



Note de l'OFAG à l'attention de la CER-E du 4 mai 2026 concernant

25.305 Initiative cantonale Berne

Simplification de l'obligation de communiquer concernant les éléments fertilisants et les produits phytosanitaires (Digiflux)

25.451 Initiative parlementaire Stark

Saisie des données agricoles. Empêcher toute bureaucratie supplémentaire

26.xxxx Motion de la CER-E (conformément à la proposition n° 001 figurant à l'annexe 1)

Supprimer l'obligation de communiquer concernant les livraisons d'éléments fertilisants

1. Contexte

Le 24 mars 2026, la CER-E a discuté de l'initiative cantonale BE 25.305 (« Simplification de l'obligation de communiquer concernant les éléments fertilisants et les produits phytosanitaires (Digiflux) »), de l'initiative parlementaire 25.451 Stark (« Saisie des données agricoles. Empêcher toute bureaucratie supplémentaire ») ainsi que la proposition n° 001 (annexe 1) visant à déposer une motion de commission (26.xxx « Supprimer l'obligation de communiquer concernant les livraisons d'éléments fertilisants »). Elle a chargé l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) de rédiger, pour la séance de la CER-E du 4 mai 2026, une note présentant les allègements et simplifications déjà mis en œuvre dans digiFLUX en faveur des exploitations agricoles. En outre, l'OFAG doit indiquer comment le Conseil fédéral entend répondre à travers le train d'ordonnances agricoles 2026 (TO26) aux souhaits de la branche, qui demande que plus de mesures soient facultatives. Enfin, il convient d'examiner s'il existe d'autres possibilités de compromis pour tenir compte des critiques formulées par les fournisseurs d'éléments fertilisants à l'encontre de digiFLUX.

La CER-E a déjà été informée le 23 octobre 2025, par une note d'information détaillée, des initiatives cantonales de SG (24.323) et de BE (25.305), de l'initiative parlementaire Stark (25.451) et de la mise en œuvre de la motion Kolly (24.3078) modifiée (cf. annexe 2). La présente note s'inscrit dans la continuité de celle-ci et donne un aperçu de l'état actuel d'avancement de digiFLUX et de la mise en œuvre de la motion Kolly (24.3078) modifiée au niveau de l'ordonnance. Elle expose en outre les conséquences d'une adoption de l'initiative cantonale de Berne (25.305) et de l'initiative parlementaire Stark (25.451), ainsi que d'une éventuelle motion de la commission allant dans le sens de la proposition n° 001 (annexe 1). Elle aborde en particulier la demande de suppression de l'obligation de communiquer concernant les éléments fertilisants, ses possibles répercussions et la possibilité de compromis en faveur des fournisseurs d'éléments fertilisants.

2. État actuel de digiFLUX

Bases légales

Avec la plateforme d'information digiFLUX, le Conseil fédéral met en œuvre un mandat du Parlement. Les bases légales sont constituées par les décisions législatives relatives à l'initiative parlementaire 19.475, à savoir l'ancrage des obligations de déclaration concernant les produits phytosanitaires (PPh) et les éléments fertilisants, et le système d'information sur l'utilisation des PPh (art. 164a, 164b et

165^{bis} LAgr), le système d'information centralisé existant sur les transferts d'éléments fertilisants (art. 165^f LAgr) ainsi que les simplifications apportées au niveau de l'ordonnance par la motion Kolly 24.3078 modifiée (train d'ordonnances agricoles 2026). Le train d'ordonnances agricoles 2026 est actuellement en consultation. La mise en œuvre des bases légales s'appuie sur un avis juridique de la Prof. Dr Nadja Braun Binder daté du 2 novembre 2024¹.

État d'avancement actuel de digiFLUX

Avec digiFLUX, la Confédération met à disposition une solution logicielle gratuite et en ligne que les utilisateurs peuvent utiliser pour remplir l'obligation légale de déclaration concernant les produits phytosanitaires et les éléments fertilisants. La plateforme numérique a été développée en collaboration avec la branche, les milieux agricoles et les cantons. DigiFLUX est en ligne depuis le 1^{er} juillet 2025. Les utilisateurs peuvent enregistrer leur exploitation et saisir volontairement leurs livraisons et leurs produits. La mise en service le 15 janvier 2026 a marqué le lancement réussi de la phase pionnière pour le commerce. Le logiciel a été conçu pour être convivial et dispose de toutes les fonctionnalités nécessaires à la saisie des livraisons de produits phytosanitaires, d'engrais et d'aliments concentrés. Le système fonctionne de manière fiable. La mise en œuvre avance comme prévu : le projet sera achevé plus tôt que prévu, d'ici fin 2026. Une fois le projet terminé, digiFLUX entrera en service en 2027 et sera ainsi disponible à temps pour la mise en œuvre des obligations de déclaration, à partir de janvier 2027.

Manque d'adhésion et de participation du commerce

Au cours de la phase pionnière destinée au commerce, les entreprises peuvent s'enregistrer, saisir volontairement leurs livraisons et leurs produits et attribuer des autorisations à leurs collaborateurs. L'objectif de la phase pionnière est d'acquérir de l'expérience dans l'utilisation de digiFLUX et, sur cette base, de procéder à des ajustements si nécessaire. Depuis le lancement de la phase pilote à la mi-janvier, très peu de commerçants se sont enregistrés. Le commerce n'utilise de facto pas la phase pionnière. La non-participation est justifiée par le fait que des interventions politiques concernant digiFLUX sont encore en suspens au Parlement. La résistance politique provient notamment des régions à fort cheptel, comme le montre l'origine des initiatives cantonales et des motions déposées.

Mise en œuvre des recommandations du CDF

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné digiFLUX au printemps 2025, à un moment où le logiciel n'était pas encore opérationnel. Les critiques du CDF portaient sur l'organisation du projet et la documentation, et non sur les fonctionnalités. L'OFAG s'est appuyé sur le rapport du CDF pour optimiser le projet. Les recommandations du CDF ont déjà été mises en œuvre (voir tableau) :

Recommandation du CDF	Mise en œuvre
1. Élaborer un concept d'utilisation des données	Le concept a été élaboré et validé.
2. N'introduire digiFLUX qu'après une phase pilote réussie	Deux projets pilotes sont terminés et l'introduction progressive avec des phases pionnières a eu lieu.
3. Élaborer une planification détaillée des activités	Une planification détaillée de la mise en œuvre et des ressources est disponible.
4. Garantir la documentation, l'assurance qualité et les réceptions	Les documentations sont prises en compte sous forme de lots de travail contraignants. L'assurance qualité, les tests et les réceptions sont définis et sont effectués de manière systématique.

¹ www.digiFLUX.info -> Accueil -> Actualités

5. Garantir les adaptations organisationnelles et les ressources	Les rôles, les responsabilités et les délimitations ont été précisés. Les besoins supplémentaires en ressources ont été examinés et les ressources nécessaires ont été mises à disposition.
6. Contrôle financier et gestion des ressources uniformes, gestion des contrats	Le contrôle des finances et des ressources ainsi que la gestion des contrats ont été réglementés au niveau organisationnel. Le degré de mise en œuvre des prestations contractuelles est suivi à l'aide de jalons, de certificats de réception et de rapports périodiques.
7. Signaler les risques critiques à un stade précoce	Un registre des risques avec suivi des mesures a été mis en place. Les risques critiques sont signalés à un stade précoce ; l'efficacité des mesures est suivie de manière ciblée.

3. Intégration des pertes d'éléments fertilisants dans l'initiative parlementaire 19.475

Lors de la séance de la CER-E du 24 mars 2026, la question a été posée de savoir pourquoi les pertes d'éléments fertilisants font partie de l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire les risques liés à l'utilisation de pesticides ». Les explications suivantes visent à clarifier cette question.

Le Parlement a adopté l'initiative parlementaire 19.475 en tant que contre-projet non officiel aux initiatives sur l'eau potable et les pesticides. Outre les produits phytosanitaires, l'initiative sur l'eau potable traitait également des apports d'éléments fertilisants dans l'eau potable et les cours d'eau. Le Parlement a intégré la trajectoire de réduction des pertes d'éléments fertilisants et l'obligation de déclarer les engrais, les engrais de ferme / de recyclage et les aliments concentrés dans la loi fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides (FF **2021** 665). L'intégration des éléments fertilisants dans l'initiative parlementaire 19.475 est intervenue après la suspension de la politique agricole à partir de 2022 (PA22+), afin de répondre à l'une des revendications de l'initiative sur l'eau potable. Le Parlement a donc décidé de présenter au peuple, en tant que contre-projet non officiel aux initiatives, une solution globale qui aborde à la fois les risques liés aux produits phytosanitaires et les excédents d'éléments fertilisants. L'obligation de communiquer les livraisons d'éléments fertilisants décidée par le Parlement a constitué un élément clé pour instaurer la transparence. Le Parlement tenait également à montrer, en instaurant la transparence sur les transferts d'éléments fertilisants, que la cause des pertes d'éléments fertilisants ne réside pas uniquement dans l'agriculture, mais que la problématique des éléments fertilisants doit être abordée de manière plus large. Cette approche globale de la contre-proposition non officielle a contribué au rejet par le peuple des initiatives sur l'eau potable et les pesticides en juin 2021. Les affirmations selon lesquelles les pertes d'éléments fertilisants auraient été intégrées « a posteriori » dans l'initiative parlementaire 19.475 sont factuellement inexactes.

Le train d'ordonnances relatif à l'initiative parlementaire 19.475 a été mis en consultation avant les votations sur les initiatives. Le Conseil fédéral a ainsi clairement signalé aux électeurs son intention de mettre en œuvre rapidement la loi adoptée par le Parlement, avec des mesures efficaces dans le domaine des produits phytosanitaires et des éléments fertilisants. Le train d'ordonnances a reçu un large soutien lors de la consultation, y compris de la part des milieux agricoles (notamment l'Union suisse des paysans).

4. Simplifications et mesures facultatives concernant les obligations de déclaration

À l'été 2025, le Parlement a transmis au Conseil fédéral la motion 24.3078 Kolly « Suppression de l'obligation d'utiliser digiFLUX » modifiée. Elle demande notamment que l'obligation pour les exploitations agricoles d'utiliser la plateforme numérique digiFLUX puisse être remplie au niveau de

l'exploitation, dans le strict respect de la protection des données et de manière simplifiée. Depuis, le Conseil fédéral a mis en consultation le train d'ordonnances agricoles 2026, qui met en œuvre la motion susmentionnée. Ce train d'ordonnances tient également compte des demandes des milieux agricoles visant à renforcer le caractère facultatif de certaines dispositions. Il est désormais clair quelles mesures concrètes le Conseil fédéral entend mettre en œuvre pour simplifier l'obligation de communiquer et renforcer la facultativité, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2027.

Simplifications :

1. Obligation de communiquer concernant les produits phytosanitaires (PPh) : application définitive au niveau de l'exploitation et non plus au niveau de la parcelle : l'obligation de déclarer les applications de produits phytosanitaires (PPh) est simplifiée de manière définitive et mise en œuvre au niveau de l'exploitation. L'achat par produit phytosanitaire n'est enregistré que par année et par exploitation, et non plus par parcelle. Les livraisons de produits phytosanitaires et d'engrais sont enregistrées par les distributeurs et ne doivent plus être que confirmées par l'acheteur (à l'instar du système HODUFLU actuel).
2. Respect strict de la loi sur la protection des données : l'obligation de communiquer est mise en œuvre dans le strict respect de la loi sur la protection des données. L'OFAG ne collecte, ne traite et ne transmet des données que s'il existe une base légale explicite à cet effet. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) a confirmé la conformité juridique.
3. Mise en œuvre pratique de l'obligation de communiquer pour les sous-produits : la saisie des sous-produits issus de l'industrie alimentaire est mise en œuvre de manière pratique. La plupart des sous-produits issus de la première étape de transformation doivent être classés comme « non soumis à l'obligation de communiquer ». Pour certains sous-produits présentant de fortes variations dans leur teneur en éléments fertilisants (notamment les drêches), l'OFAG examine l'introduction de teneurs standard minimales pratiques.
4. Report de l'obligation de bilan de fumure numérisé à 2029 : l'obligation d'utiliser le bilan de fumure numérisé est reportée à 2029 ; en 2027 et 2028, son utilisation sera facultative.

Mesures facultatives :

1. Utilisation facultative des données digiFLUX pour le bilan de fumure numérisé : l'obtention et l'utilisation des données de digiFLUX pour le bilan de fumure numérique (digiNäBi) sont facultatives. Les données peuvent continuer à être saisies manuellement.
2. Saisie facultative des produits phytosanitaires au niveau de la parcelle : à l'avenir, l'épandage de produits phytosanitaires pourra être saisi par parcelle si le ou la responsable de l'exploitation le souhaite.
3. Déclaration facultative des stocks : la déclaration des stocks de produits phytosanitaires et d'éléments fertilisants est facultative.

Tableau : aperçu des simplifications

Domaine	Simplification	Avantage
Produits phytosanitaires	Au niveau de l'exploitation plutôt que par parcelle	Moins d'efforts pour l'agriculture
Données	Mise en œuvre conforme à la DSG	Protection des données et sécurité juridique
Sous-produits	Uniquement les produits essentiels	Amélioration de la praticabilité
Bilan de fumure	Utilisation à partir de 2029 seulement	Caractère facultatif

	Caractère facultatif de l'utilisation des données de digiFLUX pour le bilan de fumure numérique	
--	---	--

5. Conséquences de l'adoption des interventions

L'adoption de l'initiative cantonale du canton de Berne, de l'initiative parlementaire Stark, ou d'une motion de la commission allant dans le sens de la proposition n° 001 (annexe 1) aurait des répercussions importantes dans divers domaines. Ces trois interventions demandent la suppression de l'obligation de communiquer concernant les éléments fertilisants. Les deux initiatives exigent en outre des restrictions supplémentaires concernant l'obligation d'enregistrement des produits phytosanitaires. Une motion de la commission allant dans le sens de la proposition n° 001 (annexe 1) n'aurait en revanche aucune incidence sur l'obligation de communiquer concernant les produits phytosanitaires. Une adoption aurait les conséquences suivantes :

Conséquences pour la société

- La suppression de l'obligation de communiquer concernant les éléments fertilisants (art. 164a LAgr) annulerait un élément central de l'initiative parlementaire 19.475, alors que l'introduction de cette obligation avait constitué un argument de poids lors de la campagne référendaire sur les initiatives relatives à l'eau potable et aux pesticides. Le Parlement s'exposerait ainsi au reproche de violer le principe de la bonne foi.
- L'objectif poursuivi par le Parlement avec l'initiative parlementaire, à savoir renforcer la confiance dans l'agriculture grâce à une plus grande transparence, serait compromis.
- Une meilleure comptabilisation régionale et nationale des excédents d'éléments fertilisants serait rendue impossible. Il manquerait ainsi toujours des informations importantes pour concevoir des mesures mieux adaptées aux spécificités locales (au lieu du principe de l'arrosoir) et combler les lacunes en matière d'objectifs.
- En l'absence d'une transparence accrue par rapport à la situation actuelle, l'agriculture continuerait d'être soupçonnée d'être la seule responsable du problème des excédents d'éléments fertilisants. La résistance des agriculteurs à une plus grande transparence peut encore renforcer ce soupçon.

Conséquences pour l'agriculture

- Les enregistrements relatifs aux prestations écologiques requises (PER), y compris le bilan de fumure (Suisse-Bilanz), ainsi qu'à la contribution pour une production laitière et carnée basée sur les prairies (PLVH) devraient continuer à être effectués manuellement.
- Le principe du « once-only » ne pourrait pas être appliqué, ce qui empêche d'alléger la charge administrative des entreprises.

Conséquences sur la numérisation et l'exécution

- La suppression de l'obligation de communiquer les éléments fertilisants via digiFLUX constituerait un recul dans la transformation numérique. Même les exploitations qui souhaiteraient utiliser le système de leur plein gré ne pourraient plus le faire à l'avenir et verraient leurs efforts pour tirer parti de la numérisation freinés (p. ex. l'utilisation volontaire du bilan de fumure numérique).
- La charge de contrôle pour les exploitations, les organismes de contrôle et les cantons ne pourrait pas être réduite, car les données numériques font défaut et les étapes de travail doivent continuer à être effectuées, au moins en partie, manuellement.

Risque de référendum : en cas de suppression de l'obligation de communiquer concernant les éléments fertilisants (art. 164a LAgr), que ce soit dans le cadre d'une initiative parlementaire ou d'une motion de commission, il existe un risque de référendum.

6. Conclusions

Avec digiFLUX, le Conseil fédéral met en œuvre un mandat du Parlement. Cette plateforme numérique a été développée en concertation avec le secteur, les milieux agricoles et les cantons, et conçue pour être conviviale. Elle est en ligne depuis le 1^{er} juillet 2025 et fonctionne de manière fiable. Une fois le projet achevé, digiFLUX sera mis en service à partir de 2027. La protection des données est une priorité absolue pour le Conseil fédéral dans la mise en œuvre de l'obligation de communiquer.

Il est regrettable que le commerce n'ait pas adhéré à cette phase pionnière et n'y ait pas participé. Dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 24.3078 Kolly modifiée, digiFLUX a été fortement simplifié (p. ex. obligation de communiquer au niveau de l'exploitation plutôt qu'au niveau de la parcelle). À la demande des milieux agricoles, il est en outre prévu que les obligations de déclaration initialement prévues comme contraignantes soient désormais facultatives (p. ex. enregistrement de l'utilisation des produits phytosanitaires au niveau de la parcelle ou déclaration des stocks). Une consultation est actuellement en cours à ce sujet. Avec les adaptations prévues, le Conseil fédéral et l'administration ont épuisé la marge de manœuvre légale. Aucun autre compromis n'est donc possible au niveau de l'ordonnance. Des dérogations plus étendues à l'obligation de communiquer nécessiteraient des modifications législatives correspondantes par le Parlement.

Le Parlement a adopté l'initiative parlementaire 19.475 en tant que contre-projet non officiel aux initiatives sur l'eau potable et les pesticides. Elle prévoit des trajectoires de réduction, des obligations de déclaration et des systèmes d'information pour les produits phytosanitaires et les éléments fertilisants. Avant les votations sur les initiatives susmentionnées, le Conseil fédéral a mis en consultation un paquet d'ordonnances relatif à l'initiative parlementaire 19.475. Il a ainsi clairement signalé au peuple qu'il entendait mettre en œuvre rapidement et avec des mesures efficaces la loi adoptée par le Parlement. Ce paquet d'ordonnances a reçu un large soutien lors de la consultation, y compris de la part des milieux agricoles (notamment l'Union suisse des paysans). Convaincu que ces mesures seraient mises en œuvre, le peuple a rejeté les deux initiatives en juin 2021. Entre-temps, le Parlement a annulé certaines mesures de l'initiative parlementaire, telles que les 3,5 % de surfaces de promotion de la biodiversité sur les terres arables. La suppression de l'obligation de déclarer les éléments fertilisants reviendrait à abroger a posteriori un autre élément central de l'initiative parlementaire 19.475, ce qui, de l'avis du Conseil fédéral, serait contraire au principe de la bonne foi. Dans ce contexte, il ne faut pas sous-estimer le risque d'un référendum contre une décision législative allant dans ce sens.

Il convient également de mentionner qu'une éventuelle suppression de l'obligation de communiquer n'entraînerait aucun allègement administratif dans le secteur agricole. Au contraire : de nombreuses données devraient continuer à être saisies manuellement. La mise en œuvre du principe « Once Only » et la numérisation de l'agriculture, telles qu'elles ont également été demandées dans le postulat Bourgeois 19.3988, seraient fortement entravées.

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative cantonale du canton de Berne (25.305) et l'initiative parlementaire Stark (25.451). Une éventuelle motion de la commission allant dans le sens de la proposition n° 001 (annexe 1) aurait, en ce qui concerne les éléments fertilisants, les mêmes effets que l'initiative cantonale et l'initiative parlementaire Stark, puisqu'elle demande elle aussi la suppression de l'obligation de déclarer les éléments fertilisants.

Annexes :

- Annexe 1 : Proposition n° 001 : Dépôt d'une motion de commission « Supprimer l'obligation de communiquer concernant les livraisons d'éléments fertilisants »
- Annexe 2 : Note de l'OFAG à l'attention de la CER-E du 23 octobre 2025

Commission de l'économie et des redevances Conseil des États

Proposition n° 001 |

25.451 Iv.pa. Stark. Saisie des données agricoles. Empêcher toute bureaucratie supplémentaire

Date de dépôt : 23.03.2026

État : Retirée

Dépôt d'une motion de commission

26.xxxx Mo. CER-E. Supprimer l'obligation de communiquer concernant les livraisons d'éléments fertilisants

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet visant à biffer l'art. 164a de la loi sur l'agriculture (obligation de communiquer concernant les livraisons d'éléments fertilisants).

Développement :

L'initiative parlementaire 19.475 (« Réduire le risque de l'utilisation de pesticides ») portait essentiellement sur la protection des végétaux et la réduction des risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires. En conséquence, les objectifs et les délais du plan d'action Produits phytosanitaires ont été inscrits dans la loi de manière contraignante. L'obligation de communiquer concernant les livraisons d'éléments fertilisants, introduite a posteriori, occasionne une charge de travail très importante pour de nombreuses PME qui fournissent des engrais et, en particulier, des aliments pour animaux. Cela concerne de nombreux moulins fourragers, petits ou moyens, mais aussi des fromageries qui commercialisent le petit-lait comme aliment pour animaux. Toutes ces PME doivent se connecter au système fédéral prévu via des interfaces et fournir régulièrement des données détaillées, ce qui occasionne des coûts et une charge administrative supplémentaires. De nombreuses questions subsistent et une grande incertitude règne tout au long de la chaîne de valeur, d'autant plus qu'un rapport du Contrôle fédéral des finances critique notamment des aspects relevant de la protection des données. C'est pourquoi l'art. 164a de la loi sur l'agriculture doit être biffé. Cette suppression s'inscrirait par ailleurs dans la volonté du Conseil fédéral de décharger les entreprises.