



Dossier de presse

Date 29 octobre 2014
Embargo

Le Conseil fédéral concrétise les perspectives de la politique agricole après 2017

Lors de la séance du 29 octobre 2014, le Conseil fédéral a débattu pour la première fois de l'avenir de la politique agricole après 2017 pour définir quatre grands axes : les ventes sur le marché, la production et l'utilisation durables des ressources ainsi que le développement de l'esprit d'entreprise des exploitations. Il est prévu d'opposer à l'initiative pour la sécurité alimentaire lancée par l'Union suisse des paysans un contre-projet direct qui propose d'inscrire dans un sens large la sécurité alimentaire dans la Constitution. Le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de préparer une consultation sur ces deux objets pour le premier semestre 2015.

La Politique agricole 2014-2017 est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014¹. Les enveloppes financières adoptées par le Parlement pour l'agriculture seront valables jusqu'à fin 2017. Lors de la séance du 22 octobre 2014, le Conseil fédéral a procédé à une interprétation des positions sur les actuels dossiers relevant de la politique agricole. Il a mené un débat sur les perspectives de développement de l'agriculture et de la filière agroalimentaire suisses, sur l'orientation de la politique agricole 2018-2021 ainsi que sur les enveloppes financières agricoles entre 2018 et 2021 (cf. ch. 2). Il a en outre pris une décision de principe après avoir étudié l'initiative pour la sécurité alimentaire déposée le 8 juillet 2014 (cf. ch. 3).

1 Les conditions-cadre et défis de demain

La demande en denrées alimentaires doublera vraisemblablement à l'échelle mondiale d'ici à 2050. Cette tendance, qui s'explique par la croissance démographique et l'augmentation du bien-être, entraînera sans doute, notamment dans les pays émergents, une hausse de la consommation moyenne de calories et une consommation accrue de viande et de produits laitiers, sans oublier l'accroissement de la pression exercée sur les ressources naturelles qui risque d'en découler. La réduction du gaspillage alimentaire et le développement de modèles

¹ <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/01684/index.html?lang=fr>

de consommation durables sont des éléments essentiels pour le ralentissement de la demande et de l'exploitation des ressources par le secteur alimentaire.

Accroître l'offre au même rythme que la demande représente un défi de taille. La hausse des prix de l'énergie et des matières premières induira un renchérissement des moyens de production agricoles, tels que le carburant, les engrais ou les produits phytosanitaires. Le sol disponible pour la production de denrées alimentaires continue à subir des pressions dues à l'urbanisation, à la dégradation des sols et à l'augmentation de la production de matières premières renouvelables à des fins énergétiques.

Les défis mondiaux sont d'une manière générale également importants au plan national pour l'agriculture et la filière alimentaire. Mais les priorités diffèrent toutefois. L'approvisionnement de la population en denrées alimentaires est en principe assuré à moyen terme par la production indigène et les importations. La production agricole est relativement intensive en Suisse par rapport aux autres pays, et les ressources naturelles du pays subissent en partie une forte pression. Il faut donc, au moins à production égale, réduire l'impact sur l'environnement pour pouvoir garantir la contribution de l'agriculture à la sécurité alimentaire sur le long terme. L'objectif visé consiste en une production agricole compétitive qui soit adaptée à la capacité des écosystèmes et au site, mais qui puisse aussi exploiter de la façon la plus optimale possible le potentiel de production naturel. Il y a lieu, dans la production végétale, d'optimiser l'utilisation des engrais de ferme et des engrais chimiques ainsi que d'autres substances auxiliaires aux plans du rendement et des effets secondaires externes indésirables. Les herbages permanents doivent être exploités de sorte que le lait et la viande puissent être produits avec un apport en fourrage le plus faible possible. Il faut en outre réduire la dépendance de l'agriculture suisse par rapport aux matières premières non renouvelables (énergie fossile, phosphore, etc.) par des mesures appropriées, comme l'accroissement de l'efficacité et la fermeture de cycles.

Indispensables à toute production agricole, les terres agricoles cultivables sont aujourd'hui déjà rares en raison de la très forte densité de la population en Suisse et continueront à subir des pressions dues à la croissance démographique et au développement économique. C'est pourquoi l'un des principaux défis de demain consistera à conserver la superficie et la qualité des sols utilisables à des fins agricoles.

La hausse prévue des prix mondiaux pourrait faciliter le rapprochement du marché agricole suisse des marchés internationaux, même s'il fallait alors s'attendre à d'assez importantes fluctuations des prix parce que la situation des marchés internationaux aurait des répercussions plus importantes sur les marchés nationaux.

2 Evolution future de la politique agricole après 2017

2.1 Axes prioritaires ouvrant des perspectives

Le Conseil fédéral a défini dans le message sur la Politique agricole 2014-2017 une stratégie sur le long terme pour la période allant jusqu'à 2025. Il s'agit d'une vision de l'agriculture et de la filière alimentaire, intitulée « Réussite avec durabilité », qui recouvre trois domaines, à savoir les marchés, les ressources et l'entreprise². Le Conseil fédéral a concrétisé les objectifs de ces domaines dans l'optique des conditions-cadre et des défis futurs, et a défini les

² FF 2012 1857, pp. 1928-1931

axes prioritaires ouvrant des perspectives pour l'agriculture et la filière alimentaire pour les années postérieures à 2017 :

Dynamisme des ventes sur les marchés

- L'agriculture et la filière agroalimentaire, qui sont indissociables d'une économie ouverte, augmentent la valeur ajoutée sur les marchés en pleine expansion en Suisse et dans le secteur de l'exportation, mais aussi sur des marchés agroalimentaires de plus en plus interdépendants à l'échelle internationale.
- L'agriculture génère des revenus commerciaux assez élevés à partir des potentiels offerts par les marchés. Les paiements directs conservent leur caractère subsidiaire et restent expressément liés aux performances.

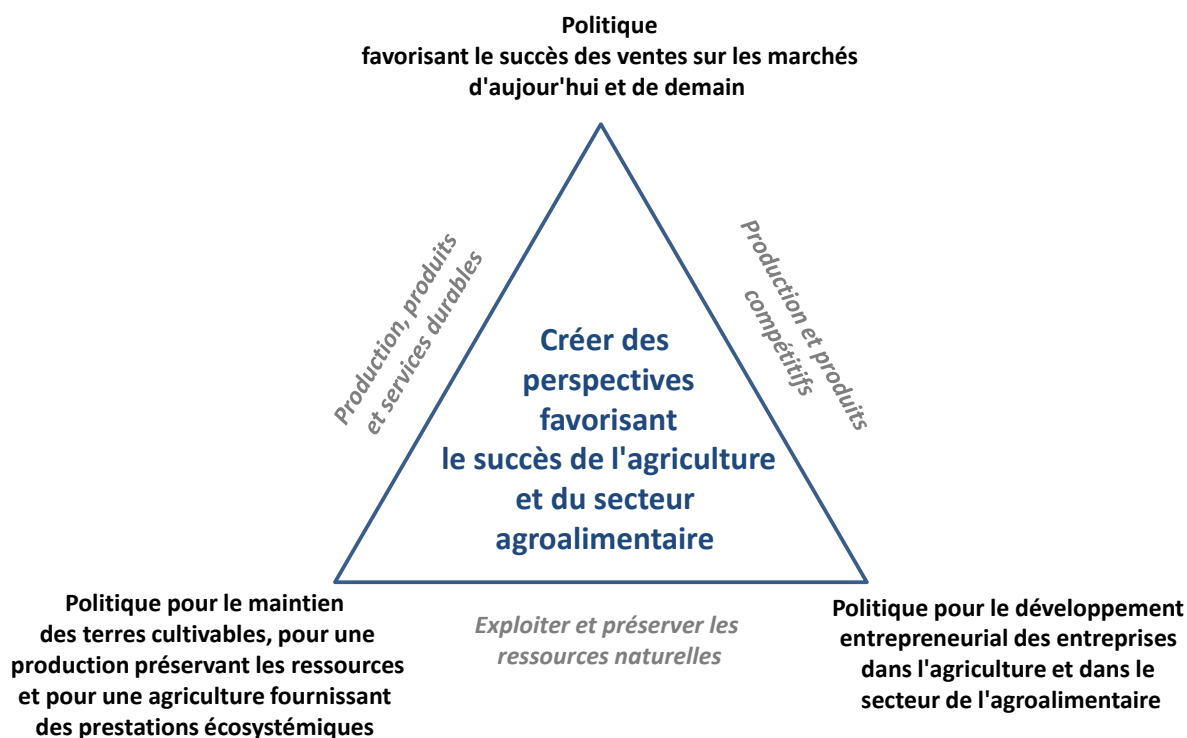
Utilisation des ressources et production durables

- L'agriculture diminue régulièrement les effets sur l'environnement notamment en améliorant l'efficacité des ressources et en fixant des objectifs intermédiaires ambitieux. Elle contribue ainsi également à la compétitivité et à l'attractivité des produits suisses.
- L'agriculture fournit des prestations écosystémiques sur la surface agricole utile en étroite corrélation avec la production de denrées alimentaires.

Développement entrepreneurial des exploitations.

- L'agriculture suisse comprend différents types d'exploitations, qui adaptent leur offre au marché et aux prestations écosystémiques souhaitées par la société.
- Par leurs excellentes connaissances en matière de production, d'environnement, du marché et de l'entrepreneuriat, les agriculteurs pourront s'appuyer sur des bases solides pour relever les défis du futur.

Graphique 1 : Axes prioritaires ouvrant des perspectives pour l'agriculture et la filière agroalimentaire



Il est nécessaire de développer sur la base de la politique agricole actuelle des conditions-cadre propices à un développement selon les axes prioritaires précités. Pour ce faire, il est prévu de procéder en deux étapes :

- *Politique agricole 2018-2021 : optimisation de la politique agricole*
- *Politique agricole 2022-2025 : poursuite cohérente du développement de la politique agricole*

Il convient de suivre résolument la voie choisie dans la politique agricole 2018-2021, étant donné que le système des paiements directs nouvellement créé et les nouveaux instruments d'aide à l'innovation en matière de qualité et de durabilité mettront un certain temps à déployer leurs effets. Une durée de huit ans a été prévue pour les contributions de transition en ce qui concerne les paiements directs. La consultation sur la période budgétaire 2018-2021 est prévue pour le premier semestre 2015. Les réactions des gens sur le terrain ont pu être recueillies jusqu'ici, mais les données empiriques permettant de mesurer l'impact de la Politique agricole 2014-2017 en fonction des objectifs sont encore insuffisantes. Les premiers résultats fiables devraient pouvoir être connues au plus tôt en 2016, et il ne sera possible de disposer de solides évaluations sur les instruments que plus tard encore. Il est prévu de procéder à un rééquilibrage flexible d'ici là. Il s'agira donc d'optimiser les instruments existants à l'échelon des ordonnances entre 2018 et 2021.

2.2 Enveloppes financières agricoles pour 2018-2021

La prochaine période ordinaire de quatre ans pour les enveloppes financières agricoles s'étendra de 2018 à 2021. Il faut que le message correspondant soit adopté par le Conseil fédéral d'ici à 2015 pour que ces enveloppes financières puissent être approuvées par le Parlement dans les délais. Comme il est prévu de maintenir les mesures de la Politique agricole 2014-2017 pendant quatre autres années, le montant des moyens financiers devraient être du même ordre que dans l'actuelle planification financière, autrement dit correspondre aux enveloppes financières 2014-2017. Le Conseil fédéral soumettra une proposition concrète quant au montant effectif des enveloppes financières agricoles 2018-2021 dans le cadre du dossier de consultation. Ce faisant, il tiendra aussi compte de son évaluation de la situation budgétaire prévue pour janvier 2015 et les décisions du Parlement sur le budget 2015.

3 Traitement de l'initiative pour la sécurité alimentaire

L'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » a été déposée le 8 juillet 2014 avec un total de 147 812 signatures valables. Cette initiative vise le renforcement de l'approvisionnement en denrées alimentaires par une production indigène variée et durable.

Les requêtes formulées dans l'initiative pour la sécurité alimentaire sont inscrites d'une manière générale dans la base constitutionnelle actuellement en vigueur, à l'exception de la définition explicite de la notion de sécurité alimentaire. Mais l'adoption de l'initiative pourrait induire une mauvaise définition des priorités pour le développement de la politique agricole. Par ailleurs, l'initiative, comme l'indique son titre, se concentre uniquement sur la production agricole indigène.

3.1 La notion de sécurité alimentaire dans le contexte suisse

Le FAO donne une large définition de la sécurité alimentaire. Selon cette définition, la sécurité alimentaire est donnée lorsque les êtres humains ont, en tout temps, accès à une alimen-

tation suffisante et équilibrée leur permettant de mener une vie active et d'être en bonne santé. Il en découle les quatre conditions suivantes pour la sécurité alimentaire :

- **Offre**

L'offre se rapporte à l'offre et recouvre la production de denrées alimentaires, la transformation et le commerce.

- **Accessibilité**

L'accessibilité se réfère à la demande et à la possibilité des consommateurs d'obtenir ou d'acheter les denrées alimentaires.

- **Utilisation**

L'utilisation comprend des aspects, tels que la sécurité des denrées alimentaires ou la composition nutritionnelle de l'alimentation.

- **Stabilité**

La stabilité se réfère à la dimension temporelle ; la sécurité alimentaire suppose que les trois premières conditions sont systématiquement remplies.

La sécurité alimentaire est d'une manière générale garantie aujourd'hui en Suisse : les denrées alimentaires sont toujours disponibles en quantité suffisante, le niveau de sécurité alimentaire est très élevé et le pouvoir d'achat des consommateurs est suffisant pour l'achat effectif de ces denrées.

En ce qui concerne l'offre disponible, il convient de rappeler que la Suisse est un importateur net de denrées alimentaires. La part des calories alimentaires produites dans le pays a représenté au cours des cent dernières années, 50 à 70 % de la consommation³. Le taux brut d'auto-approvisionnement est aujourd'hui d'environ 60 %. L'approvisionnement suffisant est assuré par la production de denrées alimentaires dans le pays mais aussi par les importations, qui ne sont cependant pas expressément couvertes par les dispositions constitutionnelles en vigueur et qui sont aussi exclues de l'initiative de l'USP. La contribution des secteurs en aval n'est pas non plus explicitement citée dans la base constitutionnelle actuelle, et ce, bien que tous les acteurs de la chaîne de création de valeur soient indispensables à la garantie d'une offre suffisante en denrées alimentaires.

Pour être crédible, la notion de sécurité alimentaire devrait alors comporter les éléments suivants :

1. Une production agricole adaptée au site et utilisant de façon optimale le potentiel de production naturel.
2. Une agriculture et une filière agroalimentaire performantes, capables d'imposer leurs produits sur le marché et de générer une valeur ajoutée.
3. Des importations de denrées alimentaires durables, issues d'un éventail de pays triés sur le volet.

Les problèmes de portée mondiale, tels la raréfaction des ressources et le changement climatique vont s'intensifier à long terme. La Suisse devra par conséquent accentuer son engagement en matière de sécurité alimentaire. Il s'impose donc d'adopter une approche globale.

³ Cf. avis du Conseil fédéral sur la motion Schibli (06.3880)

3.2 Contre-projet direct

Le Conseil fédéral a exprimé sa volonté d'opposer un contre-projet direct à l'initiative pour la sécurité alimentaire, et a confié au DEFR l'élaboration d'un message dans ce sens. Un contre-projet direct doit permettre de reprendre le thème central de l'initiative, soit la sécurité alimentaire, pour l'inscrire dans la Constitution. La Confédération sera chargée de prendre des mesures propres à renforcer la capacité entrepreneuriale individuelle dans les secteurs agricole et agroalimentaire, à garantir les bases de la production agricole, à favoriser une production de denrées alimentaires localement adaptée et utilisant les ressources naturelles de manière efficiente et à soutenir la sécurité alimentaire mondiale dans le but d'assurer à long terme l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Le Conseil fédéral montre ainsi qu'il s'inspire d'une vaste notion de sécurité alimentaire qui place la contribution de la production indigène de denrées alimentaires dans un contexte plus large.

Le texte de l'initiative, qui se réfère unilatéralement à la production indigène, doit être complété en y ajoutant des aspects tels que la capacité des écosystèmes, le potentiel entrepreneurial individuel et la chaîne de création de valeur ainsi que l'importation de produits alimentaires. L'accent sera mis à cet égard, non pas sur la protection contre des problèmes d'approvisionnement de courte durée (cf. art. 102 Cst.), mais au contraire sur la garantie à long terme de la sécurité alimentaire, qui est considérée au sens large et conformément à la définition internationale. Pour résumer : le contre-projet direct vise d'une part à renforcer à long terme la contribution de la production indigène à la sécurité alimentaire (sur la base de l'art. 104 Cst.) et, d'autre part, à avoir un effet dans le contexte international.

Le contre-projet direct prévu par le Conseil fédéral peut, d'une part, permettre de tenir dûment compte d'importants aspects de la sécurité alimentaire, et, d'autre part, d'ancrer à l'échelon de l'ordonnance une notion équilibrée de sécurité alimentaire orientée vers l'avenir.

Renseignements : Jürg Jordi, responsable du secteur Communication
+41 58 462 81 28, juerg.jordi@blw.admin.ch

Département responsable : Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR