

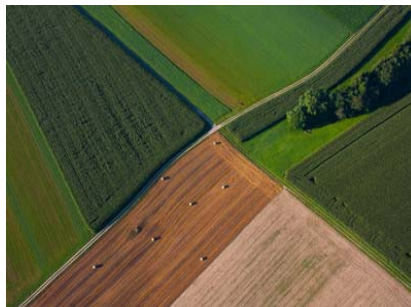


Août 2010

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

Condensé



Objectif du papier de discussion

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.

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 l'agriculture et la filière alimentaire à l'horizon 2025, ce qui permettra de développer une vision pour la filière agroalimentaire. Une fois ces éléments développés, il est possible de définir les mesures nécessaires et de présenter une stratégie qui permet de répondre aux futurs défis.

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.

Le tableau ci-dessous présente la progression de la réalisation des objectifs, par domaine.

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
	Efficience 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

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 dans les années 90 et dans les premières années du nouveau millénaire;
- le deuxième, « **pénurie maîtrisable** », part de l'hypothèse que les situations de crise vont s'intensifier, 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

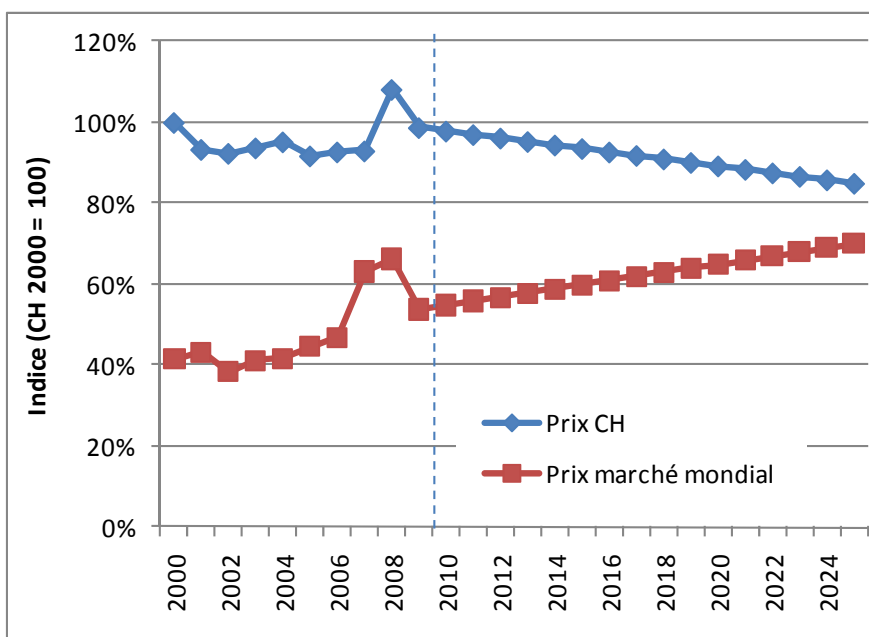
des conditions-cadre. Les conditions-cadre ci-dessous permettent de caractériser le scénario « pénurie maîtrisable ».

Conditions-cadre:	Scénario « Pénurie maîtrisable »
Principaux facteurs d'influence	
Evolution démographique	La croissance est légèrement ralentie
Croissance économique	L'économie mondiale enregistre une faible croissance
Changement climatique et catastrophes naturelles	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 baisse ; les prix ainsi que la volatilité augmentent
Progrès technique	Le progrès technique contribue modérément à surmonter la pénurie de ressources
Rapport de forces politique mondial	Evolution vers un monde multipolaire
Autres facteurs internationaux généraux	
Faim dans le monde	Augmentation des victimes de la famine
Conflits et troubles sociaux	Augmentation des conflits et des troubles sociaux
Migration	Augmentation du nombre de réfugiés
Coopération internationale et libéralisation du commerce mondial	Coopération renforcée par des traités multilatéraux (conclusion probable du cycle de Doha) et davantage d'alliances stratégiques
Facteurs spécifiques à l'agriculture	
Sécurité alimentaire	Exigences stables
Charges environnementales du fait de la production	Les impacts restent les mêmes
Production alimentaire	La production augmente plus lentement que jusqu'à présent
Prix des produits alimentaires et volatilité	Les prix augmentent et la volatilité s'accroît
Tendance en matière de consommation	La consommation hors ménage et les produits semi-finis augmentent
Structure de la transformation et du commerce	Le processus de concentration dans les secteurs de la transformation et du commerce ralentit
Niveau de soutien de la politique agricole de l'UE	Le niveau de soutien de la politique UE baisse
Facteurs nationaux	
Politique sociale	La demande d'aide sociale et de moyens financiers augmente
Marché du travail	Le chômage augmente légèrement
Développement du territoire et évolution de l'urbanisation	Extension plus lente de l'habitat
Finances fédérales et dettes publiques	L'endettement de l'Etat reste stable
Pouvoir d'achat des consommateurs et consommatrices	Le pouvoir d'achat reste le même

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. Dans le scénario « pénurie maîtrisable » 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. Le graphique ci-dessous décrit de manière schématique l'évolution de la relation entre les prix. Elle se base sur les principales tendances et ne reproduit pas les éventuelles volatilités des prix.



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.

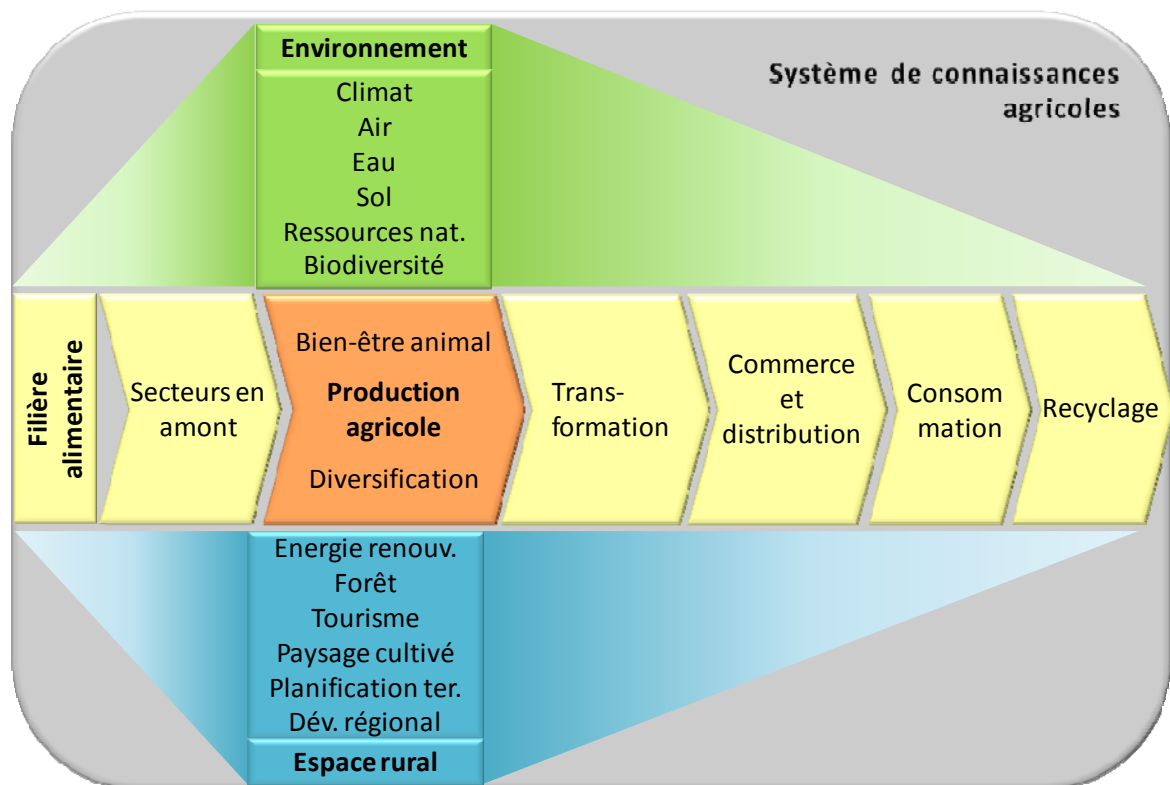
- L'agriculture suisse et ses partenaires de la chaîne de transformation et de distribution des produits sont compétitifs sur le marché. En s'orientant de manière cohérente sur la qualité, ils réussissent à compenser le désavantage des coûts élevés par rapport à leurs concurrents étrangers et à garder 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 être focalisée 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, sylviculture, tourisme, aménagement du territoire, développement régional) et le système de connaissances agricoles. La figure ci-dessous remet schématiquement l'agriculture dans son contexte global.

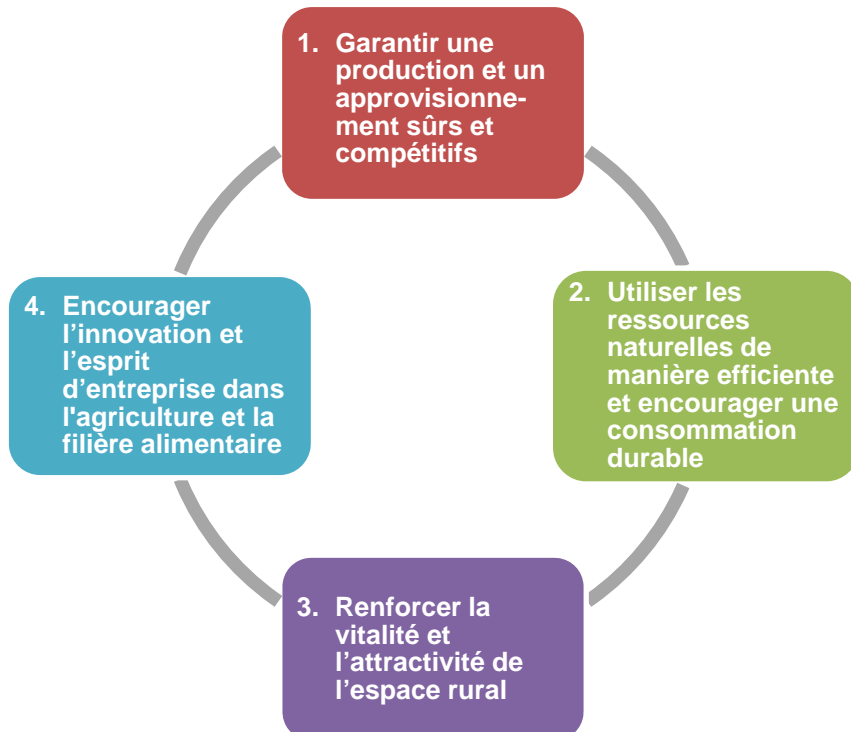


Stratégie – optimisation et extension

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 prêté 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.

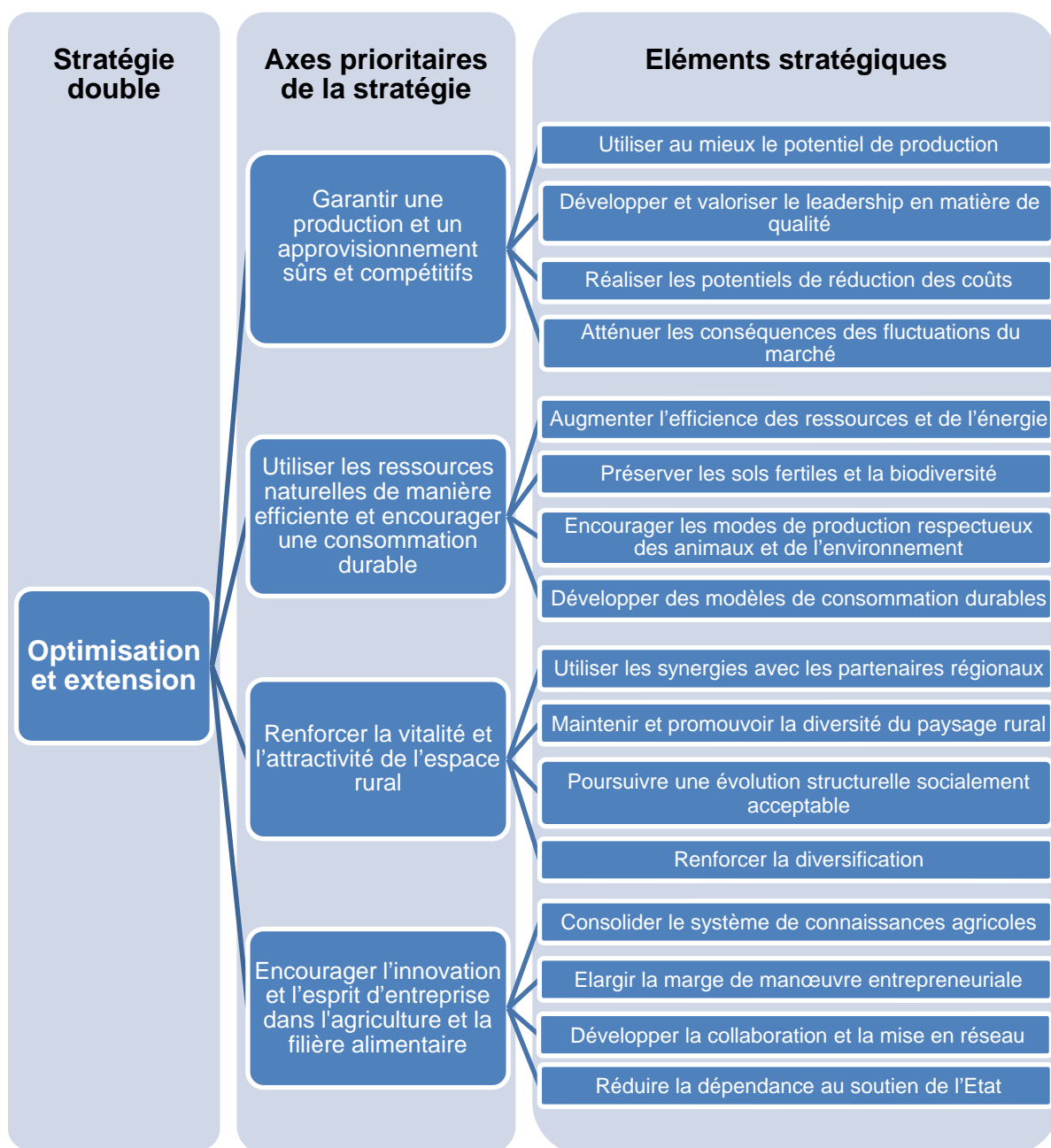
3. Renforcer la vitalité et l'attractivité de l'espace rural

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.

Le graphique ci-dessous donne un aperçu de la stratégie qui se décline en 4 axes prioritaires et des éléments stratégiques y afférents.



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.