux sont, dans certaines régions, encore nettement supérieures aux valeurs visées. En ce qui concerne la *qualité de l'air*, ce sont surtout les émissions d'ammoniac et de suie de diesel provenant de l'agriculture qui jouent un rôle déterminant. Les émissions d'ammoniac ont modérément diminué. Leur taux reste néanmoins presque deux fois plus élevé qu'il ne devrait l'être pour exclure les effets dommageables sur les écosystèmes sensibles (forêts, marais). Les bases d'évaluation de la *qualité du sol* restent sommaires. En effet, les séries chronologiques nécessaires pour évaluer l'évolution de la situation depuis le début de la réforme manquent. Ce n'est que pour certains métaux lourds qu'il existe des bases fiables montrant que les polluants peuvent s'accumuler dans les sols agricoles. On estime que les valeurs indicatives de cadmium, de plomb, de zinc et de cuivre sont dépassées dans près de 10% de la surface du sol. Des études de cas montrent en outre que la qualité de certains sols agricoles est également détériorée de manière irréversible par l'érosion et par le compactage du sous-sol, en particulier dans les zones de grandes cultures.

La production agricole a également des effets sur le *climat*. En plus du CO₂, la production de denrées alimentaires dégage également du méthane et du gaz hilarant. Les objectifs actuels visent à réduire globalement les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture sans imposer toutefois une obligation quantitative de réduction. Selon l'inventaire national des gaz à effet de serre, les émissions provenant de l'agriculture ont diminué de 10% entre 1990 et 2003. Une légère progression est observée depuis 2004.

Les progrès au plan écologique ne sont pas imputables à une extensification de la production (cf. ch. 2.2.1), mais à l'amélioration de *l'efficacité dans l'utilisation des ressources*. L'efficacité de l'azote et

du phosphore a ainsi notablement augmenté, même si une certaine stagnation est à noter depuis ces dernières années. Aucune amélioration n'a été constatée en ce qui concerne l'efficacité énergétique. La production d'une calorie alimentaire nécessite toujours près de 2,5 calories d'énergie fossile.

2.2.3 Paysage cultivé

L'utilisation des surfaces cultivables permet de lutter contre l'avancée de la forêt et de maintenir ainsi un *paysage cultivé ouvert*. La statistique de la superficie montre que la progression de la forêt est moindre en basse altitude. Dans ces régions, le recul des surfaces agricoles est dû avant tout à l'extension de l'habitat. Dans les zones de hautes montagnes, et en particulier dans la région d'estivage, on constate néanmoins une importante avancée de la forêt. Ainsi, entre 1979/85 et 1992/97, le recul des surfaces affectées à l'économie alpestre a été de 18 000 hectares (-3,2%). Dans les cantons pour lesquels on dispose déjà des résultats du nouveau recensement de la statistique de la superficie (2005/09), la progression de la forêt a nettement diminué par rapport à la précédente période de recensement. Cela dit, on ne dispose pas encore des données relatives aux cantons des Grisons et du Tessin. C'est dans ces deux cantons que l'avancée de la forêt a été la plus prononcée ces années passées. En mars 2010, l'Inventaire forestier national suisse (IFN) a publié les résultats du troisième recensement portant sur les années 2004 à 2006. Depuis le deuxième recensement, c'est-à-dire dans un intervalle de 11 ans, la superficie forestière a augmenté de 5%, soit de 60 000 hectares. Cette progression s'est produite à 90% dans l'Arc alpin et sur le versant sud des Alpes. C'est donc une superficie de l'importance du lac de Thourne qui est recolonisée, chaque année, par la forêt. L'avancée de la forêt nuit également à la biodiversité, du fait que de nombreuses surfaces regagnées par la forêt présentaient précédemment une diversité des espèces élevée.

La *qualité du paysage* se dégrade lentement et elle est de ce fait à peine perceptible. Bien qu'il n'y ait pas de recensement à l'échelon national, il existe cependant des études concernant certains types de paysages. Dans le cas des pâturages boisés du Jura on a pu ainsi constater une régression de la structure en mosaïque des forêts et des surfaces herbagères. Les paysages cultivés traditionnels mis à part, les paysages cultivés situés à proximité des agglomérations jouent un rôle important comme espaces de détente et de ressourcement pour une société toujours plus urbanisée. Ces paysages sont particulièrement sous pression du fait de l'urbanisation croissante. Globalement la diversité et la qualité du paysage cultivé se sont détériorées ces dernières années, tant en raison des changements de mode d'exploitation agricole que de l'expansion de l'habitat (mitage du paysage).

2.2.4 Occupation décentralisée du territoire

En raison de la structure de production décentralisée et de son étroite imbrication avec les secteurs en amont et en aval, l'agriculture contribue de façon non négligeable à l'occupation décentralisée du territoire. Selon une étude de l'EPFZ, dans près de 12% des communes suisses, l'agriculture contribue de manière déterminante à l'occupation du territoire. Compte tenu de l'évolution structurelle et de la diminution du nombre des personnes actives dans l'agriculture qui en découle, la contribution de l'agriculture à l'occupation décentralisée du territoire a tendance à baisser. L'agriculture ne peut pas assurer à elle seule l'occupation décentralisée ; elle est tributaire d'une économie dynamique dans l'espace rural (possibilités d'activités accessoires) et d'infrastructures solides. Selon les chiffres les plus récents de l'Office fédéral de la statistique, la population résidente permanente a baissé de plus de 10% dans moins de 4% des communes. Le recul de la population a été le plus net dans l'arrière-pays glaronnais, le Kandertal, la vallée de Conches et dans certaines communes situées dans des vallées reculées. Ces régions et communes se caractérisent par leur éloignement des centres régionaux et par des structures économiques défavorables.

2.2.5 Bien-être animal

La législation sur la protection des animaux définit les exigences minimales contraignantes applicables à la garde des animaux. Le bien-être animal est en outre encouragé par des programmes facultatifs de soutien financier aux systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et de sorties régulières en plein air (SRPA), qui vont au-delà des normes légalement prescrites. Ceux-ci comprennent des mesures spécifiques liées aux paiements directs et des aides à l'investissement plus élevées pour les étables. Considéré en «unités de gros bétail», on estime qu'une grande partie des animaux profite actuellement de ces programmes, la participation aux SST correspondant à envi-

ron 45% et aux SRPA 73%. Il subsiste de grandes différences entre les catégories d'animaux en ce qui concerne le taux de participation. Un tiers seulement des vaches laitières est ainsi gardé aujourd'hui dans des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux répondant aux exigences du programme SST. Environ 90% des étables pour bovins qui ont bénéficié d'aides à l'investissement correspondent aux exigences SST. Cela entraîne une amélioration constante de la participation aux programmes SST.

2.2.6 Compétitivité

La filière agroalimentaire s'est fortement transformée depuis le début de la réforme agricole. L'Etat s'étant retiré progressivement de la gestion du marché, un potentiel d'innovation important a été libéré. La qualité et la diversité des produits ont augmenté fortement dans les secteurs caractérisés par une faible protection douanière (fromage, vin, œufs, champignons, petits fruits, etc.). L'économie de marché a fait ses preuves dans la plupart des secteurs et la production a augmenté quand bien même le soutien du marché assuré par la Confédération a baissé de deux tiers. Les exploitations agricoles suisses se sont nettement agrandies. Alors qu'en 1990 un agriculteur suisse exploitait en moyenne 11,5 hectares, en 2008, la taille moyenne des exploitations est passée à 17,4 hectares (+50%). La technique de production utilisée s'est modernisée, elle a gagné en efficacité et la productivité du travail a augmenté d'autant (+1,5% par an). Il en résulte une augmentation de la surface moyenne des exploitations ainsi qu'une diminution de la main-d'œuvre par unité. Parallèlement, les efforts de valorisation des produits et de diversification dans les activités accessoires proches de l'agriculture (p. ex. agritourisme et production d'énergie) ont été intensifiés.

En comparaison internationale aussi, des améliorations ont été réalisées en matière de compétitivité. Les prix à la production ont baissé de près d'un quart. Cependant comme les prix ont également baissé dans l'UE et que le franc suisse a repris des forces vis-à-vis de l'euro, l'écart des prix par rapport à l'UE s'est à peine réduit. Les prix à la production dans l'UE sont toujours de 40 à 50% moins élevés qu'en Suisse. Durant les années nonante, les prix à la consommation ont augmenté tant en Suisse que dans l'UE, si bien que la différence n'a pas diminué. Ce n'est qu'au cours des dernières années que l'écart s'est rétréci, entre autres en raison de l'arrivée de maxidiscompteurs sur le marché suisse. Les prix à la consommation restent malgré tout au moins 20% plus bas dans les pays voisins. Ces différences ne sont pas seulement imputables aux écarts entre les prix à la production. Elles sont également dues à des marges plus élevées dans le secteur de la transformation et dans le commerce de détail suisses. Les parts de marché intérieur ont pu être en grande partie maintenues et parfois même élargies, par exemple dans le cas des légumes. De surcroît, les exportations ont pu être nettement augmentées, plus spécialement dans le domaine des produits transformés. En dépit de cette évolution globalement positive, il subsiste d'importants potentiels d'amélioration tant du point de vue des prix que de la valorisation des produits suisses de haute qualité. D'un point de vue économique général, comme dans l'intérêt de la filière agroalimentaire elle-même, il est important de mettre à profit ces potentiels dans le but de maintenir les parts de marché intérieur et de saisir les opportunités d'exportation.

2.2.7 Compatibilité sociale

L'adaptation des structures a entraîné de grands changements pour les personnes exerçant une activité agricole. Les agricultrices et agriculteurs ont bien maîtrisé ces défis. Le revenu sectoriel a baissé entre 1990/92 et 2007/09, il est passé de 4,1 à 2,9 milliards de francs (-30%). Un recul annuel du revenu sectoriel de 2 à 3% peut être absorbé par le biais des cessations d'exploitation dans le cadre du changement de génération; il est donc considéré comme socialement acceptable. Alors que le revenu sectoriel a baissé dans les années nonante de près de 2,8% par année, ce recul a été en moyenne de 1% par an depuis le tournant du siècle. Entre 1990/92 et 2006/08, les exploitations agricoles ont pu augmenter de près d'un tiers le revenu de leur travail grâce à l'amélioration de la productivité. La rémunération du travail dans l'agriculture a ainsi évolué au même rythme que celle du reste de la population. Depuis des années, toutefois, l'écart par rapport aux revenus des autres secteurs économiques continue d'avoisiner les 40%. Selon une enquête représentative menée régulièrement, la satisfaction des paysans et des paysannes est restée relativement constante durant ces 10 dernières années. Pour la plupart des aspects de la qualité de vie, la situation a été évaluée légèrement plus positivement aujourd'hui qu'en 2001. Les familles paysannes sont en revanche moins satisfaites que le reste

de la population pour ce qui est de leurs revenus, du temps libre à disposition et de la stabilité des conditions-cadre. Les cessations d'exploitation ont eu lieu, le plus souvent, dans le cadre du changement de génération et on ne constate pas d'augmentation notable des cas de rigueur sociaux, ce que confirme le recours relativement faible aux mesures d'accompagnement social. En moyenne des années 2007/09, 0,25% seulement des exploitations ayant droit à des paiements directs ont sollicité une aide à l'exploitation ou à la reconversion.

2.2.8 Compatibilité avec le droit international

La réduction progressive du soutien au marché, produisant un effet de distorsion, et le développement du soutien non lié à la production (principalement paiements directs), ont entraîné une nette amélioration de la compatibilité des instruments de la politique agricole dans le contexte international par rapport à la période antérieure à la réforme. Les dispositions du Cycle d'Uruguay de l'OMC ont été mises en œuvre. Le soutien interne du marché et les subventions à l'exportation ont été en outre plus fortement réduits que ne l'exigeait l'OMC, si bien qu'une éventuelle conclusion du cycle de Doha en cours à l'OMC ne devrait pas se traduire par des répercussions beaucoup plus négatives dans ces domaines. Les subventions à l'exportation de produits transformés (loi chocolatière) constituent la seule exception. Elles permettent de faire baisser le prix des matières premières indigènes contenues dans les produits transformés destinés à l'exportation. La situation est autre en ce qui concerne la protection douanière. Celle-ci est toujours très élevée en comparaison internationale et devrait être fortement réduite en cas de conclusion du Cycle de Doha, ce qui se traduirait par un net recul des prix à la production en Suisse.

Pour ce qui est des instruments de politique agricole, on constate une certaine convergence entre les instruments de politique agricole de la Suisse et l'UE. Depuis la réforme de la Politique agricole commune en 2003, les systèmes de paiements directs de la Suisse et de l'UE se sont rapprochés. Du point de vue de la conception et de la légitimation du soutien aux agriculteurs, la politique agricole suisse est plus avancée que la Politique agricole commune à de nombreux égards. La réforme prochaine de la politique agricole de l'UE aura probablement pour conséquences la suppression de l'approche de base historique pour le calcul des paiements directs et une subordination plus forte des paiements à la fourniture de prestations d'intérêt public, comme c'est déjà le cas en Suisse.

2.2.9 Coût de la politique agricole

Le soutien de l'agriculture au moyen de la protection douanière et de transferts de fonds étatiques (p. ex. paiements directs ou soutien du marché) génère des coûts pour les consommateurs et consommatrices et les contribuables. La protection douanière est répercutée sur les consommateurs et consommatrices qui doivent payer plus cher les denrées alimentaires en raison de la taxe sur les importations. Les transferts de fonds étatiques sont financés par le contribuable. Le coût global de la politique agricole suisse pour le consommateur et le contribuable a enregistré une baisse continue au cours des 20 dernières années. Selon l'OCDE, le soutien à l'agriculture suisse a diminué, passant de 8 milliards de francs dans les années 1990/92 à 6 milliards de francs dans les années 2006/08. Le soutien lié à la production (principalement taxes douanières et soutien du marché) a même baissé de 3,5 milliards de francs, tandis que les aides d'autre nature ont pratiquement doublé, notamment du fait de l'introduction des paiements directs. Le coût de la politique agricole a baissé de 25% et on a assisté à un transfert de charges du consommateur au contribuable si bien que les coûts sont aujourd'hui supportés à parts égales par les deux groupes. En comparaison internationale, la Suisse fait encore partie, avec le Japon et la Norvège, des pays où le soutien de l'agriculture est le plus élevé.

Du point de vue des finances fédérales, après une nette augmentation des dépenses agricoles dans la première moitié des années nonante, on constate ces dernières années un léger recul de ces dépenses. Les dépenses fédérales pour l'agriculture et l'alimentation s'élèvent actuellement à près de 3,5 milliards de francs par an. La part aux dépenses totales de la Confédération a baissé depuis les années nonante, passant de 9% à 6%.

2.3 Résumé

La réforme de la politique agricole a atteint dans une large mesure les objectifs intermédiaires définis par le Conseil fédéral pour chacune des étapes de la réforme. La production de denrées alimentaires a légèrement augmenté et de nets progrès ont été accomplis en matière d'écologie. Les efforts en faveur de la préservation et de la promotion de la biodiversité se sont nettement intensifiés. Le recul des espèces menacées n'a pas pu être stoppé, mais il a été du moins ralenti. En outre, la charge supportée par l'environnement en raison de la production agricole a diminué de manière significative. Des améliorations notables sont également constatées dans le domaine du bien-être animal. Il faut aussi considérer comme positif que cette évolution soit restée socialement supportable en dépit de conditions-cadre économiques en mutation. Les exploitations ayant connu d'importants gains en productivité, le revenu du travail agricole s'est développé au même rythme que le niveau des salaires des autres secteurs économiques. Enfin, les mutations structurelles coïncident généralement avec le changement de génération. Dans l'ensemble l'évolution s'est faite dans la bonne direction, les terres cultivables disponibles mises à part. En effet, l'urbanisation intensive et l'expansion forestière ont entraîné une détérioration de la qualité du paysage cultivé et une nette régression des meilleures terres agricoles, notamment des surfaces d'assolement (SDA). En outre, la qualité des sols s'est tendanciellement détériorée du fait de l'érosion, du compactage du sous-sol et de l'apport de polluants. Ces deux éléments ont des répercussions négatives sur la sécurité de l'approvisionnement, les ressources naturelles vitales et le paysage cultivé.

En dépit des améliorations enregistrées ces dernières années, outre le sol, des lacunes subsistent au niveau des objectifs relatifs aux ressources telles que la biodiversité, l'eau et l'air, et parfois aussi en matière de bien-être animal. Il existe en tout cas un potentiel d'accroissement de la compétitivité, de réduction des coûts de la politique agricole et d'amélioration de la compatibilité des instruments de la politique agricole avec les prescriptions et l'évolution internationale. L'agriculture répond aujourd'hui globalement mieux aux attentes de la population qu'au début de la réforme agricole alors que les coûts de la politique agricole supportés par les contribuables et les consommateurs et consommatrices ont diminué environ d'un quart. L'efficacité de la politique agricole s'est par conséquent nettement améliorée.

3 Conditions-cadre à venir

L'agriculture et l'ensemble de la filière agroalimentaire sont partie prenante d'un monde diversifié et complexe. Selon l'évolution future des conditions-cadre, certains thèmes et problèmes gagneront ou perdront en importance. Pour établir une stratégie d'avenir crédible, il est donc essentiel de réfléchir au monde de demain. Comment l'économie mondiale va-t-elle évoluer? La pénurie de matières premières et de ressources naturelles va-t-elle devenir un facteur limitatif? Sommes-nous confrontés à des défis et crises d'un genre nouveau? Dans une première étape, les facteurs d'influence les plus importants sur le plan international sont analysés. Des scénarios d'avenir seront ensuite esquissés.

3.1 Evolution des principaux facteurs d'influence

3.1.1 Evolution démographique

Selon les prévisions de l'ONU, la population mondiale continuera d'augmenter jusqu'en 2050; ce faisant, le taux de croissance démographique, d'environ 1,3% par année, baissera plus ou moins fortement selon les scénarios. Selon le scénario intermédiaire, la population mondiale passera de 6,9 milliards d'individus à 8 milliards en 2025 alors que l'augmentation annuelle sera moins importante, passant de 80 à 60 mio, suite notamment au recul du taux de natalité. L'espérance de vie va augmenter et la mortalité continuer à baisser. La croissance de la population mondiale est répartie de manière inégale dans le monde. Alors que la population européenne reculera légèrement, de fortes augmentations sont notamment attendues en Asie et en Afrique. En outre, le déplacement de la population vers les villes va s'accroître (exode rural, urbanisation).

En Suisse, selon les prévisions de l'OFS, la population augmentera pour passer des 7,8 millions d'habitants actuels à 8,6 millions de personnes en 2025. Certains pronostics tablent toutefois également sur une baisse du taux de croissance de la population.

3.1.2 Croissance économique

Durant les 40 dernières années, la croissance économique mondiale a été en moyenne de 3,5% par an. Pendant les dernières années précédant la crise économique et financière actuelle, le taux a même atteint 4,7%, ce taux étant presque trois fois plus élevé dans les pays en développement et les pays émergents que dans les pays industrialisés. Dans ses prévisions les plus récentes, le Fonds monétaire international (FMI) part du principe que la croissance économique se poursuivra après la crise de 2009 et ce, à un niveau légèrement inférieur (4,2%). Les prévisions de l'OCDE dans le cadre des Perspectives agricoles 2009 admettent une croissance annuelle moyenne de la production agricole d'environ 4%. Si l'on extrapole cette évolution jusqu'en 2025, cela signifie presque un doublement de la performance économique mondiale et de la demande de biens et de services (+80%). Le FMI constate que ces prévisions sont entachées d'une part d'incertitude inhabituellement élevée. Il relève en particulier que les programmes de relance mis en œuvre dans de nombreux pays ont provoqué une hausse massive de l'endettement des Etats. Plusieurs pays ont actuellement des difficultés à honorer leurs dettes. Une amplification de la crise de l'endettement pourrait avoir un effet négatif à long terme sur le développement économique.

En Suisse, on s'attend aussi à une augmentation de la croissance économique, le taux de croissance devant cependant être nettement moins élevé que celui des pays en développement ou des pays émergents.

3.1.3 Changement climatique et catastrophes naturelles

Les émissions globales de gaz à effet de serre produits par les activités humaines ont augmenté fortement depuis l'ère préindustrielle. Pour la seule période entre 1970 et 2004, l'augmentation a été de 70%. La conséquence en est que le climat se réchauffe. Les onze années les plus chaudes depuis le début des mesures globales de température en 1861 ont toutes été relevées après 1996. Comme le système climatique réagit relativement lentement aux changements, le climat va continuer à se réchauffer en raison des gaz à effet de serre déjà émis dans l'atmosphère. Les prévisions actuelles partent du principe que la température va augmenter entre 1,8 et 4°C d'ici à 2100. Pour prévenir l'apparition de dommages graves et irréversibles, la hausse de la température moyenne globale devrait être limitée à un maximum de 2°C. Pour pouvoir atteindre cet objectif, les modélisations préconisent une réduction des émissions de gaz à effet de serre de plus de 85% par rapport à 1990, d'ici à 2050. Dans tous les cas, les effets du changement climatique continueront à se renforcer à l'horizon 2025. Dans l'ensemble, on s'attend à une augmentation du potentiel de production mondiale de denrées alimentaires en cas de réchauffement modéré. Selon les climatologues, une augmentation des températures de plus de 3° induit une diminution du potentiel. Le changement climatique va conduire, en outre, à une augmentation des événements extrêmes et donc, très probablement, à des fluctuations de rendement plus marquées de la production agricole. D'une manière générale, les experts prévoient une augmentation constante du nombre de catastrophes naturelles durant les prochaines années, telles que les tempêtes et les intempéries ou la sécheresse. Il faut s'attendre globalement à ce que les pays pauvres, qui disposent de moins de ressources pour s'adapter, soient touchés plus durement que les pays riches.

La Suisse est également concernée par le réchauffement climatique. Les modèles climatiques prévoient une hausse des températures deux fois plus élevée par rapport au développement mondial. Grâce aux Alpes, la Suisse est par contre moins fortement concernée par la pénurie d'eau.

3.1.4 Pénurie de matières premières et de ressources

Certaines réserves mondiales de *matières premières non renouvelables* restent considérables; mais d'autres sont d'ores et déjà relativement limitées aujourd'hui. En admettant que la demande reste constante, et en se fondant sur les gisements connus aujourd'hui, les réserves de charbon, par exemple, dureront encore 142 ans, celles de gaz naturel 61 ans et celles de pétrole conventionnel 42 ans. Pour ce qui est des matières premières métalliques, la durée des réserves est généralement plus

courte (36 ans pour le cuivre, 17 ans pour le zinc, 20 ans pour l'or); il en va de même dans le cas du phosphore, une matière première minérale essentielle pour la production agricole. Ces estimations sont toutefois entachées d'une grande incertitude. Au-delà des réserves actuellement disponibles, on suppose l'existence d'autres gisements pour les diverses matières premières. Outre la taille des réserves, il faut également prendre en compte leur répartition géographique. Dans le cas du pétrole, la concentration des réserves dans quelques pays constitue un risque, vu que pratiquement 62% des réserves mondiales sont situées dans les pays du Proche-Orient. En ce qui concerne le gaz naturel, la dépendance vis-à-vis des sources extra-européennes va en augmentant (Russie, espace caspien), en raison du recul de la production de gaz dans l'UE. Les réserves de phosphore se trouvent aussi pour la plupart en dehors de l'Europe, en particulier au Maroc et en Chine. Toutes les ressources non renouvelables ont en commun le fait que leur extraction devient toujours plus difficile et, en général, plus coûteuse. Leur exploitation continue occasionne également une augmentation des contraintes exercées sur l'environnement. Ces deux facteurs conduisent tendanciellement à une hausse des prix. Cela vaut également pour les moyens de production agricoles, de sorte que les engrais phosphorés et azotés coûteront probablement plus cher. Suite à la concentration de l'offre dans les pays riches en matières premières et au pouvoir d'achat croissant des pays émergents, on s'attend à une augmentation de la volatilité des prix.

On doit également s'attendre à une raréfaction supplémentaire des *ressources naturelles* durant les 15 prochaines années. L'augmentation de la population mondiale et l'extension des agglomérations sont des facteurs qui à eux seuls permettent de prévoir une perte de 30 à 40 millions d'hectares de terres agricoles par le bétonnage d'ici à 2025. La plupart des villes étant situées dans des régions fertiles (régions côtières, estuaires), cette extension se fera probablement au détriment de bonnes terres arables. En outre, selon la Banque mondiale, entre 5 et 10 millions d'hectares de terres agricoles sont perdues chaque année en raison de leur forte dégradation. La FAO et l'OCDE estiment que 500 millions d'hectares de terres agricoles environ pourraient encore être transférés à la culture des champs, ce qui exigerait d'importants investissements; le rendement de ces surfaces reste cependant inférieur à la moyenne. Durant les 15 prochaines années, le potentiel réalisable est de 100 millions d'hectares, ce qui représente environ 7% des surfaces cultivées dans le monde. L'eau constitue le deuxième facteur limitatif crucial en ce qui concerne la production de matières premières végétales. Aujourd'hui, environ 70% de l'eau douce utilisée dans le monde sert à la production agricole. La production durable est avant tout menacée dans les régions où l'on utilise les eaux souterraines pour l'irrigation intensive, les prélèvements dépassant le renouvellement annuel de la nappe phréatique. C'est notamment le cas dans le Nord de la Chine, au Pendjab en Inde ou dans des régions du Proche et Moyen-Orient. La pénurie d'eau touche déjà aujourd'hui des régions entières. Conformément aux estimations de l'Institut international de gestion de l'eau, la demande d'eau pour l'alimentation de la population augmentera de 20 à 30% d'ici 2025 s'il n'y a pas d'amélioration de la productivité de l'eau. S'y ajoute le besoin accru d'eau potable et d'eau pour la production d'énergie (biocarburants y compris) ainsi que de diverses matières premières végétales (p. ex. le coton). L'offre d'eau sera en outre influencée à l'avenir par le changement climatique (cf. ch.3.1.3).

Concernant la plupart des matières premières et les énergies fossiles, la Suisse est également très dépendante des importations. A titre d'exemple, plus de 95% du besoin en phosphore provient de sources d'approvisionnement extra-européennes. En raison de la croissance continue de la population et de l'expansion économique attendue, la pression de l'habitat sur les surfaces agricoles restera importante en Suisse. Le besoin en eau d'irrigation augmentera en Suisse du fait du changement climatique, ce qui renforcera les conflits d'utilisation de l'eau.

3.1.5 Production agricole et évolution des prix sur les marchés agricoles internationaux

En ce qui concerne les produits alimentaires, les aliments pour animaux et les matières premières végétales pour la production d'agrocarburants, la demande devrait continuer à augmenter à l'horizon 2025 et au-delà pour les raisons suivantes: la croissance démographique se poursuit, l'augmentation de la prospérité mène à une hausse de la consommation moyenne de calories et à une consommation accrue de viande et de produits laitiers, tout comme les efforts poursuivis pour protéger le climat et assurer l'approvisionnement énergétique au moyen de la production d'agrocarburants. Parallèlement, les défis sont importants pour augmenter en même temps l'offre, relativement peu flexible à

court terme et dépendante des conditions climatiques. D'une part, les ressources naturelles nécessaires à cet effet, telles que les sols fertiles et l'eau, sont restreintes partout dans le monde et il existe des limites, relevant de la physiologie végétale et du climat, à l'augmentation du rendement par unité de surface. D'autre part, l'intensification de l'agriculture durant les 50 dernières années a causé des dommages environnementaux, augmenté la dépendance des moyens de production (énergies fossiles, engrais, produits phytosanitaires) et porté atteinte à la biodiversité et à la capacité de régénération des ressources naturelles. Cette situation risque de s'aggraver puisque le changement climatique va mettre à l'épreuve la capacité d'adaptation de la production agricole au plan mondial.

Selon l'OCDE et la FAO, les prix internationaux des produits agricoles connaîtront, dans les années à venir, un niveau de prix nettement supérieur à celui connu dans la décennie précédente. En raison du développement économique et de la croissance démographique, la demande augmente plus fortement que la production. Cependant, les prix de la plupart des produits se situeront en dessous des pics observés en 2007 et 2008. Les marchés agricoles seront aussi touchés à l'avenir par des variations de prix difficiles à prévoir exactement. Ces variations de prix sur les marchés agricoles s'expliquent en particulier par la demande en produits agricoles, qui réagit de manière très peu flexible à l'évolution des prix, et les variations de production, qui se répercutent directement sur les prix. Les raisons suivantes laissent à penser que la volatilité des prix va augmenter durant les prochaines années. Premièrement, il faut compter sur des variations plus importantes du rendement, en raison du changement climatique. Deuxièmement, l'état des stocks est nettement plus bas aujourd'hui par rapport à la consommation qu'il y a encore dix ans, de sorte que les possibilités de compensation des mauvaises récoltes par les stocks sont plus limitées. Troisièmement, les marchés des produits alimentaires seront influencés plus fortement à l'avenir par les marchés énergétiques, de sorte que les variations des prix de l'énergie auront des conséquences plus importantes sur les prix des produits alimentaires. Enfin, les marchés agricoles seront davantage impliqués dans les marchés financiers internationaux, ce qui aura tendance à renforcer encore les variations de prix.

3.1.6 Progrès technique

Le progrès technique joue un rôle central dans l'estimation des évolutions futures. La question de savoir si le progrès technique peut enrayer efficacement ou non la raréfaction des ressources fait l'objet de controverses. Il existe deux points de vue fondamentalement différents à ce sujet. Le premier consiste à dire que la raréfaction et le renchérissement des ressources stimulent les investissements et donc la croissance. Dans ce cas, on investirait davantage dans des procédés de production et de distributions plus extensives en ressources et le capital naturel de ressources serait remplacé par un capital de savoir spécialisé. Cela signifierait que la croissance peut être découplée de la consommation de ressources. L'autre point de vue estime que la croissance économique est nécessairement liée à une augmentation de la consommation de ressources. Le développement économique est freiné en conséquence lorsque les ressources naturelles deviennent plus limitées. Notamment, l'augmentation des prix des ressources conduit à une hausse des dépenses liées aux ressources, donc les moyens à disposition pour des investissements sont plus limités. Une telle représentation correspond aux prévisions formulées à l'époque par le Club de Rome. Ainsi, chaque jour de croissance supplémentaire rapproche le monde de ses limites fixées. Sans une modération de l'économie, a-t-on argumenté, le danger d'un effondrement s'accroît. On suppose donc une capacité de substitution limitée du capital naturel par le capital accumulé. Dans ce cas, la baisse de la disponibilité des ressources conduirait à un recul des investissements et affecterait donc la croissance économique. Entre ces deux points de vue, toutes sortes de nuances décrivent le rôle du progrès technique et la manière dont le capital naturel peut être substitué par le capital humain. A ce sujet, il existe actuellement de grandes divergences dans les milieux scientifiques. Par conséquent, il y a beaucoup d'incertitude concernant les prochaines évolutions dans le domaine. Pour savoir s'il est possible, grâce au progrès technique, de parvenir à une croissance économique qui se maintienne à long terme malgré une raréfaction des matières premières et des ressources naturelles, il faut également tenir compte du facteur temporel. Plus les pénuries deviennent aiguës et plus leur rythme s'accroît, et plus le temps d'adaptation à disposition se raccourcit et plus les chances de surmonter les pénuries à l'aide d'investissements dans des techniques ménageant les ressources s'amenuisent.

3.1.7 Nouvel équilibre géopolitique mondial

L'essor économique d'Etats tels que la Chine, l'Inde, la Russie et le Brésil se poursuivra et conduira à un monde multipolaire. Les acteurs déterminants traditionnels (USA, UE) ne perdront certes pas leur influence, mais ils devront la partager avec les nouvelles puissances. La prise de décision dans des organes multilatéraux tels que l'OMC se complexifiera, mais les possibilités de trouver des solutions matérielles au travers de réseaux variables avec des différents partenaires en fonction des situations seront améliorées. La tendance d'un monde multipolaire se renforce suite aux dernières évolutions (pénurie de ressources et prix élevés de l'énergie, dette extérieure élevée, notamment aux USA, crise économique et financière, allant de pair avec un endettement important des Etats occidentaux, etc.). Le déplacement des moyens financiers et de la puissance économique de l'Ouest vers l'Est et les Etats riches en énergie constitue leur dénominateur commun.

Selon l'opinion générale, les futurs pôles se trouveront en particulier en Amérique du Nord et en Asie, dans une moindre mesure en Europe et en Amérique du Sud (Brésil). En revanche, l'Afrique et une grande partie de l'Amérique latine ne devraient pas y jouer un rôle prépondérant. Les raisons du déplacement des rapports de force qui se dessine sont avant tout économiques (commerce, investissements, innovation ou transfert des technologies). A cet égard, on constate une concentration croissante des moyens financiers et du pouvoir économique entre les mains de l'Etat de sorte que l'augmentation de l'influence économique et financière de certains pays entraîne un réarmement militaire. On ne peut pas exclure que ces Etats soient également prêts, si besoin est, à faire respecter leurs intérêts par des moyens militaires. Le risque de conflits violents devrait rester élevé, surtout dans des régions à la périphérie des pôles qui connaissent une forte croissance démographique.

Encadré 1: La Suisse et l'UE

Les relations entre la Suisse et l'Europe et la question de savoir à quel point l'intégration de la Suisse dans l'UE aura progressé à l'horizon 2025 sont d'une importance primordiale pour la politique agricole et ont une grande portée du point de vue de la politique en général. En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse devrait adopter l'ensemble de la politique agricole commune de l'UE, tout en conservant une certaine marge de manœuvre nationale, en particulier dans le cadre du deuxième pilier de la Politique agricole commune. Durant les dernières années, une convergence claire a pu être observée entre la politique agricole commune et la politique agricole suisse. En particulier en ce qui concerne le découplage des paiements et de la production, le système de l'UE s'est fortement rapproché de celui de la Suisse avec l'introduction de la prime à l'exploitation liée à la surface, le montant du soutien étant nettement inférieur dans l'UE qu'en Suisse. La stratégie actuelle veille à ce que le développement futur de la politique agricole suisse soit en phase avec celle de l'UE. C'est actuellement le cas; après 2013 les paiements directs de l'UE vont encore mieux converger avec ceux de la Suisse puisque qu'ils sauront davantage orientés sur la multifonctionnalité et l'encouragement ciblé des prestations agricoles.

3.2 Scénarios

L'analyse des principaux facteurs d'influence au plan international révèle une très grande incertitude quant à l'évolution future. Il est donc extrêmement difficile de faire des prévisions fiables au-delà d'un horizon de 15 ans. Une manière de prendre en compte des événements incertains consiste à envisager différents scénarios qui intègrent les différentes évolutions possibles. Les scénarios envisagés doivent illustrer les caractéristiques potentielles de différentes situations générales et doivent être cohérents. A partir de l'analyse des principaux facteurs d'influence, les trois scénarios ci-dessous ont été envisagés:

- Scénario de «croissance continue» (scénario 1);
- Scénario de «pénurie maîtrisable» (scénario 2);
- Scénario d'«instabilité permanente» (scénario 3).

Après avoir défini les principaux facteurs d'influence qui déterminent les grandes lignes des scénarios, l'analyse porte sur leur évolution en fonction de chaque scénario, et sur leur influence directe sur les conditions-cadre pertinentes pour sur l'agriculture, comme l'évolution de la coopération internationale et de la libéralisation, de la production globale de denrées alimentaires et des prix internationaux ou celle des finances publiques.

Les trois scénarios sont tout d'abord décrits de manière générale, puis à l'aide d'un tableau en fonction des différentes conditions-cadre (v. Tableau 3). Pour ce faire, nous avons tout d'abord examiné les principaux facteurs d'influence, pour en déduire l'évolution de paramètres importants pour la politique agricole à l'échelon international et national.

3.2.1 Scénario «croissance continue»

Ce scénario part du principe que les conditions-cadre évoluent, dans l'ensemble, favorablement. La crise financière et économique est surmontée rapidement et l'économie mondiale enregistre à nouveau une croissance de 3 à 4%. La croissance économique ne conduit pas à une diminution des matières premières et des ressources disponibles. Cela s'explique par l'augmentation sensible de l'efficacité des matières premières et des ressources grâce aux progrès techniques et aux innovations. Dans l'ensemble, le progrès technique est la force motrice permettant de relever les prochains défis. Le réchauffement climatique est enrayé efficacement. Il n'y a pas d'augmentation des catastrophes naturelles.

Dans ce scénario, la libéralisation progresse et le cycle de Doha est conclu. La production de denrées alimentaires suit le rythme de la demande croissante, de sorte que les prix sur les marchés agricoles internationaux restent au niveau actuel. En Suisse, en raison du développement économique positif, le chômage reste à un faible niveau, l'endettement public diminue et le pouvoir d'achat des consommateurs et consommatrices augmente.

3.2.2 Scénario «pénurie maîtrisable»

Dans ce scénario, les matières premières ainsi que les ressources sont, au plan mondial, sensiblement plus rares qu'auparavant. En conséquence, les prix augmentent, tout comme les coûts dans la production. On assiste à l'augmentation des situations de crise et, en raison du changement climatique, à des conditions météorologiques extrêmes. Certes, le progrès technique contribue à relever ces défis, mais il ne peut empêcher que la raréfaction des matières premières et des ressources, ou que le changement climatique, aient un effet négatif sur le développement économique. C'est pourquoi, l'économie mondiale ne connaît qu'une faible croissance. L'instabilité sociale et politique augmente. Grâce aux efforts conjoints de tous les acteurs et à des interventions étatiques adaptées, les défis peuvent être relevés et la situation entre deux crises peut être stabilisée. Le rôle de l'Etat gagne en importance.

La coopération internationale se renforce afin de relever les nouveaux défis. Le glissement des rapports de forces politiques mondiaux entraîne des processus parfois longs et difficiles. Même si, pendant le laps de temps concerné, il y a toujours des phases de dégradation, l'évolution vers des solutions multilatérales se poursuit. C'est pourquoi, à l'horizon 2025, une conclusion du cycle de Doha de l'OMC ainsi que d'autres traités multilatéraux (p. ex. climat) est probable. Par ailleurs, les alliances stratégiques gagnent en importance, en raison notamment du fait que les pays industrialisés et les pays émergents essaient d'améliorer leur accès aux matières premières et aux ressources en concluant des traités de libre-échange. Il faut donc s'attendre à ce que, dans la foulée, l'ouverture du marché dans le secteur agricole se poursuive. De même, les prix sur les marchés internationaux augmentent, de sorte que l'ouverture des frontières pour les produits agricoles a un moindre effet sur les prix suisses. En raison de l'évolution économique contrastée, les dépenses dans le domaine social augmentent en Suisse. Le pouvoir d'achat des consommateurs et consommatrices demeure inchangé et l'endettement public reste stable, grâce au maintien d'une politique des dépenses adaptée.

3.2.3 Scénario «instabilité permanente»

Dans ce scénario, les crises prennent une ampleur inconnue jusqu'ici, de sorte que la situation se dégrade sensiblement et que le monde se retrouve dans une situation chaotique. Les épidémies et les

catastrophes sévissent, la raréfaction de l'énergie, des matières premières et des ressources conduit à une exploitation abusive et incontrôlée des ressources naturelles. Ce phénomène aggrave à son tour d'autres problèmes. L'économie mondiale se contracte. On assiste à une réduction des moyens financiers et humains dans la Recherche et Développement, de sorte que le progrès technique ne contribue guère à résoudre les problèmes.

Les institutions étatiques sont affaiblies et sont de moins en moins à même de contrôler la situation et de faire régner l'ordre. A l'échelon international, on assiste à une désolidarisation croissante ainsi qu'à des tensions et à des conflits interétatiques et sociaux, qui sont parfois même de nature belliqueuse. Les prévisions concernant l'évolution des marchés internationaux deviennent peu fiables, car les événements se précipitent et les partenaires commerciaux fiables se raréfient. Les denrées alimentaires se font rares et les prix mondiaux, ont tendance à augmenter et à évoluer de manière extrêmement volatile malgré l'affaiblissement du pouvoir d'achat.

L'évolution négative de l'économie mondiale se répercute également sur la Suisse, pays largement tourné vers l'exportation. Le chômage augmente, le pouvoir d'achat des consommateurs et consommatrices baisse et l'endettement public s'accroît. La garantie de la cohésion sociale devient une préoccupation majeure.

3.2.4 Utilisation des scénarios lors de l'élaboration de stratégies

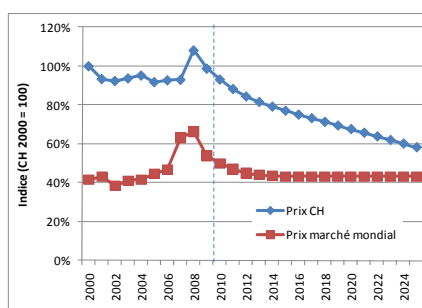
Le scénario 1 correspond plus ou moins à une extrapolation des évolutions observées dans les années 90 et dans les premières années du nouveau millénaire. Le scénario 2 part de l'hypothèse que nous serons confrontés de manière accrue à des crises, comme cela s'est déjà produit au cours des dernières années, tout en restant en mesure de consolider notre position et de stabiliser la situation. Le scénario 3 part de l'hypothèse selon laquelle il devient toujours plus difficile de stabiliser la situation entre les crises, les moyens financiers se tarissent et les nouvelles évolutions ne peuvent plus être anticipées à temps. Dans ce cas de figure, on s'emploie davantage à limiter les dégâts qu'à anticiper les événements.

Vu les différences de fond existant entre les trois scénarios (notamment entre le scénario 1 et le scénario 3), il serait théoriquement judicieux de définir les mesures nécessaires ainsi qu'une stratégie pour chacun des trois scénarios. Cependant, étant donné que le processus politique réel ne permet la mise en œuvre que d'une seule stratégie, il convient d'opter pour le scénario pour lequel la stratégie doit être essentiellement élaborée. La perspective d'assurer la continuité, de manière linéaire, parle en faveur du scénario 1 ; elle permet d'assurer, à court terme, une efficacité maximale en matière de coûts. Toutefois, cela reviendrait à exclure certaines tendances, remarquées dernièrement, et à ignorer de manière irresponsable les risques qu'elles comportent. Tabler sur le scénario 3 permettrait d'assurer parfaitement l'option sécurité, la stratégie étant essentiellement orientée vers la gestion de crises potentielles. Toutefois, cela comporte le risque de ne pas tenir suffisamment compte des autres besoins et attentes de la société vis-à-vis de la politique agricole, ainsi que de l'efficacité en matière de coûts. Au vu de ces considérations, il est plus opportun d'orienter notre stratégie, ou certains éléments de celle-ci, sur le scénario 2, pour les deux raisons suivantes: cela permet, d'une part, de considérer les avantages et les risques des évolutions futures de manière équilibrée, et d'autre part de nous adapter au mieux, rapidement et efficacement, au cas où les conditions générales venaient à évoluer moins favorablement que prévu.

Encadré 2: Evolution des prix dans les trois scénarios

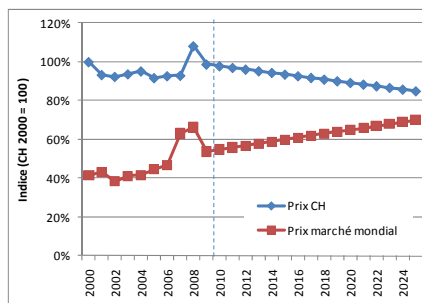
Durant les dix dernières années, les prix à la production ont connu une évolution relativement constante. Après un léger recul durant les premières années du nouveau millénaire, l'index des prix à la production a sensiblement augmenté en 2008. En l'an 2000, le niveau des prix du marché mondial se situait à 40% de celui des prix suisse. Durant la première moitié de la décennie, les prix sur le marché mondial ont connu une évolution relativement constante; depuis 2007, ils ont augmenté de près de 50%. L'année dernière, dans le contexte de la crise économique mondiale, les prix sur les marchés internationaux ont à nouveau chuté; ils atteignent actuellement un niveau se situant entre les valeurs d'avant la hausse des prix et celles pendant la hausse. La différence entre les prix suisses et les prix du marché mondial est à rechercher dans la protection à la frontière et le soutien des prix du marché interne. En raison de la réduction de la protection à la frontière et de la suppression du soutien des prix du marché, la différence entre les prix suisses et les prix du marché mondial a baissé de près d'un quart. Les graphiques et commentaires ci-dessous décrivent l'évolution des prix en fonction des trois scénarios. Ils se basent sur les principales tendances et mettent en évidence l'évolution probable de la volatilité des prix.

Scénario 1:



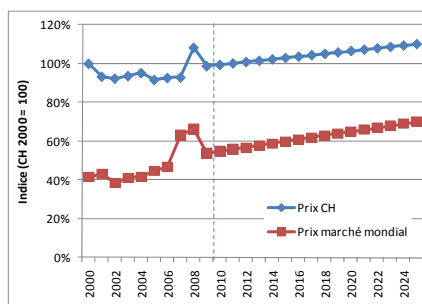
Dans le scénario 1, on part du principe que la pénurie qui caractérise les marchés internationaux des denrées alimentaires est enrayée et que le niveau des prix sera égal à celui d'avant la hausse. De plus, le cycle de Doha est conclu et la protection à la frontière est notablement réduite, de sorte que les prix à la production en Suisse subiront de fortes pressions.

Scénario 2:



Dans le scénario 2, la tendance à la hausse enregistrée ces dernières années se confirme, bien que de manière plus faible. Le niveau des prix du marché mondial se rapproche par le bas de celui des prix suisses. Même si, à l'horizon 2025, le cycle de Doha sera probablement conclu et mis en œuvre, les prix suisses ne baisseront que peu par rapport au niveau des années 2001-2007.

Scénario 3:



Dans le scénario 3 aussi, les prix sont à la hausse, mais les variations annuelles seront encore plus marquées. Vu le contexte international difficile, on n'envisage plus de procéder à un nouveau round en matière de suppression multilatérale des entraves au commerce d'où un engagement international consistant à continuer de réduire la protection à la frontière. Les prix à la production en Suisse devraient tendre à augmenter, à moins que l'on n'envisage une adaptation autonome de la protection à la frontière,

Tableau 3: Description des trois scénarios d'avenir en fonction des principaux facteurs d'influence et d'autres conditions-cadre importantes

| Conditions-cadre: | Scénario 1: Croissance continue | Scénario 2: Pénurie maîtrisable | Scénario 3: Instabilité permanente |
|--|---|--|---|
| Principaux facteurs d'influence | | | |
| Evolution démographique | La croissance reste identique | La croissance est légèrement ralentie | La croissance est nettement ralentie |
| Croissance économique | L'économie mondiale enregistre une croissance de 3 à 4% par année | L'économie mondiale enregistre une faible croissance | L'économie mondiale se contracte, grandes disparités |
| Changement climatique et catastrophes naturelles | La température globale augmente modérément à long terme (~ 2°C); catastrophes naturelles comme auparavant | La température globale augmente à long terme de 3 à 4°C, catastrophes naturelles plus fréquentes et plus graves | La température globale augmente à long terme de 3 à 4°C, catastrophes naturelles plus fréquentes et plus graves |
| Pénurie de matières premières et de ressources | La disponibilité des matières premières et des ressources reste grande; le niveau des prix est égal à celui d'avant la hausse. | La disponibilité des matières premières et des ressources baisse; les prix ainsi que la volatilité augmentent | La disponibilité des matières premières et des ressources baisse ; les prix augmentent et la volatilité prend l'ascenseur |
| Progrès technique | Le progrès technique est la force motrice de la croissance et permet de surmonter la pénurie de ressources | Le progrès technique contribue modérément à surmonter la pénurie de ressources | Le progrès technique ne contribue guère à résoudre les problèmes |
| Rapport de forces politique mondial | Evolution vers un monde multipolaire | Evolution vers un monde multipolaire | Evolution vers un monde multipolaire |
| Autres facteurs internationaux généraux | | | |
| Faim dans le monde | Nombre de victimes de la famine stable | Augmentation des victimes de la famine | Grave augmentation des victimes de la famine |
| Conflits et troubles sociaux | Nombre de conflits et de troubles sociaux stable | Augmentation des conflits et des troubles sociaux | Nette augmentation des conflits et des troubles sociaux |
| Migration | Nombre de réfugiés stable | Augmentation du nombre de réfugiés | Nette augmentation du nombre de réfugiés |
| Coopération internationale et libéralisation du commerce mondial | Coopération renforcée, la libéralisation reste prédominante et conduit à une ultérieure suppression des entraves au commerce (cycle de Doha conclu) | Coopération renforcée par des traités multilatéraux (conclusion probable du cycle de Doha) et davantage d'alliances stratégiques | Isolement des Etats nationaux ou des alliances stratégiques, protectionnisme renforcé, désolidarisation à l'intérieur de la communauté internationale |
| Facteurs spécifiques à l'agriculture | | | |
| Sécurité alimentaire | Exigences accrues | Exigences stables | Exigences moins marquées |
| Charges environnementales du fait de la production | Les impacts restent les mêmes | Les impacts restent les mêmes | Impacts négatifs plus importants |
| Production alimentaire | La production continue à augmenter | La production augmente plus lentement que jusqu'à présent | La production stagne |
| Prix des produits alimentaires et volatilité | Prix et volatilité restent au niveau actuel | Les prix augmentent et la volatilité s'accroît | Les prix augmentent et la volatilité s'accroît fortement |
| tendance en matière de consommation | La consommation hors ménage et les produits semi-finis augmentent | La consommation hors ménage et les produits semi-finis augmentent | La consommation hors ménage et les produits semi-finis stagnent |
| Structure de la transformation et du commerce | Le processus de concentration dans les secteurs de la transformation et du commerce ne cesse de se poursuivre | Le processus de concentration dans les secteurs de la transformation et du commerce ralentit | Redécentralisation de la transformation et du commerce |

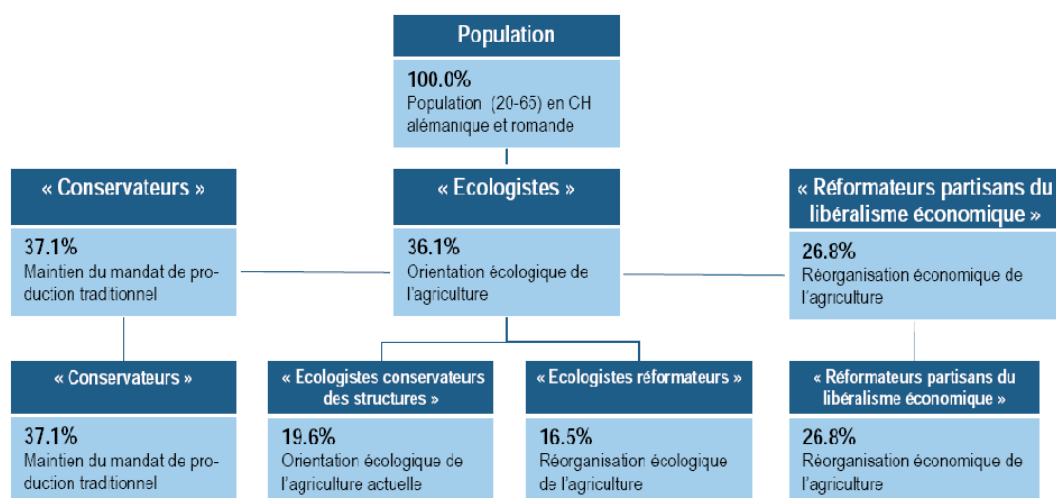
| Conditions-cadre: | Scénario 1: Croissance continue | Scénario 2: Pénurie maîtrisable | Scénario 3: Instabilité permanente |
|--|---|--|--|
| Niveau de soutien de la politique agricole de l'UE | Le niveau de soutien de la politique UE reste le même | Le niveau de soutien de la politique UE baisse | Le niveau de soutien de la politique UE baisse fortement |
| Facteurs nationaux | | | |
| Politique sociale | La demande d'aide sociale est inchangée | La demande d'aide sociale et de moyens financiers augmente | La demande d'aide sociale et de moyens financiers augmente fortement, réduction des prestations fournies |
| Marché du travail | Le chômage reste à un bas niveau | Le chômage augmente légèrement | Le chômage augmente fortement |
| Développement du territoire et évolution de l'urbanisation | Extension des zones habitées au même rythme que jusqu'à présent | Extension plus lente de l'habitat | Extension plus lente de l'habitat |
| Finances fédérales et dettes publiques | L'endettement de l'Etat diminue | L'endettement de l'Etat reste stable | L'endettement de l'Etat augmente fortement |
| Pouvoir d'achat des consommateurs et consommatrices | Le pouvoir d'achat augmente | Le pouvoir d'achat reste le même | Le pouvoir d'achat diminue fortement |

4 Objectifs

4.1 Les objectifs formulés dans la Constitution fédérale restent valable

L'objectif formulé à l'art. 104 Cst. pour la politique agricole correspond encore largement aux attentes de la population suisse vis à vis de l'agriculture. Une étude a analysé les attentes au sein de la population suisse (figure 2) et a montré qu'il existe différentes catégories.

Figure 2: Attentes de la population suisse



Source: Brandenburg et al. (2007)

Les attentes plébiscitées par tous les groupes revêtent un intérêt particulier, car elles correspondent au « plus petit dénominateur commun ». Ci-dessous les attentes qui figurent en tête de liste de chaque catégorie :

- Assurance d'un revenu adéquat pour les agriculteurs;
- Respect de normes environnementales particulièrement élevées;
- Mise à disposition et entretien d'espaces publics de détente et de ressourcement offrant une grande qualité de vie;
- Garantie d'un auto-apvisionnement suffisant de la population.

Il existe une forte adéquation entre les objectifs inscrits dans la Constitution et les attentes de la population suisse. Les enquêtes Univox menées régulièrement sur le thème de l'agriculture confirment ces résultats. Il est clair que les pourcentages représentés par les différentes catégories varieront en fonction du scénario retenu. Comme les objectifs inscrits dans la Constitution sont bien ancrés auprès des différents groupes, on peut s'attendre à ce qu'ils garderont toute leur validité d'ici à 2025. La stratégie relative à la future politique agricole doit donc être axée sur ces objectifs.

4.2 Vision

La vision poursuivie, à l'horizon 2025, se base sur la Constitution et sur la charte élaborée par la Commission consultative pour l'agriculture publiée dans le message de la PA 2011 :

Vision 2025: réussite avec durabilité

L'agriculture et l'industrie alimentaire suisses répondent aux besoins des consommateurs et consommatrices et aux attentes de la population par une production de denrées alimentaires économiquement rentable, optimale au plan écologique et socialement responsable.

- L'agriculture suisse et ses partenaires de la chaîne de transformation et de distribution des produits sont compétitifs sur le marché. En s'orientant de manière cohérente sur la qualité, ils réussissent à compenser le désavantage des coûts élevés par rapport à leurs concurrents étrangers et à garder non seulement leurs parts de marché en Suisse mais aussi à trouver de nouveaux débouchés à l'étranger.
- Les denrées alimentaires suisses sont produites en utilisant les ressources avec efficacité et en respectant l'environnement et le bien-être animal. L'agriculture utilise de manière optimale le potentiel naturel de production. Les denrées alimentaires suisses sont sûres et saines et sont particulièrement appréciées des consommateurs et consommatrices en raison de leur valeur gustative.
- L'économie agroalimentaire contribue largement au maintien de la création d'emplois dans l'espace rural et reste un secteur attractif pour les personnes ayant le sens de l'entreprise et de l'innovation. Les consommateurs et consommatrices assument leur responsabilité sociale et soutiennent par leur comportement de consommation un développement durable de l'agriculture et de la production alimentaire.

5 Nécessité d'intervenir

Comment s'assurer que les objectifs, respectivement la vision, soient effectivement atteints lorsque régneront de nouvelles conditions-cadre? Faut-il agir à tous les niveaux? Le chapitre 2.2 a présenté le bilan pour les différents domaines cibles, depuis le début de la réforme, ainsi que le degré de réalisation des objectifs fixés. En fonction de l'évolution des conditions-cadre, il est toutefois possible qu'une lacune soit comblée sans qu'il ne soit nécessaire d'instaurer des mesures supplémentaires ou qu'il faille, au contraire agir dans des domaines qui ne connaissent actuellement aucune carence. Les objectifs définis dans le rapport du Conseil fédéral sur le développement du système des paiements directs serviront dorénavant de repères – comme ce fut le cas dans le cadre de l'évaluation de la politique mise en œuvre (ch. 2.2). Partant des carences mises en évidence au tableau 2, on examine, dans un premier temps s'il y a nécessité d'intervenir dans les différents domaines cibles au cas où les conditions-cadre venaient à évoluer conformément au scénario 2 (cf. également ch.3.2.4), avant de présenter très brièvement les besoins d'action en cas d'occurrence du scénario 1 ou 3.

5.1.1 Sécurité de l'approvisionnement

La problématique de la sécurité alimentaire va gagner en importance dans un contexte international. A ce propos, il s'agit pour la Suisse d'utiliser les potentiels naturels de production de manière optimale et de contribuer à la sécurité alimentaire globale, sur la base d'un volume de production similaire au volume actuel. La production agricole ne peut être maintenue que si la Suisse dispose, en parallèle, d'une industrie de transformation forte. Etant donné que la poursuite de l'ouverture des marchés (Cycle de Doha, accords bilatéraux de libre-échange) va intensifier la pression concurrentielle sur le marché des denrées alimentaires, l'ensemble de la filière agroalimentaire doit encore améliorer sa compétitivité en utilisant de manière conséquente les potentiels existants en matière d'amélioration de la valeur ajoutée et de la productivité.

De même, le changement climatique recèle bien plus de risques que d'opportunités en matière de production de denrées alimentaires et de sécurité de l'approvisionnement. L'augmentation des températures va favoriser l'extension de la production en Europe centrale jusqu'à un certain point seule-

ment. Il faut s'attendre simultanément à un accroissement des situations météorologiques extrêmes (intempéries, sécheresse) qui se traduira par une augmentation des fluctuations annuelles de la production. Cela se répercutera sur les marchés et accroîtra la volatilité des prix en Suisse et à l'étranger. Il convient d'étudier de nouvelles approches pour limiter les répercussions négatives du changement climatique sur la production (adaptation: p. ex. dans le domaine de la sélection ou de l'irrigation) respectivement sur l'intensification des fluctuations des marchés.

Compte tenu de la raréfaction des matières premières et des ressources, il conviendrait de réduire la dépendance aux importations d'énergie et de certains moyens de production essentiels (p. ex. les aliments concentrés pour animaux) et de garantir l'accès à ces ressources. L'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation des ressources et de l'énergie dans la production agricole et du recyclage de substances nutritives issues de sous-produits d'abattage et de boues d'épuration joue à cet égard un rôle capital. Il convient de développer au sein des exploitations agricoles une production d'énergies renouvelables qui peut contribuer de manière significative à la sécurité de l'approvisionnement tout en veillant à ce qu'elle n'entre pas en concurrence avec la production de denrées alimentaires.

Une meilleure protection du sol, ressource limitée et pratiquement non renouvelable, permettra d'assurer une fourniture de prestations durable par l'agriculture. L'existence de suffisamment de terres arables fertiles est une condition de base à la réalisation de la plupart des prestations d'intérêt public de l'agriculture. Il est donc nécessaire de consolider les instruments actuels (aménagement du territoire) ou de mettre en place de nouveaux instruments pour la protection du sol. Dans ce contexte, il convient également d'assurer l'exploitation à titre personnel et la propriété agricole, garanties dans les dispositions relatives au droit foncier. Ces dernières contribuent à favoriser une utilisation responsable du sol et empêchent que le sol ne devienne un objet de spéculation pour investisseurs nantis en garantissant une affectation majoritairement agricole.

5.1.2 Ressources naturelles vitales

Un redoublement d'efforts permettra de remédier aux carences observées dans le domaine des ressources naturelles vitales. Il s'agira, d'une part, de réduire les incitations indésirables qui accompagnent la mise en œuvre de certains instruments de politique agricole (p.ex. effectifs de bétail trop importants dans certaines régions en raison des contributions liées aux animaux) et, d'autre part, de renforcer les mesures spécifiques relatives au maintien des ressources naturelles vitales.

L'augmentation de l'*efficacité de l'utilisation des ressources* au moyen de l'utilisation de techniques préservant les ressources et de l'introduction de mesures organisationnelles ciblées constitue l'élément clef permettant de combler les lacunes observées dans le domaine de l'écologie. Le système de connaissances agricoles, qui joue un rôle essentiel en matière d'augmentation de l'efficacité dans l'utilisation des ressources par le biais de la recherche, de la formation et de la vulgarisation, est également mis à contribution.

Les consommateurs et consommatrices peuvent contribuer à la préservation des ressources naturelles vitales. De nouvelles approches permettront d'orienter la consommation en matière d'économie des ressources. L'écobilan des denrées alimentaires qui fournit des informations objectives sur les caractéristiques écologiques des produits constitue une condition essentielle à la réussite. Dans ce domaine, il convient d'intensifier les efforts en vue de développer des applications scientifiquement fondées et adaptées à la pratique ainsi qu'une référence uniforme permettant l'appréciation écologique des produits.

Mettre l'accent sur la qualité permettra de maintenir et de renforcer la *biodiversité* dans le domaine de l'agriculture et d'en assurer la promotion. Il convient de plus d'atteindre les objectifs fixés en matière de surfaces et de mettre en réseau de manière conséquente les surfaces de promotion de la biodiversité. Les aspects relatifs à l'agrobiodiversité, voire à la biodiversité fonctionnelle, (p. ex. fertilité des sols, pollinisation) prennent de l'importance. Il convient en outre de réduire les atteintes indirectes, au premier rang desquelles figurent les apports de fertilisants via l'eau et l'air dans des écosystèmes sensibles.

Pour combler les lacunes observées au niveau de la *qualité de l'eau*, en particulier sur le plan régional, il convient de redoubler d'efforts. Il s'agit principalement de parvenir à une exploitation adaptée aux conditions locales et à une bonne gestion (interexploitations) des engrais de ferme. Les améliorations obtenues dans ce domaine et dans celui des émissions d'ammoniac (cf. plus bas) doivent aboutir à une réduction de l'utilisation des engrais minéraux. Dans un contexte de changement climatique, l'utilisation économe et efficiente des ressources en eaux disponibles gagne en importance. Le besoin d'irrigation et par conséquent les besoins d'investissements dans des infrastructures adéquates vont s'accroître.

D'importants efforts doivent être fournis pour améliorer la *qualité de l'air*, notamment pour atteindre les objectifs fixés concernant les émissions d'ammoniac. Les solutions visant à améliorer l'efficacité de l'ammoniac constituent à cet égard la principale approche. Cette recherche d'efficacité ne devra pas se limiter à l'épandage, mais s'étendre également aux modes de stockage des engrais de ferme et aux systèmes de stabulation. Il s'agit de prendre en compte le conflit d'objectifs existant entre qualité de l'air et bien-être animal et de tirer systématiquement parti de toutes les possibilités d'optimisation qui se présentent.

Il est difficile d'évaluer la situation relative à la *qualité du sol*, au vu des données lacunaires au niveau national. En principe les agriculteurs ont un intérêt fondamental à utiliser le sol de façon durable. De même, il est dans l'intérêt public de préserver la fertilité des terres arables. De façon générale, face à la croissance des besoins de denrées alimentaires et à la tendance au recul des surfaces cultivées, on accordera encore plus d'importance à la qualité des sols encore disponibles. La fertilité des sols assurant notamment la sécurité de l'approvisionnement, il s'agit de renforcer les mesures de protection des sols contre l'érosion, le compactage et les apports de polluants. Il conviendrait parallèlement d'intensifier la recherche dans ce domaine, afin de combler les lacunes existantes.

En ce qui concerne le climat, la filière agroalimentaire doit elle aussi contribuer à atteindre l'objectif de 20% de réduction des gaz à effet de serre. Il est donc indiqué de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité de l'énergie et des ressources ainsi que pour promouvoir des techniques préservant l'équilibre climatique. Il s'agit en premier lieu de réduire l'intensité des gaz à effet de serre (équivalent CO₂ par calorie). Il convient également de définir les incitations qui permettraient de réduire les gaz à effet de serre en matière de consommation. Réduire la production en Suisse pour augmenter les importations n'aboutit pas forcément à une réduction globale des émissions de gaz à effet de serre.

5.1.3 Paysage cultivé

Dans un contexte d'intensification des pénuries, l'objectif prioritaire consiste à *maintenir un paysage ouvert* au moyen de l'exploitation de toute la surface agricole afin de préserver la ressource que représentent les sols cultivables fertiles. Comme exposé précédemment, la problématique du maintien d'un paysage ouvert et de l'avancée de la forêt se limite actuellement aux zones d'altitude et en particulier à la région d'estivage. Comme l'on ne s'attend pas à un changement fondamental dans les années à venir, il s'agit donc avant tout d'accroître tout particulièrement les incitations à l'exploitation dans ces zones.

Il convient d'encourager la *diversité du paysage cultivé*. L'expansion de l'habitat porte particulièrement atteinte à la qualité du paysage. Il faut préserver les paysages cultivés traditionnels, modélisés par l'agriculture, ou développer des paysages cultivés modernes en conformité aux attentes de la population. Le paysage doit donc être revalorisé en tant qu'espace de ressourcement, ce qui est non seulement directement utile pour la population locale, mais aussi intéressant pour le tourisme. À l'avenir, il convient de mieux valoriser la qualité du paysage en collaboration avec le tourisme.

5.1.4 Occupation décentralisée du territoire

L'occupation décentralisée du territoire ne nécessite pas d'intervention particulière. Les instruments de promotion en faveur de l'agriculture devraient largement suffire à y contribuer. En parallèle, les cantons devront fixer des priorités et définir encore plus précisément les régions concernées (p.ex. maintien de l'infrastructure).

5.1.5 Bien-être animal

Une garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce restera également une préoccupation importante de la population. Comme la législation suisse sur la protection des animaux est déjà bien développée et qu'elle a fait l'objet d'une révision il y a deux ans, elle ne nécessite pas d'intervention particulière. Il convient en revanche d'accroître progressivement la participation aux programmes pour les modes d'élevage particulièrement respectueux des animaux, en particulier en faveur des catégories animales pour lesquelles la participation est actuellement faible.

5.1.6 Compétitivité

La libéralisation des marchés agricoles constitue un défi central pour la filière agroalimentaire suisse. Ses effets sur le marché suisse devraient cependant être modérés, vu la tendance à l'augmentation croissante des prix agricoles sur le plan international et la hausse des frais de transport qui déploie un effet protecteur. Il s'agit de conserver les parts de marché en Suisse, pour les produits dont l'approvisionnement intérieur est suffisant, et de les améliorer pour ceux dont l'approvisionnement est insuffisant. Il convient enfin de développer notre part de marché à l'exportation. Pour atteindre cet objectif, la compétitivité doit encore être nettement améliorée. D'une part, il faut exploiter de manière conséquente les potentiels de réduction des coûts existants, afin de pouvoir rester au même niveau de prix que les concurrents étrangers. En raison des liens étroits et de la grande interdépendance entre la production et les secteurs situés en aval, il est important d'améliorer la compétitivité en matière de prix sur tous les plans, du producteur au commerce, en passant par la transformation. La tendance à la hausse des prix sur les marchés agricoles internationaux, ainsi que l'augmentation des frais de transport peuvent modifier les rapports concurrentiels au profit des producteurs suisses. En revanche, le cours élevé du franc induit exactement l'effet inverse et représente un grand défi pour la filière agroalimentaire suisse. D'autre part, la valorisation de la haute qualité des produits suisses doit être encore améliorée. Les éléments centraux définis dans le cadre de la discussion sur la stratégie qualité (leadership en matière de qualité, offensive sur le marché et partenariat pour la qualité) sont importants dans ce contexte. Il est également primordial de renforcer la transparence sur les marchés, l'information aux consommateurs et consommatrices et la collaboration au sein des branches de la chaîne de création de valeur ajoutée et entre les différentes branches.

5.1.7 Compatibilité sociale

Les conditions-cadre en mutation exigent de gros efforts d'ajustement de la part de l'agriculture. Les adaptations de la politique agricole devront se faire à un rythme permettant aux familles paysannes de s'ajuster aux évolutions et au revenu agricole de se développer au même rythme que celui du reste de la population. Une éventuelle ouverture des marchés devra être assortie de mesures d'accompagnement. Leur instauration et leur dotation financière se feront en fonction du rythme dans lequel l'ouverture sera effectuée. Celles-ci doivent garantir un développement socialement supportable et faciliter la réorientation de la filière agroalimentaire, en fonction des nouvelles conditions-cadre. Des fonds supplémentaires sont donc nécessaires pour ces mesures, sur une période limitée cependant. Les moyens financiers alloués dépendront de l'évolution des prix sur les marchés internationaux ainsi que de l'ampleur des hausses de prix (cf. encadré 2).

Il convient d'étendre la marge de manœuvre entrepreneuriale des exploitations et d'éliminer les obstacles structurels. La rentabilité des exploitations ne dépendra pas de leur taille, une exploitation à temps partiel pouvant être aussi rentable qu'une exploitation à plein temps, mais de leur situation initiale. En conséquence, l'Etat ne prescrit pas d'évolution structurelle définie. La diversification dans les branches de production proches de l'agriculture permet également de réagir à l'ouverture continue des marchés. Il convient, à l'avenir, d'utiliser les importants potentiels existants. Les habitudes alimentaires des consommateurs et consommatrices en Suisse et à l'étranger changeront fortement durant les prochaines années, que ce soit en raison de l'amplification des tendances à la consommation hors du foyer et du recours aux produits semi-préparés, ou en raison des évolutions démographiques (vieillesse de la population, part plus importante de personnes d'origine immigrée). Cette tendance pose un défi considérable, en particulier à l'industrie alimentaire, mais offre également de nouveaux débouchés.

5.1.8 Compatibilité avec le droit international

Il faut partir du principe que la politique agricole suisse continue à se développer de manière autonome (cf. encadré 1). La marge de manœuvre de la Suisse, en tant que petit pays, restera cependant limitée dans le domaine non-tarifaire. La tendance internationale à réduire le soutien à l'agriculture et à renforcer sa promotion au moyen d'instruments réellement découplés se maintiendra. Les paiements directs et les aides à l'investissement seront encore mieux orientés sur la mise à disposition ciblée de prestations d'utilité publique. En cas de conclusion du cycle de Doha, la Suisse devrait réduire fortement sa protection douanière par rapport à la situation actuelle, ce qui conduirait à une baisse des prix à la production. La politique agricole suisse doit anticiper à temps ces développements.

5.1.9 Coût de la politique agricole

La société a en principe intérêt à ce que l'agriculture fournisse les prestations d'utilité publique aux meilleurs coûts pour les consommateurs et consommatrices et les contribuables. En raison du progrès technique et du potentiel existant en matière de réduction des coûts structurels, il sera possible de réduire à nouveau le soutien à l'agriculture d'ici à 2025, essentiellement en raison de la réduction de la protection douanière. Le besoin en moyens financiers publics dépendra du rythme du démantèlement de la protection douanière et de l'ampleur de la hausse des prix internationaux des produits agricoles. Une réduction rapide des droits de douane et un faible accroissement des prix conduiraient à une augmentation des moyens, temporairement du moins.

5.2 Aperçu des axes d'action en fonction du scénario envisagé

Le chapitre précédent a analysé les besoins d'action en fonction du développement des conditions-cadre (scénario 2) le plus probable. Le tableau 4 résume de manière schématique les résultats (colonne «Nécessité d'agir / Scénario 2»). L'aperçu se base sur les lacunes observées au ch. 2.2. Le tableau 4 indique en outre les divergences existant au niveau des besoins d'intervention, en cas de réalisation des scénarios 1 ou 3. Les principales divergences sont ensuite brièvement commentées.

Tableau 4: Vue d'ensemble de la nécessité d'agir pour chaque scénario

| Objectif | Aspect | Lacune aujourd'hui | Nécessité d'agir par objectif visé | | |
|---|--|-----------------------|------------------------------------|------------|------------|
| | | | Scénario 1 | Scénario 2 | Scénario 3 |
| Sécurité de l'approvisionnement | Production de calories | non | → | → | ↗ |
| | Stabilité de la production | non | → | ↗ | ↑ |
| | Superficies cultivables | importante | ↑ | ↑ | ↑ |
| Ressources naturelles vitales | Biodiversité | moyenne | ↑ | ↗ | ↗ |
| | Qualité de l'eau | moyenne | ↗ | ↗ | ↗ |
| | Qualité de l'air | importante | ↑ | ↗ | → |
| | Qualité du sol | moyenne | ↗ | ↗ | ↗ |
| | Climat | non | ↑ | ↑ | ↗ |
| | Efficience dans l'utilisation des ressources | importante | ↑ | ↑ | ↑ |
| Paysage cultivé | Maintien d'un paysage ouvert | moyenne | ↗ | ↗ | → |
| | Qualité du paysage | moyenne | ↑ | ↗ | → |
| Occupation décentralisée du territoire | | non | → | → | → |
| Bien-être animal | | moyenne | ↗ | → | ↘ |
| Compétitivité | Compétitivité en matière de prix | importante | ↑ | ↗ | → |
| | Création de valeur par la qualité | importante | ↑ | ↗ | → |
| Compatibilité sociale | Compatibilité sociale | non | ↑ | ↗ | → |
| Compatibilité avec le droit international | | importante | ↑ | ↑ | ↗ |
| Réduction des coûts de la politique agricole | | moyenne | ↘ | ↘ | ↘ |

Légende: ↑↓: Importante nécessité d'agir
 ↗↘: Nécessité d'agir moyenne
 →: Nécessité d'agir peu importante ou inexistante

5.2.1 Scénario «croissance continue» et axes d'actions (scénario 1)

En cas de croissance continue, il convient d'agir de manière plus incisive dans les domaines des ressources naturelles, du paysage et du bien-être animal que dans le scénario 2. La demande concernant ces prestations et donc aussi le consentement à payer sont plus élevés en cas de développement économique favorable. Contrairement au scénario 2, il n'est pas nécessaire d'agir en matière de sécurité d'approvisionnement, les bonnes conditions d'approvisionnement internationales permettant de compenser sans problème les variations de production en Suisse par des importations supplémentaires.

L'ouverture des marchés occasionne un recul plus marqué des prix en Suisse, en raison du bas niveau des prix internationaux. Par conséquent, l'augmentation de la compétitivité revêt une plus grande signification dans ce cas de figure. En outre, pour assurer un développement acceptable au plan

social, le financement de mesures d'accompagnement nécessite des moyens plus importants que dans le scénario 2.

5.2.2 Scénario d'«instabilité permanente» et axes d'actions (scénario 3)

Les prémisses du scénario d'«instabilité permanente» partent dans la direction inverse. Dans ce cas, la garantie d'un approvisionnement sûr en denrées alimentaires représente un défi encore plus important. Bien qu'il faille compter sur une augmentation des prix en Suisse, la raréfaction des matières premières et des ressources se répercutera sur les prix des moyens de production et on assistera à une intensification des fluctuations. Réduire notre dépendance aux importations des matières premières et des ressources gagne en importance.

Comme ce scénario repose sur une baisse du pouvoir d'achat et une hausse des prix internationaux, la protection douanière sera réduite de manière autonome afin de prévenir dans la mesure du possible une augmentation des prix à la consommation. En parallèle, les moyens financiers mis à la disposition de l'agriculture par la Confédération seront plus limités, en raison d'une baisse des recettes et de besoins supplémentaires dans d'autres domaines. Dans ce cas, on assistera probablement à une diminution des fonds disponibles dans les domaines des ressources naturelles, du paysage et du bien-être animal.

5.3 Conclusions

Notre analyse montre qu'une intervention est nécessaire dans la majorité des domaines cibles, que ce soit parce qu'il n'a pas été possible d'atteindre, jusqu'ici, les objectifs, soit parce que l'évolution des conditions-cadre va entraver leur réalisation. En ce qui concerne la *sécurité de l'approvisionnement*, il s'agit de prêter une attention particulière à la stabilité de la production, afin d'éviter des difficultés d'approvisionnement et d'améliorer la protection de la ressource limitée et pratiquement non renouvelable qu'est le sol, afin de préserver le potentiel de production sur le long terme. En ce qui concerne les autres *ressources naturelles vitales*, des améliorations s'imposent aussi bien du point de vue de la biodiversité que de celui de l'eau, de l'air et du climat. L'augmentation de l'efficacité dans l'utilisation des ressources revêt un rôle clé à cet égard. Les consommateurs et consommatrices peuvent eux aussi y contribuer en adoptant un comportement responsable. Il convient d'agir dans le domaine du *paysage cultivé* tant en ce qui concerne le maintien d'un paysage ouvert (surtout dans la région d'estivage) que la préservation de la diversité. Dans la perspective d'une libéralisation accrue des marchés, il faut en outre poursuivre les efforts consentis en vue d'améliorer la *compétitivité, que ce soit* du point de vue des coûts que de celui de la mise en valeur de la qualité des produits. Enfin, *l'évolution socialement supportable* des mesures prises constitue un défi d'importance dans le contexte d'ouverture des marchés.

Cette analyse reste valable pour les deux autres scénarios. Bien que certains éléments gagnent en importance alors que d'autres en perdent ou n'entrent même plus du tout en ligne de compte, en fonction du scénario retenu. La définition de la stratégie doit également prendre en considération les différentes pondérations attribuées à chaque scénario.

De plus, des améliorations durables ne sont souvent possibles que si la politique agricole tient compte des multiples interdépendances existant entre l'agriculture et les autres secteurs; elle ne peut pas se concentrer uniquement sur le secteur agricole. Ainsi, il ne suffit pas, par exemple, d'améliorer la compétitivité de l'agriculture – et d'ignorer celle des secteurs situés en amont ou en aval - ou de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'agriculture, sans induire une consommation qui devienne plus climat-compatible. Aussi, il y a lieu d'améliorer l'intégration de l'agriculture dans l'ensemble de la chaîne contribuant à la création de valeur ajoutée, dans son environnement et dans l'espace rural, en tenant aussi compte des imbrications internationales toujours plus complexes. Il convient donc, d'une part, de coordonner encore mieux les instruments actuels avec ceux des autres domaines politiques et, d'autre part, de développer de nouveaux instruments. Il y a donc lieu d'étendre le champ d'application de la politique agricole au-delà du cadre étroit de l'agriculture et de développer la politique agricole actuelle dans le sens d'une politique agroalimentaire intégrée.

6 Stratégie

6.1 Principes

La stratégie présentée ci-après se fonde sur les cinq principes suivants:

1. Développer la politique agricole sur la base de la réforme mise en œuvre

La stratégie doit être construite à partir des étapes de la réforme déjà franchies. Une meilleure orientation du marché et la promotion de la durabilité doivent rester les fondements de la politique agricole. Il s'agit de consolider les progrès et de remédier aux déficits en tenant compte de l'évolution future des conditions-cadre. La stratégie repose sur les instruments et mesures appliqués jusqu'ici et indique dans quelle direction ceux-ci devraient être développés et là où il convient de les étoffer. Il convient d'assurer une continuité optimale.

2. Tenir adéquatement compte du facteur d'incertitude quant aux développements à venir

L'évolution future des conditions-cadre est entachée d'une grande part d'incertitude. Trois scénarios ont été établis sur la base de l'analyse des principaux facteurs d'influence. Comme le scénario «pénurie maîtrisable» tient compte des opportunités et des risques actuels de manière la plus équilibrée (ch. 3.2.4), la stratégie est orientée principalement sur ce scénario. Si, au cours du temps, les conditions-cadre devaient se développer en direction du scénario 1 ou du scénario 3, il faudrait adapter la stratégie en conséquence (ch. 5.4). Dans l'hypothèse que les conditions-cadre évoluent en direction du scénario 1, il faudrait, par exemple, accorder plus d'importance aux aspects «paysage» et «compétitivité». A l'inverse, la question de la stabilité de la production aurait une importance accrue en cas de scénario 3. L'orientation sur le scénario 2 inclut les principaux éléments des deux autres scénarios, ce qui garantit une plus grande flexibilité possible. Au besoin, il est possible de varier la pondération accordée aux différents éléments de la stratégie et, ainsi, d'adapter cette dernière en fonction de l'évolution des conditions-cadre.

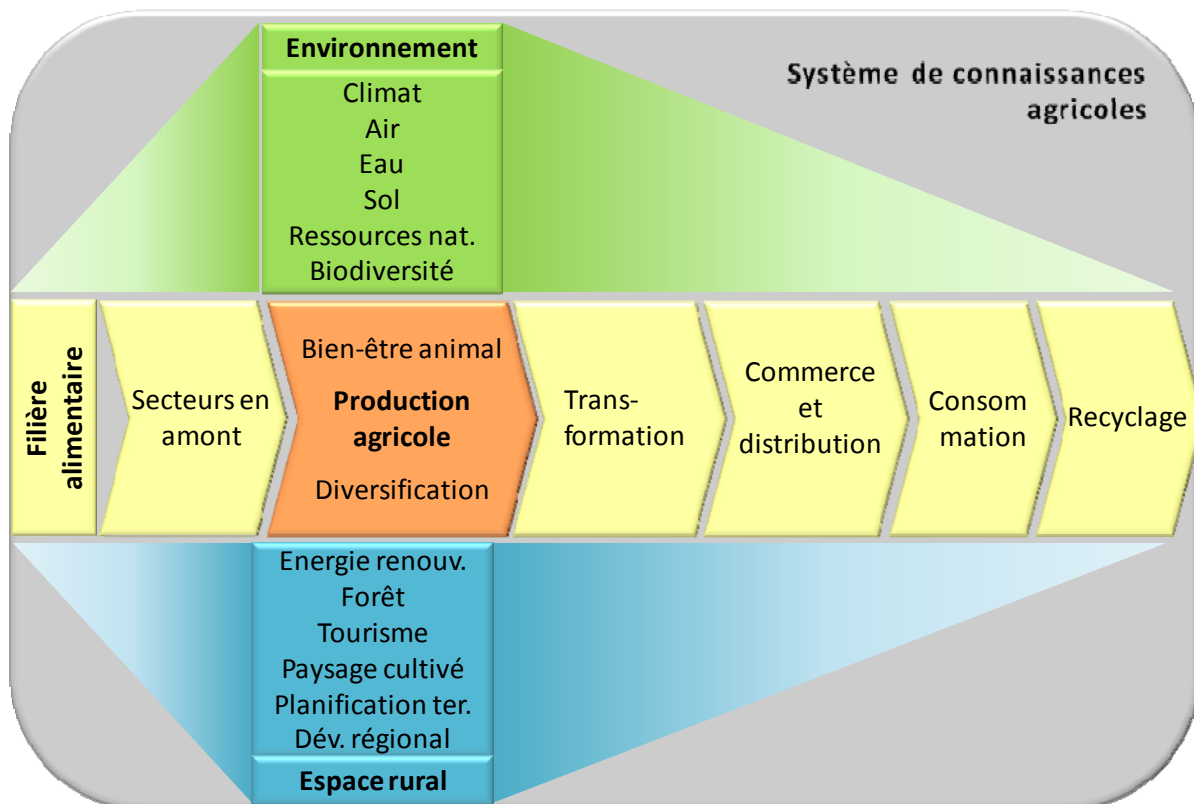
3. Tenir compte de l'intégration de l'agriculture dans une perspective globale

La stratégie ne doit pas couvrir le seul domaine de l'agriculture, mais intégrer également l'environnement dans lequel elle s'insère. Il s'agit en particulier de tenir compte de manière appropriée de l'intégration de l'agriculture dans l'économie, l'espace et l'environnement ainsi que de l'interdépendance internationale. L'agriculture et par conséquent aussi la politique agricole interagissent avec les domaines suivants:

- A) **Chaîne de production alimentaire:** secteurs situés en amont, secteurs de la transformation et du commerce, consommateurs et consommatrices;
- B) **Environnement:** sol, eau, air, climat, ressources naturelles, biodiversité et bien-être animal;
- C) **Espace rural:** énergies renouvelables, forêt, tourisme, paysage, aménagement du territoire, développement régional;
- D) **Système de connaissances agricoles:** recherche, formation, vulgarisation.

La stratégie se concentre sur l'agriculture tout en thématissant son rapport avec d'autres domaines et en les considérant de manière appropriée. La figure suivante montre de manière schématique l'intégration de l'agriculture dans les autres domaines (figure 3).

Figure 3: Vision intégrée de l'agriculture



4. Politiciens et acteurs de l'économie privée coresponsables de la mise en œuvre

La filière agroalimentaire porte un intérêt tout particulier au développement durable et joue de ce fait un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de la stratégie. La politique doit de même fixer des conditions-cadre pour corriger les dysfonctionnements du marché, en particulier dans le domaine des biens publics. On a donc besoin de l'engagement tant des acteurs privés que des acteurs politiques. L'Etat comme les acteurs privés jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la stratégie. Cette dernière ne s'adresse pas seulement aux milieux politiques, mais à tous les acteurs concernés et aux ayants droit (du producteur au consommateur). C'est pourquoi le descriptif de la stratégie comporte toujours une colonne qui indique à quels acteurs échoit principalement la responsabilité de la mise en œuvre de chacun des éléments de la stratégie.

5. Anticiper les développements internationaux et assumer ses responsabilités

Les évolutions internationales et nationales décrites dans les scénarios constituent fondamentalement le cadre dans lequel évoluent l'économie agroalimentaire et les facteurs qui influent sur le système. Dans un contexte international plus spécialement, il convient de tenir compte des interactions mutuelles. La stratégie doit anticiper les développements internationaux pertinents (p. ex. ouverture du marché) alors que la Suisse doit assumer ses responsabilités dans un monde globalisé. Ce dernier aspect revêt une importance majeure en ce qui concerne l'utilisation durable des ressources et la protection du climat, mais aussi en relation avec le problème de la sécurité alimentaire globale (mot d'ordre: biens publics globaux). La Suisse étant importatrice nette de denrées alimentaires, nos habitudes alimentaires n'ont pas seulement des répercussions sur l'environnement, les ressources naturelles et la sécurité alimentaire de la population indigène dans notre propre pays, mais aussi dans les pays exportateurs.

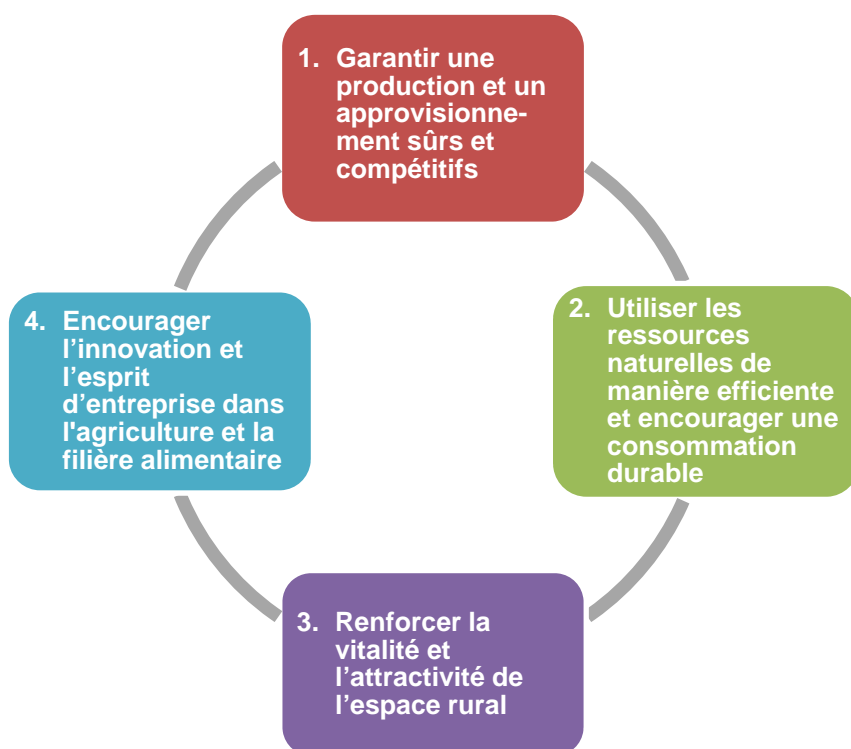
6.2 Aperçu de la stratégie

Les objectifs de politique agricole ancrés dans l'article 104 Cst. sont largement acceptés par la population et restent valables à l'horizon 2025. La future politique agricole sera donc axée sur ces objectifs. Les actuels instruments doivent être adaptés sur la base du potentiel d'amélioration de la politique actuelle et des axes d'action définis en fonction des nouveaux défis. Ces derniers ne peuvent toutefois être relevés que par le biais d'une extension du champ d'application de la politique agricole. Il y a lieu de mieux tenir compte de l'intégration de l'agriculture dans l'ensemble de la chaîne contribuant à la création de valeur ajoutée (secteurs situés en amont de l'agriculture, transformation, commerce et consommateurs et consommatrices), dans l'environnement (biodiversité, sol, eau, air, climat, énergie, bien-être animal), dans l'espace rural (paysage, forêt, tourisme, aménagement du territoire, développement régional) et dans le système de connaissances agronomique (recherche, formation, vulgarisation) et de percevoir l'agriculture plus fortement que jusqu'à présent comme une partie intégrante de l'ensemble. Il en découle une stratégie double, se fondant sur les deux piliers suivants:

1. **Optimisation** conséquente **de l'actuelle politique agricole;**
2. **Extension** de la politique actuelle **en vue d'une politique intégrée pour l'agriculture et l'alimentation.**

Cette stratégie permet d'atteindre l'objectif supérieur d'une économie agroalimentaire durable à l'horizon 2025. Elle est concrétisée au moyen des quatre axes stratégiques suivants (figure 4):

Figure 4: Axes prioritaires de la stratégie



La politique agricole actuelle soutient déjà ces quatre axes. Conformément à cette double stratégie, il convient de les optimiser au moyen l'instrumentaire existant en fonctions des futures conditions-cadre tout en développant de nouvelles approches et de nouveaux instruments en vue d'une politique intégrée.

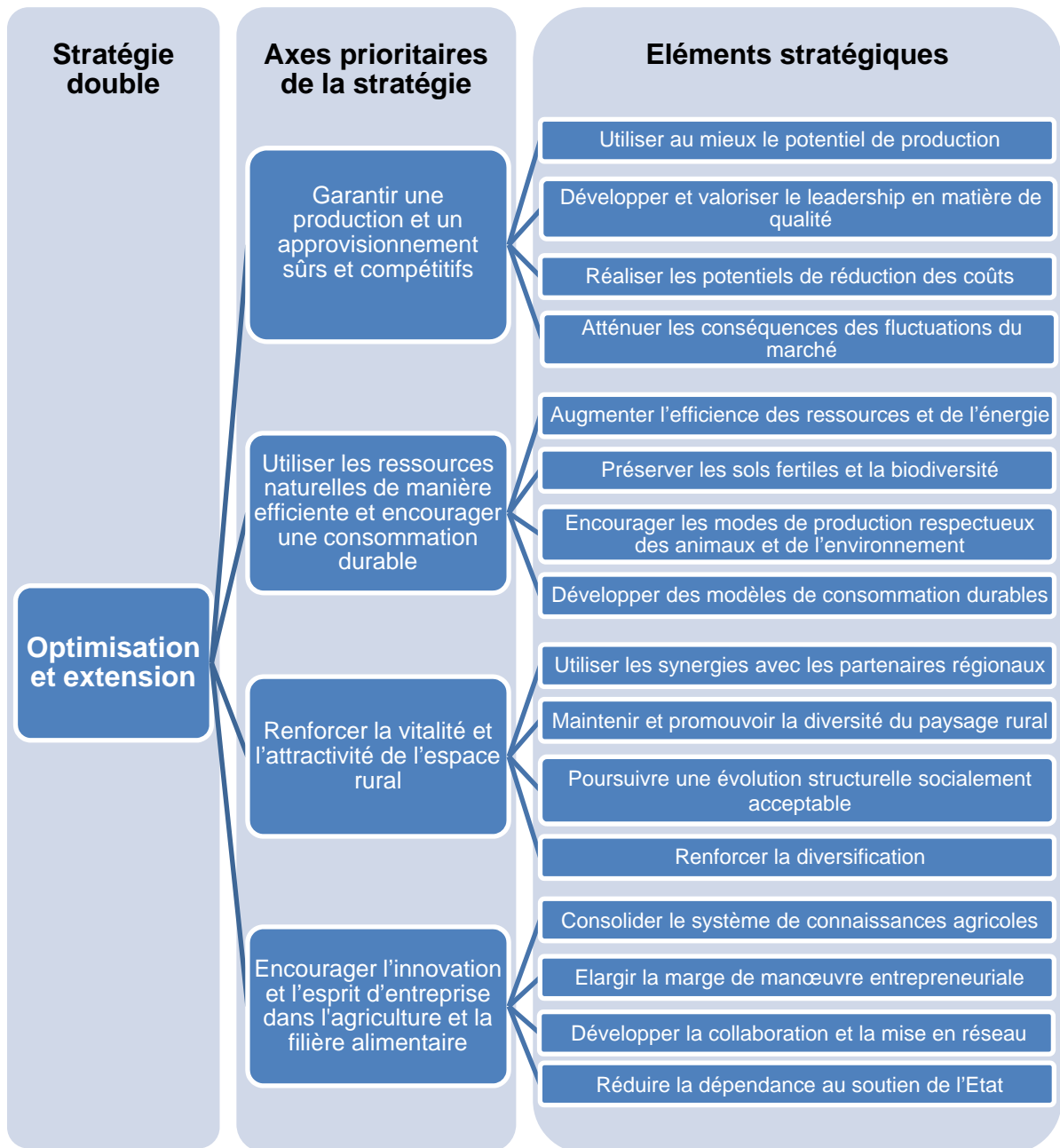
Chaque axe prioritaire traite de plusieurs éléments stratégiques. Compte tenu de la grande complexité du système agricole et de ses nombreuses interactions, certains éléments stratégiques peuvent agir sur plusieurs points forts. Ainsi, l'augmentation de l'efficacité dans l'utilisation des matières et des ressources est non seulement importante pour la préservation des ressources, mais contribue également à l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement et de la compétitivité. Afin de conserver la vue d'ensemble et pour simplifier, les différents éléments de la stratégie ont été attribués à l'axe prioritaire auxquels ils contribuent le plus fortement.

Encadré 3: Production agricole et prestations d'intérêt public

La multifonctionnalité de l'agriculture se caractérise par un couplage étroit dans la mise à disposition de biens publics et de biens privés. La production des denrées alimentaires (biens privés) est à l'origine des externalités positives qui sont à considérer comme des biens publics (prestations d'intérêt public). Aux conditions du marché, l'offre de prestations d'intérêt public serait inférieure à la demande sociale (dysfonctionnement du marché). La production indigène serait nettement plus basse et se concentrerait dans des régions propices, ce qui aurait des répercussions négatives sur la sécurité de l'approvisionnement, le paysage, la biodiversité et l'occupation décentralisée du territoire. Alors que la tâche principale de l'agriculture et des autres acteurs de la filière agroalimentaire réside dans la production de denrées alimentaires pour le marché privé, la tâche de la politique agricole consiste à corriger les dysfonctionnements du marché à l'aide de mesures appropriées (p. ex. incitations financières, charges) et de mettre ainsi à disposition les prestations d'intérêt public dans une mesure correspondant aux attentes sociales.

Les axes prioritaires stratégiques sont explicités séparément aux ch. 6.3 à 0. Cela donne l'aperçu global de la stratégie schématisé ci-après:

Figure 5: Aperçu de la stratégie



6.3 Descriptif de la stratégie

6.3.1 Axe prioritaire 1: Garantir une production et un approvisionnement en denrées alimentaires sûrs et compétitifs

| Quoi | Comment | Qui |
|---|--|---|
| Utiliser au mieux le potentiel de production | <ul style="list-style-type: none">• Au vu de la faible surface agricole disponible par habitant (0,14 ha), il convient d'utiliser au maximum le potentiel naturel de production de denrées alimentaires. Les incitations doivent être conçues de façon à ce que la production soit réalisée avec une intensité adaptée au site et en tenant compte de la capacité (portance) des écosystèmes. Les améliorations nécessaires dans le domaine écologique passent en particulier par une augmentation de l'efficacité de l'utilisation des ressources, afin de maintenir globalement la production à son niveau actuel.• Afin de prévenir une nouvelle augmentation des importations de fourrages, la production de la culture des champs en Suisse doit être renforcée. La Suisse peut ainsi contribuer à la sécurité alimentaire globale.• Compte tenu du niveau de connaissances encore insuffisant aujourd'hui, il faut accentuer la recherche concernant la limite de portance des écosystèmes et le niveau de production possible du point de vue de la durabilité. | Filière agroalimentaire, domaine politique, recherche |

| Quoi | Comment | Qui |
|---|--|---|
| <p>Développer et valoriser le leadership en matière de qualité</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La filière agroalimentaire doit continuer d'améliorer la création de valeur ajoutée à l'appui d'une stratégie qualité cohérente. Le respect des prescriptions des domaines de la santé, de l'environnement et de la protection des animaux ainsi que des prestations écologiques requises (PER) en tant que prérequis aux paiements directs constitue les éléments fondamentaux de la stratégie de qualité. Il s'agira de définir sur cette base des niveaux supplémentaires de qualité, au besoin certifiés par l'Etat, qui soient particulièrement écologiques (bio, PI) ou qui se distinguent par leur lien au terroir (p. ex. AOC). • Afin de conserver les parts de marché intérieur et d'acquérir de nouvelles parts de marché à l'étranger, il faut développer les instruments de promotion des ventes. A cet égard, il faut mettre l'accent sur l'ouverture de nouveaux marchés d'exportation (offensive sur le marché). • Dans la mesure du possible, la stratégie de qualité devrait être soutenue par tous les acteurs de la chaîne de création de valeur ajoutée sous la forme d'un partenariat pour la qualité. Les projets collectifs et une identité uniforme des différents partenaires commerciaux sont d'une importance primordiale. • Une communication claire et transparente serait nécessaire pour que les consommateurs et consommatrices soient disposés à contribuer à une meilleure création de valeur ajoutée dans la chaîne de production alimentaire. Pour cela, il faut unifier l'étiquetage de manière plus compréhensible pour le consommateur. Les instruments existants dans le domaine de la promotion des ventes et de l'étiquetage doivent être encore développés, de sorte que les caractéristiques directes du produit, la qualité des processus, mais aussi les prestations d'utilité publique couplées à la production (p. ex. le paysage) soient encore mieux valorisées. | <p>Filière agroalimentaire, domaine politique</p> |

| Quoi | Comment | Qui |
|--|---|---|
| <p>Réaliser les potentiels de réduction des coûts</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Il faut utiliser les possibilités de réduction des coûts tout au long de la chaîne de création de valeur ajoutée (agriculture, transformation et distribution). En plus d'une meilleure valorisation de la qualité, la mise à profit systématique des potentiels de réduction des coûts est la deuxième condition primordiale pour franchir avec succès les prochaines étapes d'ouverture du marché. Créer les conditions propices à une ouverture réciproque des marchés permet de saisir les opportunités qui s'offrent à l'exportation. Dans cette logique, il convient de démanteler les instruments de soutien du marché qui subsistent. Pour que le processus de libéralisation ne s'effectue pas aux dépens de l'homme et de l'environnement, les Etats doivent s'engager au plan international à renforcer l'implémentation des critères sociaux et écologiques dans le cadre du régime commercial international. • Il convient de contrôler l'efficacité et l'efficience des prescriptions et des obligations en vigueur. Ces prescriptions et charges devront être assouplies, voire supprimées, dès lors que les coûts générés ne sont plus justifiés. • L'utilisation des potentiels de réduction des coûts permet d'éviter une hausse des prix à la consommation en raison du renchérissement de l'énergie et des matières premières. La baisse des coûts est par conséquent dans l'intérêt des consommateurs et consommatrices et doit permettre de maintenir son pouvoir d'achat en denrées alimentaires; cet élément est particulièrement pertinent en cas d'accroissement des disparités des revenus au sein de la population. • La chaîne de production alimentaire est caractérisée par de fortes asymétries entre les différents acteurs (beaucoup de producteurs, quelques transformateurs, peu de distributeurs, beaucoup de consommateurs et consommatrices). Pour un fonctionnement efficient des marchés et une conciliation équitable des intérêts au sein de la chaîne de production de valeur ajoutée, il faut viser à une transparence maximale sur les marchés en matière de prix et de quantités (cf. aussi axe prioritaire 4). | <p>Domaine politique, filière agroalimentaire</p> |

| Quoi | Comment | Qui |
|--|---|--|
| <p>Atténuer les conséquences des fluctuations du marché</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La protection douanière permet, aujourd'hui, d'atténuer les fluctuations exceptionnelles sur les marchés internationaux. Compte tenu de la réduction de la protection douanière et de l'augmentation des fluctuations sur les marchés internationaux, il faut s'attendre à un accroissement des effets des variations des prix et des rendements sur le marché intérieur, ce qui aura des répercussions négatives sur la stabilité de l'offre et également sur le revenu agricole. Renforcer les instruments de stabilisation des revenus et du marché sur une base privée, en recourant par exemple à la production contractuelle, aux assurances ou encore à l'allocation de fonds spéciaux, permettra de limiter ces effets. Il convient d'examiner la pertinence d'un soutien étatique et/ou d'un cofinancement d'instruments de stabilisation des revenus et du marché. • La stabilisation à court terme des marchés mis à part, il convient de s'attacher à combattre les effets du changement climatique sur la production agricole (p. ex. systèmes de production adaptés, sélection de cultures résistantes à la sécheresse et à la canicule, systèmes d'irrigation). | <p>Agriculture, secteurs situés en aval, inter-professions, recherche, domaine politique</p> |

6.3.2 Axe prioritaire 2: utiliser les ressources naturelles de manière efficiente et encourager une consommation durable

| Quoi | Comment | Qui |
|--|--|--|
| <p>Augmenter l'efficience dans l'utilisation des ressources et de l'énergie</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Les ressources vitales naturelles continuent à faire l'objet d'une attention constante. Les améliorations ne doivent toutefois pas être induites par une diminution de la production, mais par une augmentation de l'efficience dans l'utilisation des ressources. Cela permettrait de limiter davantage les pertes de substances (p. ex. d'azote et de phosphore) par rapport à aujourd'hui, de réduire les atteintes au sol, à l'eau et à l'air et de promouvoir la biodiversité. Il faut renforcer les instruments actuels d'augmentation de l'efficience dans l'utilisation des ressources. Il convient également de mettre systématiquement à profit les potentiels découlant d'une organisation optimale de l'espace. La recherche peut apporter ici une contribution essentielle, dans le contexte tant national qu'international. • A tous les niveaux de la chaîne alimentaire, il y a une production de déchets qui renferment de précieux éléments nutritifs (p. ex. protéines animales et phosphore). Il convient d'une part de réduire ces déchets à un minimum, et d'autre part, de développer des procédés de récupération de substances nutritives inoffensifs pour la santé. Il existe un important potentiel au niveau du recyclage des boues d'épuration et des sous-produits d'abatage. La fermeture du cycle des substances permettrait en outre de réduire la dépendance aux importations d'aliments pour animaux (tourteaux de soja) et d'engrais (p. ex. phosphate). • Il faut développer les systèmes de culture et de stabulation de façon à ce que l'agriculture produise moins de gaz à effet de serre, autrement dit de façon à réduire l'intensité des gaz à effet de serre provenant de la production agricole. L'exploitation des terres doit être pratiquée de sorte à maintenir le carbone emmagasiné dans le sol et à en augmenter si possible la quantité. Il convient d'étudier de nouveaux modes de cultures respectueux du climat et de les adapter à la pratique. Vu que les secteurs de la transformation et de la distribution produisent aussi des émissions de gaz à effet de serre, des améliorations sont nécessaires à ce niveau également. L'agriculture peut également contribuer à la protection du climat par la production d'énergies renouvelables, en particulier à partir des engrais de ferme et des déchets organiques (p. ex. installations de biogaz). Il faut étudier la nécessité de compléter les travaux existants (programmes d'utilisation durable des ressources naturelles, rétribution du courant injecté issu d'énergies renouvelables) par d'autres instruments de promotion de la protection du climat et la pertinence d'une participation de la filière agroalimentaire au commerce des certificats d'émissions de carbone. • Dans la perspective d'une accentuation de la pénurie d'eau, en particulier durant la période estivale, il est nécessaire de développer de manière ciblée l'infrastructure d'irrigation et d'optimiser la gestion de l'eau. • Etant donné que les améliorations de l'efficience dans l'utilisation des ressources et de l'énergie entraînent une baisse des coûts à la production et une diminution de la dépendance aux importations dans de nombreux domaines, cet aspect contribue aussi notablement à l'axe prioritaire 1. | <p>Filière agroalimentaire, recherche, vulgarisation, politiques</p> |

| Quoi | Comment | Qui |
|--|--|---|
| <p>Préserver les sols fertiles et la biodiversité</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Base de production, le sol joue un rôle crucial pour l'alimentation. Les meilleures terres agricoles doivent être particulièrement protégées. Cela nécessite une mise en application plus conséquente des instruments existants ainsi que l'introduction de mesures complémentaires dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la loi sur l'agriculture et de la fiscalité. Outre l'aspect quantitatif, l'aspect qualitatif revêt une grande importance. Il convient de créer les bases qui font encore défaut pour une protection efficace des sols et d'accroître nos efforts pour assurer le maintien de la fertilité des sols et pour éviter des atteintes irréversibles. Les modes de production préservant le sol sont à encourager. • Il faut consolider les incitations en faveur de la biodiversité et mettre davantage l'accent sur la qualité. A cet égard, il faut prêter une attention particulière à la préservation et à l'utilisation de la biodiversité fonctionnelle et poursuivre les programmes de promotion de l'agrobiodiversité qui ont fait leur preuve. • Les systèmes d'exploitation globaux (bio, PI) apportent une contribution notable au maintien de la fertilité des sols et de la biodiversité. Ces systèmes doivent être si possible développés en fonction des besoins et des plus récentes connaissances dans ce domaine. | <p>Agriculture, recherche, formation, vulgarisation, politiques</p> |

| Quoi | Comment | Qui |
|--|---|---|
| <p>Encourager les modes de production respectueux des animaux et de l'environnement</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Les modes d'exploitation globale, comme l'agriculture biologique ou la production intégrée, contribuent très largement au maintien des bases naturelles vitales. Elles doivent donc continuer d'être encouragées par des incitations ciblées, en complément des recettes supplémentaires pouvant être réalisées sur le marché. Compte tenu de l'augmentation des importations d'aliments concentrés au cours de ces dernières années, on examine la possibilité d'un encouragement accru d'un élevage essentiellement herbagé des ruminants. Il faut s'efforcer de poursuivre le développement des approches systémiques actuelles pour parvenir à la prise en compte globale de tous les paramètres écologiques, économiques et sociaux. • La garde des animaux conformément aux besoins de l'espèce reste une exigence majeure de la population. Les dispositions progressistes en matière de protection des animaux doivent donc être maintenues et la participation aux programmes de garde d'animaux particulièrement respectueux de l'espèce doit être augmentée. Les programmes mis en œuvre dans le cadre des paiements directs et des aides à l'investissement doivent être développés de manière ciblée en fonction des besoins. Il faut en outre prendre en compte le conflit d'objectifs entre qualité de l'air et bien-être animal et tirer systématiquement parti de toutes les possibilités d'optimisation qui se présentent. • La commercialisation ciblée des produits à base de viande issus d'une fabrication particulièrement respectueuse de l'environnement et du bien-être animal doit permettre d'obtenir un report substantiel des coûts supplémentaires engendrés par ce mode de production sur les consommateurs et consommatrices. Dans le secteur de la restauration aussi, il s'agit de gagner d'importantes parts de marché. | <p>Agriculture, recherche, vulgarisation, domaine politique, consommation</p> |

| Quoi | Comment | Qui |
|---|---|---|
| <p>Développer des modèles de consommation durables</p> | <ul style="list-style-type: none"> • En consommant des denrées alimentaires, les consommateurs et consommatrices agissent sur les écosystèmes, en Suisse et à l'étranger. Pour tirer un parti maximal des améliorations dans les domaines de la production, de la transformation et de la distribution, elles doivent aller de pair avec un mode de consommation plus soucieux de la durabilité. • La sensibilisation des consommateurs et consommatrices aux répercussions économiques, sociales et écologiques de leur mode individuel de consommation est un élément important (p. ex. partie du programme d'enseignement de l'économie domestique). • Il convient d'élaborer des bases fiables pour promouvoir une consommation durable. L'écobilan de produits ou de procédés cultureux déterminés doit être amélioré et une référence uniforme permettant l'appréciation écologique des produits et l'information des consommateurs et consommatrices doit être développée. • Il convient d'appuyer les initiatives privées de commercialisation de produits issus d'une production écologique ou durable, au moyen de labels éco comme bio/PI ou de l'indication de l'écobilan sur les produits. Ces initiatives doivent être soutenues au moyen des instruments du domaine de l'information des consommateurs et consommatrices et au moyen de la désignation/étiquetage (cf. Axe prioritaire 1). • Il faut promouvoir de nouvelles approches en matière de promotion de la consommation régionale, telles que la commercialisation régionale de produits ou les associations régionales de producteurs/consommateurs et consommatrices. • Une autre approche à étudier consiste à orienter la consommation en recourant aux incitations financières (p. ex. taxe sur l'azote contenu dans les produits animaux vendus ou sur le CO₂) ou aux prescriptions de déclaration (p. ex. déclaration obligatoire des denrées alimentaires importées par avion). | <p>Consommation, domaine politique, formation, recherche, filière agroalimentaire</p> |

6.3.3 Axe prioritaire 3: Développer la vitalité et l'attractivité de l'espace rural

| Quoi | Comment | Qui |
|---|--|--|
| <p>Utiliser les synergies avec les partenaires régionaux</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Dans l'espace rural, de nombreuses relations économiques et sociales lient le monde paysan au reste de la population. Conjointement aux secteurs situés en amont et en aval, l'agriculture contribue de façon notable au maintien de l'emploi et des infrastructures dans les zones rurales. Ces interactions sont à renforcer et à valoriser. • La multiplicité des paysages ruraux revêt une importance centrale pour le tourisme en Suisse qui a un intérêt vital à ce que l'agriculture continue de fournir cette prestation. En même temps, le secteur de la restauration représente un important débouché pour les produits de l'agriculture. Il s'agit d'utiliser au mieux ces synergies (p. ex. marque unique «Suisse», agri-tourisme). • Il faut aussi intensifier la collaboration avec l'artisanat local et la sylviculture et susciter la réalisation de projets en commun. De manière générale, il s'agit, grâce aux efforts de tous les acteurs de l'espace rural, d'identifier les besoins de la population urbaine et de saisir les opportunités qui en découlent afin d'utiliser ce potentiel en proposant une offre adaptée. | <p>Agriculture, tourisme, artisanat local, domaine politique</p> |
| <p>Maintenir et promouvoir un paysage rural diversifié</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Le paysage cultivé remplit une importante fonction en tant qu'espace de détente/ressourcement pour la population. De même que le sol, le paysage rural subit la pression de l'urbanisation croissante. Il est par conséquent nécessaire de mieux protéger le sol et donc aussi le paysage (cf. Axe prioritaire 2). • Les mesures visant à stopper l'avancée de la forêt doivent être poursuivies et développées de manière ciblée dans les zones d'altitude et dans la région d'estivage. Il faut de même imaginer des initiatives appropriées pour préserver un paysage rural diversifié et attrayant. Il convient de trouver un bon équilibre entre conservation (p. ex. des pâturages boisés) et évolution dynamique du paysage. • Outre le paysage cultivé, l'eau et les énergies renouvelables sont d'importantes ressources de l'espace rural. Il convient d'étudier de nouvelles approches pour les valoriser (p. ex. partenariats ville-campagne). | <p>Agriculture, domaine politique</p> |

| Quoi | Comment | Qui |
|--|--|---|
| <p>Poursuivre une évolution structurelle socialement acceptable</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Poussée par le progrès technique, l'évolution structurelle va se poursuivre dans l'agriculture et dans les secteurs situés en aval. Aucun idéal ne sera pour autant défini en matière de structures. Les exploitations gérées à titre principal tout comme les exploitations gérées à titre accessoire ont leur fonction spécifique et leur raison d'être. Ce serait contre-productif et reviendrait à limiter la marge de manœuvre entrepreneuriale que l'Etat oriente l'évolution structurelle dans une direction déterminée. • Il convient d'encourager résolument de nouvelles formes d'entreprise ou de collaboration interentreprises (regroupements de terres affermées, remaniement parcellaire virtuel) ainsi que d'examiner les bases légales dans les domaines des paiements directs, des aides à l'investissement ou du droit foncier rural et du droit sur le bail à ferme agricole et de les adapter au besoin, de façon à ne pas entraver cette évolution. • A l'avenir aussi, l'adaptation structurelle devra être soutenue par des aides à l'investissement. Il faut viser à développer l'instrumentaire de façon à donner aux producteurs suisses les mêmes chances que leurs concurrents de l'UE. • Disposer d'infrastructures bien entretenues et opérationnelles constitue une condition sine qua non pour la mise à disposition des prestations agricoles d'intérêt public désirées (p. ex. réseau de chemins ou de drainages). Il s'agit par conséquent de promouvoir le maintien de la substance et le renouvellement des infrastructures. • Les adaptations de la politique agricole doivent être réalisées à un rythme qui laisse suffisamment de temps aux familles paysannes pour s'ajuster aux changements. Pour que cela se passe dans les meilleures conditions, il faut distinguer entre les instruments de promotion des prestations d'intérêt public et les instruments propres à assurer la compatibilité sociale. Afin de maîtriser les fluctuations croissantes des marchés, il faut étudier de nouvelles approches pour la stabilisation des revenus (cf. Axe prioritaire 1) • Les répercussions de l'ouverture des marchés doivent être atténuées par des mesures d'accompagnement appropriées et les moyens financiers nécessaires à cet effet doivent être mis à disposition. En tant que mesures d'accompagnement, il faut garder les instruments actuels et les compléter temporairement par de nouveaux (p. ex. paiements compensatoires, aides à la cessation de l'activité agricole pour les agriculteurs plus âgés). | <p>Filière agroalimentaire, domaine politique</p> |

| Quoi | Comment | Qui |
|-------------------------------------|---|--|
| Renforcer la diversification | <ul style="list-style-type: none"> • En raison du progrès technique et de l'évolution structurelle qui s'ensuit, les besoins en main-d'œuvre vont continuer de diminuer dans la production agricole traditionnelle. Il convient donc d'utiliser le potentiel de croissance existant dans les domaines du conditionnement, du stockage, de l'emballage et de la commercialisation, de même que dans le domaine de la diversification. L'agritourisme, les prestations sociales (p. ex. green care), la sylviculture, les prestations environnementales ou encore les prestations communales constituent les principaux domaines de diversification. • La production d'énergies renouvelables dans l'agriculture doit elle aussi être étendue. A cet égard, l'utilisation énergétique des déchets organiques ainsi que les énergies solaire et éolienne viennent au premier plan. La production d'énergies renouvelables ne doit cependant pas se faire au détriment de la production de denrées alimentaires (concurrence pour l'utilisation des surfaces). Cela permettra de réduire la dépendance aux énergies fossiles et d'apporter une contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (cf. Axe prioritaire 2). • Il convient de développer de nouvelles combinaisons d'activités lucratives et d'utiliser de manière accrue les possibilités offertes à l'agriculture par les technologies modernes de communication. | Filière agroalimentaire, domaine politique |

6.3.4 Axe prioritaire 4: Accroître l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire

| Quoi | Comment | Qui |
|--|---|--|
| <p>Consolider le système de connaissances agricoles</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Devenir plus innovant veut dire transformer de nouvelles idées en produits et réussir à les diffuser avec succès. A cet effet, il convient d'encourager les approches interdisciplinaires dans le domaine de la recherche et de créer de nouveaux liens entre les disciplines (p. ex. technologies de l'informations et de la communication (TIC) combinées avec la lutte contre les mauvaises herbes), d'encourager la création de nouvelles entreprises (spin-offs) et de mettre à disposition du capital-risque. • Il faut accroître l'échange des connaissances au sein du secteur agricole ainsi qu'entre les agriculteurs, le personnel de la vulgarisation et de la recherche. Les cercles de travail thématiques pour agriculteur ou le développement de la recherche systémique axée sur les problèmes (approches systémiques transdisciplinaires et innovatrices) sont des moyens envisageables. La pratique agricole doit être davantage intégrée à la recherche, p. ex dans le cadre de groupes d'accompagnement de la recherche ou au moyen de la recherche au niveau des exploitations. De son côté, le processus d'échanges de connaissances au niveau de la mise en pratique doit mieux intégrer les chercheurs. • L'enseignement, la formation et la vulgarisation doivent être axés sur le renforcement des capacités entrepreneuriales des agriculteurs en formation ou en activité. La formation et le perfectionnement ont pour but d'apporter un soutien aux agriculteurs et de les rendre capables de détecter les potentiels économiques et d'en tirer judicieusement parti. • Le système de connaissances agricoles doit être optimisé au moyen de mises en réseau et de coopérations. La formation et le perfectionnement doivent être consolidés aux échelons des EPF et des hautes écoles spécialisées. Il faut de plus utiliser activement les nouvelles possibilités de communication (e-learning [formation en ligne], Internet, et banques de données). Le système de connaissances agricoles de la Suisse doit être plus fortement intégré dans la société du savoir, européenne et mondiale. Les opportunités offertes dans l'espace de recherche européen doivent être mieux mises à profit par la participation à des réseaux de recherche européens et par l'élaboration de concepts et de programmes communs entre instituts de recherche. | <p>Recherche, formation, vulgarisation, filière agroalimentaire, domaine politique</p> |

| Quoi | Comment | Qui |
|--|---|--|
| Elargir la marge de manœuvre entrepreneuriale | <ul style="list-style-type: none"> • L'innovation et l'esprit d'entreprise dans la filière agroalimentaire doivent être rentables. A cet effet, il faut y aménager les conditions-cadre de façon à ce que l'esprit d'entreprise soit récompensé au lieu d'être sanctionné. Il convient d'éviter les restrictions entravant l'évolution des structures, par exemple dans le domaine des paiements directs ou des aides à l'investissement. • Les conjoints qui dirigent en commun une exploitation doivent pouvoir bénéficier l'un comme l'autre de toutes les mesures de promotion (les femmes doivent également être considérées comme propriétaires de l'exploitation). • De manière générale, les réglementations doivent se concentrer davantage sur les résultats et accorder aux acteurs davantage de liberté quant au choix de la méthode pour parvenir aux résultats souhaités. Cela permettra de remplacer les prescriptions actuelles. • La législation sur l'aménagement du territoire ne doit pas entraver inutilement l'évolution souhaitée vers une agriculture multifonctionnelle et plus diversifiée. • Le contrôle et l'inspection du respect des charges imposées par l'Etat et des exigences de droit privé en matière de labellisation doivent être coordonnés. Les nouvelles possibilités offertes par les instruments de la technologie de l'information doivent être utilisées de manière conséquente pour simplifier les procédures et processus. Globalement, la charge administrative des acteurs de la filière agroalimentaire doit être proportionnée. | Domaine politique |
| Renforcer la collaboration et la mise en réseau | <ul style="list-style-type: none"> • Une bonne collaboration entre les acteurs du marché et une confiance réciproque constituent un facteur primordial de succès. L'ensemble de la filière doit trouver des solutions qui seront soutenues par tous les acteurs concernés. Il convient de renforcer le dialogue et la collaboration au sein des interprofessions. La Confédération doit encourager ce processus par la médiation et le suivi. • L'agriculture doit se mettre davantage en réseau avec les partenaires stratégiquement importants de la chaîne de valeur ajoutée. La mise en réseau avec les consommateurs et consommatrices constitue un autre élément essentiel. Il convient de développer de nouvelles approches pour renforcer la relation producteur-consommateur (p. ex. coopératives). | Filière agroalimentaire, domaine politique |

| Quoi | Comment | Qui |
|---|---|--|
| Réduire la dépendance au soutien de l'Etat | <ul style="list-style-type: none"> Le secteur agricole continue de bénéficier d'un fort soutien par le biais de la protection douanière et des fonds fédéraux alloués à l'agriculture. Ces acteurs restent ainsi très dépendants des décisions des acteurs politiques. La filière agroalimentaire devenant de plus en plus compétitive (cf. Axe prioritaire 1) et les instruments politiques étant toujours mieux ciblés sur les objectifs («targeting»), le soutien de l'Etat à l'agriculture peut être réduit progressivement à un rythme socialement supportable, avec pour conséquence une diminution de sa dépendance. Ce résultat sera obtenu par une réduction des droits de douanes. | Domaine politique, filière agroalimentaire |

6.4 Stratégie en cas d'évolution s'écartant des conditions-cadre

Au cas où les conditions-cadre n'évolueraient pas en fonction du scénario considéré comme probable (scénario 2), il faudrait en tenir compte et adapter la stratégie en conséquence. Les principales différences sont exposées ci-après.

6.4.1 Adaptation de la stratégie en cas de scénario «Croissance continue» (Scénario 1)

Les aspects relatifs à la sécurité telle, entre autres, l'atténuation des fluctuations du marché perdent de l'importance en cas de scénario 1, alors que les éléments visant à améliorer la compétitivité (leadership en matière de qualité et réduction des coûts) en gagneront en raison de l'accroissement de la compétitivité sur des marchés plus ouverts et de la baisse des prix. Les exigences en matière d'environnement et d'écologie gagneront en importance au sein de la société. La contribution de la filière agroalimentaire au développement économique de l'espace rural va en perdre. La préservation et la promotion d'un paysage rural attractif deviennent, par contre, une préoccupation majeure. Dans ce contexte, l'aspect social revêt également plus d'importance vu que les revenus augmentent plus vite dans les autres secteurs de l'économie et que les prix reculent sensiblement en raison de l'ouverture des marchés et du niveau bas des prix au niveau international.

6.4.2 Adaptation de la stratégie en cas de scénario «Instabilité permanente» (Scénario 3)

Dans le scénario 3, les aspects tels que la maximisation de la production indigène et la stabilisation du marché prennent une importance majeure. L'hypothèse des prix élevés permet de renoncer à l'introduction de nouvelles incitations à la production. Afin d'assurer un développement durable du point de vue écologique même en cas d'augmentation de la production, il convient de renforcer les efforts visant à accroître l'efficacité dans l'utilisation des ressources et de l'énergie. La nécessité de disposer de sols fertiles va s'accroître. En revanche, les objectifs relatifs à la réduction des émissions polluantes provenant de l'agriculture ne seront plus aussi ambitieux. Il en ira de même en matière de bien-être animal et de qualité du paysage. La filière agroalimentaire accroît son poids économique, sans intervention spécifique de l'Etat. La disponibilité à soutenir l'agriculture baissera de façon générale, étant donné que le pouvoir d'achat diminuera et qu'il y aura moins de fonds fédéraux à disposition.

Encadré 4: Ouverture du marché et libre-échange agricole avec l'UE

Les trois scénarios partent d'hypothèses différentes en ce qui concerne l'ouverture du marché. Le scénario 1 se base sur une intensification de la collaboration internationale et sur la conclusion du Cycle de Doha. Le scénario 2 part de l'hypothèse qu'il deviendra plus difficile de conclure des accords multilatéraux dans un monde toujours plus multipolaire, mais que l'on assistera à la conclusion du cycle de Doha d'ici 2025, quoique avec un certain retard. Dans le scénario 3, la cohésion internationale s'effrite et on assiste à un gel de la libéralisation. Comment se présenterait un accord de libre-échange avec l'UE (ALEA) dans cette hypothèse?

- Scénario 1: La conclusion d'un ALEA pourrait ouvrir de nouveaux marchés à la Suisse dans l'espace européen. Un ALEA serait donc la réponse à la suppression de la protection douanière suite à la conclusion du Cycle de Doha et à la suppression d'accords de libre-échange bilatéraux qui entraînent des pertes de parts de marché sans améliorer de façon décisive l'accès au marché pour les exportations suisses en direction de l'UE et de pays tiers. Compte tenu d'une situation économique dynamique, le financement de mesures d'accompagnement transitoires serait relativement aisé.
- Scénario 2: En raison de la montée des prix sur les marchés internationaux, les prix en Suisse baisseraient moins fortement. Un ALEA constituerait le prolongement cohérent de la politique actuelle d'ouverture des marchés et de réduction du soutien au marché ayant un effet de distorsion et serait en même temps un instrument clé d'amélioration de l'accès au marché de l'UE pour les produits suisses (suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce). Selon la durée des délais transitoires, le besoin de mesures d'accompagnement pourrait être nettement plus faible, désamorçant ainsi l'éventuel conflit d'intérêts avec des finances fédérales en diminution.
- Scénario 3: Dans ce cas aussi, un ALEA serait la solution appropriée. Dans ce scénario, l'argument de l'accès au marché passe cependant à l'arrière-plan. En période de grande instabilité, il devient plus important d'assurer un approvisionnement continu en denrées alimentaires. Le maintien des taxes douanières est difficilement justifiable, lorsque le pouvoir d'achat des consommateurs et consommatrices ne cesse de baisser. De surcroît, les taxes douanières entravent l'accès aux denrées alimentaires sur le marché UE particulièrement important pour l'approvisionnement du pays. Les prix grimant également sur le marché international, la suppression des droits de douanes sur les produits en provenance de l'UE n'aurait que peu de répercussions sur les prix en Suisse. En cas de recul de branches de production d'importance stratégique, on pourrait faire jouer, au moins à court terme, les clauses de sauvegarde de l'accord ou apporter des correctifs par le biais des paiements directs.

7 Suite des travaux

Ce document sera dans un premier temps discuté avec les milieux concernés. Les résultats du débat sur la stratégie à long terme seront pris en compte au moment de la préparation de la prochaine étape de réforme de la politique agricole portant sur les années 2014 à 2017. Il est prévu de mettre le projet de Politique agricole 2014-2017 en consultation au cours du premier semestre 2011. Ce projet présentera les éléments de la stratégie à long terme à réaliser dès la période 2014-2017 et les modalités de mise en œuvre.

Liste des abréviations

| | |
|-----------------|--|
| ALEA | Accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire |
| ch. | Chiffre |
| Cst. | Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 1 3), Modification du 9 octobre 1998 |
| CO ₂ | Dioxyde de carbone |
| EPFZ | École polytechnique fédérale de Zurich |
| etc. | et cetera |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the Unites Nations (Organisation des Na- tions Unies pour l'alimentation et l'agriculture) |
| IMF | International Monetary Fund (Fonds monétaire international) |
| OCDE | Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation de coo- pération et de développement économiques) |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| p. ex. | Par exemple |
| PA | Politique agricole |
| PER | Prestations écologiques requises |
| PI | Production intégrée |
| SDA | Plan sectoriel des surfaces d'assolement |
| SRPA | Sorties régulières en plein air |
| SST | Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux |
| UE | Union européenne |
| USA | Etats-Unis d'Amérique |