

12.021

**Message
concernant l'évolution future de la politique agricole
dans les années 2014 à 2017
(Politique agricole 2014–2017)**

du 1^{er} février 2012

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, les projets de modification de la loi sur l'agriculture et d'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017, en vous proposant de les approuver.

En outre, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2009 | P | 09.3188 | Politique agricole et ammoniac (N 12.6.2009, Bourgeois) |
| 2009 | P | 09.3981 | Contributions pour l'élimination des déchets liés au bétail et au petit bétail (mesures contre l'ESB)
(N 2.12.2009, Commission des finances CN) |
| 2010 | M | 09.3973 | Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept (E 10.12.09, Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats; N 10.3.2010) |
| 2010 | M | 08.3194 | Garantir l'approvisionnement de la population par la Politique agricole 2015 (N 3.12.09, von Siebenthal; E 11.3.2010) |
| 2010 | P | 09.4033 | Sécurité de production de denrées alimentaires suisses
(N 19.3.2010, Bourgeois) |
| 2010 | P | 10.3156 | Elimination de barrières administratives dans l'agriculture
(N 18.6.2010, Fraction PDC/PEV/PVL) |
| 2010 | P | 10.3092 | Futur soutien des exploitations paysannes qui engraisent des veaux (N 18.6.2010, Lustenberger) |
| 2010 | M | 09.3612 | Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse
(N 25.9.2009, Bourgeois; E 11.03.2010; N 14.09.2010) |
| 2010 | P | 10.3627 | Développement durable. Optimiser l'information des consommateurs au moyen de labels (N 13.12.10, Commission de l'économie et des redevances du Conseil national) |
| 2011 | M | 09.3461 | Contributions pour terrains en pente
(N 3.12.09, von Siebenthal; E 1.12.10, N 8.3.2011) |
| 2011 | M | 10.3767 | Exploitation d'un haras. Une tâche nationale
(N 1.12.10, Bieri; E 30.5.11) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,
l'assurance de notre haute considération.

1^{er} février 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf

La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Contexte

L'agriculture demeure un élément important de l'économie suisse. D'une part, elle produit des denrées alimentaires et services qui représentent environ 10,3 milliards de francs par année. D'autre part, grâce à une production durable et orientée sur le marché, elle contribue également à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage cultivé, à l'occupation décentralisée du territoire et au bien-être des animaux. Pour la fourniture de ces prestations d'intérêt public, la Confédération soutient actuellement l'agriculture par des paiements directs à hauteur de 2,8 milliards de francs par an.

La politique agricole a été développée en quatre étapes depuis le début des années 90. L'intervention directe de l'Etat dans les marchés a été nettement réduite alors que les paiements directs pour l'encouragement des prestations d'intérêt public étaient progressivement augmentés. De cette manière, il a été possible d'améliorer aussi bien la compétitivité et la productivité que les prestations écologiques et éthologiques de l'agriculture. Des mesures s'imposent cependant encore en ce qui concerne les objectifs définis par le Parlement et le Conseil fédéral pour les ressources naturelles, le paysage cultivé et le bien-être des animaux.

Le Parlement a transmis plusieurs interventions qui chargent le Conseil fédéral de lui soumettre des propositions d'adaptation de la loi sur l'agriculture (L'Agr). De plus, le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture (enveloppe financière) pour les années 2014 à 2007. La révision de la loi et l'arrêté fédéral relatif à l'enveloppe financière constituent le socle de la politique agricole 2014–2017 (PA 14–17).

Enjeux à venir et stratégie

Les perspectives économiques mondiales se sont nettement détériorées en 2011. Les importants problèmes d'endettement de nombreux pays industrialisés vont sensiblement ralentir la croissance de l'économie mondiale dans les années à venir. Pour la place économique suisse, la combinaison de perspectives de croissance plus faibles et de la cherté du franc représente un grand défi qui, en conjonction avec l'ouverture constante des marchés, a également un impact sur l'agriculture et la filière alimentaire. En outre, l'agriculture subira de manière toujours plus importante les conséquences de la raréfaction des ressources naturelles et du changement climatique au cours des prochaines années. Afin de relever avec succès ces défis, le Conseil fédéral a défini une stratégie à long terme sur quatre axes:

- 1. garantir une production et un approvisionnement sûrs et compétitifs;*
- 2. utiliser avec efficacité les ressources naturelles et encourager une consommation durable;*
- 3. renforcer la vitalité et l'attrait de l'espace rural;*

-
4. *encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire.*

La PA 14–17 définit les mesures concrètes de mise en œuvre de cette stratégie pour les années 2014 à 2017.

Teneur essentielle de la PA 14–17

La PA 14–17 doit, d'une part, créer des conditions-cadre favorables permettant au secteur agroalimentaire d'utiliser de manière optimale les potentialités du marché et, d'autre part, améliorer l'efficacité et l'efficience des paiements directs. Les instruments de promotion de la qualité et des ventes, qui sont développés de manière ciblée dans le contexte de la stratégie qualité, ont une importance centrale pour la création de débouchés commerciaux. Parallèlement, des aides à l'investissement mieux ciblées doivent réduire les coûts de production et améliorer la compétitivité à long terme de l'agriculture. Dans le cadre du développement du système des paiements directs, il est prévu de remplacer les mesures sans objectif spécifique par des instruments ciblés. Les contributions actuelles liées aux animaux incitent à l'intensification de l'élevage et occasionnent ainsi des distorsions indésirables du marché et des problèmes écologiques. Elles doivent donc être réallouées en majeure partie aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement et être versées sous forme de paiements liés aux surfaces, subordonnés à la condition d'une charge minimale de bétail. Comme la contribution générale à la surface fait aujourd'hui obstacle au développement structurel et ne soutient aucune prestation d'utilité publique, elle doit être supprimée. Les moyens ainsi libérés seront engagés, d'une part, pour le développement des instruments des paiements directs dans les domaines présentant des lacunes quant à la réalisation des objectifs et, d'autre part, pour les contributions de transition. Les contributions de transition doivent assurer un passage supportable au plan social du système des paiements directs actuel à sa version améliorée. Elles ont un effet important sur les revenus, car elles sont entièrement découplées de la production. Les contributions de transition seront réduites en fonction de l'augmentation au cours du temps des besoins financiers destinés aux instruments orientés sur les objectifs. Il sera à l'avenir ainsi possible de mieux atteindre les objectifs de la politique agricole sans augmenter les moyens financiers.

Principaux changements législatifs

Principes généraux

- *Le bien-être des animaux est une prestation d'intérêt public de l'agriculture et doit être ancré de manière explicite dans la loi sur l'agriculture en tant que nouvel objectif (art. 1, let. e, LAgr).*
- *Le principe de souveraineté alimentaire doit être introduit à l'art. 2, al. 4, LAgr, conformément à la proposition de la majorité de la CER-N.*

Production et ventes

- *Compte tenu de l'ouverture continue des marchés, la Confédération doit pouvoir prendre des mesures pour soutenir l'orientation de l'agriculture et de la filière alimentaire sur une stratégie de qualité commune (art. 2, al. 3, art. 10 et 11, art. 12, al. 2 et 3, art. 14, al. 4, LAgr). Elle doit obtenir la compétence pour protéger, dans le cadre du droit public, la dénomination de produits fabriqués de manière particulièrement durable (art. 14, al. 1, let. f, LAgr).*
- *Etant donné que le contingentement laitier et les aides accordées dans le secteur laitier ont été supprimés en 2009, les dispositions légales y relatives peuvent être abrogées (art. 30 à 36b, 40 à 42 et 167, LAgr ainsi que art. 83, let. s, ch. 1, LTF).*
- *La base légale relative aux contrats d'achat de lait sera adaptée. L'interprofession du secteur laitier est chargée de définir un contrat-type pour l'achat de lait qui devra comporter certaines prescriptions minimales concernant la durée du contrat, les quantités, les prix et les modalités de paiement que le Conseil fédéral peut déclarer contraignantes; si l'interprofession ne prend pas de décision, le Conseil fédéral peut arrêter des prescriptions correspondantes (art. 37, abrogation des art. 36b et 43, al. 3, LAgr).*
- *Les réglementations, limitées à la période 2008–2011, concernant le montant des suppléments pour le lait transformé en fromage et des suppléments de non-ensilage arrivent à leur terme. Comme pour toutes les autres contributions, leur montant doit être fixé dans l'ordonnance conformément aux décisions budgétaires du Parlement (art. 38, al. 3, et art. 39, al. 3, LAgr). Le Conseil fédéral doit pouvoir fixer une teneur minimale en graisse pour ces suppléments (art. 38, al. 2, et 39, al. 2, LAgr).*
- *La possibilité doit être donnée à la Confédération d'octroyer des contributions pour les cultures importantes en matière d'approvisionnement de la population (art. 54, LAgr, abrogation des art. 55 et 56, LAgr).*
- *Les plantes à fibres n'ayant pas réussi leur percée sur le marché malgré les contributions accordées, il ne sera plus versé de contribution spécifique pour ce type de culture. Cela permettra de renforcer la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. L'utilisation de produits végétaux à des fins techniques dans le cadre d'installations pilotes et d'installations de démonstration ne sera plus encouragée (abrogation de l'art. 59, LAgr).*
- *Les contributions de reconversion limitées à 2011 pour la production de fruits et de légumes et pour la viticulture sont supprimées (abrogation des art. 58, al. 2, et 66, LAgr).*
- *Les contributions à l'élimination des sous-produits animaux ne seront plus versées uniquement en relation avec l'ESB, mais également dans le cadre d'autres épizooties (art. 45a, LFE, abrogation de l'art. 62, LFE).*

Paiements directs

- *Afin d'établir une relation claire entre les objectifs visés et les différents instruments des paiements directs, la promotion de chacune des prestations d'intérêt public énoncées à l'art. 104, al. 1, let. a à c, et al. 3, let. b, de la Constitution fédérale (Cst.) sera assurée au moyen d'un instrument spécifique (art. 2, al. 1, let. b, et art. 70 LAgr). Les instruments des paiements directs suivants sont prévus, chacun d'eux étant répertorié selon l'objectif principal visé:*
 - *les contributions au paysage cultivé pour le maintien d'un paysage rural ouvert (art. 71, LAgr);*
 - *les contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour le maintien de la capacité de production en cas de difficultés d'approvisionnement (art. 72, LAgr);*
 - *les contributions à la biodiversité pour le maintien et la promotion de la biodiversité (art. 73, LAgr);*
 - *les contributions à la qualité du paysage pour la préservation, la promotion et le développement de la diversité des paysages cultivés (art. 74, LAgr);*
 - *les contributions au système de production pour l'encouragement de modes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux (art. 75, LAgr);*
 - *les contributions à l'utilisation durable de ressources telles que le sol, l'eau et l'air et à l'utilisation efficace des moyens de production (art. 76, LAgr);*
 - *les contributions de transition permettant de garantir une évolution socialement supportable de l'agriculture (art. 77, LAgr).*
 - *Le versement de paiements directs continue d'être subordonné au respect des prestations écologiques requises et des exigences en matière de formation professionnelle agricole. Des critères sociaux et structurels d'entrée en matière et de limitation garantissent que les paiements directs sont octroyés à des exploitations paysannes qui cultivent le sol. Le Conseil fédéral doit également pouvoir limiter à l'avenir les paiements directs par unité de main d'œuvre standard (art. 70a LAgr). L'échelonnement des paiements directs selon la surface et le nombre d'animaux doit être supprimé. Les limites de revenu et de fortune ne s'appliqueront plus qu'aux contributions de transition à finalité sociale (art. 77, al. 4, LAgr). Une adaptation des coefficients applicables aux unités de main-d'œuvre standard en fonction des progrès techniques est prévue à l'échelon de l'ordonnance.*
 - *La région d'estivage bénéficiant désormais de contributions à la biodiversité et de contributions à la qualité du paysage en sus de la contribution d'estivage, les conditions donnant droit au versement de ces contributions seront établies dans un article spécifique (art. 70b LAgr).*
-

-
- *Les mesures en faveur de la protection du paysage cultivé seront renforcées. Le principe aujourd'hui déjà appliqué, selon lequel aucun paiement direct n'est versé pour les surfaces situées dans une zone à bâtir légalisée, sera inscrit dans la loi (art. 70a, al. 1, let. d, LAgr). Le droit de recours des autorités doit permettre à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) de faire contrôler, par une instance juridique indépendante, l'application correcte de la pesée d'intérêts en cas de demande d'utilisation de surfaces d'assolement (art. 34, al. 3, LAT).*
 - *Tous les flux d'engrais de ferme seront désormais enregistrés par un système informatique centralisé (HODUFLU). En contrepartie, l'obligation de conclure un contrat de prise en charge d'engrais de ferme doit être supprimée (art. 165f LAgr et 14, al. 4, LEaux, abrogation de l'art. 14, al. 5, LEaux).*
 - *Les mesures destinées à prévenir les dommages causés aux animaux de rente par de grands prédateurs seront encouragées au moyen d'incitations ciblées dans le cadre de la contribution d'estivage (art. 12, al. 5, LChP).*

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

- *La durée de validité des aides à la reconversion sera prolongée de quatre ans, soit jusqu'à fin 2019 (art. 86a, al. 3, LAgr).*
- *Des adaptations des aides à l'investissement sont proposées pour réduire les coûts de production et améliorer la compétitivité à long terme des exploitations bénéficiant d'un soutien (art. 89, al. 1, let. d, et art. 93, al. 1, let. e, LAgr).*
- *La procédure de constatation de la neutralité concurrentielle effectuée dans le cadre des aides à l'investissement doit être confiée aux cantons, et les voies de droit concernant l'octroi de contributions et de crédits d'investissements doivent être uniformisées (art. 89a, art. 97, al. 1 et 7, art. 108, al. 1^{bis} et 2, et art. 166, al. 2, LAgr, abrogation de l'art. 87, al. 2, LAgr).*
- *Les regroupements de terres affermées et autres formes de regroupement visant à l'amélioration de la structure d'exploitation seront facilités (art. 20, al. 1 et 3, LBFA).*

Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale, ressources génétiques

- *Le régime de l'autorisation obligatoire pour le prélèvement et la commercialisation de spermes et d'embryons d'animaux de rente a été supprimé en 2007. L'article de loi correspondant n'est donc plus nécessaire (abrogation de l'art. 145 LAgr).*
- *L'art. 147, al. 1, LAgr doit formuler de manière plus contraignante que la Confédération s'engage à exploiter un haras.*

-
- *En raison des engagements internationaux de la Confédération, le titre 6 de la LAgr est complété par le domaine des ressources génétiques. Une base légale doit être créée pour la préservation et l'utilisation durable desdites ressources (art. 147a LAgr, abrogation de l'art. 140, al. 2, let. c, et de l'art. 142, al. 1, let. c), ainsi que pour l'accès à ces ressources et la répartition des avantages qui en découlent (art. 147b LAgr).*

Autres dispositions

- *Dans le cas de catastrophes atomique, biologique, chimique ou naturelle de portée nationale ou internationale, une base légale doit être créée pour permettre à l'OFAG de prendre des mesures de précaution visant à empêcher ou à limiter les éventuels dommages consécutifs (art. 165a LAgr).*
- *L'exploitation de systèmes d'information agricoles doit être mieux étayée et précisée sur le plan légal (art. 165d à 165g, LAgr et abrogation de l'art. 185, al. 5 et 6, LAgr).*
- *Création d'une base légale permettant de réglementer les droits sur les biens immatériels dans le secteur de la recherche agronomique (art. 165h LAgr).*

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

- *Il y a lieu de conférer aux autorités des compétences supplémentaires leur permettant d'adopter des mesures appropriées visant notamment à neutraliser les produits dangereux ou à les rappeler (art. 169, al. 3, LAgr).*
- *Une base légale claire doit être créée, afin que le non-respect de dispositions des législations sur la protection des eaux, de l'environnement ou des animaux puisse être sanctionné par des réductions de l'ensemble des paiements directs (art. 170, al. 2^{bis}, LAgr).*
- *La disposition pénale relative aux appellations d'origine et aux indications géographiques est ajustée afin de la rendre conforme aux autres dispositions pénales en matière de propriété intellectuelle (art. 172, al. 2, LAgr). Pour ce qui est des contraventions, la liste est complétée par la violation relative à l'utilisation de l'identité visuelle commune visée à l'art. 12, LAgr et de signes officiels définis en vertu de l'art. 14, al. 4, LAgr (art. 173, al. 1, LAgr).*
- *Afin d'éviter la multiplication des procédures pénales et des condamnations par la même autorité, un nouvel alinéa 3 (règles générales sur le concours d'infractions) est adopté dans l'art. 175.*

Dispositions finales

- *A l'avenir, l'exécution des paiements directs sera fondée sur un système d'information géographique (SIG) (art. 178, al. 5, LAgr).*

- Une base légale doit être créée pour le prélèvement d'un émolument lors des contrôles officiels, notamment ceux portant sur des moyens de production agricoles ou des plantes particulièrement sensibles (art. 181, al. 4, 5 et 6). La nécessité de cette mesure découle également des engagements de la Suisse dans le cadre de l'accord agricole avec l'UE.
- L'obligation de renseigner doit être renforcée et le principe de soutien réciproque entre l'OFAG et les autres autorités doit être inscrit dans la loi (art. 183 et 184, LAgr).
- La Confédération est chargée d'effectuer un monitoring de la situation économique, écologique et sociale de l'agriculture et des prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture et d'évaluer l'efficacité des mesures prises en vertu de la loi sur l'agriculture (art. 185, al. 1^{bis} et 1^{er}, LAgr).
- Différentes dispositions doivent être supprimées en raison de leur délai d'expiration ou de l'abrogation de certaines lois ou dispositions légales (art. 187, al. 2 à 9 et 11 à 13, art. 187a, art. 187b, al. 1 à 4, 6 et 7, art. 187c, al. 2, LAgr).

Enveloppe financière pour la période 2014–2017

Pour la prochaine période quadriennale, le financement des mesures de politique agricole continuera à être assuré par trois enveloppes financières. L'évolution des moyens financiers dans les trois domaines de mesures sera axée sur la stratégie et les mesures prévues dans le cadre de la PA 14–17. Le Conseil fédéral prévoit de maintenir de manière générale au niveau des précédentes années le montant total des moyens financiers destinés aux trois enveloppes financières agricoles couvrant les années 2014 à 2017. Compte tenu des impératifs de la politique financière fédérale et conformément au programme financier de la législature, il en résulte l'enveloppe financière suivante pour la période 2014–2017:

(en millions de francs)	2014	2015	2016	2017	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	159	159	160	160	638
Production et ventes	442	442	445	447	1 776
Paiements directs	2 814	2 814	2 814	2 814	11 256
Total	3 415	3 415	3 419	3 421	13 670

Si de nouveaux accords internationaux devaient entrer en vigueur dans le domaine agricole durant la période 2014–2017 et avoir des incidences sur le marché intérieur, il serait nécessaire d'accorder des moyens financiers supplémentaires pour financer les mesures d'accompagnement. Le Conseil fédéral projette de présenter alors au Parlement les mesures d'accompagnement et les moyens financiers qu'il préconise, en même temps que la demande de ratification d'un accord.

Conséquences

La PA 14–17 permettra d'assurer une certaine stabilité des conditions-cadre économiques et de sécuriser le soutien financier accordé par la Confédération. Selon les modélisations, le revenu sectoriel agricole restera constant entre 2013 et 2017; il augmentera de 110 millions de francs, soit de 4,2 %, par rapport à la situation correspondant au maintien des instruments actuels. La PA 14–17 devrait entraîner une hausse d'environ 7 % du revenu moyen des exploitations grâce au développement des structures et à l'augmentation de la productivité du travail. Le pouvoir d'achat des familles paysannes sera maintenu. Les modélisations montrent que la production alimentaire augmente en termes caloriques, ce qui s'explique entre autres par une production plus élevée de céréales. Il s'ensuit une réduction de la dépendance par rapport aux importations d'aliments concentrés. On s'attend aussi à d'autres répercussions positives en matière de compétitivité, ainsi que dans le domaine écologique (biodiversité, efficacité de l'azote et du phosphore). La mise en œuvre de la PA 14–17 contribuera de surcroît à limiter la perte de terres cultivables et à valoriser la qualité du paysage.

Consultation et entrée en vigueur prévue

Une consultation sur la PA 14–17a été organisée du 23 mars au 29 juin 2011. Le dossier, dont le développement du système des paiements directs était l'élément central, a été largement soutenu sur le fond. La question du maintien éventuel des paiements directs liés aux animaux et, le cas échéant, de la forme sous laquelle ils devraient être versés et la question de la répartition des moyens financiers entre les nouveaux instruments des paiements directs ont notamment donné lieu à des avis divergents. Alors que plusieurs organisations paysannes demandent le maintien des contributions générales actuelles liées aux animaux, ou tout du moins un lien plus fort avec la garde d'animaux dans le cadre des contributions à la sécurité de l'approvisionnement, les milieux économiques et environnementaux se sont prononcés en faveur de la proposition du Conseil fédéral. En ce qui concerne la répartition des fonds, les prises de position sur les contributions à la sécurité de l'approvisionnement étaient également fortement divergentes. Les milieux paysans veulent augmenter nettement les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, alors que les associations économiques et environnementales proposent de réduire sensiblement l'enveloppe. En outre, les cantons et les milieux paysans ont estimé que les contributions de transition sont trop élevées. Les représentants de l'économie demandent en revanche de les augmenter.

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur les résultats de la consultation et propose, en raison du large soutien obtenu lors de la consultation, de mettre en œuvre le concept comme prévu. Il prévoit notamment les modifications suivantes par rapport au dossier de consultation: afin de tenir compte des voix demandant le maintien des contributions liées aux animaux, une contribution d'alpage liée aux animaux est introduite pour les exploitations à l'année qui font estiver leurs animaux. En second lieu, il est prévu d'échelonner les contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour les surfaces herbagères en fonction de l'intensité d'utilisation. Les fonds pour les contributions à la sécurité de l'approvisionnement

doivent être légèrement augmentés. En outre, les prestations d'intérêt public de la région de montagne doivent être encouragées plus fortement au moyen des contributions au paysage cultivé et des contributions à la biodiversité; les contributions pour les modes de production particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux doivent quant à elles être augmentées. Les fonds nécessaires seront financés à l'aide d'une réduction correspondante de la contribution de transition.

Les modifications législatives entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2014, en même temps que l'enveloppe financière 2014–2017.

Table des matières

Condensé	1859
Liste des abréviations	1871
1 Contexte	1876
1.1 Bilan de la politique agricole	1877
1.1.1 Durabilité	1878
1.1.2 Prestations d'intérêt public	1882
1.1.3 Compétitivité	1890
1.1.4 Situation socio-économique de l'agriculture	1896
1.2 Futures conditions-cadre	1899
1.2.1 Evolution démographique	1900
1.2.2 Croissance économique	1900
1.2.3 Changement climatique et catastrophes naturelles	1901
1.2.4 Disponibilité des ressources	1902
1.2.5 Progrès technique	1904
1.2.6 Marchés agricoles internationaux et situation alimentaire	1905
1.2.7 Politique extérieure	1907
1.2.8 Evolution de la Politique agricole commune dans l'UE	1913
1.2.9 Domaines politiques influant sur l'agriculture	1916
1.3 Défis futurs	1923
1.3.1 Sécurité de l'approvisionnement	1923
1.3.2 Compétitivité	1924
1.3.3 Efficience des ressources	1924
1.3.4 Espace rural	1925
1.3.5 Esprit d'innovation et d'entreprise	1926
1.3.6 Consommation durable	1927
1.4 Orientation stratégique à long terme	1928
1.5 Objectifs à l'horizon 2014–2017	1931
1.6 Grands axes de la Politique agricole 2014–2017	1934
1.7 Rapport entre la PA 14–17 et les projets de politique économique extérieure	1938
2 Loi sur l'agriculture: Présentation de l'objet	1940
2.1 Principes généraux	1940
2.1.1 Complément à l'article définissant le but	1940
2.1.2 Encouragement des prestations d'intérêt public	1941
2.1.3 Souveraineté alimentaire	1943
2.2 Production et ventes	1945
2.2.1 Stratégie qualité	1945
2.2.2 Consommation durable	1953
2.2.3 Observation du marché	1955
2.2.4 Economie laitière	1956
2.2.5 Production animale	1961
2.2.6 Production végétale	1967

2.3 Paiements directs	1974
2.3.1 Aperçu du concept	1974
2.3.2 Critères d'entrée en matière et critères de limitation	1978
2.3.3 Surfaces donnant droit aux contributions	1982
2.3.4 Prestations écologiques requises	1985
2.3.5 Contributions au paysage cultivé	1989
2.3.6 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	1993
2.3.7 Contributions à la biodiversité	1997
2.3.8 Contributions à la qualité du paysage	2000
2.3.9 Contributions au système de production	2005
2.3.10 Contributions à l'efficacité des ressources	2009
2.3.11 Contributions de transition	2010
2.4 Mesures d'accompagnement social	2012
2.5 Améliorations structurelles	2013
2.6 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale, ressources génétiques	2019
2.6.1 Recherche et vulgarisation	2019
2.6.2 Sélection animale	2020
2.6.3 Ressources génétiques	2021
2.7 Autres dispositions	2022
2.8 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales	2024
2.9 Dispositions finales	2025
2.10 Interventions parlementaires	2027
3 Loi sur l'agriculture: commentaire des différents articles	2030
4 Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2014 à 2017	2064
4.1 Contexte	2064
4.2 Expériences faites avec les enveloppes financières	2067
4.3 Conditions-cadre régissant la fixation des enveloppes financières	2069
4.3.1 Impératifs financiers	2069
4.3.2 Prise en compte de la situation économique	2070
4.4 Besoins financiers pour la période 2014 à 2017	2071
4.5 Structure des enveloppes financières	2073
4.5.1 Enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales»	2074
4.5.2 Enveloppe financière «Promotion de la production et des ventes»	2076
4.5.3 Enveloppe financière destinée aux paiements directs	2079
4.6 Prise en compte des résultats de la consultation	2089
4.7 Conformité à la loi sur les subventions	2091
4.7.1 Importance des subventions pour les objectifs visés par la Confédération	2091
4.7.2 Durée et échelonnement dégressif des subventions	2093
4.7.3 Procédure et gestion de l'octroi des contributions	2093

5 Conséquences	2095
5.1 Conséquences pour la Confédération	2095
5.1.1 Conséquences pour le personnel	2095
5.1.2 Conséquences financières	2095
5.1.3 Autres conséquences	2096
5.2 Cantons	2096
5.2.1 Conséquences pour le personnel	2096
5.2.2 Conséquences financières	2097
5.2.3 Autres conséquences	2097
5.3 Economie	2098
5.3.1 Conséquences pour différents groupes sociaux	2098
5.3.2 Conséquences pour l'économie nationale	2102
5.4 Pertinence dans l'exécution	2103
5.5 Appréciation de la durabilité	2104
5.5.1 Economie	2104
5.5.2 Ecologie	2105
5.5.3 Aspects sociaux	2106
5.5.4 Indicateurs CIDD supplémentaires	2107
5.5.5 Bilan	2108
6 Rapport avec le programme de la législature	2109
7 Aspects juridiques	2109
7.1 Constitutionnalité	2109
7.2 Frein aux dépenses	2110
7.3 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	2110
7.4 Délégation de compétences législatives	2114
Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr) (Projet)	2115
Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017 (Projet)	2137

Pour faciliter la lecture du document, le masculin générique est utilisé pour désigner les deux sexes.

Liste des abréviations

Accord agricole	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles, RS 0.916.026.81
AELE	Association européenne de libre-échange
AF	Arrêté fédéral
AFD	Administration fédérale des douanes
ALEA/ASP	Accord avec l'UE dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique
ARE	Office fédéral du développement territorial
ART	Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon
BNS	Banque nationale suisse
BPD	Parti bourgeois-démocratique suisse
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CE	Communauté européenne
CEA	Comptes économiques de l'agriculture
CEATE-N	Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie du Conseil national
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CFHA	Commission fédérale de l'hygiène de l'air
CHF	Francs suisses
CIDD	Comité interdépartemental pour le développement durable
Contribution GACD	Contribution pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles
Contribution UGBFG	Contribution pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers
Convention	Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique; RS 0.451.43
Cst.	Constitution fédérale; RS 101
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
ECDC	Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies (European Centre for Disease Prevention and Control)
EF	Enveloppe financière
EFSA	Autorité européenne de sécurité des aliments (European Food Safety Authority)
EPF	Ecole polytechnique fédérale

ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la vache folle)
EWRS	Système d'alerte précoce et de réaction (Early Warning and Response System)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization of the United Nations), Rome
FF	Feuille fédérale
FMI	Fonds monétaire international
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
FSPC	Fédération suisse des producteurs de céréales
ha	hectare
HESA	Haute école suisse d'agronomie
HODUFLU	Application Internet permettant de simplifier la documentation et la gestion des flux d'engrais de ferme.
HP	Programme de santé (Health Programme)
IFN	Inventaire forestier national suisse
IGP	Indication géographique protégée
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture), RS 910.1
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire; RS 700
LBFA	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole; RS 221.213.2
LChP	Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages; RS 922.0
LD	Loi du 18 mars 2005 sur les douanes; RS 631.0
LDAI	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels; RS 817.0
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux; RS 814.20
Les Verts	Parti écologiste suisse
LFE	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur les épizooties; RS 916.40
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle; RS 412.10
LGéo	Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (loi sur la géoinformation); RS 510.62
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données; RS 235.1
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement); RS 814.01
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage; RS 451
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités; RS 616.1

LTaD	Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes; RS 632.10
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral; RS 173.110
LTVA	Loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée; RS 641.20
MERCOSUR	Marché commun de l'Amérique du Sud (Mercado Común del Sur)
MONET	Système d'indicateurs du développement durable en Suisse
N	Azote
NH ₃	Ammoniac
OAS	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (ordonnance sur les améliorations structurelles); RS 913.1
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques, Paris
OESPA	Ordonnance du 23 juin 2004 concernant l'élimination des sous-produits animaux; RS 916.441.22
OEaux	Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux; RS 814.201
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIAgr	Ordonnance du 26 octobre 2011 sur l'importation de produits agricoles; RS 916.01
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OPD	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs); RS 910.13
OQE	Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (ordonnance sur la qualité écologique); RS 910.14
OSPAR	Convention du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est; RS 0.814.293
OTerm	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ordonnance sur la terminologie agricole); RS 910.91
OVF	Office vétérinaire fédéral
P	Phosphore
PA 14–17	Politique agricole 2014–2017
PA 2002	Politique agricole 2002
PA 2007	Politique agricole 2007

PA 2011	Politique agricole 2011
PAC	Politique agricole commune de l'UE
PAN-RPGAA	Plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
PCO	Programme de consolidation
PDC	Parti démocrate-chrétien
PEV	Parti évangélique
PER	Prestations écologiques requises
PI	Production intégrée
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PM	Poids à l'abattage (poids mort)
PN	Pâquier normal
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPH	Produits phytosanitaires
Protocole n° 2	Protocole n° 2 du 22 juillet 1972 concernant certains produits agricoles transformés; RS 0.632.401.2
PS	Parti socialiste suisse
RAPEX	Système d'alerte rapide dans le domaine des produits non alimentaires (Rapid Exchange of Information System)
RASFF	Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAU	Surface agricole utile
SCE	Surfaces de compensation écologique
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIG	Système d'information géographique
SILAS	Système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse
SPA	Sous-produits animaux
SPB	Surface de promotion de la biodiversité
SRPA	Sorties régulières en plein air
SST	Système de stabulation particulièrement respectueux des animaux
SWISSland	Modèle suisse de structures agricoles, qui permet d'établir des prévisions sectorielles
TED	Traitement électronique des données
TI-RPGAA	Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture; RS 0.916.6
TJ	Térajoules

TSM	Fiduciaire de l'économie laitière
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail
UGBFG	Unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers
UMOS	Unité de main-d'œuvre standard
USP	Union suisse des paysans
UTA	Unité annuelle de travail
UTAF	Unité de travail annuel de la famille
Vert'libéraux	Parti vert'libéral

Message

1 Contexte

La Politique agricole 2014–2017 (PA 14–17) est une nouvelle étape importante du développement de la politique agricole. Elle comporte des propositions d'adaptation des instruments de mise en œuvre (cf. ch. 2 et 3) et un projet d'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017 (cf. ch. 4).

La révision de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)¹ tient compte de plusieurs interventions parlementaires transmises au Conseil fédéral. Il s'agit en particulier des documents suivants:

- Motion de la CER-E sur l'évolution future du système des paiements directs²:
Le Conseil fédéral est chargé de concrétiser le concept de paiements directs proposé dans le rapport sur le développement du système des paiements directs et de soumettre au Parlement d'ici la fin 2011 un message sur la modification du système des paiements directs.
- Motion Bourgeois sur la stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse³:
Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une stratégie de qualité des denrées alimentaires suisses en collaboration avec les organisations représentatives de l'agriculture et de la filière alimentaire.
- Motion von Siebenthal sur la garantie de l'approvisionnement de la population⁴:
Dans le cadre de la prochaine étape de la réforme, le Conseil fédéral est chargé de proposer des mesures visant à assurer un taux d'auto-approvisionnement d'au moins 60 %.

La révision tient en outre compte de l'initiative parlementaire Bourgeois sur la souveraineté alimentaire⁵: l'initiative a été adoptée par les deux Chambres. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a ensuite élaboré une proposition concrète de mise en œuvre et a prié le Conseil fédéral de l'intégrer dans le projet de PA 14–17.

Le but de la PA 14–17 est d'améliorer de manière significative l'efficacité des instruments de la politique agricole et de parvenir ainsi à mieux atteindre les objectifs, sur la base d'un financement stable.

Afin de replacer le projet dans le contexte global de la politique agricole, le chap. 1 retrace l'évolution de la politique agricole au cours des dernières années et le ch. 1.1 établit un bilan de la réalisation des objectifs fixés. Le ch. 1.2 décrit les conditions-cadre pour l'agriculture ces prochaines années, le ch. 1.3 les défis qui en résulteront pour le secteur agroalimentaire (ch. 1.3). Le ch. 1.4 expose la stratégie à long terme

¹ RS 910.1

² 06.3973 Mo. CER-E, «Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept», 16 octobre 2009.

³ 09.3612 Mo. Bourgeois, «Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse», 11 juin 2009.

⁴ 08.3194 Mo. von Siebenthal, «Garantir l'approvisionnement de la population par la Politique agricole 2015», 20 mars 2008.

⁵ 08.457 Iv. pa. Bourgeois, «Souveraineté alimentaire», 29 septembre 2008.

qui permettra de répondre aux défis à venir. Dans un deuxième temps, le ch. 1.5 définit les objectifs concrets à l'horizon 2017, avec indication des moyens permettant de les atteindre (ch. 1.6). Finalement, le ch. 1.7 présente la relation existant entre la PA 14–17 et les projets de politique commerciale extérieure.

1.1 Bilan de la politique agricole

Base constitutionnelle

Le 9 juin 1996, le peuple et les cantons ont plébiscité (78 % des voix) une nouvelle base constitutionnelle pour la politique agricole. L'art. 104 de la Constitution fédérale (Cst.)⁶, désormais en vigueur, définit ainsi les objectifs de ladite politique:

La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

- a. à la sécurité alimentaire de la population;
- b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural;
- c. à l'occupation décentralisée du territoire.

Plusieurs études⁷ montrent que l'art. 104 Cst. reflète encore largement les attentes de la population suisse vis-à-vis de l'agriculture.

Evolution de la politique agricole depuis le début des années 90

L'adaptation de la politique agricole aux conditions-cadre changeantes a été réalisée en quatre étapes. La *première étape* a été lancée au début des années 90. L'introduction, en 1992, des paiements directs indépendants de la production a permis de découpler la politique des prix de celle des revenus⁸. Lors de la *deuxième étape* allant de 1999 à 2003 (PA 2002⁹), les garanties étatiques des prix et de l'écoulement des produits ont été abolies, de même que les organisations semi-étatiques Butyra et l'Union suisse du commerce de fromage. Conformément au mandat constitutionnel, l'obtention des paiements directs est assujettie à la fourniture des prestations écologiques requises. La suppression du contingentement laitier en 2009 constitue l'élément clé de la *troisième étape* (PA 2007¹⁰). Les autres changements majeurs ont été l'introduction du système de mise aux enchères pour les contingents tarifaires de viande et l'aménagement de l'instrumentaire dans le domaine des améliorations structurelles.

Les éléments clés de la *quatrième étape* à partir de 2008 (PA 2011¹¹) ont été la suppression de toutes les subventions à l'exportation, excepté celles relatives aux produits transformés (loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation).

⁶ RS 101

⁷ Brandenburg et al. (2007): Attentes de la population suisse vis-à-vis de l'agriculture, 4hm SA et Université de Saint-Gall; Abele, M. et Imhof, S. (2009): Univox Landwirtschaft. Schlussbericht einer repräsentativen persönliche Bevölkerungsbefragung (en allemand), réalisé sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture et de l'Institut gfs-zurich.

⁸ FF 1992 II 1

⁹ FF 1996 IV 1

¹⁰ FF 2002 4395

¹¹ FF 2006 6027

tation de produits agricoles transformés¹², aussi appelée «Schoggigesetz»), la réduction des fonds de soutien du marché et leur réallocation aux paiements directs indépendants du produit ainsi que la diminution des droits de douane appliqués aux céréales et aux aliments pour animaux. Le message concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013¹³, que le Conseil fédéral a approuvé le 30 juin 2010, maintient les instruments actuels de la politique agricole jusqu'à la fin 2013.

Conséquences pour le secteur agricole

Le développement de la politique agricole a un impact sur le secteur agricole. Nous nous pencherons ci-après sur la manière d'atteindre les objectifs formulés à l'art. 104 Cst. Nous porterons dans un premier temps, au ch. 1.1.1, notre attention sur la durabilité (*par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché*) et, dans un second temps, nous présenterons les développements relatifs aux prestations d'intérêt public (cf. ch. 1.1.2). Les considérations sur la durabilité constituent un concept axé sur l'utilisation efficiente des ressources. L'analyse des prestations d'intérêt public est axée sur les résultats (extraits); elle montre autrement dit quels bénéfices la société tire des activités agricoles. Aux ch. 1.1.3 à 1.1.5, nous aborderons de manière plus approfondie d'autres thèmes importants du point de vue de la politique agricole.

1.1.1 Durabilité

L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture¹⁴ prévoit d'examiner régulièrement si, dans des conditions générales déterminées (habitudes alimentaires, conditions-cadre définies par l'Etat), l'agriculture évolue vers la durabilité. Un jeu de onze indicateurs, qui tient compte des trois thèmes centraux du développement durable que sont les ressources, l'efficacité et l'équité (cf. tableau 1), a été élaboré à cette fin sur la base du concept de durabilité de la Confédération.

¹² RS 632.111.72

¹³ FF 2010 4645

¹⁴ RS 919.118

Indicateurs de la durabilité

Dimensions Thèmes	Economie	Social	Ecologie
Ressources	Renouvellement du capital Terres arables (quantité)	Formation	Surfaces de compensation écologique Ventes de produits phytosanitaires
Efficiences	Productivité du travail		Efficacité de l'azote Efficacité du phosphore Efficacité énergétique
Equité		Comparaison des revenus avec ceux des autres groupes de la population Comparaison de la qualité de vie avec celle des autres groupes de la population	

Source: OFAG 2005

Economie

L'indicateur *renouvellement du capital* mesure le rapport entre l'ensemble des bâtiments, machines, équipements, animaux de rente et plantations de végétaux utiles (= stock de capital) et les investissements. Il indique le nombre d'années que prendrait le renouvellement du stock de capital compte tenu des investissements opérés. En 2008/10, le renouvellement du capital est pratiquement le même qu'au cours de la période de référence 2000/02. Cela signifie que l'agriculture fait des investissements qui permettent de renouveler complètement le capital en un peu plus de 30 ans.

Le deuxième indicateur *terres arables* montre l'évolution de la partie de la surface agricole utile (SAU) qui est indispensable à l'agriculture pour qu'elle puisse contribuer substantiellement à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Selon la statistique de la superficie, les terres arables ont diminué de 2,1 % entre 1979/85 et 1992/97. Etant donné que la quasi-totalité des surfaces perdues a été bétonnée, cette évolution peut être considérée comme non durable. Le ch. 1.1.2 décrit comment ont évolué, depuis 1992/97, les surfaces agricoles situées en région d'habitat permanent.

L'indicateur *productivité du travail* montre combien de valeur ajoutée une unité de main-d'œuvre permet de réaliser. Il mesure ainsi l'efficacité de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture suisse. La productivité du travail a augmenté de presque 18 % (2,1 % par an) entre 2000/02 et 2008/10.

Ecologie

L'indicateur *surfaces de compensation écologique* permet de suivre l'évolution de la surface des espaces vitaux proches de l'état naturel situés sur des terres agricoles, qui contribuent à la biodiversité et assurent la stabilité des écosystèmes. Les surfaces

de compensation écologique ont augmenté et sont passées de 112 000 à 123 000 hectares (+10 %) entre 2000/02 et 2008/10. 12 % de la SAU sont donc exploités comme surfaces de compensation écologique. La station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART) suit l'évolution de l'indicateur *surfaces de compensation écologique* afin de pouvoir mieux pronostiquer l'évolution des espèces tributaires de l'agriculture et de leur habitat.

Les *ventes de produits phytosanitaires* sont un indicateur du risque d'émissions dans l'environnement, notamment dans l'eau et le sol. Les quantités vendues ont tendanciellement reculé entre 1990 et 2005. Partant d'une nouvelle méthode de relevé, on a enregistré une hausse des ventes entre 2006 et 2008, puis de nouveau un léger recul durant les années 2009 et 2010. Etant donné que l'on n'a pas constaté de changement notable entre 2000/02 et 2008/10, l'évolution peut être considérée comme globalement neutre. L'ART suit également l'évolution de cet indicateur afin d'améliorer le pronostic du risque lié à l'utilisation des produits phytosanitaires.

L'indicateur *efficacité de l'azote* mesure le rapport entre l'input et l'output d'azote dans la production agricole. En raison des processus liés aux conditions naturelles, le rendement maximal de l'azote dans la production agricole oscille, selon les connaissances actuelles, entre 30 et 40 %. L'efficacité de l'azote s'est améliorée entre 2000/02 et 2007/09, passant de 27 à 29 %, après être déjà passée de 22 à 27 % entre 1990/92 et 2000/02

L'indicateur *efficacité du phosphore* mesure le rapport entre l'input et l'output de phosphore dans le processus de production agricole. Comme le phosphore n'est pas une ressource renouvelable, il est important de l'utiliser avec parcimonie. L'utilisation d'engrais minéraux phosphorés dans l'agriculture suisse a diminué, en particulier dans les années 90. L'efficacité a augmenté d'autant plus fortement entre 1990/92 et 2000/02; elle est passée de 22 à 53 %. Elle a continué d'augmenter entre 2000/02 et 2007/09, pour atteindre 59 %.

Quant à l'indicateur *efficacité énergétique*, il sert à calculer le rapport entre l'énergie consommée pour la production et l'énergie alimentaire produite. L'efficacité énergétique dans l'agriculture était de près de 40 % entre 2000/02 et 2007/09; depuis 1990, ce chiffre est resté stable.

Aspects sociaux

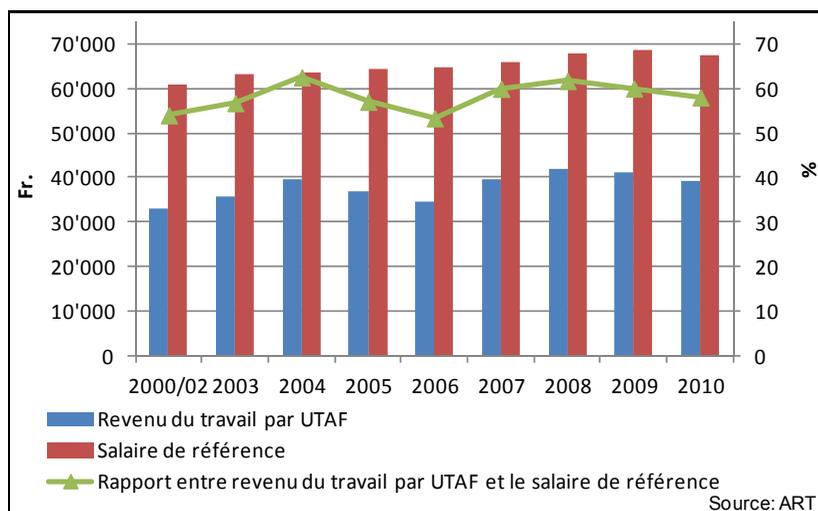
L'indicateur *formation* montre la progression du rapport entre le nombre de certificats de fin d'apprentissage agricole obtenus (certificat fédéral de capacité d'agriculteur) et le nombre d'exploitations agricoles, extrapolé par génération (30 ans). Ce rapport est passé de 0,36 à 0,51 entre 2000/02 et 2008/10. Cette évolution est positive en termes de durabilité. Elle est due d'une part à l'augmentation du nombre de certificats de capacité obtenus au cours des dernières années et d'autre part au fait que le nombre des exploitations agricoles diminue suite aux cessations d'activité agricole.

L'indicateur *qualité de vie* montre comment évolue la qualité de vie de la population agricole, selon son auto-évaluation, en comparaison de celle des autres groupes sociaux. L'indicateur a reculé, passant de 14,6 à 13,8 points entre 2005 et 2009. En 2005 (-12 %) comme en 2009 (-20 %), l'indice de la qualité de vie est plus bas pour la population agricole que pour les autres groupes de la population. Cette baisse est imputable en premier lieu à une plus grande insatisfaction en termes de conditions-cadre stables, de revenu, de temps disponible et de loisirs.

Quant à l'indicateur *comparaison des revenus avec ceux du reste de la population*, il compare le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale (UTAF) de toutes les exploitations avec le salaire de référence des employés. Depuis que cette comparaison existe, on relève une différence entre les revenus agricoles et les revenus non agricoles. Le revenu du travail par UTAF a augmenté de près de 20 % entre 2000/02 et 2008/10. Etant donné que les salaires des autres secteurs ont augmenté un peu moins fortement durant la même période, la différence entre les revenus a diminué de 5, 8 points de pourcentage. Elle a atteint 40 % en moyenne des années 2008/10.

Figure 1

Evolution du produit du travail par UTAF ainsi que du salaire de référence



Résumé

Le tableau 2 donne un aperçu de l'évolution des indicateurs depuis le début du millénaire en utilisant la symbolique développée dans le cadre du système d'indicateurs MONET¹⁵.

¹⁵ MONET est un système d'indicateurs permettant de surveiller l'évolution du développement durable en Suisse. Il mesure et documente la situation actuelle ainsi que l'évolution de la Suisse en tenant compte des trois aspects du développement durable, soit social, économique et écologique. MONET est le produit d'une collaboration commune entre l'OFAS, l'OFEV et le DDC.

Tableau 2

Evolution des indicateurs de durabilité depuis 2000/02

Dimension	Indicateurs	Evolution	Appréciation
Domaine économique	Renouvellement du capital	→ Pas de changement majeur	+ Positive
	Sol (quantité)	↘ Diminution	- Négative
	Productivité du travail	↗ Augmentation	+ Positive
Domaine écologique	Surfaces de compensation écologique	↗ Augmentation	+ Positive
	Ventes de produits phytosanitaires	→ Pas de changement majeur	≈ Neutre
	Efficience du phosphore	↗ Augmentation	+ Positive
	Efficience de l'azote	↗ Augmentation	+ Positive
	Efficience énergétique	→ Pas de changement majeur	≈ Neutre
Domaine social	Formation	↗ Augmentation	+ Positive
	Comparaison de la qualité de vie avec celle des autres groupes de la population	↘ Diminution	- Négative
	Revenu en comparaison avec le reste de la population	↗ Augmentation	+ Positive

1.1.2 Prestations d'intérêt public

D'une manière générale, il convient de constater que le développement de la politique agricole depuis les années 90 a conduit à des améliorations dans la plupart des domaines. Les objectifs que le Conseil fédéral avait définis dans les messages pour chacune des étapes de la réforme ont été en majeure partie atteints¹⁶.

Avec le rapport sur le développement du système des paiements directs, le Conseil fédéral a établi pour la première fois, sur la base de l'art. 104 Cst., un état des lieux complet des prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture et a fixé pour chacune de ces prestations des objectifs quantifiables à long terme (cf. tableau 3).

¹⁶ OFAG (2009): «L'agriculture suisse en mouvement» – La nouvelle loi sur l'agriculture – Un bilan dix ans après, Berne. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapport agricole 2011.

Objectifs fixés aux prestations d'intérêt public selon le rapport du Conseil fédéral sur le développement du système des paiements directs

Prestation	Objectif
Sécurité de l'approvisionnement	<ul style="list-style-type: none"> – Maintenir la capacité de production (niveau actuel de production de calories) et maintenir les cultures particulières, stratégiquement importantes – Préserver des sols fertiles et cultivables en quantité suffisante
Ressources naturelles vitales	<ul style="list-style-type: none"> – Maintenir la biodiversité et l'encourager – Utiliser durablement les ressources naturelles (sol, air, eau)
Paysage cultivé	<ul style="list-style-type: none"> – Maintenir un paysage cultivé ouvert – Maintenir et encourager la diversité des paysages
Occupation décentralisée du territoire	<ul style="list-style-type: none"> – Objectifs à définir à l'échelon cantonal
Bien-être des animaux	<ul style="list-style-type: none"> – Participation élevée aux systèmes de garde particulièrement respectueux des animaux

La motion du 16 octobre 2009 de la CER-E¹⁷, transmise par le Parlement, charge le Conseil fédéral de concrétiser le concept proposé. Elle demande que les tâches multifonctionnelles de l'agriculture selon l'art. 104 Cst. et les objectifs définis dans le rapport servent de base à cette fin. Aussi, ces objectifs sont ci-après utilisés comme référence pour juger si les objectifs sont atteints dans les domaines correspondants ou s'il existe des lacunes.

Sécurité de l'approvisionnement

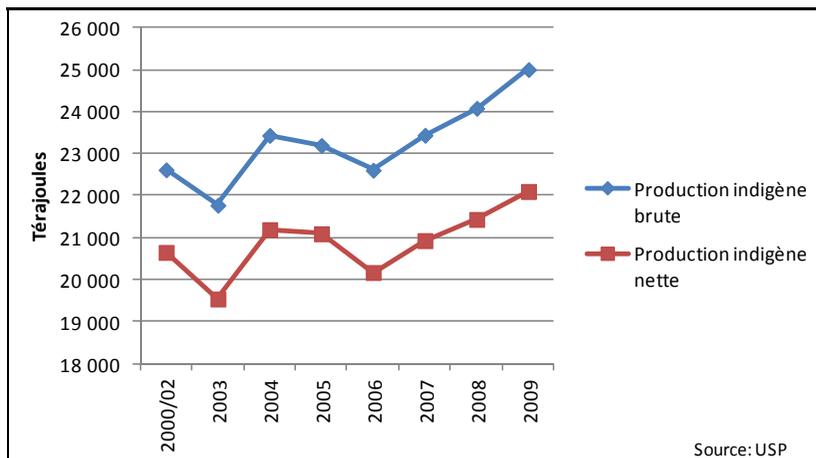
Depuis le passage au nouveau millénaire, la production agricole a augmenté. En moyenne des années 2007/09, la production de calories alimentaires en Suisse s'est accrue de près de 6,9 % par rapport au début des années 2000/02. La hausse de la production brute de calories est due principalement à une production plus élevée de calories dans la production végétale (+12,4 %), des variations plus ou moins importantes pouvant se produire d'une année à l'autre en raison des conditions météorologiques (p. ex. été caniculaire 2003). La production animale n'a que peu augmenté (+1,8 %), si bien que le besoin de fourrage s'est également peu accru. La production de céréales fourragères et de fourrages grossiers dans le pays ayant diminué dans le même intervalle, des quantités nettement plus importantes de fourrages ont dû être importées (+46 %). Ces dernières années, la part de produits animaux produits sur la base de fourrages importés a ainsi constamment augmenté jusqu'à atteindre un nouveau record en 2009, avec une part de 24 %. La production nette de calories (production de denrées alimentaires sur la base de fourrages indigènes) a par conséquent également augmenté, mais cette hausse (+4,1 %) a été toutefois moins élevée que celle de la production brute de calories. L'objectif consistant à maintenir la

¹⁷ 09.3973 Mo. CER-E, «Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept», 16 octobre 2009.

capacité de production de calories au niveau initial a donc été clairement atteint, tant en ce qui concerne la production brute que la production nette.

Figure 2

Evolution de la production agricole entre 2000/02 et 2009



La consommation de denrées alimentaires a augmenté de 6,7 % durant le même laps de temps, notamment en raison de la croissance démographique. En raison de l'augmentation de la production, le taux brut d'auto-provisionnement est resté constant entre 2000/02 et 2007/09, s'établissant à 62 %. Le taux net d'auto-provisionnement se situe actuellement à quelque 55 %. Le taux d'auto-provisionnement en période de crise¹⁸ est actuellement d'au moins 90 %.

Entre 2000/02 et 2008/10, les *terres ouvertes* ont diminué; elles sont passées de 290 500 à 275 200 hectares (-5,3 %). Près des deux tiers des surfaces qui ne sont plus affectées aux grandes cultures sont aujourd'hui utilisées comme prairies artificielles, et un tiers a été sacrifié à l'urbanisation. Ces dernières années, le recul des terres ouvertes s'est légèrement accéléré. Il s'explique notamment par l'important recul de la production de céréales fourragères (-18 %). C'est l'une des raisons pour lesquelles la part d'aliments concentrés importés est en augmentation dans l'élevage des porcs, des bovins et de la volaille. Cette évolution doit être considérée comme négative dans l'optique de la sécurité de l'approvisionnement.

La *diversité des grandes cultures*, est pour le moment, préservée. La surface affectée aux oléagineux et aux betteraves sucrières a augmenté respectivement de 33 % et de 9 % depuis 2000/02. Celle affectée à la culture de pommes de terre a reculé de 20 %. Les quantités produites couvrent, comme jusqu'ici, environ 90 % du besoin de l'alimentation humaine. En ce qui concerne les protéagineux, la surface cultivée a

¹⁸ Le taux d'auto-provisionnement en période de crise prend en compte que la consommation moyenne de denrées alimentaires, qui représente actuellement environ 3300 kilocalories par personne et par jour, se situe nettement en dessus du besoin alimentaire nécessaire de 2500 kilocalories et que la surface affectée à la culture de céréales fourragères peut au besoin également être utilisée pour la production de denrées alimentaires.

régressé durant ces dernières années, après avoir connu une nette extension dans les premières années du nouveau millénaire.

Du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, il faut considérer comme critique l'évolution observée en ce qui concerne les superficies cultivables disponibles (*sol en termes de quantité*). En raison, plus 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 (-3,0 %) 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 ces dernières années, tout en affichant un léger ralentissement. Dans les communes où le dépouillement a déjà eu lieu, 20 200 hectares de surfaces agricoles ont disparu entre 1992/97 et 2004/09 (-2,2 %). L'imperméabilisation du sol qu'entraîne cette évolution détruit celui-ci de manière pratiquement irréversible. Pour assurer la sécurité de l'approvisionnement à long terme, il s'agit, grâce à une exploitation durable des surfaces, de préserver non seulement le sol en termes de quantité, mais aussi la qualité des ressources naturelles.

Ressources naturelles vitales

Depuis le début des années 90, de nettes améliorations ont été obtenues dans le domaine des ressources naturelles vitales. Les efforts déployés en faveur de la préservation et de la promotion de la biodiversité ont été renforcés. L'introduction de la compensation écologique a eu des conséquences modérément positives sur la biodiversité¹⁹. Dans la région de montagne, et en particulier dans celle d'estivage, où le niveau initial de biodiversité était de moyen à élevé, on enregistre un recul de la diversité des espèces et des habitats. Dans la région de plaine, où le niveau de biodiversité était bas, de légères améliorations sont notées²⁰. Dans l'ensemble, l'introduction de la compensation écologique n'a certes pas pu stopper le recul des espèces menacées, mais l'a du moins ralenti.

Depuis le passage au nouveau millénaire, les surfaces de compensation écologique ont augmenté de près de 11 000 hectares. L'augmentation a été plus importante dans la région de montagne qu'en plaine. Alors que les régions situées en altitude disposent d'une part de surfaces de compensation écologique nettement plus élevée que la part minimale de 7 % requise dans le cadre des prestations écologiques requises (PER), l'objectif des 65 000 hectares de surfaces de compensation écologique n'a pas été atteint en plaine. La surface de compensation écologique en plaine n'a augmenté que très légèrement au cours de ces dernières années pour atteindre environ 60 000 hectares. Dans le même temps, les surfaces de compensation écologique ont été mieux mises en réseau et leur qualité écologique a augmenté depuis l'introduction de l'ordonnance du 4 avril 2001 sur la qualité écologique (OQE)²¹. Quelque 36 % des surfaces de compensation écologique sont aujourd'hui mises en réseau, et 26 % des surfaces présentent une qualité biologique, mais le pourcentage est nettement plus élevé en montagne qu'en plaine. Le principal problème dans les régions de montagne et d'estivage est que l'utilisation des parcelles situées à proximité de la ferme a tendance à être intensifiée, tandis que les parcelles mal desservies

¹⁹ Flury C. (2005): Rapport Agroécologie et bien-être des animaux 1994–2005, Berne.

²⁰ Lachat et al. (2010): Evolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond?, Fondation Bristol, Zurich. Editions Haupt, Berne.

²¹ RS 910.14

et très en pente sont cultivées de manière extensive, voire laissées à l'abandon. Dans la région de plaine, bon nombre d'espèces ne se maintiennent plus qu'au sein de petites populations menacées. La population d'oiseaux nicheurs des terres agricoles est considérée comme étant un bon indicateur de l'état de la biodiversité. Pour ce qui est des espèces caractéristiques, on a relevé une évolution constante ces vingt dernières années. Les populations des espèces cibles ont diminué au cours des années 90. Si l'on ne considère que le temps écoulé depuis le début du millénaire, aucune tendance ne se dégage²².

La production agricole est aujourd'hui plus respectueuse de l'environnement qu'au début des années 90. Les apports de substances dans l'environnement et la pollution des eaux et de l'air ont diminué. L'introduction des PER en tant que condition du droit à l'octroi de paiements directs a joué un rôle important à cet égard. Par rapport aux années 90, les progrès ont ralenti depuis le début des années 2000. Au cours des années 2000/02 à 2007/09, les excédents d'azote ont baissé de 3500 tonnes (-3 %) et ceux de phosphore d'environ 1500 tonnes (-20 %). Les pertes restent encore trop élevées, notamment pour l'azote et le phosphore. C'est ainsi que les concentrations de nitrates et de phosphore, mais aussi de produits phytosanitaires, dépassent les valeurs visées dans différents *plans/cours d'eau*. Pour ce qui est de la *qualité de l'air*, ce sont surtout les émissions d'ammoniac qui jouent un rôle. Après un net recul dû principalement à la diminution de l'effectif de vaches laitières, elles ont légèrement repris depuis 2004 et sont presque deux fois plus élevées qu'elles ne devraient l'être pour exclure des effets dommageables sur les écosystèmes sensibles comme les forêts et les marais.

Les bases d'évaluation de la *qualité du sol* sont insuffisantes, car on manque de séries temporelles significatives. 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 des sols. L'érosion, le compactage du sous-sol et la perte d'humus sont encore d'autres processus qui portent atteinte à la qualité du sol sur une part importante des surfaces agricoles.

La production agricole a également des effets sur le *climat*. En plus du CO₂, la production de denrées alimentaires dégage du méthane et du gaz hilarant. Selon l'Inventaire national des gaz à effet de serre, les émissions provenant de l'agriculture ont diminué de 8 % entre 1990 et 2009. Ce recul est principalement dû à la diminution du cheptel bovin en relation avec l'augmentation des performances laitières et à une utilisation plus limitée des engrais minéraux azotés. Le bilan ne prend en compte ni l'absorption/la libération de carbone par les sols agricoles, ni les émissions liées à la fabrication et à la commercialisation d'intrants.

Les objectifs intermédiaires agroécologiques fixés dans le cadre de la PA 2011²³ n'ont pas été atteints jusqu'ici. Le tableau 4 en donne un aperçu.

²² Birrer S., Jenny M. et Zbinden N. (2011): Evolution des populations d'oiseaux nicheurs dans les zones agricoles de 1990 à 2009, Recherche Agronomique Suisse 2 (2), 66–71.

²³ FF 2006 6027 6079

Objectifs agroécologiques de la Politique agricole 2011

Objectif	Unité/Indicateur	Base	Situation souhaitée	Situation effective
Bilan d'azote				
Réduction des excédents d'azote ¹	t d'excédent N ²	1994: 124 600	2015: 95 900 (-23 %)	2007/09: 114 700 (-8,0 %)
Emissions d'ammoniac				
Réduction des émissions d'ammoniac	t N dans les émissions de NH ₃	1990: 56 800	2009: 43 700 (-23 %)	2009: 48 600 (-14 %)
Bilan de phosphore				
Réduction des excédents de phosphore	t d'excédent P ²	1990/92: 19 900	2009: 5 000 (-75 %)	2007/09: 6 000 (-70 %)
Biodiversité				
Surfaces de compensation écologique dans la région de plaine	ha SCE	1993: 5 700	2009: 65 000	2010: 60 000

¹ En raison des processus déterminés par les conditions naturelles, certaines émissions d'azote sont inévitables. En admettant que l'efficacité de l'azote puisse être augmentée jusqu'à 40 % au maximum tout en conservant le même niveau de production, les excédents d'azote pourraient être réduits au plus à quelque 70 000 t N.

² Selon la méthode OSPAR.

Sources: ART, HESA et OFAG

Paysage cultivé

L'exploitation des surfaces agricoles permet de lutter contre l'avancée de la forêt et de maintenir ainsi un paysage cultivé ouvert. La statistique de la superficie montre qu'à basse altitude, la progression de la forêt ne joue pratiquement aucun rôle. Dans ces régions, le recul de la SAU est dû avant tout à l'extension de l'habitat et au développement des infrastructures. Dans les zones de haute montagne, 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 communes pour lesquelles on dispose déjà des résultats du nouveau recensement de la statistique de la superficie (2004/09), la progression de la forêt a certes diminué par rapport à la précédente période de recensement. Ces communes comprennent toutefois moins de 40 % des surfaces utilisées à des fins d'économie alpestre, si bien qu'on ne peut pas en tirer de conclusions. Selon les résultats du troisième recensement effectué par l'Inventaire forestier national suisse (IFN) publiés en mars 2010, l'extension de la surface forestière s'est accélérée entre 1993/95 et 2004/06 par rapport à la période précédente. 88 % de l'extension concernent l'Arc alpin et le versant sud des Alpes. L'envahissement par la forêt peut également être défavorable à la biodiversité, car de nombreuses surfaces regagnées par la forêt présentaient à l'origine une importante diversité des espèces du fait de l'exploitation extensive dont elles faisaient l'objet.

La qualité du paysage évolue lentement. 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. Au-delà des paysages cultivés traditionnels, ceux situés à proximité des agglomérations jouent un rôle important comme espaces de détente et de ressourcement pour la population. 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, en raison tant de la mobilité et de l'expansion de l'habitat qui en résulte que des changements de mode d'exploitation agricole.

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'EPF Zurich²⁴, l'agriculture contribue de manière déterminante à l'occupation du territoire dans près de 12 % des communes suisses. 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 tend à baisser. L'agriculture ne peut pas assurer à elle seule l'occupation décentralisée; elle est tributaire pour ce faire d'une économie dynamique dans l'espace rural (possibilités d'activités accessoires) et d'infrastructures solides. Dans les années 2005 à 2008, la population résidente n'a reculé de manière significative que dans un petit nombre d'entre elles. La Confédération dispose aujourd'hui de divers instruments pour promouvoir de manière ciblée les initiatives locales visant à augmenter la création de valeur ajoutée dans l'espace rural. Avec les mesures de politique agricole et notamment celles en faveur de la région de montagne dans le domaine des paiements directs et des améliorations structurelles, la Confédération soutient indirectement l'occupation décentralisée du territoire, sans pour autant poursuivre un objectif d'occupation concret. Comme l'évaluation politique des cantons concernés doit être prise en compte, c'est aux cantons qu'il revient en premier lieu de juger si l'occupation décentralisée du territoire se développe de manière non souhaitée.

Bien-être animal

La loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux²⁵ et les dispositions d'exécution y afférentes définissent des exigences minimales en matière de détention d'animaux, qui sont contraignantes pour toute personne élevant ou détenant des animaux. Grâce aux deux programmes d'incitation facultatifs «Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux» (SST) et «Sorties régulières en plein air» (SRPA), le bien-être des animaux est encouragé au-delà du standard minimum légal. La charge (financière et/ou de travail) plus importante que doivent assumer les agriculteurs qui participent aux programmes est en partie compensée par les paiements directs versés chaque année. Le taux de participation varie fortement selon la catégorie animale. La participation initiale au programme SST nécessitant en règle générale de transformer ou de construire à neuf le local de stabulation, des aides à

²⁴ Rieder P., Buchli S. et Kopainsky B. (2004): Exécution du mandat constitutionnel par l'agriculture, compte tenu de sa contribution à l'occupation décentralisée du territoire suisse, Zurich.

²⁵ RS 455

l'investissement relativement élevées sont octroyées pour ce genre d'installations. Environ 90 % des nouvelles étables pour bovins dont la construction a été soutenue au moyen d'aides à l'investissement correspondent aux exigences SST. Il en résulte une amélioration constante de la participation aux programmes SST. Ces dernières années, le taux de participation au programme SST a progressé au même rythme que le taux de rénovation des étables. En 2010, les taux les plus élevés de participation au programme SST ont été enregistrés chez les producteurs de volaille (86 %) et les producteurs de porcs (64 %). La participation a été de 42 % en ce qui concerne les éleveurs de bovins.

Pour ce qui est du programme SRPA, l'évolution est exactement inverse. En 2010, la participation moyenne concernant les bovins a atteint 77 %. Concernant les porcs, elle a été de 50 % et, concernant la volaille, d'à peine 40 %. Le taux de participation est bas pour certaines catégories spécifiques d'animaux comme le jeune bétail bovin âgé de 120 jours ou moins, les truies d'élevage allaitantes et les porcelets sevrés ainsi que les poules d'élevage, jeunes poules et poulets de chair. Le taux de participation d'au moins 80 % défini comme valeur de référence par le Conseil fédéral n'est pas atteint aujourd'hui pour de nombreuses catégories d'animaux.

Résumé

Le tableau 5 indique l'évolution des prestations d'intérêt public depuis le début du millénaire et les domaines dans lesquels les objectifs ne sont pas encore atteints.

Tableau 5

Evolution de la réalisation des objectifs «prestations d'intérêt public» depuis 2000 et lacunes actuelles

Domaine et aspect	Tendance	Lacunes
Sécurité de l'approvisionnement		
Production brute	↗	non
Production nette	↗	non
Production de fourrages	↘	oui
Diversité des grandes cultures	→	non
Sol (quantité)	↘	oui
Ressources naturelles vitales		
Biodiversité	→	oui
Eau	→	oui
Sol (qualité)	↘	oui
Air/climat	→	oui
Paysage cultivé		
Maintien d'un paysage ouvert	↘	oui
Diversité (qualité)	↘	oui
Occupation décentralisée du territoire		
	↘	à déterminer
Bien-être des animaux		
	↗	oui

1.1.3 Compétitivité

Seront traitées ci-après l'évolution des structures agricoles, la performance des exploitations ainsi que les modifications des prix à la production et à la consommation en Suisse et à l'étranger.

Structures

Durant la première décennie du nouveau millénaire, le nombre des exploitations agricoles a baissé au total de 11 500 unités, passant de 70 537 à 59 065, ce qui correspond à un recul de 1,8 % par an. La baisse a donc été presque de moitié inférieure à celle enregistrée durant la décennie 1990–2000. Raison principale: dans les années 90, la disparition de petites exploitations d'une surface inférieure ou égale à 3 hectares a représenté environ 50 % de la réduction du nombre des exploitations. Durant la période allant de 2000 à 2010, le nombre des personnes occupées dans l'agriculture a diminué de quelque 36 500 personnes, passant de 203 793 à 167 462, ce qui équivaut à un taux de recul annuel de 1,9 %.

Tableau 6

Evolution du nombre d'exploitations et de la main-d'œuvre

Caractéristiques	Nombre d'exploitations/ de personnes occupées			Variation annuelle en %	
	2000	2009	2010	2000–2010	2009–2010
Exploitations	70 537	60 034	59 065	-1,8	-1,6
Région de plaine	31 612	26 708	26 297	-1,8	-1,5
Région des collines	18 957	16 468	16 221	-1,5	-1,5
Région de montagne	19 968	16 858	16 547	-1,9	-1,8
A titre principal	49 239	42 214	41 434	-1,7	-1,8
A titre accessoire	21 298	17 820	17 631	-1,9	-1,1
Personnes occupées	203 793	169 788	167 462	-1,9	-1,4
Plein temps	95 995	75 480	74 339	-2,5	-1,5
Temps partiel	107 798	94 308	93 123	-1,5	-1,3

Source: OFS

Durant la première décennie du nouveau millénaire, le nombre des exploitations agricoles et celui de la main-d'œuvre agricole ont diminué de près de 2 %. Durant cette période, l'agriculture suisse a pu légèrement augmenter sa production (cf. ch. 1.1.2). Cette évolution se répercute sur l'indicateur de la productivité du travail servant à l'appréciation de la durabilité, qui a augmenté de 2,1 % par an entre 2000/02 et 2008/10 (cf. ch. 1.1.1).

Le recul du nombre des exploitations agricoles est un processus que l'on observe non seulement en Suisse, mais aussi dans le reste de l'Europe. Durant la période allant de 2003 à 2010, le taux de diminution annuel du nombre des exploitations a été de 2,4 % aux Pays-Bas et au Danemark, de 2,5 % en France et de 1,7 % en Autriche, alors qu'il a été de 1,5 % en Suisse.

Performance des exploitations

Prestation brute et coûts

La prestation brute²⁶ a augmenté de près de 12 % entre 2003/05 et 2008/10²⁷. Quant à la prestation brute par unité de travail annuel, elle a progressé de 10,5 % entre 2003/05 et 2008/10.

Durant la période 2008/10, les coûts réels ont augmenté de 14 % par rapport à 2003/05, en particulier les coûts liés au personnel, à l'achat d'aliments concentrés, aux bâtiments et aux machines.

Le rapport entre les coûts et la prestation brute met en évidence que les coûts par franc de chiffre d'affaires sont restés pratiquement stables entre 2003/05 et 2008/10. Cependant, compte tenu de l'évolution des prix dans les domaines des coûts et des prestations, ce rapport s'est légèrement amélioré étant donné que le prix des moyens de production et le prix du travail ont augmenté de 5 à 10 % et qu'à l'inverse, les prix à la production 2008/10 sont restés au même niveau qu'en 2000/02.

Potentiel d'augmentation de l'efficience

Sur la base de données relatives aux exploitations, l'ART a évalué le potentiel d'augmentation de l'efficience des exploitations agricoles suisses²⁸. A cet effet, les exploitations comptables ont été réparties en groupes aussi homogènes que possible (même région et même branche de production). L'efficience de la totalité des exploitations agricoles a été calculée et comparée à celle des exploitations du groupe témoin les plus performantes (exploitations de référence). Les résultats montrent qu'il existe effectivement un potentiel d'amélioration de l'efficience. Alors que l'on constate d'importantes différences entre les divers types d'exploitations en ce qui concerne la capacité d'accroître le potentiel d'efficience, les différences entre régions restent minimes à cet égard. Si l'on prend pour référence les exploitations figurant dans la moitié supérieure, le potentiel d'amélioration de l'efficience est de 8 %. Si l'on prend pour référence le meilleur quart des exploitations, le potentiel s'élève alors à 14 %. Il est possible d'en extrapoler un potentiel monétaire d'amélioration de l'efficience pour l'ensemble du secteur. Si, par exemple, toutes les exploitations atteignaient le niveau d'efficience de la moitié des meilleures exploitations, le potentiel d'amélioration de l'efficience s'élèverait alors à près de 700 millions de francs.

Comparaison avec l'étranger

Une étude réalisée par l'ART²⁹ compare la productivité des exploitations suisses de plaine à celle des exploitations semblables aux plans climatique et topographique du

²⁶ Valeur totale de tous les biens et prestations de service produits durant l'exercice comptable dans une exploitation agricole, qui ne sont pas consommés à l'intérieur de ladite exploitation. La prestation brute comprend: a) les prestations issues des ventes, b) les paiements directs, c) tous les mouvements externes (biens, prestations de services, loyers), d) les modifications de valeur du cheptel vif et des stocks de marchandises produites par l'exploitation.

²⁷ Suite à la modification de la méthode utilisée par le Dépouillement centralisé des données comptables, une comparaison ne peut être établie qu'à partir de l'année 2003.

²⁸ Todesco P., Jan P. et Lips M. (2011): Projekt Effizienzsteigerungspotenzial der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe, Abschlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft (en allemand), Agroscope Reckenholz-Tänikon.

²⁹ Schmid, D. (2009). Comparaison de la productivité entre la Suisse et le Bade-Württemberg, Recherche Agronomique Suisse, 16(4), 118–123.

Land allemand du Bade-Wurtemberg. Pour tenir compte des particularités des politiques agricoles, les données comptables du Bade-Wurtemberg ont été adaptées à la situation suisse en matière de prix et de paiements directs. Les résultats montrent que l'agriculture suisse présente un potentiel d'amélioration de la productivité. Concernant la productivité globale (prestation/coûts, y compris l'indemnisation pour le travail propre et le capital propre), les 17 % des meilleures exploitations suisses soutiennent la comparaison avec celles du Bade-Wurtemberg; pour ce qui est de la productivité nette du travail (revenu d'exploitation par unité de travail annuel), près d'un quart.

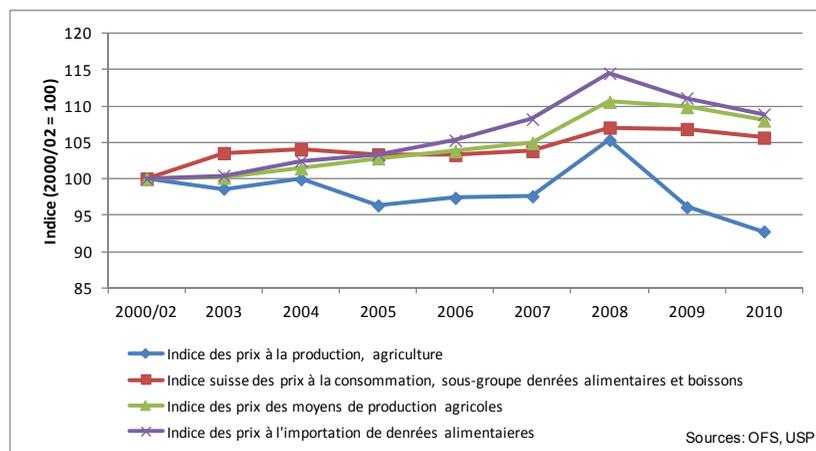
Prix

Situation en Suisse

La figure 3 indique que c'est au niveau des prix à la production que la hausse des prix 2007/08 sur le marché mondial s'est répercutée le plus fortement. Depuis, ceux-ci ont de nouveau nettement baissé, alors que les prix à la consommation sont restés relativement stables.

Figure 3

Evolution de l'indice des prix à la production, à la consommation et à l'importation des denrées alimentaires ainsi que de l'indice des prix des moyens de production agricoles



Comparaison des prix avec les pays limitrophes

L'écart par rapport à l'Autriche a diminué progressivement jusqu'en 2007. Alors qu'il était encore de 48 % en 2000/02, il n'était plus que de 33 % en 2007. Cette évolution s'explique avant tout par la hausse du prix des principaux produits agricoles sur les marchés internationaux et par l'affaiblissement parallèle du franc suisse par rapport à l'euro. L'écart s'est de nouveau creusé à partir de 2007, pour atteindre 43 % en 2010. La principale raison en est la remontée du franc suisse. Alors que le cours de l'euro en francs suisses avoisinait encore 1.64 en 2007, il a subi depuis une baisse marquée (-25 %). Il tourne actuellement autour de 1.20 franc environ.

La comparaison avec les pays voisins – Allemagne, France, Autriche et Italie – pour ce qui est des *prix à la consommation* indique la même tendance. En 2000/02 la différence s'est élevée à 32 %, en 2007 elle n'était plus que de 19 % et en 2010, elle était remontée à 27 %. Le rapprochement des prix jusqu'en 2007 s'explique par l'affaiblissement du franc et également par la hausse plus forte du prix des denrées alimentaires dans les pays voisins de la Suisse. L'accroissement de l'écart entre 2007 et 2010 est dû, comme pour les prix à la production, au renforcement du franc suisse par rapport à l'euro.

Dépenses des ménages en denrées alimentaires en comparaison avec les pays voisins

La figure 4 montre une estimation de la répartition des dépenses alimentaires pour les années 2006/08. Sur la totalité des dépenses alimentaires de 33,2 milliards de francs³⁰, la valeur représentée par les matières premières du pays est de 5,9 milliards de francs et celle des denrées alimentaires importées est de 8,3 milliards de francs. Si l'on soustrait ces deux montants du total, on obtient une marge commerciale de 19 milliards de francs pour les secteurs en aval de l'agriculture. Dans les années 2006/08, les prix à la consommation dans les pays voisins étaient inférieurs de 22,1 % aux prix suisses. Compte tenu des dépenses alimentaires totales d'un montant de 33,2 milliards de francs, la différence de prix entre la Suisse et les pays voisins est donc de 7,3 milliards de francs.

Sur la base de la différence de 37 % enregistrée au niveau des prix à la production, la part de la production suisse à cet écart est de 2,2 milliards de francs. Les denrées alimentaires importées ont été renchéries de 500 millions de francs par les droits de douane. Si l'on déduit les coûts des matières premières plus importants (production indigène plus chère, plus les droits de douane) de la différence de prix totale de 7,3 milliards, on obtient la marge réalisée par les entreprises de transformation et de commerce, qui dépasse de 4,6 milliards de francs la marge réalisée dans les pays voisins. Ceci s'explique en partie par les droits de douane.

Si l'on établissait le calcul de la marge commerciale sur le cours du change actuel de 1.20 franc au lieu du cours moyen de l'euro de 1.60 franc en 2006/08, la valeur des importations serait inférieure d'environ 25 %. Les dépenses de la Suisse pour les denrées alimentaires devraient alors diminuer d'environ 2 milliards de francs par rapport à 2006/08, la marge commerciale du secteur situé à l'aval restant constante.

³⁰ Les boissons alcoolisées et l'achat direct de denrées alimentaires à l'étranger par les consommateurs ne sont pas comptabilisés dans les dépenses de consommation pour les denrées alimentaires. En ce qui concerne les repas pris à l'extérieur, seuls les prix de revient des entreprises de restauration ont été pris en compte.

Composition des dépenses alimentaires en Suisse 2006/08

Total des dépenses alimentaires CH 33,2 milliards de francs		
3 Marge commerciale 19 mia. de fr.		Différence avec les pays voisins en milliards de francs
		Différence totale 22,1% de 33,2 ⇒ 7,3
		1 Agriculture 37,0% de 5,9 ⇒ - 2,2
		2 Droits de douane - 0,5
		3 Marge du marché de la transformation et du commerce = 4,6
2 Importations 8,3 mia. de fr.	1 Production indigène 5,9 mia. de fr.	

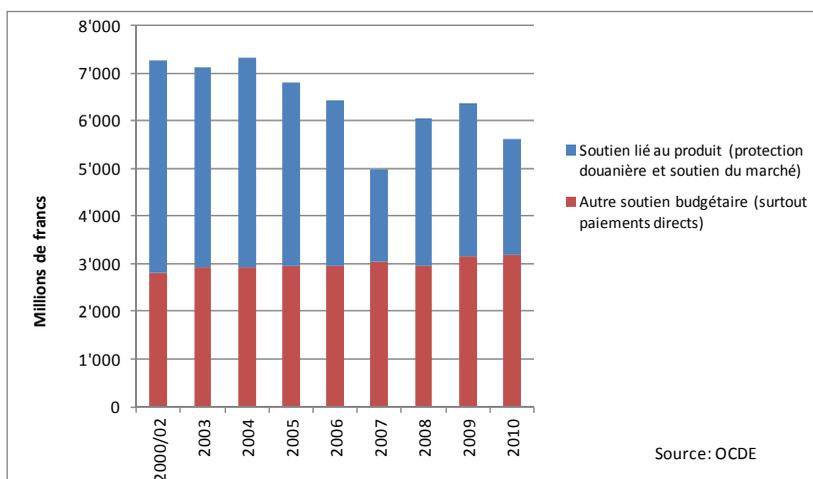
Sources: Calculs de l'OFAG sur la base des données publiées par l'OFS, l'USP, Eurostat, BNS, swissimpex et statistique Autriche

Compte tenu d'un pouvoir d'achat plus fort, la part des dépenses alimentaires sur les dépenses de consommation des ménages n'est toutefois pas plus élevée en Suisse que dans les pays voisins. En 2009, la part des denrées alimentaires, y compris les boissons non alcoolisées, sur les dépenses de consommation s'est élevée en Suisse à près de 12 %, contre 11 % en Allemagne et 14 % en France.

Le soutien de l'agriculture selon l'OCDE

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le soutien à l'agriculture suisse au moyen de la protection douanière et de transferts de fonds publics (p. ex. paiements directs ou contributions de soutien au marché) a diminué, passant de 7,3 milliards de francs dans les années 2000/02 à 6 milliards de francs dans les années 2008/10 (-17 %). Cette évolution est due à la réduction du soutien lié à la production (en particulier la protection douanière et les contributions de soutien du marché). Ce soutien a atteint un plancher historique de 2,2 milliards de francs en 2007. Il a augmenté par la suite en raison de la baisse des prix sur le marché mondial dans la foulée de la crise économique. Compte tenu de la force du franc, il faut s'attendre en 2011 à une augmentation du soutien financier, après le recul enregistré l'année précédente. Quant au soutien non lié à la production, il est en constante progression depuis le début des années 2000 (+11 %). Cela s'explique notamment par le transfert progressif aux paiements directs de fonds auparavant destinés au soutien du marché. Malgré la diminution du soutien global depuis 2000, le soutien public accordé à l'agriculture suisse reste l'un des plus élevés en comparaison internationale.

Evolution du soutien global à l'agriculture suisse



Importance des prescriptions et des charges

Les prescriptions et les charges apportent clarté et sécurité. Ainsi, les prescriptions d'hygiène fixées dans la législation sur les denrées alimentaires protègent notre santé, et des prescriptions claires, par exemple en ce qui concerne l'utilisation des moyens de production, permettent d'éviter des effets négatifs sur l'environnement. Les prescriptions et les charges permettent aussi d'améliorer la compétitivité et la durabilité de la production. De plus, on leur doit, pour une grande partie, la bonne réputation et l'image positive des produits suisses dans le pays et à l'étranger. Une déclaration crédible des produits, des modes de production éthiques et des procédés respectueux de l'environnement demeurent nécessaires pour que l'agriculture puisse s'imposer sur le marché; ils constituent par ailleurs une partie indispensable de la stratégie qualité. Les prescriptions et les charges étant des éléments importants d'une politique crédible, ils ne doivent pas être appréciés uniquement sous l'angle des coûts. Il convient plutôt de comparer les coûts assumés avec les avantages retirés de l'application des prescriptions et des charges.

Les prescriptions et les charges doivent être simplifiées au maximum et être compréhensibles pour tous. Il s'agit en outre d'uniformiser le plus possible leur application. Au cours des dernières années, diverses mesures ont conduit à leur simplification et à leur assouplissement. Mentionnons notamment l'introduction des importations parallèles, la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)³¹, la révision du 19 octobre 1988 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement³² ou encore le deuxième plan de contrôle national visant à éviter la multiplication des contrôles et les doubles emplois dans l'exécution des actes législatifs.

³¹ RS 700

³² RS 814.011

Conclusion

En résumé, l'analyse montre que les exploitations agricoles ont augmenté leur productivité au cours des dix dernières années. La compétitivité en matière de prix s'est aussi améliorée par rapport aux pays voisins, tant en ce qui concerne les prix à la production que les prix à la consommation. Le franc toujours plus fort a toutefois eu pour conséquence de creuser à nouveau les écarts au cours des dernières années. D'un point de vue économique général, de même que pour défendre ses parts de marchés et ouvrir de nouveaux marchés d'exportation, le secteur agroalimentaire suisse doit continuer d'augmenter sa compétitivité et utiliser systématiquement son potentiel d'amélioration de l'efficacité.

1.1.4 Situation socio-économique de l'agriculture

L'appréciation de la situation socio-économique de l'agriculture, par analogie avec l'appréciation de la durabilité (cf. ch. 1.1.1), se fonde sur les trois critères que sont les ressources, l'efficacité et l'équité. L'analyse de la situation peut être ainsi effectuée aussi bien à l'échelon du secteur qu'à celui des exploitations individuelles³³. L'évolution des indicateurs «Renouvellement du capital», «Productivité du travail» et «Comparaison des revenus de l'ensemble des exploitations» a déjà été traitée au ch. 1.1.1; celle de la stabilité financière et du revenu net d'entreprise figure dans le rapport agricole 2011³⁴. C'est pourquoi seul est traité ici l'indicateur «Comparaison du revenu du travail: exploitations efficaces et reste de la population». Ce chapitre sera complété par une analyse du revenu total, une présentation de la situation des femmes dans l'agriculture et d'autres thèmes pertinents relatifs à la dimension sociale. Le résumé porte sur toute la palette des indicateurs.

Tableau 7

Analyse de la situation socio-économique de l'agriculture

Thèmes	Exploitations individuelles	Secteur
Ressources	Stabilité financière (cf. rapport agricole 2011, p. 45 à 46)	Renouvellement du capital (cf. ch.1.1.1) Formation (cf. ch.1.1.1)
Efficacité	Comparaison du revenu du travail des exploitations efficaces avec celui des autres groupes de la population	Productivité du travail (cf. ch. 1.1.1)
Équité	Comparaison du revenu du travail de l'ensemble des exploitations avec celui des autres groupes de la population (cf. ch. 1.1.1)	Revenu net des exploitations (cf. rapport agricole 2011, p. 36 à 40) Comparaison de la qualité de vie avec celle des autres groupes de la population (cf. ch. 1.1.1)

³³ Bötsch M. (2010): Die Bedeutung des Einkommens in der Schweizer Agrarpolitik, Impulsreferat an der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie vom 26. März 2010 in Tänikon (en allemand).

³⁴ Le rapport agricole 2011 peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapport agricole 2011.

Appréciation du revenu du travail des exploitations individuelles

Selon l'art. 5, al. 1, LAgr, les mesures de politique agricole doivent permettre aux exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques de la même région. Le revenu moyen du travail du quartile supérieur des exploitations faisant l'objet du dépouillement centralisé des données comptables sert de référence. Il est comparé au salaire annuel brut du reste de la population en tenant compte de la région³⁵. Dans son rapport de septembre 2011³⁶, le Contrôle fédéral des finances recommande de procéder à moyen terme à une révision des hypothèses de base et de préciser, le cas échéant, les prescriptions légales régissant le calcul et la comparaison des revenus.

Entre 2000/02 et 2008/10, le salaire comparable a augmenté dans toutes les régions. En région de plaine, le revenu du travail du quatrième quartile 2008/09 dépasse largement la valeur de 2000/02 par rapport au salaire comparatif (+34 000 fr. contre +16 000 fr.). Alors que dans la région des collines le revenu du travail du quatrième quartile 2000/02 a évolué pratiquement de la même manière que le salaire comparable, il le dépasse aujourd'hui (+12 000 fr.). En région de montagne, le revenu du travail du quatrième quartile 2000/02 était nettement inférieur au salaire comparable (-9 000 fr.); aujourd'hui, l'écart a considérablement diminué (-1500 fr.). La situation s'est donc améliorée dans toutes les régions. Le revenu du travail de la moyenne des exploitations agricoles a également évolué positivement par comparaison avec le salaire des autres groupes de la population (cf. fig. 1 au ch. 1.1.1).

Evolution du revenu des exploitations par quartiles

Toutes régions confondues, le revenu moyen du travail des exploitations des deuxième, troisième et quatrième quartiles s'est amélioré; celui du premier quartile a diminué. On observe la même évolution en ce qui concerne le revenu agricole. Le revenu total a en revanche augmenté dans tous les quartiles. Les exploitations du premier quartile ont plus que compensé leur revenu agricole inférieur en augmentant leur revenu extra-agricole de plus de 10 000 francs. Les résultats par quartile des différents chiffres clés portant sur le revenu montrent qu'une analyse fondée uniquement sur le revenu du travail ou le revenu agricole n'est pas pertinente. Chez les exploitations du premier quartile, le revenu extra-agricole représentait déjà en 2000/02 60 % du revenu total. Jusqu'en 2008/10, l'évolution s'est encore accentuée et le pourcentage est passé à 78 %.

³⁵ Cf. réponse du Conseil fédéral à la question 11.5427 Kunz Josef, «Revenu dans l'agriculture», 21 septembre 2011.

³⁶ Contrôle fédéral des finances (2011): Calcul des revenus agricoles. Evaluation du calcul des revenus par exploitation ainsi que des mesures de réforme. L'évaluation peut être consultée à l'adresse suivante: www.efk.admin.ch > Publications > Evaluations.

Evolution des paramètres concernant le revenu des exploitations par quartiles¹

	1 ^{er} quartile (0 à 25 %)		2 ^e quartile (25 à 50 %)		3 ^e quartile (50 à 75 %)		4 ^e quartile (75 à 100 %)	
Moyenne triennale	00/02	08/10	00/02	08/10	00/02	08/10	00/02	08/10
en francs par exploitation								
Revenu du travail	6 153	3 065	31 498	36 297	49 891	60 270	81 883	99 779
Revenu agricole	18 967	11 351	43 840	45 096	63 938	70 836	98 108	112 274
Revenu extra-agricole	28 621	39 854	18 171	23 034	15 535	19 969	12 888	19 326
Revenu total	47 588	51 205	62 011	68 130	79 473	90 805	110 996	131 600

¹ Répartition des quartiles selon l'indicateur du revenu du travail par UTAF

Source: ART

Les femmes dans l'agriculture

Sur les 167 500 personnes occupées dans l'agriculture en 2010, 63 000 étaient des femmes, dont plus de 2800 dirigeaient une exploitation, soit une proportion de 37 %. Les femmes travaillent plus ou moins intensément dans l'exploitation. Beaucoup y travaillent en tant que membre de la famille, et la comptabilité est souvent tenue par la maîtresse de maison. Certaines gèrent une branche de production dont elles assument l'entière responsabilité. D'autres encore exercent essentiellement une activité non agricole. Les femmes accomplissent en outre de multiples tâches au sein du ménage: éducation des enfants, prise en charge des parents ou des beaux-parents, activité professionnelle en dehors de l'exploitation et autres engagements.

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance du rôle des femmes dans l'agriculture et défend leurs intérêts. Ainsi, le principe de l'égalité est intégré dans la LAgr. Depuis la Politique agricole 2007 (PA 2007), la formation des paysannes/agricultrices est explicitement placée sur un pied d'égalité avec celle des agriculteurs, aussi bien dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs (OPD)³⁷ que dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles (OAS)³⁸.

S'agissant des dispositions de la législation non agricole comme le droit matrimonial ou la loi sur l'assurance-chômage, celles-ci s'appliquent de la même manière aux femmes actives dans l'agriculture qu'à celles qui participent à des entreprises familiales dans d'autres branches. Les services de vulgarisation agricoles leur fournissent le soutien et les conseils nécessaires dans ces domaines³⁹. Par ailleurs, la formation des paysannes comporte désormais un module obligatoire «Droit agricole» qui renforce l'information sur les questions juridiques.

L'enquête sur la santé en Suisse menée en 1997, 2002 et 2007 ne permet pas de dégager une tendance claire concernant une éventuelle surcharge de travail des

³⁷ RS 910.13

³⁸ RS 913.1

³⁹ LBL/SRVA (2004): Paysanne en toute conscience. Droits et devoirs des conjoints dans l'agriculture, Lindau/Lausanne et brochures/dépliants sur des thématiques en lien direct.

paysannes: certains résultats pourraient cependant indiquer que les paysannes subissent une pression plus importante. Car contrairement aux agriculteurs et au reste de la population, les agricultrices estiment que leur état de santé s'est dégradé. En revanche, d'autres indices s'améliorent, comme celui des troubles du sommeil, en diminution. Une étude nationale sur les femmes dans l'agriculture sera réalisée en 2012, entre autres en réponse au postulat Graf⁴⁰.

Autres thèmes analysés en matière de situation sociale dans l'agriculture

Depuis 2000, le rapport agricole traite différents thèmes socialement importants, par exemple: le projet réussi d'Eggiwil d'aide à des enfants et à des jeunes (rapport agricole 2001), la situation et le rôle des femmes dans l'agriculture (2002), l'évolution de la charge de travail des paysannes et des paysans (2003), les centres cantonaux de consultation sociale pour les familles de paysans en difficulté (2004), les paysannes et paysans à l'âge de la retraite (2006), les jeunes agriculteurs et agricultrices et leur vision de l'avenir (2008) ou encore la reconversion à une profession non agricole (2009)⁴¹.

Conclusion

Globalement, la situation économique de l'agriculture s'est légèrement améliorée par rapport à 2000/02. Grâce aux investissements opérés dans les bâtiments, les machines et les installations et à l'amélioration de la productivité du travail, l'agriculture a créé la base permettant une hausse du revenu par exploitation. Par rapport au reste de la population, la situation en matière de revenu des exploitations performantes s'est nettement améliorée dans la région de plaine et les régions des collines et légèrement améliorée en région de montagne. La comparaison entre le revenu du travail agricole de l'ensemble des exploitations et le salaire du reste de la population montre qu'il existe encore un important hiatus, mais que les revenus dans l'agriculture augmentent au même rythme que les revenus du reste de la population. Cette évolution en soi favorable n'est toutefois pas perçue forcément comme telle par les agricultrices et agriculteurs. L'indice de la qualité de vie a baissé ces dernières années, essentiellement du fait que les agricultrices et agriculteurs jugent les conditions-cadre politico-économiques négatives. Il est en revanche réjouissant de constater que le nombre de jeunes ayant obtenu un certificat fédéral d'agriculteur ou d'agricultrice a augmenté, autrement dit que l'agriculture dispose maintenant de davantage de professionnels plus qualifiés.

1.2 Futures conditions-cadre

L'agriculture et la filière alimentaire sont confrontées à un monde diversifié et complexe. Selon la manière dont les conditions-cadre continueront d'évoluer à l'avenir, certains thèmes gagneront ou perdront en importance. Les conditions-cadre les plus importantes pour la politique agricole sont explicitées infra.

⁴⁰ 11.3537 Po. Graf, «Rapport sur la situation des femmes dans l'agriculture», 15 juin 2011.

⁴¹ Les rapports agricoles peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapport agricole 2011.

1.2.1 Evolution démographique

Selon les prévisions de l'ONU, la population mondiale continuera d'augmenter jusqu'en 2050; ce faisant, l'augmentation actuelle de la population, d'environ 1,3 % par année, ralentira plus ou moins fortement selon les scénarios. Selon le scénario intermédiaire, la population mondiale actuelle de 7 milliards d'individus passera à au moins 8 milliards d'ici 2025 et l'augmentation annuelle, qui est actuellement de 80 millions, baissera à 60 millions. La croissance de la population mondiale est répartie de manière inégale. 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). La demande de denrées alimentaires va plus que doubler d'ici 2050. L'augmentation de la demande est due pour environ 60 % à l'accroissement de la population et pour environ 40 % au changement des habitudes alimentaires (davantage de viande et de produits laitiers). La plus forte croissance de la demande est attendue en Afrique, où elle va quintupler d'ici la moitié du siècle⁴².

Selon les prévisions de l'Office fédéral de la statistique (OFS)⁴³, la population augmentera en Suisse pour passer de 7,8 millions d'habitants aujourd'hui à 8,6 millions en 2025 (+10 %), même si la croissance démographique va également ralentir. En raison du vieillissement de la population, la demande de denrées alimentaires aura tendance à augmenter un peu moins fortement en Suisse.

1.2.2 Croissance économique

Durant les 40 dernières années, la croissance économique mondiale a été en moyenne de 3,5 % par an. Au cours des années précédant la crise économique et financière, la croissance annuelle 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. Après la crise de 2009, l'économie mondiale a de nouveau atteint une croissance de 5,1 % en 2010. Le Fonds monétaire international (FMI) pronostique que la croissance économique va se poursuivre, mais à un niveau légèrement inférieur (4,3 %)⁴⁴. Si l'on extrapole jusqu'en 2025, on obtient pratiquement un doublement de la performance économique mondiale et de la demande de biens et de services (+88 %). Cette expansion économique implique toutefois une sollicitation nettement plus forte des matières premières et des ressources naturelles. De ce fait, les prix, entre autres ceux de l'énergie, continueront de grimper, ce qui freinera la croissance économique. Le FMI constate que les pronostics actuels sont entachés 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 rembourser leurs dettes. On s'attend donc à ce que la crise de la dette entrave la croissance de l'économie mondiale dans les années à venir.

⁴² Parmentier B. (2007): Nourrir l'humanité, les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXI^e siècle, Editions La Découverte, Paris.

⁴³ Scénario moyen A-00-2010

⁴⁴ FMI (2011): Perspectives de l'économie mondiale, Washington.

En Suisse, après la reprise des années 2010 et 2011, il faut s'attendre à une croissance affaiblie en raison des perspectives réduites sur les marchés d'exportation et de la cherté du franc qui va probablement se maintenir (cf. aussi ch. 4.3.2). Le taux de croissance restera inférieur à celui des pays en développement et des pays émergents.

1.2.3 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 %. Conséquence: le climat se réchauffe. Au cours du siècle passé, la hausse de la température globale a atteint 0,6 °C. Les pronostics actuels partent de l'hypothèse que la température augmentera de 1,8 à 4 °C d'ici à 2100 en raison de l'impact des gaz à effet de serre déjà émis dans l'atmosphère. Pour prévenir des dommages graves et irréversibles avec une probabilité relativement élevée, la hausse de la température moyenne globale devrait être limitée à un maximum de 2 °C. Si l'on en croit les modèles de prévision, il faudra, pour atteindre cet objectif, réduire les émissions de gaz à effet de serre de plus de 85 % par rapport à leur niveau de 1990.

Dans l'ensemble, le potentiel de production mondiale de denrées alimentaires augmentera si le réchauffement reste modéré. Mais si les températures devaient augmenter de plus de 3 °C, les climatologues estiment que le potentiel diminuera. De plus, les changements climatiques entraîneront une augmentation des catastrophes naturelles, telles que les tempêtes, les intempéries ou la sécheresse. Ces événements extrêmes entraîneront vraisemblablement des variations de rendement plus fortes. Il faut s'attendre globalement à ce que les pays pauvres, qui disposent de moins de ressources pour s'adapter, soient touchés plus durement par le changement climatique que les pays riches. Des variations de prix plus importantes, qui se feront également sentir au niveau local en raison de l'interdépendance des marchés, sont attendues sur les marchés agricoles.

La situation continentale et la topographie complexe des Alpes ont pour conséquence que le climat se réchauffe plus vite en Suisse qu'en moyenne mondiale. Bien que l'offre en eau soit globalement plus que suffisante en Suisse, l'agriculture est de plus en plus touchée par la sécheresse pendant la période de végétation. Déjà aujourd'hui, il existe un besoin en eau théoriquement démontré sur 41 % des terres assolées potentielles et sur 26 % de l'ensemble de la SAU.

L'augmentation des extrêmes climatiques diminue en outre la sécurité des rendements. En cas de stress accru dû à la chaleur, au froid, à la sécheresse ou à l'humidité, la production végétale connaît des pertes de rendement, parfois considérables, notamment lorsque le stress se produit pendant des phases sensibles telles que la floraison. En outre, des dommages plus importants peuvent être occasionnés par la grêle, les fortes précipitations et les inondations lors de crues ou en raison du risque de gelées tardives (surtout pour l'arboriculture) à cause de la baisse de la résistance au froid. Il peut également y avoir un accroissement des problèmes phytosanitaires liés à de nouveaux organismes nuisibles et une augmentation du risque d'infection par des organismes nuisibles qui passent aujourd'hui inaperçus.

L'augmentation de la sécheresse pendant la période de végétation et le danger accru de saturation en eau à l'automne représentent de nouveaux défis pour l'exploitation. La préservation de l'humus acquiert une importance encore plus grande dans ce contexte. Sur le plan local, des conflits liés à l'utilisation de l'eau peuvent se développer ou s'intensifier. Compte tenu du réchauffement climatique et des événements extrêmes toujours plus fréquents et intenses, il faut s'attendre à l'avenir à une diminution de la fertilité du sol et à une augmentation des problèmes agro-écologiques tels que le lessivage, en raison de l'érosion, du risque de tassement des sols saturés d'eau et de la réduction du taux de matière organique, si des mesures d'adaptation ne sont pas prises. A l'inverse, l'agriculture peut contribuer à l'atténuation des événements de crue par une exploitation adaptée.

Dans la production animale, une hausse des températures estivales peut restreindre la productivité. Le changement climatique a également une forte influence sur l'introduction et la propagation de nouvelles maladies, répandues par des vecteurs animaux, par exemple la maladie de la langue bleue chez les ruminants.

Dans l'ensemble, les avantages attendus pour la production agricole (températures plus élevées, période de végétation plus longue) s'opposent à une augmentation des risques en raison d'événements extrêmes (chaleur, sécheresse, fortes précipitations) et une pression plus forte en raison des organismes nuisibles. Il existe de grandes incertitudes quant à l'ampleur que prendront ces risques à l'avenir.

Une autre source d'incertitudes résulte de la globalisation croissante de l'économie et de l'éventualité de catastrophes environnementales. Le risque d'une propagation rapide et étendue de substances et d'organismes indésirables ou dangereux pour les hommes, les animaux et l'environnement est aujourd'hui plus élevé qu'autrefois et nécessite que l'on puisse prendre des mesures de précaution adéquates.

1.2.4 Disponibilité des ressources

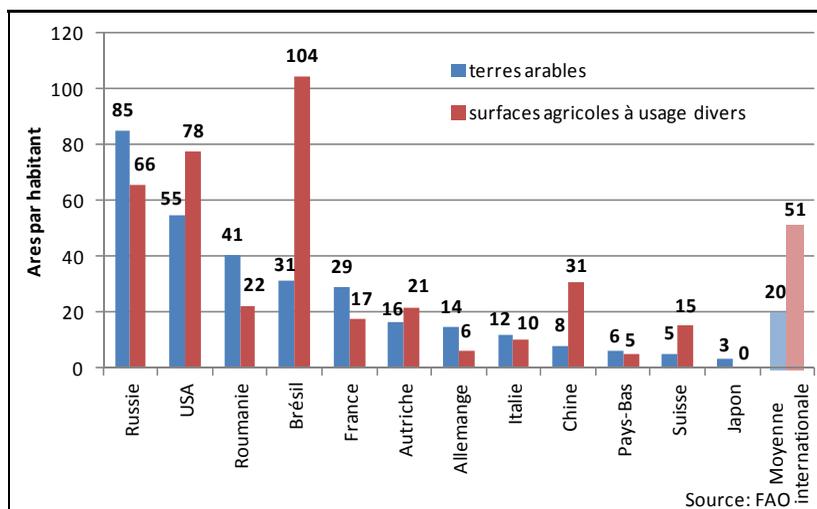
Il faut s'attendre à l'avenir à une raréfaction accrue des ressources naturelles. L'augmentation de la population mondiale et l'extension des agglomérations sont des facteurs qui, à eux seuls, permettent de prévoir une perte de 30 à 40 millions d'hectares de terres agricoles d'ici à 2025. La plupart 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 perdus chaque année en raison d'une forte dégradation. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'OCDE estiment que 500 millions d'hectares de terres agricoles environ peuvent encore être affectés à la culture des champs, ce qui exigerait toutefois d'importants investissements. De plus, le rendement de ces surfaces est inférieur à la moyenne. Durant les quinze prochaines années, le potentiel réalisable est de 100 millions d'hectares, ce qui représente environ 7 % des surfaces cultivées dans le monde. En plus du sol disponible, l'eau est le deuxième facteur limitant 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 l'agriculture. 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. Selon les 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. 1.2.3). A l'instar de ces ressources naturelles, les matières premières telles que le pétrole et le phosphore sont des facteurs de production essentiels et non renouvelables. Autrement dit, les quantités disponibles diminuent au fur et à mesure que la demande augmente.

Les sols cultivables sont rares en Suisse. Les terres assolées représentent seulement 5,3 ares par habitant. En comparaison internationale, la Suisse se situe donc à cet égard à l'avant-dernier rang, juste avant le Japon. En moyenne internationale, les terres ouvertes représentent 20 ares par habitant et la surface totale utilisée à des fins agricoles, 71 ares par habitant.

Figure 6

Comparaison internationale des surfaces arables par habitant



En raison de la poursuite de la croissance 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 pourrait aggraver les conflits d'utilisation de l'eau dans certaines aires d'alimentation.

La Suisse est fortement dépendante des importations pour la plupart des matières premières et des agents énergétiques. Ainsi, plus de 95 % des besoins en phosphore sont couverts par des sources d'approvisionnement extra-européennes. Dans le rapport «Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources»⁴⁵, le

⁴⁵ Rapport du Conseil fédéral du 19 août 2009, «Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources», élaboré en réponse au postulat Stadler du 29 mai 2008 (08.3270). Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Thèmes > Pénurie de ressources naturelles.

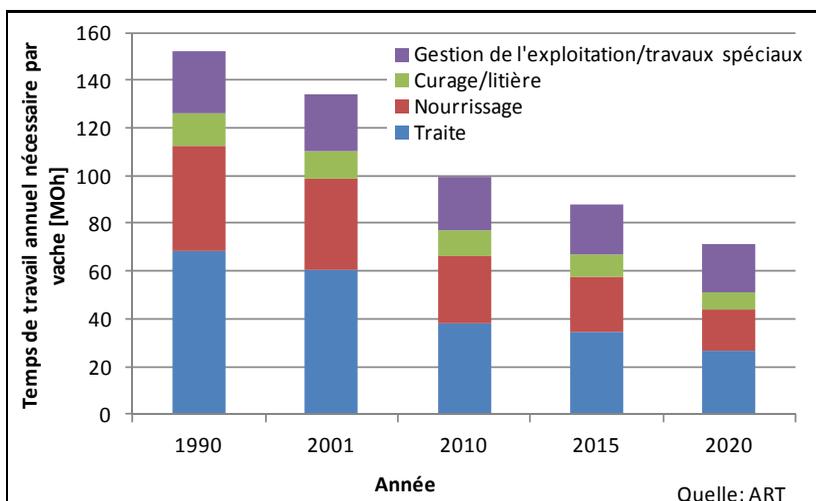
Conseil fédéral a indiqué quelles voies prendre pour accroître l'efficacité et la durabilité de l'utilisation des ressources dans le cadre de la production et de la consommation.

1.2.5 Progrès technique

En raison du progrès technique et biologique, la productivité du travail agricole va encore augmenter à l'avenir et les besoins en main-d'œuvre vont par conséquent diminuer dans la production agricole classique. L'abandon de l'exploitation agricole va donc se poursuivre, ce qui posera d'importants défis, notamment aux pays où le taux de la population agricole est élevé (exode rural). Dans les régions comme l'Europe ou l'Amérique du Nord où le niveau de rendement est déjà élevé, le potentiel de hausse est plus limité que dans les régions à faible rendement agricole comme l'Afrique. Les besoins en engrais, mais aussi en d'autres moyens de production (p. ex. produits phytosanitaires), vont continuer de croître partout dans le monde. Le progrès technique offre cependant aussi de nouvelles opportunités de développer des systèmes cultureux particulièrement durables.

Une analyse inédite de l'ART, montre à l'aide d'un exemple – celui de la garde de vaches laitières – l'évolution des besoins en main-d'œuvre et les développements attendus à moyen terme (figure 7). Il s'agit d'une observation portant sur la moyenne des besoins en main-d'œuvre pour la production laitière suisse. La part des étables à stabulation libre va passer de 3 % en 1990 à plus de 50 % en 2020. Compte tenu des investissements élevés que nécessitent ces installations et de leur amortissement sur plusieurs décennies, il est judicieux que cette évolution se poursuive de façon continue. Une rationalisation plus poussée est possible dans les techniques d'affouragement, de traite et d'évacuation du fumier, et la productivité du travail peut progresser dans la même mesure que jusqu'à présent au cours des dix prochaines années. La culture des champs recèle également un potentiel de réduction du temps de travail. Un meilleur regroupement des parcelles, le développement de la collaboration interexploitations, la mise en commun de machines agricoles, le renforcement du travail à façon ou encore la réduction du travail du sol (trois à quatre passages des machines, travail minimal du sol ou semis direct) constituent les approches envisageables.

Evolution des besoins en main-d'œuvre dans la garde des vaches laitières



1.2.6 Marchés agricoles internationaux et situation alimentaire

Evolution des prix

Selon l'indice des prix alimentaires de la FAO, les prix à la production sur le marché mondial sont à leur niveau le plus élevé depuis l'introduction de leur relevé systématique, au début des années 90. Les chiffres sont aussi nettement plus élevés qu'au plus fort de la crise alimentaire, en été 2008. Après s'être effondrés en 2008/09, les prix sont remontés en flèche en 2010 dans la foulée de la crise financière et économique, le renchérissement touchant tous les groupes de produits importants, en premier lieu les céréales, les huiles, les graisses et le sucre. Ces dernières années, les fluctuations de prix ont été plus fortes que durant toute la période qui a suivi la crise pétrolière des années 70. Les incertitudes quant à l'évolution future des prix sont donc grandes. L'OCDE et la FAO⁴⁶ prévoient que les prix mondiaux de la plupart des produits s'établiront d'ici 2020 à un niveau sensiblement plus élevé qu'au début du 21^e siècle. Les deux organisations estiment qu'en moyenne des années 2011–2020 le prix réel des céréales (maïs) sera jusqu'à 20 % plus élevé qu'en 2001–2010 et celui de la viande (volaille) jusqu'à 30 %.

Le rapprochement du niveau des prix suisses de celui des prix tendanciellement à la hausse sur le marché international dépend dans une large mesure de l'évolution des taux de change. Le renforcement du franc a ainsi eu pour conséquence que les augmentations des prix sur les marchés internationaux l'année passée n'ont eu qu'un

⁴⁶ OCDE-FAO (2011): Perspectives agricoles 2011–2020, Paris/Rome.

impact modéré sur les prix suisses à l'importation et donc sur le niveau des prix en Suisse.

Volatilité

Les prévisions de l'OCDE et de la FAO indiquent l'évolution des prix à moyen et à long terme. Bien qu'aucune tendance apparente ne permette de conclure à une hausse durable de la volatilité, l'OCDE et la FAO indiquent que de nouveaux facteurs – dont le lien de dépendance renforcé entre le marché des énergies et celui des produits agricoles, les stocks mondiaux relativement bas et les conséquences potentielles du changement climatique – pourraient induire une plus grande volatilité des prix à l'avenir. Plusieurs observateurs, dont la Commission européenne, s'attendent également à une augmentation de la volatilité sur les marchés internationaux et à sa répercussion sur les marchés nationaux⁴⁷.

De manière générale, un degré de volatilité croissant, mais modéré, est anticipé en Suisse aussi dans les prochaines années. Les instruments actuels, en particulier la protection douanière et les paiements directs, permettent d'atténuer les répercussions des fluctuations de prix internationales.

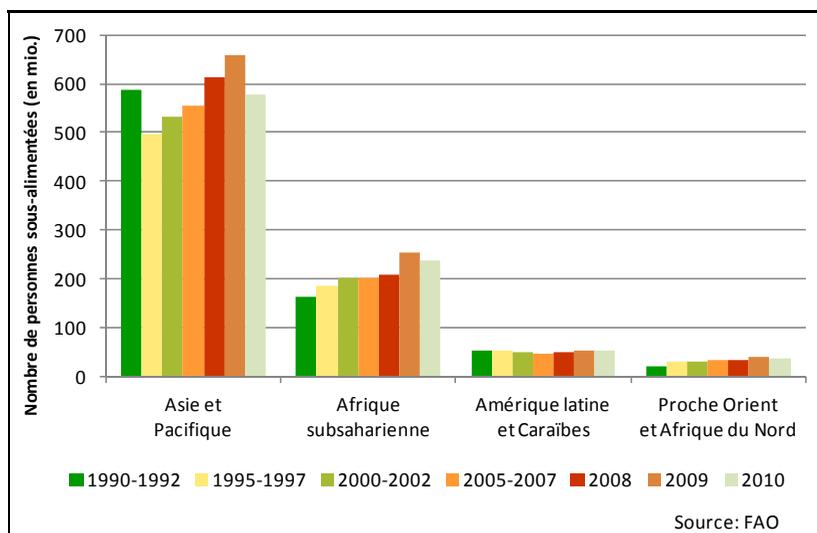
Situation alimentaire

Le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde reste très élevé. Après la hausse enregistrée entre 2006 et 2009 sous l'effet de la flambée des prix des denrées alimentaires et de la crise économique mondiale, le nombre de personnes souffrant de la faim a baissé, en 2010, grâce à la reprise de l'économie mondiale et au fléchissement des prix des aliments par rapport aux niveaux records affichés précédemment. La FAO a estimé à près de 925 millions le nombre des personnes victimes de la faim en 2010. La faim touche encore plus de personnes qu'avant la crise, ce qui complique encore la réalisation des objectifs de réduction de la faim fixés lors du Sommet mondial de l'alimentation (2009) et en particulier de l'Objectif 1 de la Déclaration du Millénaire⁴⁸.

⁴⁷ Commission européenne (2010): Commodity Price Volatility: International and EU Perspective, Bruxelles.

⁴⁸ FAO (2010): L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, Rome.

Nombre de personnes sous-alimentées entre 1990–1992 et 2010: tendances régionales



La plupart des personnes sous-alimentées vivent dans les pays en développement, deux tiers d'entre elles étant concentrés dans sept pays seulement (Bangladesh, Chine, République démocratique du Congo, Ethiopie, Inde, Indonésie et Pakistan) et plus de 40 % d'entre elles vivant en Chine et en Inde. L'Asie et le Pacifique restent les régions comptant le plus grand nombre de personnes sous-alimentées.

1.2.7 Politique extérieure

Par sa politique extérieure, la Suisse défend ses intérêts vis-à-vis de l'étranger et recherche des solutions aux problèmes régionaux et généraux de notre temps⁴⁹. La politique économique extérieure contribue à la croissance de l'économie suisse et donc à une plus grande prospérité. L'économie suisse gagne un franc sur deux à l'étranger, c'est-à-dire grâce à ses exportations de biens et de services et, en particulier, grâce à ses services financiers. Selon le rapport du 13 janvier 2010 sur la politique économique extérieure 2009⁵⁰, le Conseil fédéral doit prendre en compte les conséquences de son intervention sur les deux autres dimensions de la durabilité (sociale et écologique), afin de garantir que la politique économique extérieure réponde aux exigences du développement durable. Dans ce contexte, un meilleur accès aux marchés extérieurs et la consolidation des règles internationales sont déterminants pour le commerce et la coopération économique. Les négociations multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont

⁴⁹ Rapport du 10 décembre 2010 sur la politique extérieure 2010, FF 2011 961.

⁵⁰ FF 2010 415

de première priorité pour le Conseil fédéral. Le deuxième objectif est la consolidation et l'extension des relations relevant de la politique économique avec l'Union européenne (UE). La troisième priorité du Conseil fédéral est la conclusion d'accords bilatéraux de libre-échange avec des Etats tiers. Des négociations ont lieu sur ces trois sujets et l'agriculture en fait toujours partie. Comme la Suisse a une protection douanière importante sur les produits agricoles, elle est particulièrement concernée en matière d'accès aux marchés.

OMC

Le cycle de négociations en cours a été lancé à Doha en novembre 2001 par les ministres des pays membres de l'OMC dans le but de parvenir à une libéralisation substantielle du commerce. La Suisse, dont l'économie est très axée sur l'exportation, s'implique fortement dans ce cycle. Elle aspire notamment à des améliorations de l'accès au marché pour les produits industriels et les services. Dans le domaine agricole, elle adopte par contre une position défensive principalement en ce qui concerne l'accès au marché. En l'état actuel des négociations⁵¹, les engagements suivants sont prévus en ce qui concerne l'agriculture:

- Réduction moyenne des droits de douane de 60 %; pour un nombre limité de lignes tarifaires qualifiées de «produits sensibles», une réduction moins importante pourrait être appliquée si des contingents d'importation exonérés de droits sont offerts en contrepartie. Un plafonnement (appelé *capping*) est également prévu pour les droits de douane, ce qui touchera particulièrement les droits de douane élevés appliqués par la Suisse sur les produits agricoles.
- Quant au soutien du marché interne, il est prévu de réduire de moitié le montant alloué à ce poste par la Suisse. Les paiements directs découplés de la production (mesures entrant dans la «Boîte verte») continueront d'être exclus de tout engagement de réduction.
- En matière de concurrence à l'exportation, toute forme de subvention à l'exportation devra être abolie.

Du fait du réaménagement de la politique agricole suisse depuis les années 1990, il est possible d'amortir relativement bien les conséquences du cycle de Doha dans le cas des subventions à l'exportation et du soutien interne. L'accès au marché pour les produits agricoles représente par contre un défi majeur pour la Suisse. De surcroît, la compensation des handicaps liés aux prix des matières premières en faveur de l'industrie alimentaire exportatrice («Schoggigesetz») serait également remise en question.

L'accord devrait être mis en œuvre dans le cadre d'une phase d'implémentation de cinq ans. Font exception les subventions à l'exportation qui, conformément à l'accord signé lors de la Conférence ministérielle 2005 de l'OMC à Hong Kong, devront entièrement disparaître d'ici fin 2013.

La position du Conseil fédéral dans les négociations a été régulièrement soutenue au Parlement. Lors de la session d'hiver 2009, le Conseil national a ainsi rejeté deux motions qui demandaient d'exclure l'agriculture des négociations à l'OMC⁵². Le

⁵¹ Projet de modalités du 6 décembre 2008.

⁵² 08.3301 Mo. Graber, «Soustraire substantiellement l'agriculture au libre-échange», 10 juin 2008; 09.3722 Mo. Stamm, «Exclure l'agriculture des négociations OMC en cours», 12 juin 2009.

Conseil national a en revanche accepté un postulat qui demande au Conseil fédéral d'examiner si le commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires pourrait être traité séparément des accords de libre-échange⁵³.

Les négociations à l'OMC sont actuellement bloquées au plan politique. Des réformes de politique interne sont actuellement à l'agenda d'importants pays membres. Aussi la conclusion des négociations n'est-elle envisageable qu'à partir de 2013, au plus tôt. En raison du ralentissement des négociations de Doha, de nombreux Etats poursuivent la libéralisation du commerce en multipliant les accords bilatéraux, avec pour conséquence un manque de coordination dans les domaines relatifs à l'ouverture des marchés. Pour des pays comme la Suisse, il s'avère alors plus difficile de parvenir à des résultats équivalents par la voie bilatérale que dans un contexte multilatéral.

On constate de plus que le respect des engagements, en particulier en ce qui concerne les mesures de soutien interne, fait l'objet de contrôles plus intensifs et plus sévères pendant la période de négociations moins intense. Il faut s'attendre du même coup à ce que les membres recourent plus largement au mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

Négociations bilatérales avec l'UE

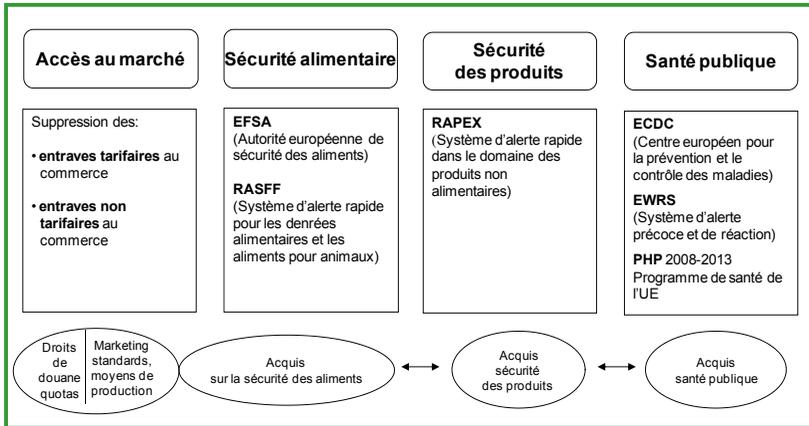
Les négociations en vue d'un accord avec l'UE dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique (ALEA/ASP) constituent une pièce prioritaire de la poursuite et du développement des relations bilatérales avec l'UE. La conclusion d'un ALEA/ASP vise à donner au secteur agricole des perspectives crédibles grâce à une stratégie prospective. Elle doit de plus permettre de réduire les obstacles commerciaux tarifaires et non tarifaires avec l'UE tout au long de la chaîne de valeur ajoutée du secteur agroalimentaire, ce qui va bien au-delà d'une simple extension des accords bilatéraux en vigueur (accord agricole du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles⁵⁴ [accord agricole], protocole n° 2 du 22 juillet 1972 concernant certains produits agricoles transformés⁵⁵ [protocole n° 2]).

53 08.3263 Po. Thorens Goumaz, «Exclure les produits agricoles et alimentaires des accords de libre-échange», 28 mai 2008.

54 RS **0.916.026.81**

55 RS **0.632.401.2**

Accord dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique



Un accord global permet de faciliter l'accès au marché de l'UE, d'améliorer la compétitivité de toute la filière et de diminuer le prix des moyens de production agricoles. Il offre la perspective d'une agriculture productive et d'une industrie agroalimentaire concurrentielle sur le long terme et permet par ailleurs de doper le pouvoir d'achat et la croissance économique. Cependant un tel accord représente aussi un défi de taille pour le secteur agroalimentaire, notamment durant la phase de transition, ce qui rend nécessaire la mise en place de mesures d'accompagnement. Celles-ci devront être harmonisées avec les autres dossiers de la politique agricole intérieure (cf. ch. 1.7).

Les négociations en cours dans le domaine tarifaire ont bien progressé. Les parties se sont mises d'accord sur le fait que les délais de transition et les mécanismes de suppression seront différents selon les produits, et elles ont échangé des propositions pour la durée des délais de transition. Dans le domaine non tarifaire, ainsi que dans les domaines de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique, les négociations ont été ralenties. Des discussions sont en cours pour savoir si les mandats de négociation de la Suisse et de l'UE doivent faire l'objet d'une adaptation. Alors que l'UE veut inclure aussi le domaine de la protection des consommateurs dans les négociations, la Suisse souhaite l'accès total au marché, également dans le domaine non harmonisé. Il y a en outre des questions institutionnelles horizontales touchant aux modalités générales de la poursuite de la voie bilatérale. Elles sont examinées actuellement en commun avec l'UE par un groupe de travail informel. Il s'agit principalement de questions portant sur le développement des accords, leur interprétation, la surveillance de leur application et la procédure de règlement des différends. Le 26 janvier 2011, le Conseil fédéral a décidé d'adopter une approche globale et coordonnée dans le règlement des relations avec l'UE. Tant que les questions d'ordre institutionnel ne sont pas réglées, il est impossible de dire à quelle date le Conseil fédéral pourra présenter un message ALEA/ASP au Parlement.

La conclusion des négociations en vue d'un accord ALEA/ASP est d'une importance capitale, en particulier pour l'industrie alimentaire, car un tel accord garantirait à long terme l'accès aux matières premières à des conditions concurrentielles, en particulier maintenant que le mécanisme de compensation du prix des matières premières représenté par la «Schoggigesetz» est soumis à une pression internationale accrue.

Lors de la session d'hiver 2009, le Parlement a confirmé l'orientation du Conseil fédéral et rejeté des motions qui demandaient de limiter les négociations aux obstacles commerciaux non tarifaires⁵⁶ ou de les rompre⁵⁷. Lors de la session d'été, puis de la session d'automne 2010, une nouvelle motion a été déposée, dans un cas pour demander la rupture des négociations et dans l'autre, leur suspension⁵⁸. Le Conseil national les a adoptées à la session d'été 2011. Le Conseil des Etats doit encore en délibérer. Le conseiller national Joder a en outre déposé une initiative parlementaire pour demander un arrêté de principe et de planification concernant les négociations de la Suisse avec l'UE et l'OMC dans le domaine du libre-échange agricole⁵⁹. Le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire, mais le Conseil des Etats l'a rejetée à la session d'été 2011.

Accords bilatéraux de libre-échange avec des pays tiers

La conclusion d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux fait progresser la mise en réseau économique de la Suisse. La Suisse conclut des accords de libre-échange, soit dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE), soit par la voie bilatérale. La Suisse a conclu jusqu'ici 27 accords de ce type (y compris la convention AELE), dont 23 sont déjà en vigueur. Des négociations ont été entamées formellement avec l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, l'Inde, l'Indonésie, la Thaïlande, la Chine, la Russie et son union douanière (Kazakhstan et Bélarus). Pour la Suisse, il s'agit surtout d'obtenir un accès au marché équivalent à celui de l'UE dans des pays avec lesquels celle-ci a déjà conclu des accords de libre-échange. En règle générale, ces accords sont négociés et conclus dans le cadre de l'AELE. Ils comportent toujours un chapitre consacré à l'accès au marché pour les produits agricoles. Jusqu'à présent, les concessions ont pu être accordées dans le cadre des contingents OMC, à quelques exceptions près. Cela ne suffira probablement plus à l'avenir, car la Suisse est en négociation avec des partenaires, comme la Chine ou la Russie, qui défendent de puissants intérêts en matière d'exportation de produits agricoles. Afin de pouvoir à l'avenir aussi conclure avec succès des négociations de libre-échange, il faudra être en mesure de concilier les intérêts au sein des différents secteurs et au niveau intersectoriel avec nos partenaires commerciaux dans le cadre des engagements réciproques d'accès au marché. La Suisse doit pour cette raison se ménager une plus grande marge de manœuvre dans le domaine agricole. Il faudra donc examiner une suppression des droits de douane qui soit harmonisée avec les futurs engagements OMC et avec la protection douanière de l'UE.

⁵⁶ 09.3432 Mo. Walter, «Suppression des obstacles commerciaux non tarifaires lors de l'exportation de produits agricoles vers l'Union européenne», 30 avril 2009.

⁵⁷ 09.3888 Mo. UDC, «Interrompre immédiatement les négociations visant à instituer un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agroalimentaire», 24 septembre 2009.

⁵⁸ 10.3473 Mo. Joder, «Rupture des négociations sur un accord de libre-échange agroalimentaire avec l'UE», 16 juin 2010; 10.3818 Mo. Darbellay, «Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire. Suspendre les négociations avec l'UE», 1^{er} octobre 2010.

⁵⁹ 09.515 Iv. pa. Joder, «Avenir de l'agriculture suisse», 11 décembre 2009.

La clôture du cycle de Doha ayant pris du retard, les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux ont le vent en poupe partout dans le monde. C'est ainsi que l'UE négocie un accord de libre-échange avec les pays membres du MERCOSUR. Comme ceux-ci s'emploient à défendre leurs intérêts à l'exportation, qui sont notables dans le domaine agricole, un accord ultérieur de l'AELE ou de la Suisse avec ces Etats pourra avoir pour l'agriculture et l'industrie agroalimentaire suisses des répercussions similaires au niveau sectoriel (p. ex. viande) à celles d'un accord OMC.

Accords internationaux dans le domaine de la biodiversité

En 1994, la Suisse a ratifié la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique⁶⁰. En 2002, les 193 Etats signataires se sont engagés à réduire significativement la perte de diversité biologique à l'horizon 2010. De même que la convention, le traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture⁶¹ poursuit trois objectifs: la préservation de la diversité des plantes cultivées, leur utilisation durable et le partage équilibré et équitable des avantages tirés de leur utilisation.

La 10^e conférence des Etats signataires de l'accord sur la diversité biologique, qui s'est tenue à Nagoya en octobre 2010, a donné lieu entre autres à l'adoption d'un plan stratégique et du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources et partage des avantages). Le plan stratégique définit les objectifs suivants à l'horizon 2020: conservation de la diversité biologique (objectif 7), élimination des incitations négatives pour la diversité biologique et le développement d'incitations positives (objectif 3), mise en place de mesures permettant d'assurer une production et une consommation durables des composantes de la diversité biologique (objectif 4), réduction des excès d'éléments nutritifs à des niveaux qui ne sont pas défavorables à la fonction écosystémique et à la diversité biologique (objectif 8), maintien de 17 % des surfaces terrestres au moins (objectif 11) et maintien de la diversité génétique des plantes cultivées et des animaux domestiques (objectif 13).

Le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources et partage des avantages instaure un cadre juridique international pour l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles qui y sont associées, pour le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ainsi que pour le respect des obligations en rapport avec les dispositions nationales des parties qui mettent à disposition les ressources ou les connaissances. Le protocole entrera en vigueur dès que 50 Etats l'auront ratifié.

Accords internationaux sur le climat

En signant en 1992 la convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques⁶² (CCNUCC), la Suisse s'est engagée à atténuer le réchauffement climatique mondial dû à l'activité humaine et ses conséquences et, comme tous les autres Etats signataires, à établir des rapports réguliers sur ses émissions de gaz à effet de serre actuelles et attendues. Le protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements clima-

⁶⁰ RS **0.451.43** (Convention on Biological Diversity, CBD)

⁶¹ RS **0.910.6**

⁶² RS **0.814.01**

tiques⁶³ (protocole de Kyoto) a été élaboré lors de la Conférence mondiale sur le climat de 1997, afin de concrétiser les mesures de la CCNUCC visant à la protection du climat. Par ce moyen, 192 Etats ont convenu du volume de gaz à effet de serre qu'ils pouvaient émettre et à quels objectifs de réduction des émissions ils s'engageaient, de manière contraignante du point de vue du droit public international. Comme l'UE, la Suisse s'est engagée à réduire d'ici à 2012 ses gaz à effet de serre de 8 % par rapport aux émissions de 1990.

Selon le rapport 2007 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les pays industrialisés doivent réduire leurs émissions de 25 à 40 % d'ici à 2020 pour pouvoir atteindre l'objectif d'un réchauffement climatique maximum de 2 °C fixé dans l'accord de Cancún en décembre 2010. A long terme, la Suisse vise un accord contraignant qui inclue les plus importants émetteurs de gaz à effet de serre.

Lors de la Conférence de Durban sur le climat qui a eu lieu en décembre 2011, il a été convenu de prolonger le protocole de Kyoto jusqu'en 2017, voire 2020. Parallèlement, il a été décidé de négocier d'ici à 2015 un accord global et contraignant, qui pourra entrer en vigueur en 2020, avec tous les pays, y compris les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud.

La part de l'agriculture représentant environ 14 % des émissions mondiales (compte non tenu des émissions dues aux changements d'utilisation des sols, à la production d'engrais, etc.), il est important que l'agriculture soit prise en compte dans les négociations internationales à venir sur le changement climatique. La Suisse s'engage pour une baisse des émissions agricoles, les principes de la durabilité et de la sécurité alimentaire devant être garantis.

1.2.8 Evolution de la Politique agricole commune dans l'UE

L'évolution de la Politique agricole commune (PAC) après 2013 est actuellement en discussion dans l'UE. Le 12 avril 2010, la Commission de l'UE a ouvert un débat public sur l'avenir de la PAC avant de publier, le 18 novembre 2010, une première communication au Parlement européen et au Conseil sur la PAC à l'horizon 2020⁶⁴. Elle y définit les défis suivants pour les prochaines années:

- sécurité alimentaire;
- environnement et changement climatique;
- équilibre territorial et diversité des régions rurales.

Le document présente trois options pour la politique agricole commune à l'horizon 2020. Dans les grandes lignes, le système actuel à deux piliers⁶⁵ sera conservé et le calcul des paiements directs ne sera plus fondé sur des périodes historiques de réfé-

⁶³ RS 0.814.011

⁶⁴ Commission européenne (2010): La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir, Bruxelles. COM (2010) 672 final.

⁶⁵ Pilier I: Paiements directs et mesures de soutien du marché visant à la couverture de base des revenus et soutien en cas de perturbations sur le marché; pilier II: développement rural, Memo 11/685.

rence. A l'issue d'un débat sur l'évolution institutionnelle, la Commission a présenté un projet de législation le 12 octobre 2011⁶⁶. Celui-ci prévoit les réformes suivantes:

Paiements directs

L'ordonnance sur les paiements directs doit être remplacée par une ordonnance complètement révisée⁶⁷. L'octroi des paiements directs continuera de dépendre du respect d'un certain nombre d'exigences de base liées aux normes en vigueur en matière d'environnement, de bien-être animal, et de santé animale et végétale («conditionnalité»).

- Un paiement de base à l'hectare sera désormais versé à tous les agriculteurs. L'objectif visé est de réduire les écarts importants de niveaux de paiements entre les régions et entre les Etats membres. Tous les Etats membres doivent passer d'ici 2019 à un régime de paiement uniforme à l'hectare au niveau national ou régional. Les paiements seront réduits dans la tranche des hauts revenus. Un plafonnement sera introduit pour les revenus supérieurs à 300 000 euros par an. Les Etats membres consacrent environ 60 % de leur budget agricole à ces paiements.
- En plus du paiement de base, les agriculteurs peuvent percevoir un paiement en contrepartie du respect de certains modes d'exploitation bénéfiques pour le climat et l'environnement, par exemple la pratique d'au moins trois cultures différentes sur les terres arables, le maintien des pâturages permanents ou encore le maintien d'une «surface d'intérêt écologique» d'au moins 7 % de la surface agricole (p. ex. bordures de champs, biotopes, etc.). Les Etats membres consacreront 30 % de leur budget agricole à ces paiements.
- Des paiements supplémentaires pourront être octroyés pour des zones soumises à des contraintes naturelles, pour le soutien aux jeunes agriculteurs ou encore au titre de l'option «soutien couplé», c'est-à-dire des paiements liés à des produits spécifiques dans les secteurs sensibles, ceci afin de contrer les éventuels effets indésirables de la redistribution des paiements sur une base nationale et de tenir compte des conditions existantes.

Réglementation des marchés

L'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur agricole est le principal instrument du premier pilier dans le domaine des mesures liées au marché. Son cadre juridique, le règlement «OCM unique»⁶⁸ va être révisé. Les modifications porteront essentiellement sur les points suivants:

- Les instruments concernant l'intervention publique et l'aide au stockage privé sont revus afin de pouvoir réagir avec plus d'efficacité en cas de crise. Une nouvelle clause de sauvegarde est introduite pour tous les secteurs, afin de permettre à la Commission de prendre des mesures d'urgence pour répondre à des perturbations générales du marché (p. ex. crise EHEC). Ces mesures seront financées par la mise en place d'une réserve pour les crises.

⁶⁶ Commission européenne (2011): Réforme de la PAC – explication des principaux éléments. Bruxelles, 12 octobre 2011.

⁶⁷ Document COM(2011) 625 final

⁶⁸ Document COM(2011) 626 final

- Lorsque le régime des quotas laitiers et celui de l’interdiction de plantation dans le secteur vitivinicole viendront à expiration, le dernier régime de quotas restant, celui applicable au sucre, sera supprimé. Le régime des quotas pour le sucre doit arriver à expiration le 30 septembre 2015.
- Les règles relatives à la reconnaissance des organisations de producteurs (OP) et des organisations interprofessionnelles sont à présent élargies à tous les secteurs et accroissent les possibilités d’établir de tels groupements de producteurs, dont le financement est à présent transféré au pilier II «Développement rural». Cela permet de renforcer la position de négociation des agriculteurs dans la chaîne alimentaire.

Développement rural

Dans le domaine de la politique de développement de l’espace rural (pilier II), les instruments actuels de promotion développés dans le cadre du Fonds européen agricole seront maintenus⁶⁹. Des nouveautés sont apportées notamment dans les domaines suivants:

- Projet de «Partenariat européen pour l’innovation en faveur de la productivité et du développement durable de l’agriculture». L’objectif est de renforcer la coopération entre l’agriculture et la recherche afin d’accélérer le transfert technologique vers les pratiques agricoles.
- Dans le domaine de la gestion des risques, les assurances et les fonds de mutualisation (assurance récolte et conditions météorologiques, maladies animales et végétales) seront soutenus, et un instrument de stabilisation des revenus agricoles sera créé (compensation partielle de baisses de revenus de plus de 30 % par rapport aux années précédentes).

Le budget prévisionnel pour la PAC 2014–2020 prévoit, en chiffres nominaux, le maintien des dépenses dans l’ordre de grandeur actuel (435 milliards d’euros), ce qui représente néanmoins une réduction des dépenses en chiffres réels.

Le projet sera traité au Parlement européen et au Conseil des Ministres. Il devrait entrer en vigueur courant 2014. Ce sera pour le Parlement européen l’occasion d’exercer pour la première fois son droit de codécision.

Les défis à relever et les mesures à prendre pour assurer le développement d’une agriculture durable et compétitive dans l’UE et en Suisse se recoupent dans de nombreux domaines. Une forte interdépendance existe justement dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la sécurité de l’approvisionnement. Ces dernières années déjà, on a observé un rapprochement des instruments de politique agricole utilisés en Suisse et dans l’UE, et les discussions actuelles montrent que cette tendance devrait se poursuivre.

⁶⁹ Document COM(2001) 627 final

1.2.9 Domaines politiques influant sur l'agriculture

Biodiversité

En septembre 2011, le Conseil fédéral a pris connaissance du projet Stratégie Biodiversité Suisse⁷⁰ et l'a mis en consultation. La consultation a pris fin le 16 décembre 2011. Compte tenu des attentes formulées par les milieux concernés, le Conseil fédéral devrait se prononcer courant 2012 sur le contenu définitif de cette stratégie.

La Stratégie Biodiversité Suisse vise la préservation à long terme de la biodiversité dans notre pays. Elle repose sur dix objectifs qui doivent être atteints d'ici 2020, notamment:

- Utilisation durable des ressources naturelles: L'utilisation des ressources naturelles doit être faite de manière à préserver les écosystèmes et les prestations fournies à la société ainsi que le maintien des espèces et de la diversité génétique.
- Mise en place d'une infrastructure écologique: Une infrastructure écologique composée d'aires protégées et d'aires de mise en réseau est mise en place afin d'aménager un espace suffisant pour la conservation de la biodiversité.
- Développement de la biodiversité en milieu urbain: 75 % de la population suisse résident dans les villes et les agglomérations. La biodiversité en milieu urbain est développée afin que cette population ait accès à la nature dans son environnement proche et que le milieu bâti puisse servir à la mise en réseau des habitats.
- Prise en compte de la biodiversité dans la mesure de la prospérité suisse: Les services rendus par les écosystèmes sont recensés et leur valeur est quantifiée. Cela permet de les prendre en compte dans la mesure de la prospérité en Suisse sous la forme d'indicateurs complétant l'évaluation du bien-être national.

Les objectifs doivent être concrétisés dans un plan d'action dont les mesures seront définies avec les secteurs concernés, notamment l'agriculture, la foresterie, la chasse, la pêche, le tourisme, les transports et les énergies renouvelables. Le plan d'action devra aussi détailler les modifications législatives qui seront nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie ainsi que le rôle du secteur privé et les possibilités de financement.

La politique agricole dispose déjà d'instruments efficaces pour la promotion de la biodiversité dans l'espace rural. Grâce au système développé des paiements directs, les mesures existantes seront complétées et renforcées.

Protection de l'environnement contre les substances nocives

En 2005, la procédure d'homologation et d'autorisation relative aux produits phytosanitaires a été adaptée au droit de l'UE. Les exigences en matière de données et les méthodes d'appréciation ont été harmonisées avec celles de l'UE, et les décisions de l'UE relatives à la liste positive des substances actives, de même que les dispositions concernant les restrictions d'emploi et les charges, seront également prises en comp-

⁷⁰ OFEV (2011): Rapport Stratégie Biodiversité Suisse, en exécution de la mesure 69 (objectif 13, art. 14, section 5) du programme de la législature 2007–2011: Elaborer une stratégie en faveur du maintien et du développement de la biodiversité (projet).

te dans les décisions des autorités suisses. Les produits phytosanitaires homologués depuis longtemps déjà sont réévalués sur la base des connaissances récentes et de nouvelles méthodes d'appréciation dans le cadre d'un programme de mise à jour. Si nécessaire, les autorisations seront assorties de nouvelles dispositions telles que les restrictions d'emploi et les distances à respecter. La protection des eaux est l'un des points forts de ce programme de mise à jour. Cela permettra de réduire les apports de produits phytosanitaires dans les eaux souterraines et les eaux de surface.

Dans son arrêté du 11 septembre 2009⁷¹, le Conseil fédéral charge le Département fédéral de l'économie (DFE) de fixer des objectifs intermédiaires visant à une baisse substantielle des émissions d'ammoniac et de prendre des mesures à cet effet. Dans son rapport de 2010⁷², la Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA) parvient à la conclusion que le concept à deux niveaux comportant à la fois la prévention et la limitation accrue des émissions nocives a fait ses preuves. L'apport d'azote atmosphérique dans les sols reste toutefois trop élevé par rapport aux objectifs environnementaux⁷³ pour l'agriculture fondés sur la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁷⁴. La CFHA exige que la politique agricole fasse de la protection de l'air l'un des objectifs de ses mesures de prévention. En premier lieu, le système des paiements directs ne doit comporter aucune incitation pouvant conduire à une augmentation des émissions polluantes. La CFHA recommande en outre d'appliquer de manière plus conséquente encore les instruments existants (notamment les programmes d'utilisation durables des ressources) et les nouveaux instruments prévus (contributions à l'efficacité des ressources).

En ce qui concerne la suie de diesel, la motion von Siebenthal sur l'utilisation de filtres à particules dans l'agriculture⁷⁵ a été acceptée par le Conseil fédéral. Dans son avis de septembre 2010, le Conseil fédéral déclare qu'il va reprendre les réglementations de l'UE en matière de machines agricoles et forestières et qu'il n'édicterà pas de prescriptions plus strictes pour le moment. Le calendrier des mesures de réduction des émissions pour les machines agricoles et forestières doit notamment s'orienter sur le critère de la viabilité économique pour l'agriculture suisse.

Dans son rapport du 21 mai 2003 sur la réduction des risques environnementaux liés aux engrais et aux produits phytosanitaires⁷⁶, le Conseil fédéral exigeait une amélioration de l'exécution du droit environnemental existant en lieu et place de l'introduction de taxes d'incitation. Les aides à l'exécution disponibles dans les domaines de la protection de l'environnement (sol, eau et air) pour l'agriculture sont en voie d'actualisation, processus qui débouchera sur l'élaboration d'une aide à l'exécution exhaustive modulaire. La nouvelle aide à l'exécution relative à la protection de l'environnement dans l'agriculture est modulaire et permettra d'uniformiser l'exécution de la législation environnementale dans les cantons. Le module «Constructions

71 Cf. rapport du Conseil fédéral du 11 septembre 2009, Stratégie fédérale de protection de l'air, FF 2009 5941.

72 CFHA (2010): 25 ans de protection de l'air selon la loi sur la protection de l'environnement.

73 OFEV et OFAG (2008): Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820, Office fédéral de l'environnement, Berne.

74 RS 814.01

75 10.3405 Mo. von Siebenthal. «Prescriptions sur les filtres à particules dans l'agriculture et la sylviculture. Coordination avec l'UE», 10 juin 2010.

76 FF 2003 4332

rurales et protection de l'environnement» publié en janvier 2011 est le premier des cinq modules prévus.

Protection des eaux

La révision de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)⁷⁷, conçue au titre de contre-projet à l'initiative populaire «Eaux vivantes», est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. En ce qui concerne les eaux superficielles, les cantons doivent en vertu de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)⁷⁸ délimiter d'ici à fin 2018 un espace réservé dont la largeur est fonction de celle du cours d'eau considéré. Seule une culture extensive pourra être pratiquée dans ces espaces. Y sont autorisées exclusivement les surfaces de compensation écologiques telles qu'actuellement définies, à savoir les surfaces à litière, les haies, les bosquets champêtres et berges boisées, les prairies extensives, les pâturages extensifs et les pâturages boisés. Le Parlement a augmenté de 20 millions de francs le crédit accordé à l'agriculture afin de compenser l'extensification de ces surfaces.

Ces modifications dans le domaine de l'agriculture seront apportées dans le cadre du train d'ordonnances relatif à la PA 14–17 sur la politique agricole. Il convient en premier lieu de viser à moyen terme à une harmonisation des prescriptions d'exploitation le long des cours d'eau (art. 41c OEaux; annexe 2.5 et annexe 2.6 de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux⁷⁹; art. 7, al. 5, OPD). Il est prévu par ailleurs d'introduire un nouveau type de zone riveraine en tant que surface de promotion de la biodiversité, qui permettra de valoriser mieux encore les multiples fonctions de l'espace réservé au cours d'eau (protection contre les crues, écologie, espace de détente, protection des eaux contre la contamination par des substances nocives).

Politique climatique

La politique climatique de la Suisse est fondée pour l'essentiel sur la loi du 8 octobre 1999 sur le CO₂⁸⁰, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2000, qui vise à la réduction des émissions de CO₂ issues des énergies fossiles sur la période 2008–2012, en application du protocole de Kyoto. Un projet de révision de la loi sur le CO₂ qui comportera de nouveaux objectifs de réduction et des mesures visant à abaisser les émissions de gaz à effet de serre pour la période après 2012 est en délibération au Parlement. Ce projet ne prévoit pas de mesures de réduction des émissions agricoles de gaz à effet de serre. Par contre, dans le message afférent, il est fait référence à la stratégie Climat pour l'agriculture qui servira de base pour préciser les possibilités d'adaptation de l'agriculture et de réduction des émissions et les conditions de mise en œuvre dans le cadre du développement de la politique agricole⁸¹.

⁷⁷ RS 814.20

⁷⁸ RS 814.201

⁷⁹ RS 814.81

⁸⁰ RS 641.71

⁸¹ FF 2009 6723 6744

La stratégie Climat pour l'agriculture a été publiée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) en mai 2011⁸². Elle aborde les aspects de la protection du climat et de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et s'adresse à tous les acteurs du secteur agroalimentaire suisse. Les domaines pertinents et les champs d'action y sont définis. Sur la base de cette analyse, il y a nécessité d'agir aux niveaux suivants: amélioration des conditions-cadre, développement de la base de connaissances, lancement d'un processus de participation et application dans la pratique.

L'objectif supérieur de la stratégie Climat pour l'agriculture porte sur trois aspects: l'adaptation au changement climatique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture ainsi que de l'ensemble de la chaîne agroalimentaire. Cet objectif stratégique est défini comme suit:

- L'agriculture suisse anticipe les changements climatiques et peut ainsi augmenter tant sa production que ses prestations d'intérêt public.
- Elle utilise de manière optimale les possibilités techniques, organisationnelles et celles liées à l'exploitation pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle parvient ainsi d'ici à 2050 à une réduction d'au moins un tiers par rapport à 1990.
- Une réduction totale de deux tiers des émissions issues de la production de denrées alimentaires est ciblée grâce à un développement adéquat du modèle de production et de consommation.

L'agriculture est également l'un des secteurs essentiels visés par la stratégie d'adaptation prévue par la Confédération pour réagir de manière coordonnée aux conséquences du changement climatique. Cette stratégie formule des objectifs et principes dans une perspective intersectorielle et analyse les interfaces entre les principaux secteurs et domaines politiques. Un plan d'action commun sera élaboré pour sa mise en œuvre coordonnée.

Politique énergétique

La Suisse dépend à près de 80 % de l'étranger en matière d'approvisionnement énergétique. Les deux tiers au moins de l'énergie finale consommée sont d'origine fossile et près de 40 % de notre électricité est produite dans des centrales nucléaires. Produire à l'avenir davantage d'énergie à partir de sources renouvelables représente un défi de taille.

Le programme EnergieSuisse et la rétribution à prix coûtant (RPC) de l'électricité produite à partir de l'énergie hydraulique (jusqu'à 10 mégawatts), du photovoltaïque, de l'énergie éolienne, de la géothermie, de la biomasse et de déchets de biomasse constituent les principaux piliers de la promotion des énergies renouvelables et de l'encouragement de l'efficacité dans le domaine de l'électricité.

Le 25 mai 2011, le Conseil fédéral a décidé l'abandon progressif du nucléaire. Les centrales nucléaires actuelles seront fermées à la fin de leur durée d'exploitation et ne seront pas remplacées. Afin de garantir, à long terme également, la sécurité de l'approvisionnement, le Conseil fédéral mise, dans le contexte de sa nouvelle straté-

⁸² OFAG (2011): Stratégie Climat pour l'agriculture. Protection du climat et adaptation au changement climatique pour une agriculture et une économie alimentaire suisses durables. La stratégie Climat pour l'agriculture peut être consultée à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Thèmes > Durabilité > Ecologie > Climat.

gie énergétique 2050, sur des économies accrues (efficacité énergétique), sur le développement de l'énergie hydraulique et des nouvelles énergies renouvelables et, au besoin, sur la production d'électricité d'origine fossile (installations de couplage chaleur-force, centrales à gaz à cycle combiné) ainsi que sur les importations. Il s'agira par ailleurs de développer rapidement les réseaux d'électricité et d'intensifier la recherche énergétique. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de concrétiser la Stratégie énergie 2050 et d'élaborer un document de consultation d'ici l'été 2012.

Il existe dans l'agriculture d'importants potentiels inexploités d'économie d'énergie et de production d'énergies renouvelables. Grâce aux programmes d'utilisation efficace des ressources et aux aides à l'investissement, la politique agricole suisse dispose d'instruments permettant d'améliorer l'efficacité énergétique et de promouvoir la production d'énergies renouvelables. Des possibilités supplémentaires de soutien sont à l'étude dans le cadre de la stratégie énergétique.

La production de carburants à partir de matières premières renouvelables est un autre thème en relation avec l'énergie. Dans sa réponse à la motion Girod⁸³, le Conseil fédéral souligne que la production de denrées alimentaires a priorité sur celle de carburants issus de matières premières renouvelables. Il adopte ainsi une position restrictive à l'égard des carburants biogènes issus de matières premières renouvelables, mais se prononce néanmoins contre leur interdiction. En Suisse, le principal potentiel d'utilisation de la biomasse pour produire de l'énergie réside dans la transformation de déchets organiques, de sous-produits et de déchets de bois. C'est une constatation qui est également faite dans la stratégie Biomasse élaborée conjointement par l'Office fédéral de l'énergie, l'OFAG, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), et qui sert de base à l'aménagement futur des différentes politiques à l'échelon fédéral.

Aménagement du territoire

La préservation quantitative des terres cultivables constitue un préalable indispensable pour que l'agriculture puisse continuer de fournir des prestations d'intérêt public. La réalisation de cet objectif relève en premier lieu de la politique d'aménagement du territoire. En Suisse, l'aménagement du territoire n'a pas réussi à résoudre le problème du mitage du paysage ni celui de la destruction des terres cultivables. L'initiative populaire fédérale «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)»⁸⁴ a donc abordé le sujet. Toutefois, le Conseil fédéral estime qu'il est possible d'atteindre les buts de l'initiative sans autant modifier la Constitution⁸⁵. Il considère notamment que la disposition transitoire proposée par l'initiative est inadaptée. Celle-ci interdirait d'agrandir la surface totale des zones à bâtir pendant 20 ans à compter d'une éventuelle acceptation par les urnes, ce qui ne tiendrait pas compte des spécificités régionales. Une telle disposition récompenserait les cantons qui disposent actuellement déjà de trop grandes zones constructibles et pénaliserait ceux qui les ont planifiées rigoureusement et en fonction de leurs besoins.

⁸³ 08.3336 Mo. Girod, «Les agrocarburants ne doivent pas concurrencer les denrées alimentaires», 12 juin 2008.

⁸⁴ FF 2008 6905

⁸⁵ Cf. message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)», FF 2010 945.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a approuvé la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire au titre de contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage. Au cours de la première étape de la révision, laquelle porte essentiellement sur la gestion de l'urbanisme, il est prévu d'inscrire dans la loi en tant qu'objectif, la séparation entre zone à bâtir et zone non constructible, en plus de l'utilisation mesurée du sol, de mieux protéger les terres agricoles et d'éviter le débordement du milieu bâti sur des zones de verdure. La première étape de la révision est actuellement en délibération au Parlement.

Le Conseil fédéral est cependant d'avis que d'autres domaines de la législation sur l'aménagement du territoire nécessitent aussi une révision. La deuxième étape de la révision thématise donc l'espace en dehors des zones urbanisées. Les groupes de travail ad hoc ont soumis leurs propositions à l'ARE au cours de l'automne 2011. La consultation au sujet de la deuxième étape aura lieu en 2012. La législation révisée devrait entrer en vigueur au plus tôt en 2014.

Politique régionale

Maîtriser avec succès l'évolution structurelle et prévenir l'exode des jeunes qualifiés dû au manque d'emplois attractifs (ladite «fuite des cerveaux») sont les défis économiques majeurs auxquels se heurtent les régions de montagne et les milieux ruraux, et par conséquent l'agriculture dans son ensemble. Des travaux d'experts et des évaluations ont montré que l'ancienne politique régionale ne contribuait guère à résoudre ces problèmes.

La nouvelle politique régionale, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 en même temps que la nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale⁸⁶, a donc été résolument axée sur la création de valeurs au niveau régional. Le Parlement a adopté un programme pluriannuel 2008–2015 qui sert de cadre à la mise en œuvre de la NPR. De plus, une somme de 230 millions de francs sera portée au crédit du Fonds régional de développement dans le cadre d'une enveloppe financière limitée à huit ans.

Politique forestière

La forêt occupe toujours une place cruciale pour l'agriculture. D'un côté, de nombreux agriculteurs sont également propriétaires forestiers, de l'autre, la transformation du bois offre des perspectives d'emploi en milieu rural. La révision partielle de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts⁸⁷ visait à améliorer la rentabilité de la sylviculture et à remanier certaines dispositions compte tenu de la progression naturelle de la forêt (assouplissement de l'obligation de compenser le défrichement). Le projet ayant été rejeté par le Parlement, la Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) a relancé le thème en 2009 en déposant une initiative parlementaire⁸⁸. Elle demande que la loi sur les forêts soit modifiée de manière à assouplir les règles relatives à la compensation du défrichement dans les régions où l'aire forestière augmente. L'initiative est en délibération au Parlement.

⁸⁶ RS 901.0

⁸⁷ RS 921.0

⁸⁸ 09.474 Iv. pa. CEATE-E, «Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface», 25 juin 2009.

Le Conseil fédéral se propose d'harmoniser les attentes variées et souvent divergentes de la société en ce qui concerne la forêt suisse. A cet effet, il a adapté la stratégie de la Confédération en matière de politique forestière et adopté la «Politique forestière 2020» lors de sa séance du 31 août 2011. La Politique forestière 2020 doit garantir l'exploitation durable de la forêt. Elle intègre les propositions formulées à ce propos dans les nombreuses interventions parlementaires pendant la législature en cours et remplace le Programme forestier suisse (PFS) qui datait de 2004. Un plan de mesures est élaboré en collaboration avec les principaux acteurs du secteur sur la base de la Politique forestière 2020. Il comporte l'examen de modifications législatives et devra indiquer comment financer les besoins supplémentaires.

Législation sur les denrées alimentaires

L'objectif principal de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI)⁸⁹ et des dispositions d'exécution du département est la protection de la santé. En outre, la législation en matière de denrées alimentaires sert à la protection contre la tromperie. Le Conseil fédéral a transmis au Parlement un message sur la révision totale de la loi sur les denrées alimentaires⁹⁰, dont le but est une adaptation substantielle au droit européen, y compris par exemple l'extension de la protection contre la tromperie ou la reprise des définitions et termes de l'UE dans le domaine des denrées alimentaires. La première étape de la révision fait actuellement l'objet de délibérations au Parlement. La loi révisée entrera en vigueur au plus tôt en 2013. Le système actuel de l'UE tient compte de la globalisation du marché des denrées alimentaires et présuppose un espace économique européen sans contrôles frontaliers. Les importations provenant de pays tiers doivent répondre à des exigences strictes, de manière à ce que les denrées alimentaires importées légalement sur le marché intérieur européen puissent y circuler librement. Si la Suisse veut participer à cet espace économique, elle doit créer les conditions-cadre juridiques nécessaires et adapter ses prescriptions techniques à celles de l'UE.

Législation sur la protection des animaux

Le respect des prescriptions en matière de protection des animaux est l'un des six points à observer dans le cadre des prestations écologiques requises (PER). Seuls ont droit au versement de l'intégralité des paiements directs les agriculteurs qui remplissent entièrement les conditions liées aux PER. L'ordonnance révisée du 23 avril 2008 sur la protection des animaux⁹¹ est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008. De nombreuses exploitations devront avoir apporté les adaptations nécessaires pour être en règle d'ici l'expiration du délai transitoire fixé à 2013. En raison d'exigences parfois nettement plus élevées, beaucoup de détenteurs de bovins devront choisir d'ici 2013 entre d'importants investissements pour la rénovation ou la construction d'étables aux nouvelles normes et l'abandon de l'élevage. En ce qui concerne les porcheries, le délai transitoire est fixé à 2018.

Législation sur les épizooties

La législation sur les épizooties règle le contrôle des maladies et la lutte contre les maladies qui présentent un risque pour le cheptel, sont transmissibles à l'homme, ont des conséquences économiques graves ou nuisent au commerce international. En

⁸⁹ RS 817.0

⁹⁰ FF 2011 5181

⁹¹ RS 455.1

relation avec les mesures ordonnées d'éradication de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la Confédération peut participer aux coûts d'élimination des sous-produits animaux. Des discussions sont en cours en Suisse et dans l'UE en vue d'autoriser de nouveau certains sous-produits animaux de haute valeur dans l'alimentation des animaux de rente. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a été chargé, sur la base d'un postulat⁹², d'élaborer un rapport. Le Conseil fédéral a adopté ce rapport en même temps que le présent message.

1.3 Défis futurs

Les données des deux chapitres précédents permettent de déterminer quels sont les défis majeurs auxquels la politique agricole sera confrontée à l'avenir.

1.3.1 Sécurité de l'approvisionnement

L'approvisionnement en denrées alimentaires en quantité et en qualité suffisantes à l'échelle mondiale est l'un des principaux défis à venir. D'un côté, il faut s'attendre à une demande en forte progression, tandis que de l'autre, le potentiel d'accroissement de la production est restreint par les ressources naturelles (sol fertile, eau et biodiversité) et les matières premières (p. ex. phosphore) limitées. A cela s'ajoutent les difficultés dues, d'une part, au fait que l'intensification de l'agriculture dans les années passées a porté atteinte à la capacité de régénération des ressources naturelles et, d'autre part, aux changements climatiques qui entraîneront nécessairement de nouvelles adaptations de la production agricole. Il faut par conséquent s'attendre à des pénuries de denrées alimentaires plus fréquentes ainsi qu'à davantage de volatilité.

Si en comparaison internationale la production agricole suisse peut être qualifiée de relativement intensive, il n'en reste pas moins qu'actuellement seulement 60 % de la consommation alimentaire est couverte par la production indigène. Cela s'explique principalement par la densité de la population ou, en d'autres termes, par la relative rareté des terres arables en Suisse. Il est dès lors important que la Suisse tire un bénéfice optimal du potentiel naturel disponible en misant sur une production efficiente et plus proche des besoins du marché. Dans ce contexte, des solutions doivent également être recherchées pour inverser la tendance au recul de la production fourragère indigène et mettre un frein à l'accroissement des importations d'aliments pour animaux. La surface agricole utile est le facteur limitatif de la production en Suisse et il est par conséquent nécessaire de renforcer les mesures de protection quantitative et qualitative du sol. En outre, il y a lieu de développer de nouvelles approches pour maîtriser la volatilité croissante des prix. Il faut en premier lieu atténuer les effets des fluctuations de prix par une gestion effective des risques (diversification des modes d'exploitation et des sources de revenu, constitution de stocks prévisionnels, garanties contractuelles, assurances, etc.).

⁹² 09.3981 Po. Commission des finances CN, «Contributions pour l'élimination des déchets liés au bétail et au petit bétail (mesures contre l'ESB)», 13 novembre 2009.

1.3.2 Compétitivité

En Suisse, les prix à la production restent élevés en comparaison internationale, et ce en particulier en raison des mesures de protection douanières. La tendance est certes à une augmentation des prix au niveau international, mais compte tenu de la persistance plus que probable de la cherté du franc, il ne faut pas s'attendre à une diminution des écarts de prix avec l'étranger. Le niveau des prix suisses va donc continuer de dépendre en premier lieu du montant des taxes douanières, ce qui représente un risque important pour le secteur agroalimentaire suisse dans le contexte de la libéralisation accrue des marchés agricoles.

Le durcissement de la concurrence dans le secteur agroalimentaire en raison du franc fort contraint l'agriculture et la filière alimentaire suisses à améliorer toujours plus leur productivité et leur compétitivité. Cette contrainte pèse également sur l'ouverture de nouveaux marchés. Pour percer sur ces marchés, il faut continuer de baisser les coûts afin de ne pas creuser davantage encore l'écart en matière de prix avec la concurrence étrangère. En raison des relations étroites et des interdépendances qui lient la production et les secteurs en aval – des producteurs aux distributeurs en passant par les transformateurs – ces efforts doivent être réalisés de manière coordonnée. Par ailleurs, la qualité élevée des produits suisses doit être encore mieux mise en valeur. On se référera à cet égard aux éléments clés 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) et on veillera à renforcer la collaboration au sein des branches qui constituent la chaîne de valeur ajoutée, ainsi qu'entre lesdites branches. Dans le but de maintenir les parts de marché indigène – voire de les augmenter – dans les secteurs où l'auto-provisionnement est faible ainsi que dans l'exportation, il est essentiel que l'amélioration de la compétitivité passe par des baisses supplémentaires de coûts et par une meilleure mise en valeur de la qualité. Ces deux axes doivent être développés en parallèle et sur l'ensemble de la chaîne de création de valeur. La recherche appliquée, la formation et le conseil ont également un rôle important à jouer en vue de l'amélioration de la compétitivité.

1.3.3 Efficience des ressources

Les besoins en ressources continueront d'augmenter globalement en raison de la croissance démographique et économique à l'échelle mondiale. La raréfaction physique des matières premières et ressources non renouvelables représente un énorme défi pour l'avenir. Selon toute probabilité, le prix de ces biens continuera de progresser, ce qui augmentera l'attrait des ressources alternatives appelées à remplacer peu à peu celles que nous connaissons aujourd'hui. Cependant, comme les progrès technologiques ne permettent pas encore de déterminer quelles sont les possibilités de substitution réelles, le principe de précaution impose d'utiliser les ressources actuelles avec un maximum d'efficacité et de durabilité. Cela vaut tout particulièrement pour les ressources naturelles, puisque celles-ci ne sont que difficilement remplaçables. Vu le caractère limité de certaines ressources nécessaires à l'agriculture (p. ex. phosphore, énergie non renouvelable), l'efficience de leur utilisation doit impérativement être améliorée.

La réalisation des objectifs qui n'ont pas encore été atteints dans le domaine des ressources naturelles passe par l'amélioration de l'efficience des ressources et non

par une réduction de la production agricole en Suisse. L'utilisation plus efficiente des ressources doit permettre de réduire encore le niveau actuel des émissions (p. ex. ammoniac et gaz à effet de serre), de diminuer la contamination des sols, de l'eau et de l'air et de préserver, par conséquent, le climat. Dans la production agricole, cette augmentation de l'efficience peut être obtenue aussi bien par l'utilisation de nouvelles techniques que par des mesures d'ordre organisationnel. Il convient de mettre systématiquement à profit les potentiels découlant d'une organisation optimale du territoire et, face à la menace de pénuries d'eau qui pourraient s'accroître notamment durant les périodes estivales, d'adapter l'exploitation (p. ex. en augmentant la capacité de rétention et de stockage d'eau du sol ainsi qu'en cultivant des plantes utiles résistantes à la sécheresse et à la chaleur), de développer de manière ciblée l'infrastructure d'irrigation et d'optimiser de manière générale la gestion de l'eau.

L'utilisation efficiente des ressources doit être améliorée non seulement à l'échelon de la production agricole, mais également en aval de celle-ci. A tous les niveaux de la chaîne alimentaire, des déchets sont produits qui renferment de précieux éléments nutritifs ou fertilisants (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 qui permettent de récupérer et mettre en valeur les substances nutritives sans entraîner des risques pour la santé. La récupération d'éléments fertilisants à partir des boues d'épuration et des sous-produits d'abattage recèle à cet égard un important potentiel. En fermant ainsi le cycle des substances, on parviendrait à réduire la dépendance aux importations d'aliments pour animaux (tourteaux de soja) et d'engrais (p. ex. phosphate).

1.3.4 Espace rural

Le développement de l'espace rural est marqué par deux tendances: la libéralisation des marchés agricoles et l'évolution structurelle qui en résulte, d'une part, et la raréfaction croissante des ressources, d'autre part. La libéralisation des marchés et le progrès technique ont pour effet de réduire les besoins en main-d'œuvre dans la production agricole traditionnelle. Toutefois, sachant qu'à l'avenir des circuits économiques régionaux stables seront d'autant plus nécessaires que les ressources naturelles deviendront plus rares, la préservation de la vitalité de l'espace rural revêt une grande importance.

L'intégration de nouveaux champs d'activité constitue par conséquent un défi majeur pour le monde rural. De nouvelles opportunités d'emplois existent tant dans les branches connexes à l'agriculture que dans le domaine de la diversification. Un soutien de l'Etat n'est envisageable que si les conditions de neutralité concurrentielle sont établies et respectées. A titre d'exemples d'activités connexes à l'agriculture, on peut citer le conditionnement, le stockage, l'emballage et la commercialisation de produits agricoles. Dans le domaine de la diversification, des possibilités existent dans l'agrotourisme, les prestations sociales («green care»), la sylviculture, les prestations au service de l'environnement ou encore dans les services communaux de voirie. Le potentiel de production d'énergies renouvelables par les exploitations agricoles devra également être mieux exploité. L'exploitation des déchets organiques ou la production d'énergie solaire et éolienne figurent à cet égard au premier rang des possibilités. 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 contribuera à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Enfin, les synergies entre l'agriculture et les autres branches, telles que le tourisme, l'artisanat local, la production d'énergie ou la sylviculture, doivent également être mieux exploitées.

La préservation et la promotion d'un paysage rural attrayant est un autre défi à relever, et l'agriculture peut y apporter une contribution substantielle. Les incitations à cet effet doivent toutefois être mieux ciblées afin de mettre un frein aux tendances négatives que l'on observe actuellement dans le développement du paysage.

La Confédération soutient déjà de diverses manières le développement de l'espace rural. Dans le contexte de la politique agricole, on peut notamment mentionner la promotion des ventes au niveau régional, la dénomination des produits, les aides aux investissements (p. ex. les projets de développement régional selon l'art. 93, al. 1, let. c, L'Agr.). A côté de cela, il existe d'autres domaines politiques liés au monde rural qui contribuent à la création de nouvelles valeurs ajoutées, par exemple la Nouvelle politique régionale, la politique énergétique (par la rétribution au prix coûtant du courant injecté, notamment) ou le nouvel instrument relatif aux parcs naturels régionaux intégré dans la loi du 1^{er} juillet 1996 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁹³. La coordination des différents domaines politiques devra faire l'objet d'une grande attention, afin d'éviter les parallélismes et d'exploiter les synergies existantes.

1.3.5 Esprit d'innovation et d'entreprise

L'évolution des conditions-cadre (cf. ch. 1.2) ouvre de nouvelles perspectives à l'agriculture, mais recèle aussi des risques. C'est avant tout à chaque acteur des secteurs agricole et agroalimentaire qu'il appartient d'anticiper ces évolutions et de déterminer la stratégie appropriée. L'action de l'Etat est subsidiaire. La tâche de la politique agricole consiste à offrir aux secteurs agricole et agroalimentaire des conditions-cadre aussi favorables que possible, qui leur permettent d'un côté de produire et d'écouler leurs produits, de fournir des prestations d'intérêt général, et qui visent de l'autre à soutenir les exploitations lors du processus d'adaptation.

Pour relever ces défis, les secteurs agricole et agroalimentaire doivent renforcer encore leur esprit d'entreprise et leur attitude entrepreneuriale. La responsabilité de l'évolution économique des exploitations revient avant tout aux acteurs eux-mêmes. En prenant des décisions en matière d'investissement, ils influent de manière déterminante sur le succès de l'exploitation. L'Etat doit quant à lui veiller, en particulier lors du remaniement de l'instrumentaire de la politique agricole, à ce que les bonnes mesures d'incitation soient prises pour des investissements d'avenir et à ce que la sécurité des investissements soit garantie. De plus, il faut aménager les conditions-cadre qui régissent les secteurs agricole et agroalimentaire de telle façon que l'innovation et l'esprit d'entreprise soient récompensés. La marge de manœuvre entrepreneuriale des exploitations doit être étendue et les restrictions qui entravent l'évolution des structures, par exemple celles que l'on observe dans le domaine des paiements directs ou des aides à l'investissement, doivent être évitées. La mise en

⁹³ RS 451

œuvre des instruments de la politique agricole doit être conçue le plus simplement possible.

Selon la situation initiale des exploitations, tant l'exploitation à plein temps que celle à temps partiel peuvent être rentables dans les futures conditions-cadre. La diversification dans les branches de production proches de l'agriculture est également un moyen de réagir à l'ouverture accrue des marchés. Il existe encore d'importants potentiels en la matière, qu'il convient d'utiliser à l'avenir.

1.3.6 Consommation durable

De par leurs décisions en matière d'achats, les consommateurs exercent une influence directe sur la production de denrées alimentaires. La politique agricole encourage une production durable de denrées alimentaires dans le pays. Comme près de la moitié des denrées alimentaires consommées en Suisse sont importées, le comportement en matière d'achats des consommateurs exerce aussi une influence directe ou indirecte sur les conditions de vie et les écosystèmes prévalant dans les pays exportateurs. En raison de la pénurie en ressources naturelles dans le pays (avant tout, petite surface arable utilisable à des fins agricoles par habitant), la Suisse est tributaire d'importations de denrées alimentaires. Aussi, il est stratégiquement important que les denrées alimentaires importées aient aussi été produites selon les règles de la durabilité des points de vue écologique et social. Une détérioration des bases de production dans les pays exportateurs aurait à long terme aussi des effets négatifs sur l'approvisionnement de la Suisse.

Ces dernières années, les consommateurs ont acquis une meilleure compréhension de ces relations de cause à effet. Alors qu'il y a peu encore, les consommateurs soucieux de leur alimentation recherchaient principalement des denrées de qualité ou de proximité, ils veulent savoir aujourd'hui également par qui et dans quelles conditions ces denrées ont été produites, si leur production occasionne des effets négatifs, même indirects, sur l'environnement et quelles sont les conditions sociales dans les pays producteurs. Le développement durable a donc gagné sa place dans le débat sur l'alimentation, avec ses exigences en matière sociale, environnementale et économique. Grâce à son avantage compétitif en matière de production respectueuse de l'environnement, l'agriculture suisse est certainement bien positionnée pour répondre aux attentes des consommateurs et maintenir, voire renforcer ainsi, la préférence des consommateurs pour les produits agricoles suisses. De plus, elle peut directement tirer profit d'une utilisation plus efficace des ressources naturelles et matières premières de plus en plus limitées.

La réponse à ces défis doit être donnée par toute la chaîne alimentaire. Alors que jusqu'ici une production écologique a été encouragée, accompagnée parfois d'une information au consommateur, il est nécessaire de prévoir à l'avenir des mesures tout au long des chaînes de production.

La politique agricole a un rôle à jouer à tous les niveaux, que ce soit pour favoriser certains modes de production, pour soutenir les efforts réalisés au sein des filières ou offrir une information objective au consommateur. Les mesures envisageables peuvent prendre la forme de certifications basées sur des critères objectifs de durabilité au niveau de la production ou le long de la chaîne de valeur ajoutée. On peut également imaginer des incitations ayant pour effet un encouragement des denrées

alimentaires obtenues au moyen d'une production particulièrement durable. Enfin, comme jusqu'à présent, l'information des consommateurs et la promotion de produits de qualité constituent une voie à suivre, que ces produits soient d'origine suisse ou importés. En effet, afin de respecter le principe de non-discrimination pour des produits présentant des qualités similaires (p. ex. production biologique), il s'agit de mettre en place des mesures qui favorisent la consommation basée sur des critères du développement durable et non sur leur seule origine suisse.

1.4 Orientation stratégique à long terme

En été 2010, l'OFAG a publié un document de travail sur les orientations stratégiques à long terme de la politique agricole⁹⁴. Il y analyse les principaux facteurs d'influence, définit trois scénarios possibles pour l'avenir et propose une stratégie pour l'agriculture et la filière alimentaire à l'horizon 2025. Cette stratégie ayant reçu dans ses grandes lignes l'aval des milieux intéressés, elle a été prise comme base pour l'élaboration de la PA 14–17. C'est pourquoi ses principaux contenus sont résumés ci-après.

Vision – Réussite avec durabilité

Les objectifs de la politique agricole ancrés dans l'art. 104 Cst. sont largement acceptés par la population et restent valables. Fondée sur l'article constitutionnel et sur la charte pour l'agriculture élaborée par la Commission consultative agricole⁹⁵, la vision pour l'agriculture à l'horizon 2025 se présente comme suit.

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

- L'agriculture suisse et ses partenaires de la chaîne de transformation et de distribution sont compétitifs sur les marchés. Par une orientation conséquente sur la qualité, ils parviennent à compenser les désavantages en matière de coûts par rapport à la concurrence étrangère, ce qui leur permet de maintenir leurs parts de marché en Suisse et de trouver de nouveaux débouchés à l'étranger.
- Les denrées alimentaires suisses sont produites dans un souci d'économie des ressources et dans le respect de l'environnement et des animaux. 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 en raison de leur valeur gustative.
- L'agriculture et la filière alimentaire contribuent notablement au maintien et à la création d'emplois dans l'espace rural et elles sont attractives pour les personnes ayant le sens de l'entreprise et un esprit d'innovation. Les consommateurs sont conscients de leur responsabilité sociale et soutiennent

⁹⁴ OFAG (2010): Agriculture et filière alimentaire 2025, document de travail de l'OFAG portant sur l'orientation stratégique de la politique agricole. Le document de travail peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Thèmes > Politique agricole > Agriculture et filière alimentaire 2025.

⁹⁵ FF 2006 6027 6089–6091

par leur comportement de consommation le développement durable de l'agriculture et de la production alimentaire.

Stratégie double comprenant quatre éléments clés

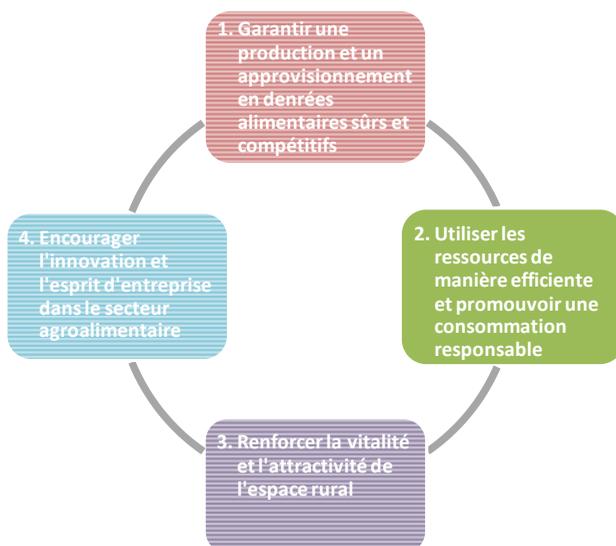
Le développement des instruments de politique agricole se fonde sur le potentiel d'amélioration de la politique actuelle et sur les interventions nécessaires pour relever les nouveaux défis. Pour parvenir à maîtriser ces défis, il est toutefois nécessaire d'étendre le champ d'application des instruments de la politique agricole. Il s'agit de mieux intégrer l'agriculture dans l'ensemble de la filière alimentaire (secteurs situés en amont, transformation, commerce et consommateurs), 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 agronomiques (recherche, formation, vulgarisation), ainsi que de renforcer sa perception en tant qu'élément d'un environnement plus large. La stratégie double qui en découle repose sur les deux piliers suivants:

1. l'optimisation conséquente de la politique agricole actuelle;
2. l'évolution de la politique actuelle vers 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. Celle-ci est concrétisée au moyen des quatre axes stratégiques suivants (figure 10):

Figure 10

Axes prioritaires de la stratégie 2025



La politique agricole actuelle soutient déjà ces quatre axes. La stratégie double propose, d'une part, d'optimiser les instruments actuellement à disposition pour chacun des éléments clés afin de les adapter aux futures conditions-cadre et, d'autre part, de développer de nouvelles approches et de nouveaux instruments en vue de la politique intégrée visée.

1. Garantir une production et un approvisionnement sûrs et compétitifs

Il convient d'assurer une utilisation optimale du potentiel naturel de production compte tenu de la capacité des écosystèmes. Dans un contexte d'ouverture toujours plus large des marchés, cet objectif implique de développer et de mieux mettre en valeur le leadership en matière de qualité détenu par le secteur agroalimentaire suisse. De plus, il y a lieu d'exploiter systématiquement le potentiel de diminution des coûts aux différents échelons de la chaîne de création de valeur ajoutée. Les fluctuations de marché allant s'aggravant, il est nécessaire de rechercher des solutions pour en atténuer l'impact.

2. Utiliser les ressources naturelles de manière efficiente et encourager une consommation durable

Pour atteindre les objectifs de la politique agricole, il est essentiel d'améliorer l'efficacité énergétique ainsi que l'efficacité des ressources. Les émissions de gaz à effet de serre doivent encore être réduites tant 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 de la biodiversité et il importe, dans le cadre de l'aménagement du territoire, de renforcer la protection des terres agricoles productives. Enfin, un comportement de consommation axé sur la durabilité, de la part de la population, contribuera de manière décisive à la réalisation des objectifs de la politique agricole.

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

Le progrès technique et l'augmentation de l'efficacité réduisent les besoins en main-d'œuvre dans la production agricole classique. Les structures doivent suivre cette évolution. Le développement d'activités connexes à l'agriculture, la diversification (p. ex. agrotourisme ou production d'énergie) et une plus forte mise en réseau des acteurs régionaux sont des facteurs qui contribuent à la création d'une valeur ajoutée élevée dans le monde rural. Il se crée ainsi des conditions favorables à un développement acceptable au plan social. Une des principales ressources de l'espace rural est son paysage cultivé; il s'agit de le développer au bénéfice de la population locale en exploitant encore mieux les 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 facteur de succès essentiel. La recherche agronomique, la formation et la vulgarisation y contribuent de manière décisive. Il faut favoriser et influencer positivement l'innovation à tous les échelons (organisation, procédés de production, développement des produits, commercialisation, etc.). Il y a lieu d'élargir la marge de manœuvre entrepreneuriale des acteurs du secteur agroalimentaire et de ramener la charge administrative à un niveau acceptable. 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'augmen-

tation de la productivité, il sera possible de réduire la dépendance du secteur agroalimentaire par rapport aux aides publiques. L'innovation doit par ailleurs conduire à davantage d'efficacité dans l'utilisation des ressources et contribuer ainsi à réduire les atteintes à l'environnement.

1.5 Objectifs à l'horizon 2014–2017

Le développement de la politique agricole doit viser à améliorer les prestations d'intérêt public dans les domaines où des lacunes ont été identifiées et, d'une manière générale, à assurer un développement durable du secteur. Les domaines qui présentent actuellement des déficits par rapport aux objectifs ont été signalés au ch. 1.1.2. Sur cette base, et en harmonie avec les objectifs environnementaux pour l'agriculture, des objectifs quantifiés seront fixés pour la période 2014 à 2017; on tiendra ce faisant compte de manière adéquate des conflits d'objectifs et des synergies possibles. Vu le caractère pluridimensionnel des objectifs de la politique agricole (multifonctionnalité) et leur interdépendance, les progrès ne se réaliseront que progressivement et sur une assez longue période (p. ex. dans le domaine de la biodiversité). Cependant, il est généralement possible d'obtenir des améliorations simultanées dans les différents domaines visés dans de nombreuses exploitations en axant davantage la gestion sur les potentiels du site⁹⁶.

Des conflits d'objectifs peuvent apparaître par exemple entre la production de calories et certains indicateurs écologiques comme la réduction de la teneur en nitrates dans les nappes phréatiques. Obtenir des progrès plus rapides dans certains domaines serait en principe possible, mais seulement aux dépens de la réalisation des objectifs dans d'autres domaines. En contrepartie, il y a lieu d'utiliser systématiquement les synergies potentielles entre les différents domaines cibles. Ainsi, il existe des synergies entre les objectifs relevant des domaines du paysage cultivé et de la biodiversité.

Les objectifs concrets de la PA 14–17 qui correspondent, dans les domaines des ressources vitales naturelles et de l'écologie, aux étapes des objectifs environnementaux pour l'agriculture, figurent dans le tableau ci-après.

⁹⁶ Hersener et al. (2011): Zentrale Auswertung von Ökobilanzen landwirtschaftlicher Betriebe (ZA ÖB), Agroscope Reckenholz Tänikon (en allemand).

Tableau 9

Objectifs de la PA 2014–2017

Domaine	Aspect	Etat 2007/09	Objectif 2017
Economie	Productivité du travail	+2,1 % par an ¹	+2,1 % par an ²
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans
Social	Revenu sectoriel du travail ³	-0,7 % par an ¹	Réduire les pertes de revenu à moins de 0,5 % par an ²
Sécurité de l'approvisionnement	Production brute	24 200 TJ	24 500 TJ
	Production nette	21 500 TJ	22 100 TJ
	Surfaces agricoles dans les régions d'habitation permanente	-1 900 ha par an ⁴	Réduire les pertes de surfaces à moins de 1000 ha par an
Ressources vitales naturelles/écologie	Efficience de l'azote	29 %	33 %
	Efficience du phosphore	59 %	68 %
	Emissions d'ammoniac	48 600 t N ⁶	41 000 t N
	SPB, quantitatif	60 000 ha SPB en région de plaine ⁷	65 000 ha SPB en région de plaine
	SPB, qualitatif	36 % des SPB en réseau ⁷ , 27 % des SPB avec qualité ⁷	50 % des SPB en réseau, 40 % des SPB avec qualité
Paysage cultivé	Surfaces agricoles dans les régions d'économie alpestre	-1400 ha par an ⁸	Réduction de l'enforestement de 20 % ⁹
Bien-être des animaux	Participation au programme SRPA ¹⁰	72 % ⁷	80 %

¹ Evolution 2000/02 à 2008/08

² Evolution 2008/08 à 2017

³ Revenu net de l'exploitation plus rémunération des salariés

⁴ Evolution entre 1992/97 et 2004/09; provisoire

⁵ Evolution entre 2004/09 et prochaine période de relevé statistique de la superficie (vraisemblablement 2016/21); ne peut être influencée qu'en partie par la politique agricole

⁶ Etat 2009

⁷ Etat 2010

⁸ Evolution entre 1979/85 et 1992/97; enforestement accru depuis, selon IFN

⁹ Evolution entre 2004/09 et prochaine période de relevé statistique de la superficie (vraisemblablement 2016/21) par rapport à l'évolution entre 1992/97 et 2004/09

¹⁰ Valeur moyenne pour toutes les catégories d'animaux pondérée par UGB

Sources: ART, OFS, USP, HESA et OFAG

L'année cible proposée est la dernière année de l'enveloppe financière 2014–2017. Etant donné que la réalisation des objectifs fluctue considérablement d'une année à l'autre dans certains domaines, l'évaluation finale se fera sur une moyenne pluriannuelle et non sur la seule année 2017.

Les objectifs dans le *domaine économique* visent, d'une part, à une exploitation maximale du potentiel d'amélioration de l'efficacité par une augmentation de 2,1 % par année de la productivité du travail et, d'autre part, au maintien du principe de renouvellement du stock de capital par les investissements sur une durée de 30 ans.

Dans le *domaine social*, l'objectif fixé est de réduire, durant la période de référence jusqu'en 2017, le recul du revenu sectoriel du travail – qui est actuellement de 0,7 % par an – de sorte qu'il tombe à 0,5 % par an. L'indicateur choisi tient compte tant des employés non rémunérés (main-d'œuvre familiale) que des employés rémunérés (main-d'œuvre étrangère) de l'agriculture. Etant donné que l'évolution structurelle va se poursuivre durant les prochaines années, les revenus vont augmenter à l'échelon de l'exploitation individuelle (cf. ch. 5.3.1).

Dans le domaine de la *sécurité de l'approvisionnement*, l'attention portera en premier lieu sur la production nette. Le potentiel de production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux doit être mieux exploité, de sorte à obtenir une augmentation de la production nette. Compte tenu des très bons rendements obtenus en production végétale durant la période 2007 à 2009, on vise à une augmentation de l'ordre de 600 térajoules d'ici 2017. L'augmentation visée en matière de production brute est plus faible (+300 TJ), l'objectif étant de substituer une partie des aliments pour animaux importés par des produits indigènes. Quant aux pertes de surfaces agricoles dans les régions d'habitation permanente, il s'agit également de les réduire pour parvenir à moins de 1000 hectares par an.

Dans le domaine des *ressources naturelles vitales*, l'objectif est de réduire les excédents d'azote et de phosphore à respectivement 95 000 tonnes et 4000 tonnes. Afin d'atteindre parallèlement les objectifs fixés dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement, l'efficacité de l'azote et du phosphore doit être augmentée pour passer à respectivement 33 % et 68 %. Cela permet de réduire les pertes d'ammoniac et de nitrates et d'utiliser de manière économe la ressource épuisable qu'est le phosphore. En ce qui concerne l'ammoniac, l'objectif visé est une réduction des émissions à 41 000 tonnes d'azote. Dans le domaine de la biodiversité, l'objectif reste inchangé: 65 000 hectares de surface de promotion de la biodiversité (SPB). La part des SPB mises en réseau doit en outre passer à 50 % et celle des SPB conformes aux critères de qualité selon l'OQE à 40 %.

Dans le domaine du *paysage cultivé*, l'objectif est de réduire l'enforestement. Les chiffres du dernier recensement de la statistique de la superficie n'étant pas encore disponibles, il n'est pas possible de définir une valeur cible absolue. Par rapport à la période précédente allant de 1992/97 à 2004/09, l'objectif visé est une diminution de quelque 20 % des pertes de surfaces dues à l'enforestement. La définition à l'échelle nationale d'objectifs quantitatifs relatifs à la qualité du paysage n'est pour l'instant pas possible.

Dans le domaine du *bien-être des animaux*, on vise à une participation accrue aux programmes SST et SRPA actuels. Une attention particulière sera portée au programme SRPA où l'on vise à une progression de 8 points de pourcentage de la participation par rapport à 2010.

Les objectifs proposés sont cohérents et tiennent compte des conflits d'objectifs existants. Les indicateurs utilisés permettent au Conseil fédéral de fixer de manière ciblée les grands axes de la politique agricole. C'est sur la réalisation de ces priorités que sera évaluée la PA 14–17. Cependant, les autres indicateurs utilisés dans les domaines de la durabilité et des prestations d'intérêt public continueront d'être observés et pris en compte pour l'évaluation de la nouvelle politique.

1.6 Grands axes de la Politique agricole 2014–2017

Les moyens à disposition pour la mise en œuvre de la politique agricole à l'horizon 2014–2017 sont présentés ci-après. Leur développement se fonde sur les quatre éléments clés de la stratégie (cf. ch. 1.4) et est coordonné avec les objectifs visés au ch. 1.5.

Axe stratégique 1

Garantir une production et un approvisionnement en denrées alimentaires sûrs et compétitifs

- 1.1 *Renforcer la stratégie qualité*: L'orientation de la politique agricole sur une stratégie qualité doit être ancrée à l'échelon législatif. Il convient de promouvoir plus largement la qualité et la durabilité, de réunir les forces dans le domaine de la promotion des ventes et d'améliorer encore la désignation des produits.
- 1.2 *Introduire des contributions à la sécurité de l'approvisionnement*: Des contributions spécifiques doivent assurer une utilisation optimale du potentiel de production naturel. Les incitations doivent être conçues de façon à ce que la production se fasse avec une intensité adaptée au site et en tenant compte de la capacité (portance) des écosystèmes.
- 1.3 *Coordonner la protection douanière dans le domaine des céréales*: En raison de la perte de surfaces arables due à l'extension de l'urbanisation et de la réduction de la protection douanière des céréales fourragères au profit de l'élevage, avec pour conséquence l'augmentation de la surface de prairies artificielles, la culture de céréales fourragères a nettement diminué au cours des dernières années. Parallèlement, les importations de fourrages ont augmenté. Pour inverser cette tendance, il faut renforcer l'attrait relatif des grandes cultures par rapport à l'exploitation des surfaces herbagères, valoriser la culture des céréales fourragères sans avoir recours à une contribution spécifique et réduire en proportion la protection douanière des céréales panifiables et le soutien financier aux autres cultures des champs.
- 1.4 *Poursuivre le soutien du marché laitier*: Les suppléments dans le domaine laitier (supplément pour le lait transformé en fromage et supplément de non-ensilage) doivent être maintenus jusqu'à l'ouverture totale du marché laitier vis-à-vis de l'UE. Une teneur minimale en matières grasses sera désormais fixée pour l'octroi des suppléments. En outre, la base légale relative aux contrats d'achat de lait devra être adaptée. L'interprofession devra définir un contrat-type d'achat de lait comprenant des exigences minimales portant sur la quantité, le prix et la durée.

- 1.5 *Atténuer les effets des fluctuations des marchés*: Les fluctuations des marchés et la volatilité des prix au niveau international iront s'amplifiant. Leur impact sur la stabilité du revenu agricole suisse est resté jusqu'ici limité en raison de l'effet stabilisant des paiements directs et de la protection douanière. Aussi longtemps qu'une protection douanière consistante sera maintenue, il sera possible d'atténuer les effets des fluctuations de prix sur les marchés internationaux. Toutefois, en prévision de la poursuite de l'ouverture des marchés, il convient d'élaborer de nouvelles approches sur une base de droit privé et d'envisager l'introduction de mesures subsidiaires de soutien de la Confédération.
- 1.6 *Renforcer la sécurité alimentaire*: Le plan de contrôle national pluriannuel élaboré conjointement par l'OFAG, l'Office vétérinaire fédéral (OVF) et l'Office de la santé publique (OFSP) permettra de garantir tout au long de la chaîne alimentaire la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la santé et le bien-être des animaux ainsi que la traçabilité, du producteur jusqu'au consommateur.

Axe stratégique 2:

Utiliser les ressources naturelles de manière efficiente et promouvoir une consommation durable

- 2.1 *Augmenter l'efficacité des matières premières et des ressources*: Dans le domaine de la protection de l'environnement contre les substances nocives, il faut atteindre les objectifs non pas en restreignant la production, mais par l'introduction, pour un temps limité, de contributions à l'efficacité des ressources visant à réduire les atteintes à l'environnement par unité produite. Ces contributions se fondent sur les actuels programmes régionaux d'utilisation durable des ressources; ils occasionnent cependant moins de travail administratif pour la Confédération et les cantons. D'autres approches sont possibles, comme l'amélioration de l'efficacité énergétique, une meilleure récupération du phosphore contenu dans les boues d'épuration et – de manière coordonnée avec l'UE – le recyclage de protéines issues de sous-produits animaux.
- 2.2 *Préserver les terres cultivables fertiles*: La production agricole et la fourniture des prestations d'intérêt public reposent sur une ressource essentielle, les terres cultivables. Or, des surfaces considérables continuent de disparaître au profit de l'habitat, en particulier dans les régions du Plateau suisse. Face à cette évolution, il est indispensable de mettre en place une procédure coordonnée dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la politique sylvicole et de la politique agricole. Au niveau de la politique agricole, les approches envisagées sont notamment la possibilité d'exclure les surfaces à bâtir du droit à l'octroi de paiements directs et l'attribution à l'OFAG d'un droit de recours contre l'affectation de surfaces d'assolement de grande dimension à des zones à bâtir.
- 2.3 *Renforcer la protection du climat*: Différentes options sont envisagées dans la stratégie Climat pour l'agriculture, comme l'optimisation de l'alimentation des animaux, l'amélioration de la performance de vie et de la santé du bétail laitier, la réduction des excédents du bilan de fumure grâce à une gestion adéquate des engrais, la diminution du travail du sol ou de l'introduction d'un mode d'exploitation préservant l'humus, l'augmentation de l'efficacité

énergétique de même que la production et l'utilisation d'énergie alternatives pour réduire la dépendance aux énergies fossiles. Il est également possible de réduire l'impact de l'agriculture sur le climat au moyen d'une organisation optimale du territoire et de cultures nécessitant moins d'intrants. En ce qui concerne la réduction des émissions agricoles nuisibles au climat, les régions et les interprofessions peuvent mettre en œuvre des projets d'utilisation durable des ressources. De plus, des modes de production optimisés en fonction du climat seront encouragés au moyen de contributions au système de production.

- 2.4 *Favoriser la biodiversité*: Les instruments mis en œuvre jusqu'à présent pour favoriser la biodiversité doivent être développés de manière ciblée. Il s'agit de renforcer les mesures incitatives en faveur des surfaces de haute valeur et d'augmenter les contributions à la qualité écologique et à la mise en réseau en région de montagne en les ajustant au niveau de celles versées en région de plaine. Il faut en outre étendre les contributions à la biodiversité aux régions d'estivage et améliorer l'efficacité de l'exécution de la L'Agri et de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN).
- 2.5 *Encourager les formes de production écologiques et respectueuses des animaux au moyen de contributions au système de production*: Les programmes actuels visant à promouvoir l'agriculture biologique et la production intégrée doivent être maintenus. Il en va de même pour les programmes éthologiques qui ont fait leurs preuves. L'encouragement de la production de lait et de viande basée sur les herbages doit être renforcé. Ces mesures contribuent également à soutenir de manière subsidiaire la stratégie qualité.
- 2.6 *Développer des modèles de consommation durables*: Un développement durable sur le long terme de la production agricole ne peut être garanti que s'il existe, de la part des consommateurs, une demande pour des produits issus de modes de production durables et en particulier pour des produits régionaux de saison. La création d'une base légale pour la désignation des produits obtenus de manière particulièrement durable permettra d'améliorer le comportement des consommateurs en la matière. Pour orienter la consommation dans ce sens, il faut poursuivre les efforts d'information et évaluer d'autres approches possibles. Par ailleurs, les modèles scientifiques qui permettent une évaluation globale du caractère durable de la production (p. ex. les écobilans) doivent être améliorés.

Axe stratégique 3:

Renforcer la vitalité et l'attrait de l'espace rural

- 3.1 *Promouvoir le développement régional*: Il est prévu de maintenir les mesures d'améliorations structurelles et les projets de développement régional actuels tout en exploitant encore mieux les synergies avec les autres acteurs du monde rural.
- 3.2 *Améliorer les conditions-cadre pour les activités para-agricoles*: Les instruments de promotion à disposition dans le cadre des mesures d'améliorations structurelles doivent être maintenus; par ailleurs, la deuxième étape de la révision de la LAT devra prévoir des solutions adaptées en faveur de l'agriculture et plus particulièrement de l'agrotourisme.

- 3.3 *Préserver un paysage cultivé varié*: Par sa présence sur tout le territoire, l'agriculture suisse modèle l'environnement et contribue de manière significative à valoriser le paysage. A l'avenir, ces prestations de services devront être garanties de deux manières. D'une part, par des contributions au paysage cultivé dont l'objectif principal est le maintien d'un paysage rural ouvert (également dans les régions d'estivage). D'autre part, par le nouvel instrument que constituent les contributions à la qualité du paysage et qui permet d'encourager des prestations spécifiques dans le domaine de l'entretien du paysage. Il est prévu que les contributions à la qualité du paysage soient cofinancées par les cantons.

Axe stratégique 4:

Encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire

- 4.1 *Améliorer l'innovation et la coopération tout au long de la chaîne de création de valeur ajoutée*: Les projets qui contribuent à accroître la valeur ajoutée tout au long de la filière doivent bénéficier de contributions.
- 4.2 *Amélioration de la compétitivité à long terme*: Dans un contexte volatile et dynamique, les questions de rentabilité et de réduction des coûts gagnent en importance. Les conditions régissant les aides à l'investissement, accordées pour des mesures individuelles, doivent être adaptées. Des contributions d'incitation visant à encourager les initiatives collectives de réduction durable des coûts de production sont en outre prévues.
- 4.3 *Encourager le regroupement des terres affermées*: Bien que des mesures d'encouragement existent, le potentiel d'économie de coûts que constituent le regroupement des terres affermées et le remaniement parcellaire virtuel n'est que peu exploité. Les dispositions du droit sur le bail à ferme doivent être adaptées afin de faciliter la réalisation de tels projets et promouvoir ainsi des formes d'exploitation plus rationnelles.
- 4.4 *Adaptation des facteurs de calcul des unités de main-d'œuvre standard*: Les progrès techniques de ces dix dernières années justifient une adaptation des facteurs de calcul des unités de main-d'œuvre standard (UMOS). Les petites exploitations perdront de ce fait leur droit aux paiements directs et il y aura également moins d'exploitations susceptibles de bénéficier des mesures d'améliorations structurelles ou d'être reconnues en tant qu'entreprise agricole au sens du droit foncier rural.
- 4.5 *Introduire des contributions de transition*: Les contributions de transition doivent atténuer l'impact du changement de système sur les exploitations individuelles et favoriser une évolution à un rythme socialement supportable. Une part importante des contributions générales à la surface octroyées jusqu'ici sera réallouée à ces contributions découplées de la surface et liées à l'exploitation. La mobilité des surfaces sera améliorée et à moyen terme les fermages évolueront à la baisse.
- 4.6 *Restreindre les dispositions entravant la concurrence*: Divers critères de limitation fixés dans le domaine des paiements directs entravent la concurrence et défavorisent les exploitations orientées vers l'avenir. L'échelonnement des paiements directs selon la surface et le nombre d'animaux doit être

supprimé, et les limites relatives au revenu et à la fortune ne doivent s'appliquer qu'aux contributions de transition à finalité sociale.

- 4.7 *Diminuer la charge administrative:* Les moyens techniques permettant de réduire la charge de travail liée à l'exécution des mesures doivent être mis en œuvre plus systématiquement et les contrôles officiels doivent être coordonnés au moyen du plan de contrôle national et d'une gestion des données commune à toute la filière agroalimentaire. L'harmonisation des jours de référence pour les mesures de politique agricole doit par la même occasion être envisagée. Par ailleurs, il conviendra d'harmoniser le contrôle du respect des prescriptions relatives à la gestion agricole des surfaces de promotion de la biodiversité selon la LAgr et la LPN.

1.7 Rapport entre la PA 14–17 et les projets de politique économique extérieure

Les négociations relevant de la politique commerciale extérieure ont toutes pour but de continuer à libéraliser les marchés agricoles. Il faut s'attendre à la poursuite de l'ouverture des marchés et à une interdépendance croissante des marchés agricoles. L'évolution du cycle de Doha jouera à cet égard un rôle déterminant. Le Conseil fédéral œuvre pour que les négociations aboutissent le plus rapidement possible, dans l'intérêt économique général de la Suisse. La situation de politique intérieure à laquelle sont confrontés plusieurs acteurs importants de l'OMC permet toutefois de supputer qu'il ne faut pas espérer de conclusion du cycle de Doha dans un proche avenir. Les négociations avec l'UE sur un accord dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des aliments et des produits et de la santé (ALEA/ASP) marquent elles aussi le pas. Il n'est donc pas possible de dire à quel moment les premiers effets concrets de la mise en œuvre de l'ouverture des marchés se feront sentir sur la protection douanière.

En raison des incertitudes liées aux dossiers de la politique commerciale extérieure, les aspects relatifs à ces négociations ne sont pas abordés dans le présent message. Le présent message part donc de l'hypothèse de travail que les effets des accords internationaux ne se feront pas sentir dans le domaine agricole entre 2014 et 2017. Les propositions concernant les instruments et la répartition des fonds doivent donc permettre d'atteindre au mieux les objectifs avec le niveau de protection douanière actuel.

Même si les négociations à l'OMC ou avec l'UE ont ralenti, l'ouverture des marchés se poursuit. Le Conseil fédéral devra peut-être faire davantage de concessions lors des négociations en cours avec d'importants exportateurs de produits agricoles (p. ex. la Chine ou la Russie) que ce n'était le cas jusqu'ici dans le cadre des accords avec des pays tiers. Dans le même temps, la situation monétaire actuelle, autrement dit la cherté du franc, fait que l'économie agroalimentaire suisse risque de perdre des parts de marchés en l'absence d'ouverture concrète de son marché. De plus, les instruments servant à atténuer les différences de prix par rapport à l'étranger (p. ex. «Schoggigesetz») en faveur de l'industrie de transformation suisse sont de plus en plus remis en question au plan international. Il importe dès lors que l'agriculture suisse mette à profit les potentiels existants et ceux qu'il est projeté de développer pour augmenter sa compétitivité et améliorer sa position sur le marché.

Le Conseil fédéral est disposé à proposer des mesures concrètes d'accompagnement dans la perspective d'un accord de libre-échange ALEA/ASP avec l'UE et de la conclusion du cycle de Doha de l'OMC. D'importantes bases ont déjà été élaborées pour les mesures d'accompagnement. Un groupe de travail créé par le DFE a proposé des mesures⁹⁷, et a défini quatre objectifs:

- soutenir de manière ciblée les atouts et la compétitivité de l'agriculture et de la filière alimentaire suisses;
- consolider et développer la position sur les marchés;
- améliorer les conditions-cadre locales et donc la compétitivité;
- à l'aide de mesures temporaires, organiser la transition de manière socialement supportable.

A partir du rapport du groupe de travail «Mesures d'accompagnement», le DFE a élaboré en collaboration avec le Département fédéral des finances un projet global qui reprend dans leur principe ces quatre objectifs. Le processus de concrétisation prévoit une distinction entre mesures permanentes et mesures temporaires. Dans le cadre des mesures en matière de stratégie qualité (cf. ch. 2.2.1), ce projet prend déjà en compte les premières réflexions issues du groupe de travail «Mesures d'accompagnement». Par ailleurs, signalons qu'en instaurant une réserve au bilan par voie de la modification du 18 juin 2010 de la LAgr⁹⁸, le Parlement a d'ores et déjà prévu des moyens financiers supplémentaires pour les mesures d'accompagnement.

Si les mesures de protection douanière devaient être fortement réduites durant cette période en raison d'un accord de commerce extérieur, elles feraient l'objet d'un message séparé. Deux axes d'intervention seraient envisagés. D'une part, il s'agirait de revoir la répartition des moyens financiers attribués aux différentes mesures décrites dans le présent rapport. Cela concerne en particulier les deux points suivants:

- Le supplément pour le lait transformé en fromage serait réduit (conformément au nouveau niveau de protection douanière autorisé dans le cas d'un accord OMC) ou entièrement aboli (dans le cas de l'ouverture complète des frontières avec l'UE). Les fonds ainsi dégagés seraient réalloués aux paiements directs.
- En cas d'ouverture des marchés, il conviendrait de revoir l'équilibre entre les différents instruments de paiements directs.

D'autre part, il conviendrait de soumettre au Parlement, dans un message distinct joint à l'accord correspondant, les mesures d'accompagnement temporaires et permanentes prévues, les éventuelles adaptations à apporter aux instruments existants ainsi que la demande portant sur les moyens financiers supplémentaires nécessaires.

⁹⁷ Mesures d'accompagnement dans le cadre d'un accord de libre-échange, rapport du groupe de travail «Mesures d'accompagnement» à l'intention du Département fédéral de l'économie, juillet 2009. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Thèmes > Politique agricole > Libre-échange entre la Suisse et l'UE.

⁹⁸ RO 2010 5851

2 Loi sur l'agriculture: Présentation de l'objet

2.1 Principes généraux

Les principes généraux de la LAgr restent d'actualité. Les modifications prévues s'insèrent largement dans les principes généraux en vigueur. Seules deux modifications s'imposent dans l'article définissant le but et dans l'art. 2. Le bien-être des animaux doit être mentionné dans l'article définissant le but. L'art. 2, al. 1, let. b, doit être adapté afin de contenir le principe de l'encouragement des prestations d'intérêt public au moyen des paiements directs. De nouveaux al. 3 et 4 permettront d'intégrer la stratégie de qualité et la souveraineté alimentaire.

2.1.1 Complément à l'article définissant le but

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'article définissant le but fixe les objectifs que le législateur poursuit avec la LAgr. En référence à l'art. 104 Cst., la multifonctionnalité de l'agriculture est décrite dans ses deux fonctions principales. Parallèlement à la production de biens privés pour lesquels il existe un marché, l'agriculture fournit des prestations d'intérêt public. Ces prestations sont des externalités positives de la production agricole et revêtent le caractère d'un bien public. Comme il n'y a pas de marché pour les prestations d'intérêt public et qu'elles ne seraient pas fournies dans la mesure souhaitée par la société aux conditions du marché, la Confédération est chargée de corriger ce dysfonctionnement du marché au moyen d'instruments de politique agricole. Elle veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement à la fourniture de prestations d'intérêt public. Pour ce faire, des conditions-cadre favorables sont définies pour la production et les ventes des produits agricoles, et des incitations sont mises en place par le biais du versement de paiements directs pour la fourniture des prestations d'intérêt public.

Dans l'article actuel définissant le but, quatre prestations d'intérêt public découlant de l'art. 104, al. 1, Cst. sont citées explicitement:

- sécurité de l'approvisionnement de la population;
- conservation des ressources naturelles;
- entretien du paysage rural;
- occupation décentralisée du territoire.

Le Conseil fédéral a déjà signifié, dans le rapport sur le développement du système des paiements directs⁹⁹, que le bien-être des animaux est également une prestation d'intérêt public de l'agriculture. Pour ce qui est de la définition des prestations d'intérêt public, il fait référence à l'art. 104, al. 1, let. a à c, Cst. ainsi qu'à l'art. 104, al. 3, let. b, Cst. Ce dernier prévoit que la Confédération encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des

⁹⁹ Rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009, Développement du système des paiements directs, en réponse à la motion du 10 novembre 2006 déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (06.3635). Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports.

animaux. L'al. 3, let. b, Cst. stipule également de manière implicite qu'une production particulièrement en accord avec la nature et respectueuse de l'environnement et des animaux est un objectif de la politique agricole. Les objectifs de conservation des ressources naturelles fixés à l'art. 104, al. 1, let. b, Cst. et à l'art. 1, let. b, LAgr concernent déjà les formes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement. Cependant, le bien-être des animaux n'est pas mentionné comme objectif dans la LAgr.

Nouvelle réglementation proposée

La Confédération veille déjà aujourd'hui à ce que l'agriculture contribue au bien-être des animaux dans le cadre des paiements directs, au moyen des programmes SST et SRPA, ainsi que dans le cadre des améliorations structurelles, par des augmentations des aides à l'investissement pour les étables SST. Ces mesures d'encouragement du bien-être des animaux ont fait leurs preuves et doivent être maintenues sans modification (cf. ch. 2.3.9). Toutefois, afin de fixer de manière explicite le bien-être des animaux en tant qu'objectif dans la LAgr et de prendre ainsi en compte la grande importance que la population accorde au bien-être des animaux¹⁰⁰, l'article définissant le but doit être complété d'une nouvelle lettre e.

⇒ *Introduction de l'art. 1, let. e, LAgr (nouveau)*

Evaluation de la solution proposée

Le bien-être des animaux est déjà encouragé aujourd'hui à l'aide de mesures spécifiques de la LAgr (programmes SST et SRPA et améliorations structurelles). La modification proposée doit ancrer explicitement l'objectif du bien-être des animaux dans l'article définissant le but de la LAgr. Il est ainsi possible de prendre en compte une demande largement exprimée par les milieux de la protection des animaux lors de la consultation. Même si cela n'implique aucune modification sur le plan des instruments, l'ajout du bien-être des animaux dans l'article définissant le but de la LAgr permet de mieux tenir compte de l'importance de cette préoccupation aux yeux de la société.

2.1.2 Encouragement des prestations d'intérêt public

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les instruments de politique agricole en général et les paiements directs en particulier ont pour objectif de corriger les dysfonctionnements du marché mentionnés au ch. 2.1.1, de telle sorte que les prestations d'intérêt public puissent être fournies dans la mesure voulue par la société. Si les prestations d'intérêt public sont fournies sans intervention de l'Etat, elles ont certes une valeur pour la société, mais leur fourniture, ou en d'autres termes leur rémunération, dépend des mécanismes du marché. Dans la situation actuelle, on constate une divergence entre l'offre privée et la demande de la société, ce qui rend nécessaire une intervention de l'Etat. Celle-ci a été décidée par le législateur il y a 20 ans, lorsqu'il a introduit les paiements directs.

¹⁰⁰ Brandenberg et al. (2007): Attentes de la population suisse vis-à-vis de l'agriculture, 4hm SA et Université de Saint-Gall; Abele, M. et Imhof, S. (2009): Univox Landwirtschaft. Schlussbericht einer repräsentativen persönliche Bevölkerungsbefragung (en allemand), réalisé sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture et de l'Institut gfs-zurich.

L'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁰¹ présente la différence entre les aides financières et les indemnités. Les aides financières sont des avances monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Conformément à l'art. 6 LSu, des aides financières peuvent être octroyées à condition, notamment, que la tâche réponde à l'intérêt de la Confédération et qu'elle ne puisse pas être dûment accomplie sans l'aide financière de cette dernière. C'est le cas des paiements directs: les aides financières de la Confédération garantissent que les prestations sont fournies dans la mesure souhaitée par l'économie. Les indemnités au sens de la LSu sont quant à elles des prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération. Ces deux cas de figure ne s'appliquent pas aux activités agricoles encouragées par des paiements directs. Conformément à la terminologie du droit fédéral, les paiements directs ne sont donc pas des indemnités, mais des incitations (aides) financières destinées à encourager la fourniture de prestations d'intérêt public¹⁰².

Nouvelle réglementation proposée

L'art. 2, al. 1, let. b, doit être reformulé de manière, d'une part, à énoncer plus clairement les mesures relatives aux prestations d'intérêt public et, d'autre part, à rétablir l'adéquation avec la terminologie du droit fédéral. Le terme «rétribuer» doit désormais être remplacé par «encourager». Cela permet d'exprimer plus clairement le fait que la fourniture de prestations d'intérêt public repose sur une base volontaire et que les exploitants n'y sont pas contraints par l'Etat.

En même temps, il est tenu compte du fait que le montant des paiements directs dépend de la situation sur les marchés. Lorsque les prix sont élevés, le marché contribue par exemple davantage au maintien d'un paysage rural ouvert que lorsqu'ils sont bas. L'encouragement des prestations d'utilité publique par le biais des paiements directs doit donc être plus ou moins fort selon la situation sur les marchés.

⇒ *Modification de l'art. 2, al. 1, let. b, LAg*

Evaluation de la solution proposée

La formulation proposée est plus précise, concorde avec la terminologie de la LSu et exprime plus clairement la nature des paiements directs.

La majeure partie des cantons, plusieurs partis et un grand nombre d'organisations représentant les intérêts les plus divers demandent de conserver la formulation actuelle parce que, selon eux, le terme «encourager» est plus faible que «rétribuer». Ils craignent en particulier que les prestations ne soient plus encouragées une fois les objectifs atteints. Cette crainte n'est cependant pas fondée, car il y a dysfonctionnement du marché même si un objectif est atteint comme prévu. Tant que les conditions-cadre ne subissent pas de profonds changements, des mesures d'encouragement restent nécessaires aussi après la réalisation de l'objectif, afin que le niveau des prestations fournies soit maintenu.

¹⁰¹ RS 616.1

¹⁰² Huber A. J. (2003): Les paiements directs sont des subventions. Communications de droit agraire 37.

Des organisations de protection de l'environnement et des animaux demandent que l'article de loi mentionne explicitement, outre les «prestations d'intérêt public», les «prestations écologiques» et les «prestations éthologiques». Comme l'écologie et le bien-être des animaux sont en vertu de l'art. 1 LAgr des prestations d'intérêt public au même titre que par exemple la sécurité de l'approvisionnement ou l'entretien des paysages cultivés, ils sont donc couverts par ce terme. Les prestations écologiques sont comprises dans la formulation «conservation des ressources naturelles» (art. 1, let. b). Les prestations éthologiques sont couvertes par l'ajout d'une nouvelle let. e à l'art. 1, qui cite explicitement le bien-être des animaux en tant que prestation d'intérêt public de l'agriculture (cf. ch. 2.1.1).

2.1.3 Souveraineté alimentaire

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Pour le Conseil fédéral, la souveraineté alimentaire signifie le droit, pour un peuple, un pays ou un groupe de pays, de définir lui-même sa politique agricole et alimentaire ou de déterminer lui-même comment les denrées alimentaires sont produites, de même que le droit à l'approvisionnement en denrées alimentaires produites sur son sol, pour autant que les accords internationaux soient respectés¹⁰³. Pour le Conseil fédéral, le principe de la souveraineté alimentaire n'est pas en contradiction avec la conclusion d'un accord international.

En Suisse, les éléments essentiels du concept de la souveraineté alimentaire au sens de la définition du Conseil fédéral sont réunis: sur la base de l'art. 104 Cst., l'agriculture suisse fournit une contribution substantielle à la sécurité de l'approvisionnement et le pays dispose des instruments et moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une politique agricole autonome. Des mesures en cas de crise sont prévues pour augmenter l'auto-approvisionnement de façon à couvrir les besoins de la population.

Les deux Chambres ont donné suite à l'initiative parlementaire Bourgeois sur la souveraineté alimentaire¹⁰⁴. Lors de la discussion qui a suivi, la CER-N s'est prononcée pour l'ajout de cette notion dans la LAgr. D'ailleurs, la garantie d'une production indigène suffisante, tenant compte de la capacité des écosystèmes, représente un défi important. En effet, la population s'accroît, les sols fertiles diminuent et l'ouverture des marchés progresse.

La CER-N a demandé au Conseil fédéral d'intégrer sa proposition de mise en œuvre des exigences de l'initiative parlementaire Bourgeois du 17 janvier 2011 au projet PA 14–17 et de la mettre ainsi en consultation. Le Conseil fédéral a répondu favorablement à cette demande et entièrement repris la proposition de la CER-N dans le projet. Selon la CER-N, le principe de la souveraineté alimentaire doit être fixé à l'art. 2, al. 4, LAgr. La proposition majoritaire prévoit de préciser la notion dans la loi («... pour prendre en compte les besoins des consommateurs en produits du pays qui soient diversifiés, durables et de haute qualité»), alors que la proposition de la

¹⁰³ Rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009, Développement du système des paiements directs, en réponse à la motion du 10 novembre 2006 déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (06.3635). Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports.

¹⁰⁴ 08.457 Iv. pa. Bourgeois, «Souveraineté alimentaire», 29 septembre 2008.

minorité demande uniquement que les mesures de la LAgr se fondent sur le principe de la souveraineté alimentaire.

Nouvelle réglementation proposée

Sur la base des résultats de la consultation, le Conseil fédéral propose d'ancrer la proposition majoritaire de la CER-N à l'art. 2, al. 4, LAgr. Selon la CER-N, le concept de souveraineté alimentaire se distingue à divers égards des concepts clés de politique agricole que sont la multifonctionnalité et la durabilité.

- En premier lieu, le concept est davantage focalisé sur l'alimentation que sur la production agricole et, par conséquent, sur le *résultat des prestations fournies par l'ensemble de la chaîne de valeur ajoutée de la filière alimentaire*.
- En deuxième lieu, et par voie de conséquence, les *acteurs concernés sont aussi plus diversifiés*: au premier plan, il y a la société civile, autrement dit les consommateurs d'un pays, avec leurs besoins spécifiques. Pour que ces besoins puissent être satisfaits, tous les acteurs de la chaîne de valeur ajoutée (secteur situé en amont, production, transformation, commerce de gros et commerce de détail) et l'Etat également (conditions-cadre) sont mis à contribution¹⁰⁵.
- En troisième lieu, le concept de souveraineté alimentaire, qui pose en principe *l'autodétermination de la politique alimentaire*, introduit un nouvel élément.

En complément des domaines couverts par la multifonctionnalité et la durabilité, le concept de souveraineté alimentaire attire l'attention sur le fait que l'agriculture fait partie d'un système alimentaire global. Elle ne peut valoriser dans la mesure souhaitée ses prestations en faveur des consommateurs que si les autres membres de la chaîne de valeur ajoutée fournissent les prestations attendues par la société (qualité, compétitivité, utilisation plus efficiente et plus durable des matières premières et des ressources, etc.). La notion de souveraineté alimentaire souligne ainsi les *interdépendances* entre les maillons de la chaîne.

Le Conseil fédéral peut adhérer à l'interprétation du concept effectuée par la CER-N. L'inscription de cette notion dans la LAgr et son positionnement à l'art. 2, demandés par la majorité de la CER-N, constituent une base permettant à la Confédération de prendre encore davantage en compte les relations systémiques entre l'agriculture et les autres échelons de la filière alimentaire dans le développement de la politique agricole et de soutenir une collaboration efficiente, sans qu'il soit pour autant nécessaire de modifier le champ d'application de la LAgr.

⇒ *Introduction de l'art. 2, al. 4, LAgr (nouveau)*

Evaluation de la solution proposée

Il est judicieux de mettre la notion de souveraineté alimentaire en relation avec l'objectif principal de la production de denrées alimentaires, qui est la satisfaction à long terme des besoins des consommateurs en produits indigènes diversifiés, durables et de haute qualité. Cette caractérisation des besoins des consommateurs décou-

¹⁰⁵ Pour ce qui est de la durabilité, l'idée s'impose toujours plus qu'à cet égard aussi il faut viser à une optimisation tout au long de la chaîne de création de valeur ajoutée. Or, l'art. 104 Cst. met très clairement cette notion en relation avec l'agriculture.

le de l'art. 1 de la LAgr, qui charge la Confédération de veiller à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue à la sécurité de l'approvisionnement de la population. Lors de la consultation, la majorité des cantons et des organisations paysannes partageaient également cet avis.

La proposition minoritaire de la CER-N a été soutenue lors de la consultation par tous les milieux écologistes et de gauche. Le Conseil fédéral ne peut pas suivre cette proposition, car elle ne permet pas de relier la notion de souveraineté alimentaire à un objectif concret. On perdrait ainsi l'avantage d'un ajout dans la LAgr, car cette notion seule est imprécise et représente, dans un contexte de débat international, une large palette d'exigences avec lesquelles le Conseil fédéral ne peut pas entièrement s'identifier.

2.2 Production et ventes

Depuis l'entrée en vigueur de la LAgr en 1999, la politique agricole encourage la responsabilité et l'initiative personnelle des agriculteurs, en introduisant au sein de plusieurs instruments le principe de subsidiarité. La promotion de la qualité et des ventes, ainsi que l'adaptation de la production et de l'offre aux besoins du marché sont des tâches qui incombent en premier lieu aux organisations de producteurs et aux interprofessions concernées (art. 8 LAgr). La Confédération soutient les producteurs et leurs partenaires de la filière alimentaire à condition qu'ils développent des projets concrets et prennent en charge une part importante de la prestation à effectuer. Ce principe s'applique par exemple aux signes de qualité (pas de protection AOC si les producteurs n'en font pas eux-mêmes la demande, art. 14 LAgr), à la promotion des ventes (pas de soutien de la Confédération sans 50 % de fonds propres, art. 12 LAgr) ou aux mesures d'entraide (pas de réglementation sans une décision préalable et une requête des interprofessions et des organisations de producteurs, art. 9 LAgr). Le principe de subsidiarité reste valable. Dans le cadre de l'orientation accrue du secteur agroalimentaire vers une stratégie de qualité, il convient de développer les possibilités d'intervention de la Confédération.

Le principe des organisations de marché doit subsister. Toutefois, dans le domaine de la production animale, il serait souhaitable de simplifier la législation compte tenu des décisions politiques prises dans le cadre de la PA 2007 et de la PA 2011. Dans le domaine de la culture des champs, il convient de mettre en place un instrumentaire à la fois plus homogène et plus souple.

2.2.1 Stratégie qualité

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La motion Bourgeois¹⁰⁶ demande au Conseil fédéral de mettre en place, en collaboration avec les organisations représentatives de la chaîne agroalimentaire, une stratégie de qualité pour les denrées alimentaires suisses et de prendre des mesures pour renforcer leur positionnement sur le plan national et international. Etant donné le

¹⁰⁶ 09.3612 Mo. Bourgeois, «Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse», 11 juin 2009.

rôle subsidiaire de l'Etat en matière de politique de la qualité, cette stratégie doit être élaborée prioritairement par les acteurs concernés. La Confédération se limite aux rôles de législateur et de facilitateur. Les acteurs de la chaîne de valeur ajoutée du secteur agroalimentaire se sont mis d'accord sur les éléments clés d'une stratégie qualité dans le cadre d'un processus animé par l'OFAG en 2010:

- leadership en matière de qualité;
- offensive sur le marché;
- partenariat pour la qualité.

Les discussions relatives à une stratégie de qualité pour les secteurs agricole et agroalimentaire ont confirmé la nécessité de renforcer le positionnement des produits suisses dans le pays et à l'étranger pour garantir une valeur ajoutée optimale le long de la chaîne agroalimentaire et préserver, voire augmenter, leurs parts de marché. Il s'agit de poursuivre la voie adoptée en matière de qualité avec le soutien de la politique agricole.

Le Conseil fédéral est conscient de l'importance de la stratégie qualité. Celle-ci doit être encore davantage soutenue, en tenant compte des objectifs des lois déterminantes pour les domaines de l'agriculture, des denrées alimentaires et de l'environnement. Le leadership en matière de qualité dans le domaine de la production et de la transformation de produits agricoles, la prospection offensive des marchés et de solides chaînes de valeur ajoutée sont des conditions essentielles afin de faire face à la pression concurrentielle qui résulte de l'ouverture croissante des marchés et de la forte réévaluation du franc suisse.

Le Conseil fédéral prévoit donc diverses mesures visant à soutenir l'orientation du secteur agroalimentaire sur cette stratégie. En particulier, les dispositions économiques générales de la LAgr devront être encore mieux ciblées sur les besoins du secteur.

En matière de production de denrées alimentaires, la notion de «qualité» comporte divers aspects. Dans le contexte de la stratégie qualité du secteur agroalimentaire, la notion de qualité doit être comprise au sens large; ce faisant, la perception de la qualité par le consommateur acquiert une importance déterminante: elle comprend la qualité du produit, au sens le plus large, mais aussi les aspects relatifs à la méthode de production (p. ex. production intégrée [PI], bio, bien-être des animaux) et la qualité des processus. Alors que par méthode de production, on entend principalement la qualité de la production dans l'exploitation agricole, la qualité des processus se réfère à la qualité des processus de fabrication et de distribution tout au long de la chaîne de valeur ajoutée, y compris l'assurance qualité et le contrôle. Une utilisation efficiente des ressources naturelles comme l'énergie ou l'eau est prioritaire pour la production durable et pour les processus. La sécurité des denrées alimentaires revêt une importance décisive pour la qualité des denrées alimentaires. Elle ne constitue cependant pas l'objet des dispositions de la LAgr sur le soutien de la stratégie qualité. Les mesures de politique agricole en relation avec la stratégie qualité se développent sur le socle des dispositions de la législation sur les denrées alimentaires.

Dispositions relatives à la qualité

Selon l'art. 10 LAgr en vigueur, le Conseil fédéral ne peut adopter des dispositions relatives à la qualité des produits que si l'exportation le rend nécessaire. Un complément est proposé à l'art. 10, afin de permettre au Conseil fédéral d'édicter égale-

ment au besoin des dispositions en matière de qualité lorsque cela est nécessaire pour le respect d'engagements internationaux ou de normes internationales essentielles pour l'agriculture suisse. Ainsi, si nous prenons par exemple les produits vinicoles, les dispositions contenues dans l'annexe 7 de l'accord agricole du 21 juin 1999 conclu entre l'UE et la Suisse prévoient de définir les produits suisses de manière équivalente à ceux de l'UE et de faire figurer dans une liste positive les pratiques œnologiques admises. L'absence de telles dispositions compliquerait le commerce avec l'UE. C'est la raison pour laquelle il est proposé de compléter l'art. 10.

Promotion de la qualité et de la durabilité

En ce qui concerne le leadership en matière de qualité de la Suisse, le principal critère déterminant est le respect des exigences de qualité dans les domaines de la santé, de l'environnement, de la protection des animaux ainsi que des PER.

Au niveau de *l'assurance qualité*, le soutien de la Confédération porte aujourd'hui sur le cofinancement des services d'assurance de la qualité. Aucune ordonnance d'application n'a été édictée à ce jour. Compte tenu du principe de subsidiarité et des efforts déployés pour que les fonds publics profitent directement aux agriculteurs, le soutien de la Confédération vise en premier lieu à encourager la participation des producteurs à des systèmes d'assurance qualité.

La base légale actuelle sur l'assurance qualité (art. 11 LAgr) ne permet pas de soutenir des initiatives collectives dont le but est d'améliorer la qualité et l'efficacité des processus de production le long de la filière et de favoriser l'innovation concernant les aspects de durabilité. A ce sujet, la LAgr doit être axée sur les nouveaux enjeux de la concurrence et sur les exigences en mutation des marchés.

Promotion des ventes

Sous la notion d'«offensive sur le marché», la stratégie de qualité regroupe toutes les mesures qui contribuent à la préservation et au développement des parts de marché en Suisse et à l'étranger. La Confédération apporte un soutien à cet égard dans le cadre de la *promotion des ventes* au sens de l'art. 12 LAgr.

L'art. 12 habilite la Confédération à soutenir les mesures de promotion des ventes de produits agricoles en Suisse et à l'étranger. Ces mesures sont limitées au domaine de la communication et de la prospection des marchés dans le pays et à l'étranger (études de marché incluses). La Confédération n'intervient ni sur les prix, ni dans le domaine de la distribution, ni dans celui du développement des produits.

Aux termes de l'art. 12, la Confédération peut également apporter un soutien à l'ouverture de nouveaux marchés. Ce soutien à l'ouverture de marchés est aujourd'hui possible dans une mesure limitée sur la base de l'ordonnance du 9 juin 2006 sur la promotion des ventes de produits agricoles (OPVA)¹⁰⁷, entre autres dans le cadre de présentations communes à l'occasion de foires internationales.

En juin 2009, l'OFAG a lancé la promotion de projets pilotes de prospection de marchés à l'étranger. Compte tenu des expériences acquises, les instruments devront être mieux ciblés sur les besoins des entreprises et sur les mesures d'ouverture de marchés. L'adaptation en conséquence des dispositions de l'ordonnance permettra de préciser les conditions liées à l'octroi de cette contribution subsidiaire.

L'expérience acquise avec les instruments actuels de promotion des ventes montre qu'il est nécessaire de préciser la situation juridique, notamment en ce qui concerne la coordination des mesures de promotion des ventes et les possibilités de communication non spécifiques au produit. Les al. 2 et 3 de l'art. 12 doivent être adaptés en conséquence.

Signes officiels

L'art. 14, al. 4, donne à la Confédération la possibilité de définir des symboles (signes officiels) pour l'identification de caractéristiques particulières d'un produit selon les art. 14 à 16 (mode de production, caractéristiques spécifiques des produits, appellations d'origine) et l'art. 63 (appellation d'origine contrôlée pour le vin). Selon le droit actuel, l'utilisation de signes officiels est facultative, mais peut être déclarée obligatoire dans le cadre de la promotion des ventes selon l'al. 5.

Il ne faut pas confondre un signe officiel avec une marque, qui est associée à une «personnalité» qui lui est propre. Il s'agit bien plus d'un signe de garantie ou d'homologation qui signifie que le produit concerné correspond à une définition de droit public. Les signes officiels permettent d'uniformiser la désignation et servent à l'identification et à la différenciation d'un produit. Ils garantissent une qualité particulière et offrent une sécurité au consommateur lors de la décision d'achat. Les signes de garantie et d'homologation ont fait leurs preuves dans les domaines les plus divers en Suisse (p. ex. label Parc naturel de l'OFEV, étiquetteEnergie, «Swiss Certification» du SECO) ou à l'étranger (logos bio et AOP de l'UE).

Dans le domaine des produits de montagne et d'alpage, il n'existe pas de signe établi pour toute la Suisse. De nombreux consommateurs sont cependant prêts à payer davantage pour des produits de montagne et d'alpage dont la provenance est garantie. Un signe officiel servirait de garantie de provenance et préviendrait les utilisations abusives des termes «montagne» et «alpage». Une présentation homogène sur le marché conduirait à plus de crédibilité et de transparence et permettrait une union des forces dans le domaine de la commercialisation de produits de la région de montagne. Pour le Conseil fédéral, un signe officiel pour les produits de montagne et d'alpage serait en outre également une option valable, car la Suisse pourrait ainsi jouer un rôle de pionnier parmi les pays alpins. Les discussions sur l'introduction d'un tel signe sont également en cours dans l'UE, dans le cadre du Paquet qualité.

Le Conseil fédéral estime qu'un signe officiel est aussi envisageable pour les produits AOP/IGP. Un tel signe pourrait notamment être nécessaire lorsque les acteurs d'une chaîne de création de valeur ajoutée – par exemple pour un fromage AOP – ne parviennent pas à s'unir pour une stratégie commune de commercialisation et qu'il y a un risque de préjudice pour l'image du produit ou de destruction de valeur ajoutée.

Si besoin est, la Confédération doit maintenant avoir la possibilité de déclarer obligatoire l'utilisation de ces signes officiels, indépendamment de la promotion des ventes.

Nouvelle réglementation proposée

Ancrage de la stratégie qualité

Les mesures de la Confédération soutiennent l'orientation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur une stratégie de qualité commune. L'art. 2 LAgr doit être complété dans ce sens. La LAgr reste focalisée principalement sur l'agriculture. Il convient cependant d'exprimer dans la loi que l'agriculture doit être considérée

comme un maillon des différentes chaînes de valeur ajoutée de l'industrie alimentaire. Il est indispensable de prendre en compte cette interdépendance, dans la mesure où la concurrence sur les marchés qui se libéralisent sera toujours plus une concurrence entre chaînes de valeur ajoutée. Dans un tel contexte, l'agriculture ne peut subsister indépendamment du secteur situé en aval. Pour ces raisons, il est proposé de compléter l'art. 2 dans ce sens.

⇒ *Introduction de l'art. 2, al. 3, LAgr (nouveau)*

Dispositions relatives à la qualité

Il est proposé de compléter l'art. 10 actuel et d'autoriser le Conseil fédéral à édicter des prescriptions relatives à la qualité ou aux processus de production afin de respecter les engagements internationaux de la Suisse ou les normes internationales essentielles pour l'agriculture (en particulier celles de l'Organisation Internationale de la Vigne et du Vin [OIV]). Il s'agit d'assurer la qualité du produit tout en évitant d'introduire des obstacles à l'exportation. Cette nouvelle disposition permet de combler un vide juridique et d'édicter au besoin de nouvelles prescriptions à même de prévenir les effets négatifs sur le commerce extérieur de produits agricoles suisses.

Le droit agraire ne permet pas d'adopter des normes alimentaires qui ne visent qu'à assurer la protection de la santé ou à prévenir la tromperie; ces dernières relèvent de la législation alimentaire. Ces nouvelles dispositions ne modifient ainsi aucunement les domaines de compétence y relatifs. La modification de l'art. 10 LAgr ne touche donc pas la répartition actuelle des compétences attribuées à l'OFSP et à l'OFAG.

⇒ *Modification de l'art. 10 LAgr*

Promotion de la qualité et de la durabilité

L'objectif de la stratégie qualité est entre autres de prendre le leadership en matière de qualité dans un contexte de concurrence internationale et d'améliorer la valeur ajoutée. L'orientation des chaînes de création de valeur ajoutée sur les principes du développement durable est un axe d'action important dans cette optique. Le Conseil fédéral soutiendra davantage cette orientation dans le cadre de la politique agricole. Les différentes chaînes de valeur ajoutée du secteur agroalimentaire seront de ce fait plus compétitives dans le contexte de la concurrence internationale et les produits moins substituables.

C'est pourquoi l'actuel art. 11 LAgr doit être développé pour devenir un instrument central de la promotion et du soutien de la stratégie qualité. Il doit permettre d'encourager les mesures visant à améliorer ou à garantir la qualité ou la durabilité.

Les études préliminaires et les phases de démarrage de projets doivent avoir un caractère exemplaire du point de vue de l'innovation et de la durabilité ainsi qu'un effet positif sur la création de valeur et les aspects liés à la durabilité de la production de denrées alimentaires. La participation à des programmes qui visent un processus d'amélioration continue dans le domaine de la qualité et de la durabilité est également encouragée.

La proposition de modification s'inscrit dans la continuité¹⁰⁸. Il existe cependant un besoin de mieux coller à la perception actuelle de la qualité par les consommateurs, qui intègre davantage les aspects de la durabilité et s'étend sur toute la chaîne de valeur ajoutée.

⇒ *Modification de l'art. 11 LAgr*

Promotion des ventes

Dans le domaine de la promotion des ventes (art. 12), on précise en premier lieu les possibilités de soutien de la Confédération en matière de communication non spécifique au produit et de relations publiques: l'al. 2 remplace l'al. 3 jusqu'ici en vigueur, dont le contenu se recoupait avec celui de l'al. 1 (promotion des ventes visant un produit). La portée de l'al. 2 reformulé est limitée aux relations publiques et à la communication ayant trait aux biens non commercialisables. En d'autres termes, la Confédération peut soutenir subsidiairement la communication et les tâches de relations publiques relatives aux prestations d'intérêt public de l'agriculture. Si l'al. 1 concerne la communication marketing liée au produit, l'al. 2 permet quant à lui d'encourager la communication sur les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture. Le but est de sensibiliser la population sur le fait que l'agriculture, tout en produisant des denrées alimentaires, fournit d'autres prestations en faveur de la société et qu'en achetant des produits indigènes les consommateurs soutiennent la réalisation de ces prestations.

A l'al. 3, la coordination des différentes mesures de promotion des ventes bénéficiant d'un soutien est réglementée de manière plus précise: la disposition correspondante de l'ancien al. 2 incite les acteurs du secteur privé à coordonner leurs activités dans le domaine de la promotion des ventes et à élaborer des directives communes en matière de marketing. Il s'est néanmoins avéré que la Confédération doit avoir la possibilité d'intervenir en fonction de la situation, lorsque les branches ne parviennent pas d'elles-mêmes à instaurer une coordination suffisante. Il a été ainsi indispensable d'édicter par voie d'ordonnance des dispositions concernant l'identité visuelle commune dans le cadre des mesures de promotion des ventes cofinancées par la Confédération (ordonnance du DFE du 23 août 2007 sur l'identité visuelle commune des mesures de communication en faveur des produits agricoles, soute-

¹⁰⁸ On fait référence ici à la définition internationale du développement durable qui a été fixée en 1987 dans le rapport Brundtland de la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement*. Les notions de produit durable et de processus durable n'ont cependant pas été définies. Un produit ou un processus est durable lorsqu'il contribue à atteindre des objectifs économiques, écologiques et sociaux qu'un pays – en l'occurrence la Suisse – s'est fixés pour un développement durable. Sur le plan international, on parle plutôt de produits issus de systèmes de production et de consommation durables. Dans le cadre du plan de mise en œuvre de Johannesburg, qui a été approuvé en 2002 lors du Sommet mondial du développement durable, le processus de Marrakech réunit des initiatives volontaires visant à encourager la durabilité de la consommation et de la production. La Commission du développement durable des Nations Unies travaille à rassembler ces initiatives dans le cadre d'un «10-year Framework of Programmes on sustainable consumption and production» qui pourrait être coordonné par le PNUE. La Suisse s'engage activement pour que ce programme de travail cadre comprenne la production durable et la consommation durable de produits agricoles et de denrées alimentaires et permette ainsi de préciser le sens et la portée de ces concepts sur le plan international.

nues par la Confédération¹⁰⁹). La Confédération doit au besoin pouvoir veiller à une bonne coordination de la communication en Suisse et à l'étranger.

⇒ *Modification de l'art. 12, al. 2 et 3, LAgr*

Signes officiels

L'art. 14 doit être également modifié. Il s'agit ici de la désignation des produits qui joue un rôle essentiel dans la communication des producteurs aux consommateurs.

Le Conseil fédéral estime que la possibilité de déclarer des *signes officiels* obligatoires peut être nécessaire lorsque les acteurs du marché ne sont pas en mesure de satisfaire les besoins d'information des consommateurs au moyen d'une désignation unifiée ou lorsqu'une concurrence entre représentants de la même chaîne de création de valeur conduit à la destruction de la valeur ajoutée. L'utilisation obligatoire d'un signe officiel est un instrument favorisant la crédibilité et la transparence qui peut faciliter le choix éclairé des consommateurs, y compris lorsqu'il y a pléthore de labels privés. Finalement, il peut être nécessaire, dans certains cas, de prévoir une telle obligation pour l'harmonisation de la législation suisse avec celle de l'UE, afin d'éviter des entraves au commerce. L'introduction de signes obligatoires n'exclut pas l'utilisation de logos privés.

Le Conseil fédéral est conscient qu'une obligation d'utiliser un signe officiel constitue une atteinte importante à la liberté économique et que cette mesure ne peut être applicable que dans des cas bien justifiés. Le rôle de la Confédération reste ici aussi subsidiaire: il convient tout d'abord d'épuiser les moyens privés, afin de régler la désignation sur une base facultative, dans l'intérêt des milieux économiques et des milieux de consommateurs concernés. En outre, les modalités d'utilisation d'un logo obligatoire doivent être conçues, le cas échéant, de façon à ne pas avoir d'effet discriminatoire pour les producteurs étrangers. Elles doivent correspondre aux engagements internationaux de la Suisse dans le cadre des accords bilatéraux CH-EU et dans celui de l'OMC.

⇒ *Modification de l'art. 14, al. 4, LAgr*

Aperçu des propositions de modification

Le tableau suivant résume les adaptations proposées relatives à la promotion de la qualité et des ventes.

¹⁰⁹ RS 916.010.2

Comparaison des instruments de la promotion de la qualité et de la promotion des ventes

Réglementation actuelle	PA 14–17
<p><i>Art. 2 LAgr</i> Aucune orientation explicite des mesures de politique agricole sur une stratégie qualité commune pour l'ensemble du secteur agroalimentaire</p>	<p>Grâce à l'orientation sur une stratégie qualité commune de l'ensemble du secteur agroalimentaire, l'agriculture sera perçue davantage comme un maillon d'une chaîne de valeur ajoutée.</p>
<p><i>Art. 10 LAgr</i> Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions en matière de qualité lorsque cela est nécessaire pour l'exportation de produits.</p>	<p>Le Conseil fédéral peut réglementer les prescriptions en matière de qualité, y compris le processus de fabrication des produits, lorsque cela est nécessaire, non seulement pour l'exportation de ces produits, mais aussi pour respecter les engagements internationaux de la Suisse ou les normes internationales essentielles pour l'agriculture.</p>
<p><i>Art. 11 LAgr</i> Seules des contributions à la participation des producteurs aux services d'assurance qualité sont octroyées.</p>	<p>Des initiatives collectives dont le but est d'améliorer la qualité et l'efficacité des processus de production le long de la filière et de favoriser l'innovation concernant l'orientation vers la qualité et la durabilité pourront désormais être soutenues en sus des services d'assurance qualité.</p>
<p><i>Art. 12 LAgr</i> On ne précise pas quel type de relations publiques peut être soutenu pour les mesures non spécifiques aux produits.</p> <p>Les organisations actives dans le domaine de la promotion des ventes coordonnent leur action et élaborent des directives communes, notamment pour promouvoir les ventes sur le plan régional ou national et à l'étranger.</p>	<p>A des fins de promotion des ventes, la Confédération peut aussi soutenir des mesures de communication sur les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture. La Confédération peut veiller à une bonne coordination des mesures soutenues en Suisse et à l'étranger.</p>
<p><i>Art. 14 LAgr</i> La Confédération peut définir des symboles pour les dénominations. Leur utilisation est facultative.</p>	<p>Nouvelle base pour la détermination de dispositions en matière de désignation dans le domaine de la durabilité (cf. ch. 2.2.2) et compétence du Conseil fédéral de pouvoir rendre aussi obligatoires des signes officiels en dernier recours (ultima ratio).</p>

Evaluation de la solution proposée

L'adaptation de l'art. 2 LAgr confirme l'intention du Conseil fédéral de soutenir l'orientation du secteur agroalimentaire sur une stratégie qualité commune. Le Conseil fédéral tient ainsi compte des travaux de la branche et de la motion Bour-

geois¹¹⁰ transmise par les Chambres fédérales. Une majorité des cantons et des organisations agricoles soutient l'orientation du secteur agroalimentaire sur une stratégie qualité et les mesures prévues à cet effet dans le projet. Certaines organisations de l'artisanat et de l'industrie craignent cependant de nouvelles interventions étatiques dans le secteur en aval et les rejettent.

Sans élargissement de l'art. 10, la Suisse pourrait manquer à ses obligations internationales et ses échanges internationaux de produits agricoles et transformés, en particulier avec l'UE, pourraient être mis en péril. Une telle disposition s'avère dès lors indispensable.

Le complément apporté à l'art. 11 LAgr permet de soutenir l'orientation des chaînes de création de valeur ajoutée sur le leadership en matière de qualité et sur les principes du développement durable. Il correspond à l'orientation de la stratégie qualité et rencontre donc un large soutien. Les demandes de divers participants à la consultation, qui souhaitent que les objectifs de l'art. 11 en matière de qualité et de durabilité soient aussi poursuivis de manière individuelle, et pas uniquement cumulative, ont été prises en compte. Est également acceptée la requête visant à ce que la coordination n'incombe pas systématiquement aux interprofessions ou organisations de producteurs concernées.

Afin de soutenir la stratégie qualité et de pouvoir garantir la cohérence de la communication en cas de besoin, la Confédération doit pouvoir assurer une communication coordonnée en Suisse et à l'étranger à l'aide des compléments apportés à l'art. 12. Les modifications de l'art. 12 sont dans l'ensemble acceptées, même si certaines organisations agricoles craignent un affaiblissement du principe de subsidiarité et veulent donc conserver la version actuelle.

De plus, l'art. 14 doit donner la possibilité, le cas échéant, de rendre obligatoires les signes officiels en dernier recours. La proposition de prévoir également la possibilité de signes de qualité obligatoires a provoqué des réactions diverses: une grande majorité des organisations paysannes soutient le projet, alors que l'industrie de transformation et les milieux du commerce votent en majorité contre. Les organisations de consommateurs ont exprimé des avis divergents.

2.2.2 Consommation durable

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Assurer un développement durable dans ses dimensions écologique, sociale et économique est l'un des fondements de l'action politique suisse, et par là de la politique agricole. La production agricole suisse s'inscrit aujourd'hui déjà largement dans la durabilité, en particulier au niveau écologique. Les produits sont obtenus dans le respect de conditions qui assurent une protection efficace de l'environnement. La production biologique, la production intégrée et les prestations écologiques requises sont autant de dispositions qui le démontrent. Dans le contexte du développement de la politique agricole, il est cependant nécessaire de poursuivre les efforts pour aller vers un ancrage généralisé des trois principes du développement durable. Au niveau écologique, il convient, par exemple, de valoriser les exploitations qui présentent des bilans écologiques positifs, affichent des taux d'émissions modérés et produisent

¹¹⁰ 09.3612 Mo. Bourgeois, «Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse», 11 juin 2009.

selon des systèmes efficaces d'utilisation des ressources. Au niveau social, l'exploitant devrait pouvoir prouver qu'il a institué des conditions de travail particulières, comme des contrats-types pour ses salariés, ou qu'il fonctionne sur la base d'un engagement régional en amont et en aval de sa production. Au niveau économique, la répartition de la plus-value devrait être équitable tout au long de la chaîne de production ou participer de manière suffisante au revenu de l'exploitant. Cinq initiatives ont été déposées par les cantons du Jura, de Genève, de Neuchâtel, du Valais et de Vaud pour demander une interdiction d'importation de denrées alimentaires produites dans des conditions inacceptables en termes de protection de l'environnement ou de conditions sociales. Ces initiatives ont été rejetées par le Parlement qui a par contre accepté un postulat de la CER-N¹¹¹. Celui-ci demande une meilleure information du consommateur en matière de développement durable; la proposition de compléter l'art. 14 LAgr y répond.

Au niveau international également, des travaux sur la consommation durable visent à encourager le développement durable via les consommateurs. Ainsi, la FAO et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont préparé un programme sur des systèmes alimentaires durables qui devrait être intégré au programme sur la consommation et la production durables dans le cadre de la Commission du développement durable de l'ONU.

Nouvelle réglementation proposée

Le droit agricole doit être adapté pour permettre la valorisation des produits issus d'une agriculture particulièrement respectueuse du développement durable. Parmi les différents instruments à disposition dans la LAgr, la désignation des produits, telle que définie à l'art. 14, est un moyen efficace pour répondre aux attentes des citoyens et mettre en valeur les produits suisses auprès des consommateurs. Il est donc proposé de modifier l'art. 14, al. 1, en y introduisant la possibilité d'une désignation visant les objectifs du développement durable via une nouvelle lettre. La concrétisation de cette nouvelle lettre f permettra de désigner des produits issus de certaines exploitations et filières de production. Il s'agit d'un système volontaire. Les exigences seront élaborées sur la base de mesures déjà mises en œuvre dans le cadre de labels existants et en collaboration avec les milieux intéressés.

⇒ *Introduction de l'art. 14, al. 1, let. f, LAgr (nouveau)*

Evaluation de la solution proposée

Les milieux politiques et le grand public réclament une meilleure information sur le respect des critères du développement durable en ce qui concerne les denrées alimentaires, qu'elles soient suisses ou importées. D'après les résultats de la consultation, ils préfèrent l'introduction d'une distinction positive et volontaire à celle de systèmes contraignants et obligatoires. Ont donc été écartées les options qui visent, par exemple, à l'instauration d'une taxe CO₂ sur les denrées alimentaires, d'une déclaration négative via l'art. 18 LAgr, d'une interdiction d'importation de certains produits ou encore à l'obligation d'instaurer un contrat-type avec un salaire minimal dans l'agriculture.

Plusieurs cantons, l'Union suisse des paysans (USP) et quelques autres organisations soutiennent le Conseil fédéral dans son projet de traiter de manière anticipée la

¹¹¹ 10.3627 Po. CER-N, «Optimiser l'information des consommateurs au moyen de labels», 29 juin 2010.

thématique de la consommation durable. Sur la base des résultats de la consultation, le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'il faut proposer un complément à l'art. 14. Il sera ainsi possible d'édicter des dispositions en matière de désignation concernant des prestations particulières dans les trois dimensions de la durabilité.

Le consommateur aura loisir de sélectionner des produits répondant à certains critères de manière combinée. Le but d'une telle désignation est clairement de permettre un choix plus éclairé du consommateur, voire d'encourager une consommation plus responsable sans pour autant pénaliser les produits ne présentant pas ces critères. Une telle modification législative présente donc des avantages pour la production agricole suisse et s'inscrit entièrement dans l'objectif d'un développement durable poursuivi par la Suisse.

2.2.3 Observation du marché

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La garantie d'une transparence appropriée assurée par des observateurs indépendants permet de créer un climat de confiance sur un marché des denrées alimentaires toujours plus libéralisé et volatil. L'OFAG observe depuis des années les principaux marchés agricoles (viande, produits à base de viande et charcuterie; lait et produits laitiers; œufs et volaille; produits des champs et leurs produits dérivés; fruits et légumes et leurs produits dérivés). Outre les prix à différents échelons du circuit commercial, il calcule également au besoin les marges brutes et fait état des indices de collecte et de référence ainsi que d'autres éléments, et en informe régulièrement le public. Les bases légales existantes permettent de relever, directement sur le marché, des données représentatives et axées sur le long terme. Chaque étape de libéralisation conduit à un renforcement des exigences concernant l'ampleur et la structure des activités d'observation, alors que la volonté des principaux acteurs du marché de contribuer à la transparence diminue.

Nouvelle réglementation proposée

L'observation doit avoir au moins la même ampleur que jusqu'à présent; cela signifie qu'on ne modifie pas la version allemande de l'art. 27, al. 1, LAgr. Par contre, le texte de loi français sera adapté en fonction de la version allemande. Le Conseil fédéral rejette le principe de l'indemnisation des livraisons de données, requise par certains participants à la consultation, au motif que les publications sont librement accessibles au public et que les interprofessions peuvent participer à l'organisation de l'activité d'observation.

⇒ *Adaptation du texte français de l'art. 27, al. 1, LAgr*

Evaluation de la solution proposée

Deux cantons et un grand nombre d'organisations agricoles nationales et régionales demandent de renforcer l'actuelle activité d'observation du marché et, pour certains, d'indemniser la fourniture des données.

Le Conseil fédéral est conscient du fait qu'il existe un besoin accru de transparence sur un marché des denrées alimentaires toujours plus libéralisé et volatil. En conséquence, il s'est déjà prononcé dans la PA 2011 en faveur d'une formulation contraignante concernant l'observation du marché. Cette dernière a été acceptée par le

Parlement. Elle permet de mettre en œuvre un monitoring à long terme qui répond aux exigences de calendrier et de contenu. Les réglementations existantes sont suffisantes pour la transparence supplémentaire souhaitée par un grand nombre de participants à la consultation (davantage d'échelons commerciaux, davantage de labels, d'importations, etc.). La publication de l'évolution à long terme des prix et des marges brutes d'un marché a notamment un effet préventif. En cas de distorsions persistantes d'un marché, les possibilités d'intervention actuelles relevant du droit de la concurrence sont suffisantes.

2.2.4 Economie laitière

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La production de lait a représenté en 2010 une part d'environ 23 % de la valeur de production de l'agriculture (OFS, Comptes économiques de l'agriculture). Sur les 59 000 exploitations gérées à titre principal et à titre accessoire que comptait la Suisse en 2010 (OFS), 26 000 produisaient du lait commercialisé. Par rapport à 2000/02, la production de lait commercialisé a augmenté de presque 7 %, pour atteindre 3,437 millions de tonnes. La production de beurre et de poudre de lait a également connu des hausses de plus de 20 % pendant cette période. Cette évolution s'explique de plusieurs manières: intérêt accru pour les produits laitiers pauvres en graisse, introduction de la standardisation du lait de consommation en 2009, mise en valeur du lait excédentaire issu de la production de fromage d'Emmental et augmentation de la production laitière. Suite à la hausse de la production de beurre et à la stagnation des ventes depuis fin 2008, les stocks de beurre ont parfois atteint plus de 10 000 tonnes.

Contrats d'achat de lait

Sur la base de l'art. 36b LAgr, les producteurs de lait doivent conclure avec leur acheteur initial de lait un contrat d'achat de lait qui dure au moins une année et qui contienne au moins un accord sur la quantité et le prix. Ces dispositions (al. 1 à 3) sont applicables en tant que mesures d'accompagnement de la sortie du contingentement d'ici au 30 avril 2015. Comme il s'agit de contrats de droit privé, la Confédération n'a pas émis de prescriptions plus contraignantes sur la forme et le contenu. Le 31 août 2011, sur demande de l'Interprofession du lait (IP Lait), le Conseil fédéral a déclaré obligatoires pour les non-membres certains éléments du contrat-type d'achat de lait de l'IP Lait jusqu'au 30 avril 2013. Cette extension aux non-membres est fondée sur l'art. 9, al. 1, LAgr. En complément à l'art. 36b LAgr, la forme écrite du contrat, l'obligation contractuelle pour tous les échelons jusqu'à la transformation du lait et la segmentation en trois catégories de la quantité de lait achetée ont été déclarées contraignantes. Par cette décision, le Conseil fédéral soutient les revendications de la branche visant à renforcer les liens contractuels. Les diverses bases légales pour les contrats d'achat de lait soulèvent cependant des questions concernant les responsabilités et les procédures et peuvent occasionner des conflits de normes. Il est donc judicieux de procéder à une analyse fondamentale.

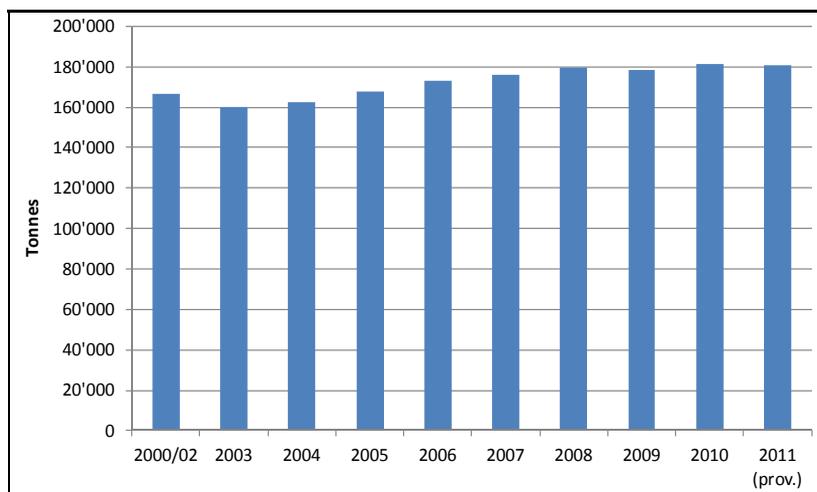
Supplément pour le lait transformé en fromage et supplément de non-ensilage

La production de fromage a une importance cruciale pour le secteur agroalimentaire suisse. Près de la moitié du lait commercialisé (1,7 million de tonnes) est mis en valeur par ce canal. Depuis 2003, la production a augmenté régulièrement et s'est

stabilisée en 2010 et 2011 aux alentours de 180 000 tonnes de fromage par année, dont environ un tiers est exporté, principalement dans l'UE, mais aussi vers le Canada et les Etats-Unis d'Amérique. Depuis le 1^{er} juin 2007, le commerce de fromage entre la Suisse et l'UE est entièrement libéralisé. Il n'y a plus de droits de douane et de contingents tarifaires; par conséquent, les fromages suisses et européens sont en concurrence directe. En 2010, la part des fromages suisses représentait 73 % de la consommation indigène. Cependant, il existe encore une protection douanière importante pour le lait frais, le beurre, la poudre de lait et les autres produits laitiers, comprenant des contingents tarifaires et des droits de douane hors contingents élevés. Afin de compenser dans une large mesure les conséquences de ces différentes protections douanières sur les prix à la production, la Confédération verse un supplément pour le lait transformé en fromage. Celui-ci est octroyé par kg de lait transformé en fromage, pour le lait de vache, de brebis et de chèvre, indépendamment de la teneur en graisse. Pour le mascarpone, le supplément pour le lait transformé en fromage est en revanche calculé sur la base de la teneur en graisse de la crème transformée. Aucun supplément n'est versé pour la production de séré ou de caillé de fromage frais depuis l'introduction de la mesure, bien que ces produits soient considérés comme des fromages au sens de l'art. 36 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires d'origine animale¹¹².

Figure 11

Production de fromage en Suisse de 2000 à 2011



Le supplément de non-ensilage soutient le positionnement unique des spécialités fromagères suisses au lait cru. Seul le lait de vaches nourries sans ensilage peut être utilisé comme matière première pour la fabrication de ces spécialités. Le supplément de non-ensilage n'est versé que pour le lait de vache qui est transformé en fromage à pâte extra-dure, dure ou mi-dure. Le supplément n'est pas versé pour le lait de brebis ou de chèvre, en raison du soutien plus important accordé aux brebis et chèvres

laitières moyennant les contributions pour animaux consommant des fourrages grossiers.

Dans le cadre de la PA 2011, le Parlement a édicté des dispositions particulières aux art. 38, al. 3, et 39, al. 3, LAgr. Sur cette base, le supplément pour le lait transformé en fromage devait en principe s'élever à 15 centimes/kg et le supplément de non-ensilage à 3 centimes/kg pour la période allant de 2008 à 2011. Le Conseil fédéral avait la possibilité d'adapter ces suppléments en tenant compte de l'évolution des quantités et en fonction des crédits autorisés, mesure à laquelle il n'a cependant pas dû recourir, vu que le Parlement a augmenté les moyens affectés à la rubrique concernée.

Nouvelle réglementation proposée

Avec la suppression du contingentement laitier étatique, la fin de la période de transition pour la sortie anticipée et la suppression des aides au secteur laitier, les art. 30 à 36a, 40 à 42 et 167 LAgr et, en liaison avec cet article, l'art. 83, let. s, ch. 1, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)¹¹³, ne sont plus d'actualité.

⇒ *Abrogation des art. 30 à 36a, 40 à 42 et 167 LAgr ainsi que de l'art. 83, let. s, ch. 1, LTF*

En ce qui concerne l'abrogation de l'art. 167 LAgr et de l'art. 83 LTF, le Conseil fédéral décide de l'entrée en vigueur, qui dépendra de la conclusion des procédures en cours concernant le contingentement laitier.

Contrats d'achat de lait

Vu qu'une majorité des participants à la consultation demande une réglementation étatique de l'achat de lait, le Conseil fédéral propose un nouvel art. 37 LAgr. Celui-ci prévoit que l'interprofession du secteur laitier est responsable d'établir un contrat-type pour l'achat et la vente de lait cru. Le Conseil fédéral estime que la branche est la mieux placée pour négocier et décider quels éléments et modalités nécessaires et conformes à la pratique doivent figurer dans un contrat-type d'achat de lait. Pour cette raison, il convient de confier l'élaboration d'un contrat-type d'achat de lait à l'interprofession du secteur laitier. La condition imposée à l'art. 8, al. 1, LAgr, selon laquelle les mesures d'entraide incombent aux organisations et aux branches, est ainsi respectée. La Confédération définit un cadre en ce sens que le contrat doit comprendre au moins des dispositions sur la durée du contrat, les quantités, les prix, et les modalités de paiement. Ces éléments ont été proposés lors de la consultation et ont donc été ajoutés dans le texte de loi. D'autres éléments, comme les délais de résiliation ou la segmentation des quantités de lait, peuvent être ajoutés. On ne doit cependant en aucun cas ériger d'obstacles significatifs à la concurrence, comme une interdiction de changer d'organisation ou d'acheteur pendant une longue période, la fixation de prix minimum, le blocage de l'accès au marché du lait ou la limitation du nombre de partenaires contractuels. Les exigences concernant l'interprofession elle-même et la prise de décision au sein de l'interprofession sont identiques à celles de l'art. 9, al. 1, let. a à c, LAgr. Le Conseil fédéral peut, sur demande de l'interprofession, déclarer contraignante l'utilisation du contrat-type pour tous les acteurs concernés (producteurs de lait, commerçants de lait, transformateurs de lait). Cette force obligatoire correspond à celle des conventions collectives de travail et a fait ses preuves dans divers secteurs. Elle est en revanche nouvelle pour le secteur agri-

¹¹³ RS 173.110

cole. Par analogie avec la pratique usuelle dans le domaine des conventions collectives de travail, le Conseil fédéral ne déclare pas obligatoire la totalité du contrat-type, mais seulement les clauses qui concernent directement les acheteurs et les vendeurs de lait. Les négociations contractuelles restent toujours en mains des partenaires concernés, libres de négocier les quantités et les prix. Comme il s'agit de contrats de droit privé, tous les conflits découlant des contrats doivent être traités devant des tribunaux civils. Au cas où l'interprofession ne prendrait aucune décision, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions spécifiques temporaires concernant les contrats d'achat de lait. C'est avec grande retenue qu'il envisagera de prendre cette mesure, en tenant compte des discussions menées au sein de la branche.

⇒ *Abrogation de l'art. 36b et de l'art. 43, al. 3, LAgr*

⇒ *Introduction de l'art. 37 LAgr*

Suppléments pour lait transformé en fromage et suppléments de non-ensilage

Le Conseil fédéral pourra fixer à l'avenir une teneur minimum en graisse du fromage qui donne droit à un supplément pour le lait transformé en fromage. Cette compétence est introduite à l'art. 38, al. 2, LAgr, car la formulation actuelle ne prévoit pas l'exclusion du fromage maigre. Il est prévu d'adapter l'ordonnance du 25 juin 2008 sur le soutien du prix du lait¹¹⁴ en fixant une teneur en graisse dans la matière sèche de 150 g/kg. Par conséquent, aucun supplément pour le lait transformé en fromage ne sera plus versé pour le fromage maigre. Aucune exception n'est prévue pour certains fromages maigres ou pour le fromage de brebis ou de chèvre, car l'objectif de cette nouvelle disposition – diminuer l'incitation à produire ces sortes de fromage – serait fortement compromis. Par analogie, le Conseil fédéral pourra également fixer une teneur minimale en graisse pour les fromages qui donnent droit à un supplément de non-ensilage. Pour ce faire, une nouvelle délégation spécifique des compétences est nécessaire à l'art. 39, al. 2, LAgr. Cette teneur en graisse doit aussi être de 150 g/kg dans la matière sèche pour tous les fromages. En outre, le supplément de non-ensilage pourra être versé pour les fromages de brebis et de chèvre à pâte extra-dure, dure ou mi-dure, en raison du traitement équitable de tous les animaux consommant des fourrages grossiers dans le cadre du système développé des paiements directs (cf. ch. 2.3). Pour mettre en évidence cette intention, l'art. 28, al. 2, LAgr doit être complété par un renvoi à l'art. 39 LAgr. Le montant des suppléments ne sera pas fixé dans la LAgr.

Il est en outre prévu que le Conseil fédéral définisse de manière exhaustive, dans l'ordonnance sur le soutien du prix du lait, les matières premières pour la transformation en fromage qui donnent droit à un supplément. Ainsi, seul le lait (lait entier, lait écrémé, lait standardisé) donnera droit au supplément pour le lait transformé en fromage et au supplément de non-ensilage, comme cela est prévu à l'art. 38, al. 1, et à l'art. 39, al. 1, LAgr. Aucun supplément pour le lait transformé en fromage ne sera donc plus versé pour la crème transformée en mascarpone. Cela exclut en outre implicitement le droit à un supplément pour la production de fromage à partir de poudre de lait écrémé, de poudre de lait entier ou de concentrés de protéine. Concernant ces procédés de fabrication, on ne peut plus garantir d'allocation conforme des suppléments aux producteurs par les transformateurs de lait par le biais d'un prix du lait plus élevé. En vertu de la compétence qui lui est donnée aux art. 38, al. 2, et 39,

al. 2, LAgr, le Conseil fédéral complétera et précisera le droit aux suppléments au 1^{er} janvier 2014 dans l'ordonnance sur le soutien du prix du lait.

Tableau 11

Concept de supplément pour le lait transformé en fromage et de supplément de non-ensilage

		2012	dès 2014
Droit au supplément versé pour le lait transformé en fromage	Matière première	Lait de vache, de brebis et de chèvre, crème pour mascarpone	Lait de vache, de brebis et de chèvre Fixer des matières premières dans l'ordonnance sur le soutien du prix du lait: <i>lait entier, lait écrémé, lait standardisé</i>
	Produit fini	Fromage, à l'exception du séré et du caillé de fromage frais	Fromage, à l'exception du séré, du caillé de fromage frais et du <i>fromage maigre</i>
Droit au supplément de non-ensilage	Matière première	Lait de vache Pas d'alimentation des animaux avec ensilage	Lait de vache, <i>de brebis et de chèvre</i> Pas d'alimentation des animaux avec ensilage Fixer des matières premières dans l'ordonnance sur le soutien du prix du lait: <i>lait entier, lait écrémé, lait standardisé</i>
	Produit fini	Fromage à pâte extra-dure, dure ou mi-dure	Fromage à pâte extra-dure, dure ou mi-dure

⇒ *Modification des art. 28, al. 2, 38, al. 2, et 39, al. 2, LAgr*

⇒ *Abrogation des art. 38, al. 3, et 39, al. 3, LAgr*

Evaluation de la solution proposée

La proposition d'un nouvel art. 37 LAgr sur les contrats d'achat de lait permet de prendre en compte les revendications exprimées par de nombreuses organisations agricoles et cantons lors de la consultation. Le Conseil fédéral estime qu'il est plus judicieux que la branche décide elle-même d'un contrat-type pour l'achat de lait. Le Conseil fédéral peut ensuite soutenir l'utilisation des contrats par tous les acteurs au moyen de la force obligatoire. Le nouvel article permet de fixer plus clairement les responsabilités et les procédures et d'éviter les conflits de normes entre les art. 8 et 9 LAgr, d'une part, et l'art. 36b LAgr, d'autre part. Il reste possible, pour les autres branches, de demander au Conseil fédéral une extension des contrats-types aux non-membres, sur la base de l'art. 9 LAgr. En attendant, une réglementation spéciale est nécessaire pour le secteur du lait, afin de stabiliser le marché durablement. En outre, en perspective de la suppression des quotas laitiers, l'UE prévoit également de prescrire des contrats de livraison pour le marché laitier avec des clauses minimales (prix, quantité, durée du contrat).

La fixation d'une teneur minimale en graisse du fromage pour le versement du supplément pour le lait transformé en fromage et du supplément de non-ensilage réduit l'incitation à produire des fromages pauvres en graisse et à vendre la graisse du lait excédentaire sous forme de crème ou de beurre. Il est ainsi possible de répondre à la demande d'une majorité de cantons, de nombreuses organisations agricoles et d'organisations de l'économie laitière, ainsi que de Fromarte. La teneur minimum en graisse doit être la même pour le supplément versé pour le lait transformé en fromage et pour le supplément de non-ensilage. Les utilisateurs de lait ne subissent pas de frais supplémentaires lors de l'annonce de leurs données laitières à la TSM Fiduciaire Sàrl (TSM). Les nouvelles dispositions occasionneront par contre une augmentation légère des dépenses de l'OFAG pour les inspections. Les ressources actuelles permettent cependant d'y faire face.

Contrairement à ce que demandaient de nombreux cantons et organisations agricoles, le montant des suppléments ne sera pas fixé dans la LAgr, pour les raisons suivantes: d'une part, il n'y a pas, dans la LAgr, d'autre domaine dans lequel un montant concret est fixé pour une aide financière ou un paiement direct. D'autre part, le montant du supplément est fondé sur le crédit adopté par le Parlement et sur l'estimation de la quantité de fromage produite. Le Conseil fédéral fixe le supplément en fonction de ces deux valeurs. Le Parlement peut ainsi gérer chaque année le montant des suppléments. L'enveloppe financière demandée pour la production et les ventes dans le domaine de l'économie laitière prévoit 296 millions de francs par année. Ce montant devrait permettre de verser un supplément pour le lait transformé en fromage de 15 centimes/kg et un supplément de non-ensilage de 3 centimes/kg durant les années 2004 à 2017. Cela répond à une revendication largement exprimée au cours de la consultation. Le Conseil fédéral se réserve la possibilité de réduire le supplément pour le lait transformé en fromage, notamment si la situation actuellement difficile dans le domaine de l'écoulement des fromages compte tenu du franc fort devait se détendre (cf. ch. 4.5.2). En contrepartie il serait possible d'augmenter le supplément de non-ensilage.

2.2.5 Production animale

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La production d'animaux de boucherie représentait en 2010 une part d'environ 27 % de la valeur de production des biens agricoles (OFS, Comptes économiques de l'agriculture). Sur les 59 000 exploitations gérées à titre principal et à titre accessoire que comptait la Suisse en 2010 (OFS), plus de 41 000 élevaient des bovins, environ 8800 des porcs et 9800 des ovins. En raison des effectifs stables de bétail bovin, la production de viande de bœuf a atteint en 2010 environ le même niveau que la moyenne des années 2000/02. Durant cette période, la production de viande de porc (+8 %) et surtout de viande de volaille (+34 %) a augmenté.

Production en comparaison sur dix ans

Produit	Unité	2000/02	2010	2000/02–2010 [%]
Viande de bœuf	t PM	110 111	111 216	1,0
Viande de veau	t PM	34 202	31 673	-7,4
Viande de porc	t PM	231 645	249 470	7,7
Viande de mouton	t PM	5 787	5 477	-5,4
Viande de chèvre	t PM	534	498	-6,7
Viande de cheval	t PM	1 164	748	-35,7
Viande de volaille	t PM	51 130	68 712	34,4

Sources: Proviande et Aviform, PM = poids mort

Effectifs maximaux

L'utilisation de sous-produits provenant de boucherie et d'abattoirs et de restes de repas pour l'alimentation des porcs est interdite en Suisse depuis le 1^{er} juillet 2011. L'équivalence entre les dispositions du droit vétérinaire suisse et celles du droit européen est donc garantie. La compétence qu'avait jusqu'ici le Conseil fédéral d'octroyer des autorisations d'exception en matière d'effectifs maximaux aux exploitations nourrissant les porcs avec des déchets de boucherie et d'abattoir peut donc être supprimée. La possibilité d'octroyer une dérogation aux exploitations nourrissant les porcs avec des sous-produits issus de la transformation du lait et de la fabrication de denrées alimentaires subsiste. La loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE)¹¹⁵ et l'ordonnance du 25 mai 2011 concernant l'élimination des sous-produits animaux (OESPA)¹¹⁶ continuent de déterminer quels sous-produits animaux pourront encore être utilisés pour l'alimentation des animaux à l'avenir.

Réglementation de l'importation de la viande

En 2010, la production suisse de viande a couvert une part de 80 % de la consommation. Toutes catégories de viande confondues, la part indigène de la consommation est aussi élevée que la moyenne des années 2000/02. En 2010, les importations de viande se sont élevées à plus de 97 000 tonnes et les exportations à environ 4500 tonnes. En ce qui concerne les importations de viande mentionnées dans les tableaux suivants, elles comprennent aussi bien celles effectuées dans le cadre des contingents tarifaires qu'en dehors de ceux-ci.

¹¹⁵ RS 916.40

¹¹⁶ RS 916.441.22

Importations de viande et part suisse de la consommation en comparaison sur 10 ans

Produit	Importations de viande			Part suisse de la consommation	
	2000/02 t	2010 t	2000/02–2010 %	2000/02 %	2010 %
Viande de bœuf	7 854	18 891	140,5	90,3	84,3
Viande de veau	1 115	746	-33,1	96,0	98,4
Viande de porc	9 753	12 765	30,9	94,2	94,5
Viande de mouton	6 940	5 750	-17,1	39,3	42,2
Viande de chèvre	358	304	-15,1	54,8	56,7
Viande de cheval	4 117	4 872	18,3	13,1	7,5
Volailles	42 770	53 933	26,1	42,8	50,3

Sources: DGD et Proviande

La répartition des contingents tarifaires de viande a été totalement modifiée avec l'entrée en vigueur de la PA 2007. A partir de 2005, les anciens critères de calcul de la prestation en faveur de la production suisse (abattages d'animaux du pays, achats d'alloysaux, nombre d'animaux commercialisés) ont été remplacés progressivement par le système de l'adjudication. Conformément à l'art. 48 LAgr, depuis 2007, pratiquement tous les contingents tarifaires de viande font l'objet d'un appel d'offres public et sont mis aux enchères. S'agissant de la répartition des contingents tarifaires, une prestation fournie antérieurement en faveur de la production suisse n'est déterminante que pour 10 % des contingents tarifaires de viande d'animaux des espèces bovine et ovine (sauf les morceaux parés de la cuisse de bœuf). Cette part est réservée aux acheteurs d'animaux de boucherie sur les marchés publics surveillés. En moyenne des années 2007 à 2010, les recettes tirées de la mise en adjudication ont atteint plus de 180 millions de francs par an, dont près de 23 millions de francs provenaient de spécialités de viande et de charcuterie attribuées depuis 1997 par adjudication. Lors des débats parlementaires, le Conseil fédéral a avancé des chiffres sur l'utilisation des recettes tirées de la mise en adjudication (sauf spécialités de viande et charcuterie), estimées à environ 150 millions de francs par année dans le message concernant la politique agricole 2007. D'une part, 100 millions de francs sont utilisés chaque année dans le cadre du frein à l'endettement afin d'éviter une réduction de l'enveloppe financière de l'agriculture. Ce montant est inscrit au budget fédéral général. D'autre part, près de 50 millions de francs sont versés chaque année pour couvrir une partie des coûts dus à l'élimination des sous-produits animaux. Les versements sont adressés directement aux abattoirs (environ 30 millions de francs) et aux éleveurs de bovins et encouragent ainsi un contrôle efficace du trafic des animaux.

Suite au traitement de la motion Büttiker «Nouveau système d'importation pour la viande»¹¹⁷ au Conseil des Etats, le DFE a chargé un groupe de travail comprenant des représentants de la branche d'élaborer des propositions d'optimisation du système d'importation de la viande. Le groupe de travail a achevé son rapport en octobre

¹¹⁷ 09.3547 Mo. Büttiker, «Nouveau système d'importation de la viande», 10 juin 2009.

2010¹¹⁸. Il propose de répartir de nouveau les contingents tarifaires selon les critères d'une prestation en faveur de la production suisse, par exemple le nombre d'animaux abattus. Les représentants des producteurs au sein du groupe de travail sont prêts à soutenir une prise en compte accrue de la prestation en faveur de la production suisse, à la condition qu'elle n'entraîne pas de réduction des fonds fédéraux en faveur de l'agriculture.

Mesures de mise en valeur en faveur des œufs

Conformément à l'art. 52, let. b, LAgr, la Confédération peut allouer des contributions destinées à financer des mesures de mise en valeur en faveur des œufs suisses. Depuis des années, les campagnes d'œufs cassés en faveur de la production indigène et de ventes à prix réduits des œufs de consommation dans le commerce de détail sont soutenues lorsque l'offre d'œufs suisses est excédentaire pour des raisons saisonnières. Les mesures de mise en valeur concernant le marché des œufs ont été analysées en 2002 par l'EPF Zurich¹¹⁹. L'étude en question reconnaît aux campagnes d'œufs cassés et de ventes à prix réduits un certain effet stabilisateur sur les prix à la production. Ces mesures sont le plus souvent appliquées après Pâques (baisse de la demande d'œufs). En 2010, un crédit de 2 millions de francs a été alloué pour des mesures de mise en valeur de la production.

Jusqu'à fin 2006, l'art. 52, let. a, LAgr a servi de base légale à l'octroi de contributions à l'investissement pour la transformation ou la construction de systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux pour la garde de poules pondeuses. Depuis, il n'existe plus de mesures spécifiques dans ce domaine.

Contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux

En vertu de l'art. 62, al. 1, LFE, la Confédération peut, en rapport avec les mesures ordonnées pour éradiquer l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), octroyer des contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux (SPA) dans le cadre des crédits approuvés. Cet article de loi constitue la base de l'ordonnance du 10 novembre 2004 concernant l'allocation de contributions pour payer les frais d'élimination des sous-produits animaux¹²⁰. L'interdiction des protéines animales dans l'alimentation des animaux de rente suite à l'épizootie d'ESB a généré des coûts si élevés que la Confédération assume depuis une partie des coûts supplémentaires. Près de 50 millions de francs sont alloués chaque année pour l'élimination des sous-produits animaux. Dans le cadre de la PA 2007, le financement de ces dépenses a été assuré par les recettes supplémentaires provenant de la mise en adjudication des contingents tarifaires de viande. De plus, l'octroi des contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux étant subordonné au fait que les éleveurs annoncent correctement leurs données à la banque de données sur le trafic des animaux, cela contribue dans une large mesure à favoriser une bonne discipline de notification et par conséquent un niveau élevé de traçabilité.

118 Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports.

119 Koch B. et Rieder P. (2002): Interventions de l'Etat sur le marché, notamment en considération de la production verticale sous contrat. 4^e partie: Analyse du marché des œufs, EPF Zurich.

120 RS 916.407

Nouvelle réglementation proposée

Effectifs maximaux

En raison de l'interdiction d'utiliser des déchets de boucherie et d'abattoir dans l'alimentation des animaux, les exploitations qui nourrissent leurs animaux ainsi ne se verront plus accorder d'autorisation d'exception pour l'effectif maximum. Cette possibilité peut par conséquent être abrogée dans l'art. 46, al. 3, let. b, LAgr.

⇒ *Modification de l'art. 46, al. 3, let. b, LAgr*

Mesures de mise en valeur en faveur des œufs

Vu qu'aucune mesure basée sur l'art 52, let. a, LAgr, n'est plus en vigueur depuis des années, cette disposition peut être abrogée. L'art. 52 LAgr doit donc être reformulé sans qu'il n'en résulte toutefois de répercussions sur les mesures d'allègement définies par voie d'ordonnance.

⇒ *Modification de l'art. 52 LAgr*

Contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux

Le soutien de l'ordre de 50 millions de francs par an au secteur du bétail de boucherie et de la viande avec des contributions à l'élimination de SPA a fait ses preuves. Il s'avère pertinent de ne plus lier l'octroi du soutien uniquement à des mesures d'élimination ordonnées en relation avec l'ESB, mais aussi à d'autres situations extraordinaires relevant de la législation sur les épizooties, entraînant la mise en œuvre de dispositions coûteuses pour éliminer les SPA. D'une part, il existe d'autres épizooties susceptibles de conduire à des restrictions ou à l'interdiction en matière d'utilisation des SPA. D'autre part, on peut envisager que l'ESB soit (presque) éradiquée, mais que des restrictions ou une interdiction soient maintenues en ce qui concerne l'utilisation des SPA pour nourrir les animaux. Afin que la base légale puisse permettre de répondre à diverses situations relevant de la législation sur les épizooties, elle doit être reformulée et transformée en une disposition qui ne soit pas axée uniquement sur l'ESB. La situation actuelle, qui découle des mesures d'élimination ordonnées, doit être considérée comme extraordinaire en raison des coûts supplémentaires importants qu'elle occasionne par rapport à la situation prévalant avant l'interdiction des protéines animales dans l'alimentation des animaux de rente. Il s'impose de transférer la réglementation de l'art. 62 LFE à l'art. 45a LFE. Le maintien de la base légale régissant l'octroi des contributions aux frais d'élimination revêt en outre une importance centrale pour un contrôle efficace du trafic des animaux. L'incitation financière des éleveurs à notifier des données correctes à la banque de données sur le trafic des animaux a fait ses preuves. L'al. 6 n'est plus transféré à l'art. 45a, car le plan de mesures des trois offices fédéraux (OFSP, OFAG et OVF) a déjà été publié en 2004; ce mandat a donc été rempli.

⇒ *Transposition de l'art. 62 LFE à l'art. 45a LFE et modification*

Evaluation de la solution proposée

La nouvelle formulation de l'art. 46, al. 3, let. b, LAgr a été soutenue par une majorité lors de la consultation, car elle est une conséquence logique de l'interdiction d'utiliser des sous-produits issus d'entreprises de boucherie et d'abattoirs pour l'alimentation des animaux.

Lors de la consultation, les milieux directement concernés ont apporté un grand soutien à la proposition principale du groupe de travail «Système d'importation de la viande» (nouveaux pourcentages supplémentaires de la prestation en faveur de la production suisse de 50 % pour la viande de bœuf, de veau et de mouton et de 33 % pour la viande de volaille, de cheval, de chèvre et la cuisine de bœuf), mais ils ont cependant souvent émis des réserves du fait de leurs craintes de voir se réduire le crédit agricole. Le Conseil fédéral estime, pour des raisons économiques et de politique de la concurrence, que la mise en adjudication actuelle des contingents tarifaires de viande demeure le meilleur mode de répartition pour lesdits contingents. Une réintroduction partielle de la prestation en faveur de la production suisse comme critère de répartition des contingents tarifaires limiterait de nouveau fortement la concurrence et conduirait à la formation de rentes contingentaires indésirables sur le marché, qui seraient à la charge des producteurs et des consommateurs. Comme la plupart des animaux, notamment la volaille et les bovins, sont abattus dans un petit nombre de grandes entreprises, celles-ci pourraient alors concentrer fortement les importations. Ceci présuppose que le nombre d'abattages est utilisé comme critère de la prestation en faveur de la production suisse. Suite à la réintroduction de cette prestation, la diminution des recettes fédérales issues de la mise en adjudication doit, de l'avis du Conseil fédéral, être compensée par celle des dépenses. C'est une conséquence des décisions prises en matière de politique financière (décision de ne pas réduire les dépenses de l'agriculture et nouvelles contributions à l'élimination) suite à l'introduction des mises en adjudication dans la PA 2007. Si les prestations en faveur de la production suisse étaient réintroduites, le Conseil fédéral diminuerait en premier lieu les contributions à l'élimination en faveur des abattoirs et des éleveurs de bovins et en second lieu d'autres dépenses en faveur de la production animale.

Les participants à la consultation ont soutenu la nouvelle formulation de l'art. 52 L'Agr. Quelques organisations demandent toutefois une formulation contraignante, aux termes de laquelle le Conseil fédéral devrait, et pas seulement pourrait, verser des contributions. Cependant, comme pour d'autres aides financières, il a été décidé de ne pas adopter de formulation contraignante. Les fonds pour le marché des œufs figurent dans l'enveloppe financière pour la production et les ventes, domaine de la production animale, pour les années 2014 à 2017.

Sur le principe, le transfert de l'art. 62 LFE vers l'art. 45a LFE est soutenu par toutes les organisations et tous les cantons qui ont pris position. De nombreux cantons et organisations demandent toutefois d'introduire des contributions à l'élimination pour d'autres catégories d'animaux et pour d'autres mesures relevant de la législation sur les épizooties. Le transfert ne doit cependant pas entraîner d'augmentation des aides financières, mais vise uniquement à supprimer la référence à l'ESB. Comme la proposition de modification est étroitement liée à la législation sur l'agriculture (p. ex. art. 45a, al. 5, LFE), il est judicieux de la traiter dans le cadre de la PA 14–17 et non pas dans celui de la révision en cours de la loi sur les épizooties. Le Conseil fédéral a approuvé le message à ce sujet¹²¹ le 7 septembre 2011. Il a approuvé, en même temps que le présent message, un rapport en réponse au postulat déposé le 13 novembre 2009 par la Commission des finances du Conseil national¹²². Dans ce rapport, il conclut que le soutien de la Confédération pour l'élimination des

¹²¹ FF 2011 6479

¹²² 09.041 Po, Commission des finances CN, «Contributions pour l'élimination des déchets liés au bétail et au petit bétail (mesures contre l'ESB)», 13 novembre 2009.

SPA, se montant actuellement à un maximum de 48 millions de francs par année, reste adéquat.

2.2.6 Production végétale

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les adaptations de la politique agricole depuis 1999 ont accru la concurrence dans les domaines de la production végétale et de la transformation en aval. La baisse progressive des prix-seuil pour les aliments pour animaux et l'élimination des éléments de protection industrielle pour les aliments composés ont contribué à rendre la production animale plus concurrentielle. Les droits de douane sur les céréales transformées destinées à l'alimentation humaine qui vont au-delà de la protection douanière accordée aux céréales (matière première) ont été réduits (progressivité des droits). Ainsi, les droits de douane pour la farine et la semoule destinées à la consommation humaine sont dérivés des taxes douanières sur la matière première, des valeurs de rendement et du supplément douanier. Le mandat de transformation pour les betteraves sucrières a été remplacé en 2009 par un soutien direct aux producteurs prenant la forme d'une contribution à la culture. Les mandats de mise en valeur pour les pommes de terre et de transformation pour les oléagineux ont été supprimés. Grâce à ces mesures, la production est encore plus orientée vers le marché et la coopération à l'intérieur des chaînes de création de valeur ajoutée a gagné en importance.

L'économie vitivinicole évolue dans un marché nettement plus ouvert depuis le regroupement, achevé en 2001, des contingents tarifaires d'importation de vin rouge et de vin blanc. L'orientation du secteur vers des vins de qualité et le soutien temporaire de la Confédération à la reconversion variétale du vignoble ont permis un retour à l'augmentation de la valeur de la production depuis 2008. Les subventions à l'exportation, qui constituaient un instrument de stabilisation des marchés, en particulier des pommes et poires, ont été abrogées fin 2009. L'adaptation du secteur fruitier à la nouvelle situation, notamment par la modernisation des cultures et la réduction des surfaces, est en cours depuis plusieurs années déjà. Pour la majorité de la production végétale, le niveau de la protection douanière reste important, ce qui fait de cet instrument une pièce centrale de l'organisation des marchés.

Organisation de marché: céréales

Les porcs, les bovins et la volaille consomment approximativement 1,4 million de tonnes d'aliments composés par an, qui contiennent pour la plupart des céréales riches en énergie et des sous-produits riches en protéines. La diminution de la production indigène de céréales fourragères a rendu nécessaire des importations croissantes d'aliments pour animaux pour une production animale en légère augmentation (cf. ch. 1.1.2). Des importations complémentaires de céréales fourragères, de l'ordre de 400 000 tonnes, et de sous-produits issus de la production d'huiles végétales, à hauteur de 420 000 tonnes (dont 280 000 tonnes de tourteaux de soja), ont été nécessaires en 2010. En plus des produits de la culture des champs à forte teneur en substances nutritives, plus de 150 000 tonnes de foin ont été importés en 2010.

Dans le domaine des aliments pour animaux, c'est le système des prix-seuils (droits de douane variables) qui est en usage. Le Conseil fédéral et le DFE fixent les prix de référence (prix-seuils et valeurs indicatives d'importation) pour chacun des produits.

Les droits de douane spécifiques selon le type de marchandise sont le résultat de la différence entre les prix à l'importation (franco frontière douanière) et les prix de référence. Aux termes de l'art. 20 LAgr, la compétence de fixer les droits de douane sur les produits agricoles, qui doivent en principe être adaptés tous les trois mois à l'évolution du prix des marchandises, incombe à l'OFAG. Afin d'améliorer la compétitivité de l'élevage, la protection douanière des aliments pour animaux a été abaissée de 10 francs par quintal depuis 2005, par le biais d'une réduction des prix de référence; depuis le 1^{er} juillet 2011, les droits de douane appliqués aux aliments composés ne doivent contenir plus aucun élément de protection industrielle.

La surface cultivée de céréales fourragères est en recul depuis des années, malgré la compensation partielle, au moyen de paiements directs plus élevés, de la baisse des prix du marché due à des réductions des prix de référence au bénéfice de la production animale. D'une part, le développement des zones habitées et des infrastructures a pour conséquence la diminution des terres assolées et, d'autre part, d'autres cultures sont privilégiées pour des raisons de rentabilité ou d'orientation de l'exploitation. Au cours des dernières années, les cultures fourragères (prairies artificielles, maïs d'ensilage et maïs vert) en particulier, mais aussi les oléagineux et les betteraves sucrières, ont enregistré des gains nets de surfaces¹²³.

Les besoins annuels en blé panifiable s'élèvent à près de 450 000 tonnes. Bien que la surface cultivée en blé panifiable ait diminué de près de 10 % au cours des dix dernières années pour approcher actuellement 86 300 hectares¹²⁴, un excédent est constaté, ceci compte tenu de l'augmentation du rendement, des conditions atmosphériques moyennes et des importations selon le contingent tarifaire. Par suite, la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC) est amenée, à titre de mesure d'allègement du marché, à déclasser à ses frais des céréales panifiables en vue de leur utilisation en tant qu'aliments pour animaux. Par conséquent, la surface actuellement cultivée en céréales panifiables est suffisante pour couvrir les besoins dans les années aux conditions météorologiques normales.

Selon les prix sur les marchés internationaux et la qualité des céréales panifiables produites en Suisse, le contingent tarifaire correspondant de 70 000 tonnes est sollicité à des degrés divers. La libération du contingent tarifaire a lieu en quatre tranches et les parts de contingents sont attribuées à la frontière selon la procédure du fur et à mesure. En raison de la volatilité accrue des prix, le taux du contingent et la contribution au fonds de garantie, de 23 francs par quintal au maximum, sont vérifiés tous les trimestres. La taxe douanière prélevée sur les céréales transformées destinées à l'alimentation humaine (farine), calculée sur la base de la valeur de rendement et d'un supplément douanier de 20 francs par quintal, est fonction de la matière première correspondante. Les importations hors contingent tarifaire sont frappées d'un taux de droits de douane de 76 francs par quintal. Par analogie à la réduction du prix-seuil appliquée aux céréales fourragères, le taux de contingent a été également diminué de 10 francs par quintal depuis 2005. Cette réduction de la protection douanière a été en partie compensée par des augmentations de la contribution supplémentaire pour terres ouvertes et cultures pérennes.

C'est le Parlement qui fixe en principe les droits de douane, mais dans certains cas, il a autorisé l'exécutif à le faire. Selon l'art. 10, al. 3, de la loi du 9 octobre 1986 sur

¹²³ Rapport agricole de l'OFAG 2011, annexe A3. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapport agricole 2011.

¹²⁴ Rapport agricole de l'OFAG 2011, annexe A3.

le tarif des douanes (LTaD)¹²⁵, si la situation sur les marchés exige de fréquentes adaptations, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence de fixer les taux douaniers au DFE. Les droits de douane sur le sucre et sur les céréales destinées à l'alimentation humaine sont fixés par le DFE selon le mode de calcul défini respectivement à l'art. 5 et à l'art. 6 de l'ordonnance du 26 octobre 2011 sur les importations agricoles (OIAgr)¹²⁶. L'OFAG contrôle chaque mois les droits de douane appliqués au sucre sur la base des dispositions et, si les conditions sont remplies, demande au DFE de procéder à une adaptation des taux. Dans le domaine des céréales destinées à l'alimentation humaine, le contrôle standardisé et, pour autant que les critères soient remplis, la présentation de la demande au DFE, ont lieu chaque trimestre. Afin de garantir une meilleure continuité et prévisibilité, les modalités de calcul ont été fixées dans l'OIAgr. Du fait de ces dispositions restrictives et de la transparence accordée, la marge de manœuvre pour la fixation de ces droits de douane soumis à de fréquentes adaptations suite à l'évolution des prix des matières premières et/ou des taux de change, reste très limitée.

Contributions à la culture des champs

Afin d'assurer un approvisionnement approprié en huiles végétales et protéines d'origine indigène, la Confédération verse une contribution à la culture de 1000 francs par hectare pour la production d'oléagineux et de légumineuses à graines. La protection douanière pour l'huile comestible n'a connu que des modifications minimales au cours des dernières années, sous forme d'une révision du calcul de la différence entre huiles comestibles brutes et raffinées. Bien que la réduction des prix-seuils dans le domaine de l'alimentation animale ait eu un effet sur le prix des tourteaux, le colza et le tournesol restent des cultures attractives sur le plan économique, notamment en raison de la persistance de prix élevés sur les marchés étrangers. Suite à la suppression du mandat de transformation pour les oléagineux, la FSPC a introduit un système de compensation des prix entre les espèces oléagineuses et les utilisations. Suite à la réduction de la protection douanière en faveur de l'élevage, les légumineuses à graines destinées à la production d'aliments pour animaux riches en protéines ont perdu de leur attrait économique. Les pois protéagineux, les féveroles et les lupins obtiennent certes une contribution à la culture, mais les surfaces n'atteignent en tout que 4000 hectares environ.

La multiplication des plants de pommes de terre et des semences de maïs et de plantes fourragères est également encouragée au moyen d'une contribution à la culture de 1000 francs par hectare. Ces mesures d'encouragement assurent une offre de plants et de semences de haute qualité et permettent de surcroît de conserver le savoir-faire en matière de multiplication végétale.

Suite à la réforme du marché du sucre, mise en œuvre entre 2006 et 2009 dans l'UE, et à la suppression des mesures de compensation des prix (solution du «double-zéro») convenue dans le protocole n° 2 pour le sucre contenu dans les produits transformés, le niveau de prix du sucre a baissé dans l'UE comme en Suisse. Une contribution à la culture de 1900 francs par hectare de betteraves sucrières est versée pour compenser en partie le recul des prix auquel on s'attendait à l'époque. Les taux des contributions à la culture applicables aux surfaces exploitées par tradition dans la zone limitrophe étrangère représentent 75 % de ceux qui sont appliqués en Suisse.

¹²⁵ RS 632.10

¹²⁶ RS 916.01

Les paiements directs versés dans l'UE pour les surfaces exploitées par tradition à l'étranger sont déduits des contributions à la culture.

Matières premières renouvelables utilisées à des fins techniques

La Confédération peut verser des contributions pour la production de plantes qui sont utilisées comme matières premières en dehors de la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, ainsi que pour la transformation de matières premières qui peuvent également servir de denrées alimentaires. Malgré les contributions à la culture dont elles bénéficient, la compétitivité des plantes à fibre indigènes est faible. C'est pourquoi le matériau récolté de moindre valeur ajoutée est utilisé entre autres comme combustible, litière ou matériau de couverture. En comparaison sur dix ans, la surface affectée à la culture du roseau de Chine pluriannuel a diminué de 11 % et couvre actuellement 230 hectares. Dans l'ensemble, le domaine de la transformation des matières premières renouvelables n'a pas connu les innovations escomptées. Des installations de production d'ester méthylique de colza, de carburants mélangés à base de composants minéraux et renouvelables, d'huile végétale sous forme de carburant, de lubrifiants et de matériaux techniques ont été temporairement reconnues comme installations pilotes et de démonstration. Les produits végétaux destinés à une utilisation technique ne bénéficiant que d'une faible protection douanière, contrairement à la plupart de ceux utilisés sous forme de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux, et les prix étant plus bas sur le marché de masse sans possibilités de différenciation, il serait nécessaire de fournir des aides d'un montant différent pour développer une production à partir de matières premières suisses. Une étude réalisée en 2007¹²⁷ a conclu qu'aussi bien les contributions à la culture que les contributions à la transformation pour les matières premières renouvelables étaient des instruments peu efficaces.

Reconversion variétale dans la viticulture

Le soutien aux mesures de reconversion variétale du vignoble suisse a été décidé, dans le cadre de la PA 2007. Quelque 500 à 1000 hectares de vignes plantées en Chasselas et Muller-Thurgau étaient considérés à l'époque comme excédentaires. La mesure visait à soutenir l'arrachage de vignes et leur remplacement, décidés par les viticulteurs, par des spécialités blanches ou des variétés de cépages rouges. L'art. 66 fixe la limitation du versement des contributions à fin 2011 au plus tard.

Au cours des années 2003 à 2009, 573,4 hectares ont bénéficié du soutien de la Confédération. L'aide versée se monte à quelque 13,7 millions de francs. Pour les années 2010 et 2011, les inscriptions atteignent 54,5 hectares. La mesure terminée, quelque 625 hectares de vigne auront été reconvertis.

Cultures novatrices fruitières ou maraîchères

Le soutien à des initiatives collectives émanant de producteurs qui se diversifient vers des cultures fruitières ou maraîchères pérennes ne bénéficiant pas d'une protection douanière a été introduit en 2004 (PA 2007). L'octroi d'une contribution couvrant jusqu'à 30 % de l'investissement dans le capital plantes a été limité par l'art. 58 à fin 2011. En l'espace de huit ans, quelque 340 hectares de cultures novatrices ont bénéficié de contributions, notamment les surfaces affectées à la culture des asperges, du raisin de table et des myrtilles, ainsi que 20 hectares de cultures de

¹²⁷ Mann S. et al. (2007): Evaluation des mesures choisies de la politique agricole dans le domaine végétal, Agroscope Reckenholz-Tänikon.

fruits à pépins reconverties en cultures de cerisiers ou pruniers de variétés précoces et tardives. Le soutien représente au total environ 5 millions de francs.

Transformation de fruits à cidre et d'autres fruits

La PA 2011 a supprimé notamment les subventions à l'exportation de concentrés de jus de fruits et de cerises transformées à fin 2009. Les contributions au stockage pour la réserve de compensation de concentré de jus de pommes et de poires ont été revues à la baisse: la quantité maximale soutenue a été réduite au 1^{er} janvier 2010. Les contributions au stockage de concentré de jus de fruits pour la compensation des variations annuelles de production peuvent continuer à être versées. On garantit ainsi l'approvisionnement des entreprises de conditionnement avec des matières premières suisses, y compris les années où la floraison du verger d'arbres haute-tige est faible (alternance), ce qui s'accompagne de mauvaises récoltes de fruits à cidre. L'aide pour le stockage supplémentaire améliore les ventes et soutient ainsi le prix des fruits à cidre durant les années où les récoltes sont abondantes. Il est possible de soutenir la transformation industrielle des fruits à pépins et à noyaux au moyen de contributions. La réduction de la différence de prix entre les fruits suisses et les fruits importés permet de maintenir les débouchés dans l'industrie de transformation. Par exemple, les cerises en conserve bénéficient de cette mesure.

Nouvelle réglementation proposée

Le but des modifications proposées est de créer des conditions-cadre optimales pour le développement d'une production végétale durable, diversifiée et axée sur le marché, et de filières de production rentables. Compte tenu des besoins indigènes actuels en céréales et du traitement différencié de la protection douanière pour les céréales panifiables et les céréales fourragères, il convient de remédier au recul de la production de céréales fourragères.

Contribution à des cultures particulières

Afin d'atteindre une sécurité d'approvisionnement adéquate, une aide financière supplémentaire doit pouvoir être octroyée, à titre de complément aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement selon l'art. 72 LAgr (cf. ch. 2.3.6), pour les cultures qui contribuent substantiellement, de manière directe ou indirecte, à l'alimentation de la population et dont la protection douanière est proportionnellement plus basse, notamment par rapport aux céréales et aux pommes de terre. Les assolements diversifiés qui intercalent des pauses entre les cultures pour lutter contre les maladies vont dans le sens d'une utilisation efficace des ressources et d'un paysage cultivé diversifié. La culture annuelle de divers produits des champs permet de conserver un savoir-faire et constitue, en situation de crise, la base qui permet d'orienter en temps utile la production et la transformation actuelles, axées sur la demande, vers une production et une transformation axées sur l'alimentation de la population. Le maintien de certaines cultures (p. ex. les oléagineux et les betteraves sucrières) permet aussi de maintenir en Suisse les échelons de transformation indispensables en aval.

La contribution aux cultures particulières ne vise pas à compenser les fluctuations des prix dues au marché. Les cultures bénéficiaires et le montant des contributions devront être néanmoins revus tous les quatre ans, pour autant que des changements importants dans l'organisation du marché n'exigent pas des adaptations à plus brefs délais. Pour déterminer les cultures concernées et le montant de la contribution, le Conseil fédéral considérera en particulier l'importance de la culture ou du groupe de

cultures dans l'approvisionnement de base de la population, son attrait économique relative et l'évolution du niveau d'auto-approvisionnement du ou des produits concernés.

Les art. 54 et 56 seront remplacés par un nouvel art. 54 conférant à la Confédération la compétence d'allouer des contributions à certaines cultures qui sont importantes pour l'approvisionnement de la population, mais qui ne sont pas pratiquées en quantité souhaitée du fait de leur rentabilité insuffisante. Le versement des contributions aux cultures particulières est soumis globalement aux mêmes conditions que celles formulées pour le versement des paiements directs selon l'art. 70a LAgr. Par analogie avec le règlement concernant l'attribution des contributions à la biodiversité, il sera possible de verser des contributions aux cultures particulières à d'autres personnes morales que celles constituées par les entreprises agricoles familiales du type SA ou Sàrl (cf. ch. 2.3.2). Par analogie avec les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, il sera possible de verser la contribution à des cultures particulières pour les surfaces exploitées par tradition dans la zone limitrophe étrangère, et ce désormais à raison de 100 % (cf. ch. 2.3.3). L'art. 55 LAgr peut être abrogé pour les raisons suivantes: selon l'art. 17 LAgr, la Confédération est tenue, pour la fixation des droits de douane à l'importation, de tenir compte de la situation en matière d'approvisionnement dans le pays et des débouchés existants pour les produits suisses similaires et, selon l'art. 9 LAgr, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions en matière de soutien des mesures d'entraide.

Les nouvelles contributions à la sécurité de l'approvisionnement doivent augmenter le niveau de soutien aux grandes cultures par rapport aux surfaces herbagères et rehausser par conséquent leur attrait économique, en particulier pour la culture des céréales fourragères (cf. ch. 2.3.6). Pour obtenir un renforcement effectif de la culture des céréales fourragères, les contributions spécifiques allouées pour les oléagineux, les plantes protéagineuses, les plants de pommes de terre, ainsi que pour les semences de maïs et de plantes fourragères, seront réduites en conséquence; le prix de référence et le prélèvement maximum à la frontière pour les céréales panifiables seront abaissés de 3 francs par décitonne le 1^{er} juillet 2014. La réduction de la contribution spécifique pour la culture de betteraves à sucre sera plus importante que l'augmentation du soutien aux cultures des champs, afin de tenir compte de son bon attrait économique relatif et de l'auto-approvisionnement net élevé du marché indigène. Comme le prix sur le marché de l'UE représente le prix de référence pour le calcul du prélèvement douanier, les variations des taux de change peuvent avoir un effet sur les résultats de l'économie sucrière. Les contributions fixes à des cultures particulières ne constituent cependant pas un instrument approprié pour contrer les effets des marchés volatils. La détermination du montant des contributions aux cultures particulières et la modification du prélèvement à la frontière concernant les céréales panifiables ont lieu à l'échelon de l'ordonnance. Les mesures ne nécessitent donc pas de modification de la loi.

Ce rééquilibrage, y compris la réduction du droit de douane, permet de maintenir les céréales panifiables comme culture de référence attractive au niveau économique. Il permet également de rapprocher légèrement l'organisation du marché du blé panifiable et celle des céréales fourragères, sans introduire de contribution spécifique pour les céréales fourragères. Le choix des variétés permet certes de décider si des céréales panifiables ou fourragères seront cultivées, mais ce sont la quantité récoltée et la qualité qui sont en fin de compte déterminantes pour l'utilisation effective. En vue d'une exécution cohérente et simple, et pour éviter des incertitudes sur les

utilisations prévues et les utilisations effectives des récoltes, il a été décidé de ne pas introduire de contribution à la culture pour les céréales fourragères, car la rentabilité de ces dernières peut être accrue grâce à une adaptation ciblée des autres instruments de soutien.

Il faut anticiper les défis à venir et donner plus de poids à la sécurité alimentaire en focalisant de manière plus systématique la production sur les marchés des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Il faut donc renoncer à l'octroi de contributions pour des matières premières renouvelables. Les possibilités de différenciation en matière de qualité et d'origine permettent de tabler de manière durable sur une plus forte valeur ajoutée dans le secteur agroalimentaire que sur les marchés de masse que sont l'énergie et les matériaux issus de matières premières renouvelables. Il s'est avéré que les contributions à la culture et à la transformation ne sont pas ciblées ni efficaces en tant qu'instruments de promotion de projets de recherche et de développement. L'art. 59 L'Agr sera donc biffé.

⇒ *Modification de l'art. 54 L'Agr*

⇒ *Abrogation des art. 55, 56 et 59 L'Agr*

Fixation des droits de douane

Les prix de référence définis par le Conseil fédéral sont déterminants pour la protection douanière sur les céréales panifiables et les aliments pour animaux; s'agissant de la protection douanière sur le sucre, c'est le prix sur le marché européen qui est déterminant. Les droits de douane variables sur le sucre et les céréales destinées à l'alimentation humaine sont contrôlés tous les mois (pour le sucre) ou tous les trimestres (pour les céréales panifiables) selon une procédure définie et transparente. Ils sont fréquemment adaptés en fonction de la situation du marché. Comme il existe peu de marge de manœuvre dans les dispositions de l'OIAgr pour le calcul des droits de douane et qu'il sera probablement nécessaire de les adapter plus d'une fois par an, le Conseil fédéral pourra continuer à déléguer cette compétence au DFE, et désormais également à l'OFAG, à partir du 1^{er} janvier 2014, grâce à une modification de l'art. 10, al. 3, LTaD.

⇒ *Modification de l'art. 10, al. 3, LTaD*

Cultures spéciales et économie vinicole

L'art. 66 (contributions de reconversion) étant obsolète, il sera abrogé. L'art. 58, al. 2, sera également biffé pour les mêmes raisons et le titre de l'article sera adapté en conséquence. Les autres mesures du soutien pour les fruits ne subissent pas de modifications.

⇒ *Modification de l'art. 58*

⇒ *Abrogation de l'art. 66 L'Agr*

Evaluation de la solution proposée

Les modifications proposées de la loi ont été soutenues dans les grandes lignes par une majorité lors de la consultation. La contribution aux cultures particulières permet de promouvoir de manière spécifique les cultures essentielles à la sécurité de l'approvisionnement sur la base de critères objectifs. Afin de renforcer la promotion de la production de céréales fourragères, l'encouragement général de la culture des champs doit être relevé tandis qu'est réduit en conséquence le niveau de soutien spécifique des autres cultures des champs. Il n'est donc pas nécessaire d'introduire

une contribution à la culture spécifique pour les céréales fourragères. En outre, il est possible de soutenir la production de céréales fourragères au moyen d'un instrumentaire plus simple et en limitant les dépenses occasionnées par les relevés de données structurelles et les contrôles d'exploitations. En dépit de quelques critiques, il convient de maintenir la suppression des soutiens aux matières premières renouvelables (art. 59) et à l'adaptation de durée limitée de la production de fruits et légumes (art. 58) et de vin (art. 66) aux exigences des marchés. L'orientation vers des marchés attractifs sera ainsi encore davantage axée sur l'esprit d'entreprise. Les opinions concernant les modifications de l'ordonnance proposées, notamment dans le domaine des grandes cultures, sont très divergentes. La nouvelle évaluation, qui prend en compte les prises de position en matière de production végétale, de production de viande et de protection de l'environnement, n'a donné lieu à aucune modification essentielle par rapport au rapport de consultation. Il conviendra de procéder à une nouvelle appréciation dans le cadre de l'aménagement du train d'ordonnances et de l'évaluation des prises de positions à ce sujet.

2.3 Paiements directs

2.3.1 Aperçu du concept

Les paiements directs constituent l'un des instruments essentiels de la politique agricole. Ils n'ont cessé de gagner en importance depuis le début des années 90. L'introduction des paiements directs généraux a permis de mieux découpler le soutien accordé aux agriculteurs de la production, d'améliorer les prestations d'intérêt public fournies aux termes de l'art. 104 de la Constitution fédérale et d'assurer l'acceptabilité sociale de la réforme.

Développement du système des paiements directs

Dans le cadre de la PA 2011, le Conseil fédéral a proposé une nouvelle réallocation aux paiements directs de fonds destinés au soutien du marché. Le Parlement n'a suivi qu'en partie les propositions du Conseil fédéral. Cela s'explique entre autres par le fait qu'un certain nombre de parlementaires n'étaient pas convaincus que le système actuel des paiements directs permettait vraiment d'utiliser les fonds de manière ciblée et efficiente. Par la suite, le Parlement a transmis une motion de la CER-E¹²⁸ chargeant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur le développement du système des paiements directs. Le 6 mai 2009, le Conseil fédéral a adopté le rapport établi à cette fin¹²⁹. Dans ce rapport, il parvient à la conclusion que divers facteurs tels que le changement des conditions-cadre, la nécessité d'améliorer le ciblage des paiements directs et les résultats de l'évaluation rendent nécessaire un développement du système actuel des paiements directs dans le cadre de la prochaine étape de la réforme. Il y fait une proposition concrète de projet pour un système développé des paiements directs qui permettra d'encourager avec plus d'efficacité et d'efficience la fourniture des prestations d'intérêt public par l'agriculture.

¹²⁸ 06.3635 Mo. CER-E, «Evolution future du système des paiements directs», 10 novembre 2006.

¹²⁹ Rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009, Développement du système des paiements directs, en réponse à la motion du 10 novembre 2006 déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (06.3635). Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports.

Mandat donné par le Parlement de concrétiser le concept

Le rapport a été étudié par la CER-E et la CER-N et par les pléniums respectifs. Le concept exposé dans le rapport du Conseil fédéral a été jugé cohérent et axé sur l'avenir. Il offre une base appropriée pour assurer la fourniture des prestations d'intérêt public dans les conditions-cadre futures et pour allouer les paiements directs d'une manière efficace et efficiente. Le Parlement a transmis la motion consécutive de la CER-E¹³⁰, qui chargeait le Conseil fédéral de concrétiser le projet et de lui présenter d'ici fin 2011 un message à l'appui. Les tâches multifonctionnelles de l'agriculture selon l'art. 104 Cst. et les objectifs définis dans le rapport doivent servir de base à cette fin (cf. ch. 1.1.2).

Evaluation du système actuel des paiements directs

Plusieurs évaluations¹³¹ créditent l'actuel système des paiements directs d'une bonne *efficacité*. Son introduction par étapes au cours des années 90 s'est traduite par des améliorations notables dans les domaines de l'écologie et du bien-être animal, sans entraver pour autant la réalisation des objectifs dans les domaines de la sécurité de l'approvisionnement et de la garantie du revenu (cf. ch. 1.1.2). Le maintien d'un paysage rural ouvert, le bien-être animal et la protection contre les dangers naturels¹³² sont aussi efficacement encouragés par le système actuel. L'impact du système actuel sur la biodiversité peut être considéré comme modérément positif. Certaines prestations telles la diversité du paysage et la biodiversité dans la région d'estivage ne sont pas encouragées de manière ciblée, car les instruments spécifiques font défaut. L'évolution observée depuis le passage au nouveau millénaire indique qu'il y a stagnation en matière de progrès écologiques et que les lacunes dans ce domaine ne pourront pas être comblées avec les instruments dont on dispose actuellement.

Pour ce qui est de l'*efficience*, il existe un potentiel d'amélioration à différents niveaux. Le versement des paiements directs généraux, par exemple, n'est pas toujours lié à des critères d'octroi appropriés, ce qui crée de fausses incitations et diminue l'efficience du transfert. Le problème essentiel est cependant que le rapport entre les différents instruments des paiements directs et les objectifs visés n'est souvent pas clair. Il en résulte des conflits d'objectifs indésirables entre les différents instruments, ce qui nuit à l'efficience des moyens investis. Le lien peu clair avec l'objectif rend difficile le pilotage de la répartition des moyens financiers entre les divers instruments au sein du processus politique du fait qu'on ne connaît pas vraiment les effets des mesures sur les objectifs. En outre, le ciblage peu précis des objectifs a pour conséquence qu'il n'est pas facile de sensibiliser la population à la thématique des paiements directs.

¹³⁰ 09.3973 Mo. CER-E, «Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept», 16 octobre 2009.

¹³¹ Mann S. et Mack G. (2004): Analyse de l'impact des paiements directs généraux, Cahier n° 64. Agroscope FAT, Tänikon; Flury C. (2005): Rapport Agroécologie et bien-être des animaux 1994–2005, Berne; Mack G. et Flury C. (2008): Effets des contributions d'estivage. Recherche Agronomique Suisse 15 (10), p. 500–505; Mann S. (2010): Analyse des points faibles de l'ordonnance sur la qualité écologique, Recherche Agronomique Suisse 1(1), 24–29.

¹³² Zischg A., Flury C., Costa R., Huber B. et Berger S. (2011): Effets de l'exploitation agricole sur les dangers naturels. Plateforme nationale pour la prévention des dangers naturels (PLANAT), Berne.

Ces importants points faibles rendent nécessaire un remaniement substantiel du système des paiements directs. Cela ne signifie toutefois pas qu'il faille reconcevoir tous les instruments. Certains instruments, déjà ciblés, comme les paiements directs écologiques et les contributions pour terrains en pente, devront être optimisés. Des adaptations plus en profondeur sont cependant nécessaires en ce qui concerne la contribution générale à la surface, ainsi que les contributions pour la garde d'unités de gros bétail-fourrage grossier (contributions UGBFG) et les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (contributions GACD).

Outre les critères d'efficacité et d'efficience des instruments des paiements directs, une mise en œuvre crédible et simplifiée revêt une importance majeure. La bonne organisation de la procédure d'exécution au niveau fédéral et cantonal et une proportion élevée de paiements directs non spécifiques expliquent les coûts de transaction actuels relativement faibles. Ces coûts de transaction bas doivent néanmoins être aussi évalués au regard des coûts parfois élevés induits par les objectifs non atteints.

Concept

L'expérience montre que le découplage du soutien et des prix et l'introduction des paiements directs ont conduit à des améliorations notables au plan des prestations d'intérêt public. Le seul découplage ne suffit pas à garantir que ces prestations sont effectivement fournies de manière efficiente et dans une mesure correspondant aux attentes sociétales. Sans un rapport clairement défini avec des prestations, les paiements directs ne permettent pas d'atteindre les objectifs de la politique agricole. L'OCDE affirme qu'il existe encore un potentiel d'optimisation sur le plan de l'efficacité et de l'efficience grâce à une meilleure orientation en fonction des objectifs («targeting») et à un réglage minutieux des instruments («tailoring») ¹³³. Afin de maximiser dans toute la mesure du possible l'effectivité et l'efficience des paiements directs, il faut établir un rapport clair entre les objectifs et les instruments utilisés. C'est pourquoi le système développé des paiements directs doit permettre d'encourager chaque prestation d'intérêt public énoncée à l'art. 104 Cst. au moyen d'un instrument spécifique des paiements directs. Les contributions suivantes sont prévues:

- contributions au paysage cultivé;
- contributions à la sécurité de l'approvisionnement;
- contributions à la biodiversité;
- contributions à la qualité du paysage;
- contributions au système de production;
- contributions à l'efficience des ressources;
- contributions de transition.

Le nom des instruments a été choisi de façon à évoquer leur objectif primaire. Toutefois, une mesure déterminée a également une incidence sur les autres objectifs, et la réalisation d'un objectif est influencée par différentes mesures.

Les instruments étant clairement axés sur les objectifs, les conflits d'objectifs peuvent être minimisés et l'efficience des moyens mis en œuvre augmentée. Une allocation plus transparente et plus objective des fonds aux divers instruments lors du

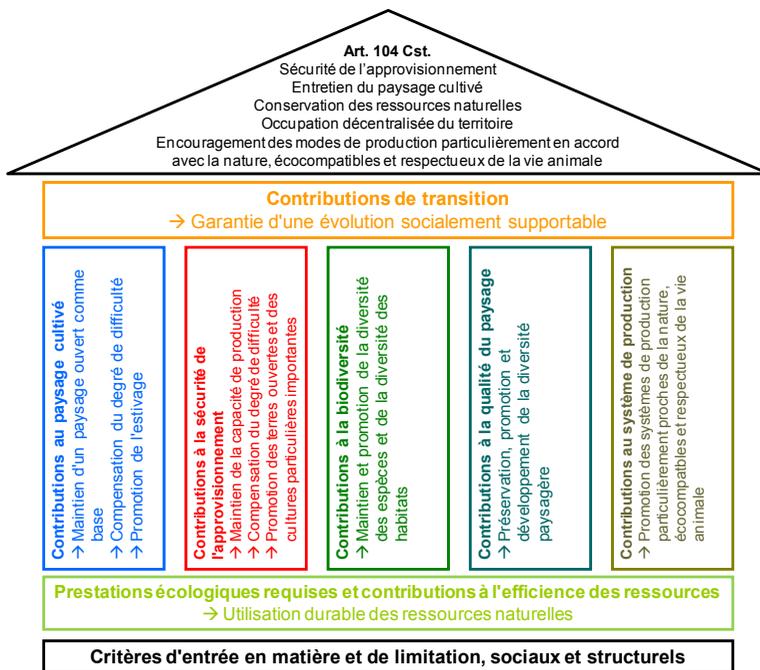
¹³³ OCDE (2008): Synthesis Report: Policy Design and Implementation, Paris.

processus politique est ainsi facilitée et la sensibilisation de la population à la thématique des paiements directs est améliorée.

La fourniture des prestations écologiques requises (PER) continue de conditionner l'octroi des paiements directs. Des critères structurels et sociaux d'entrée en matière et de limitation garantissent que les paiements directs sont octroyés à des exploitations paysannes qui cultivent le sol. La figure 12 donne un aperçu du système développé des paiements directs.

Figure 12

Concept du système développé des paiements directs



Les instruments actuels des paiements directs sont en partie repris dans le système développé des paiements directs. La contribution pour terrains en pente et la contribution d'estivage actuelles seront intégrées dans la contribution au paysage cultivé. Les contributions pour la compensation écologique ainsi que pour la qualité et la mise en réseau (OQE) feront partie intégrante des contributions à la biodiversité. Les contributions bio et extenso ainsi que les contributions SST et SRPA seront reconduites dans le cadre des contributions au système de production. Compte tenu du double objectif qu'elle poursuit, la contribution générale à la surface sera subdivisée en un paiement lié à la surface (contributions au paysage cultivé) et en un paiement lié à l'exploitation (contributions de transition). Une réduction des contributions de transition et la réallocation des fonds à d'autres types de contributions doivent permettre de combler les lacunes actuelles en rapport avec les objectifs. Le soutien de la production de lait et de viande provenant d'animaux consommant des

fourrages grossiers ne doit plus passer en priorité par des contributions liées aux animaux, mais davantage par des paiements à la surface subordonnés à une charge minimale de bétail. Comme aujourd'hui, l'occupation décentralisée du territoire ne sera pas encouragée au moyen d'un instrument spécifique de paiement direct, mais par des mesures ciblées dans le domaine des améliorations structurelles.

Les modifications proposées nécessitent une révision totale du titre 3 de la LAgr. Les anciens art. 70 à 77 LAgr sont abrogés. Le nouvel art. 70 définit le concept de base du système développé des paiements directs et définit quels types de contributions les paiements directs comprendront.

⇒ *Introduction de l'art 70 LAgr*

Outre la meilleure orientation des instruments sur les objectifs, l'impact des paiements directs dépend dans une large mesure des moyens financiers investis dans les différents domaines cibles (cf. ch. 4.5.3).

2.3.2 Critères d'entrée en matière et critères de limitation

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Conformément à l'art. 104, al. 2, Cst., la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. Il existe deux possibilités de définir ces exploitations. Soit on circonscrit le terme aux exploitations correspondant à l'idée que se fait la société d'une agriculture diversifiée et paysanne (p. ex. diversité des cultures et des animaux détenus, rapport personnel du chef d'exploitation avec les animaux) et on définit des objectifs spécifiques et des mesures pour conserver ce type d'exploitation. Soit on part d'une définition large du terme et on fixe des critères permettant de déterminer quelles exploitations ne doivent pas bénéficier des instruments de la politique agricole. L'interprétation actuelle de l'art. 104, al. 2, Cst. correspond à cette seconde variante. Pour le moment, il n'y a pas lieu de modifier quoi que ce soit à ce sujet. On peut partir du principe que les exploitations familiales paysannes cultivant le sol resteront le type d'exploitation prédominant et que de petites exploitations paysannes diversifiées cohabiteront avec des exploitations plus grandes, voire plus spécialisées. Le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole ainsi que les allocations familiales dans l'agriculture servent également à promouvoir une agriculture paysanne.

Les critères d'entrée en matière et de limitation ci-après sont appliqués aujourd'hui à l'octroi des paiements directs:

- exploitations paysannes cultivant le sol;
- charge minimale de travail, exprimée en unités de main-d'œuvre standard;
- part minimale de main-d'œuvre propre à l'exploitation;
- limite d'âge;
- formation agricole de base;
- limites de revenu et de fortune;
- limitation des paiements directs par unité de main-d'œuvre standard;
- échelonnement des contributions en fonction de la surface ou du nombre d'animaux.

Les critères sociaux et structurels d'entrée en matière et de limitation doivent être davantage axés sur les objectifs et simplifiés. D'une manière générale, seuls doivent être reconduits les critères d'entrée en matière et critères de limitation qui poursuivent un objectif clair. En appliquant ces critères, il faut faire la différence entre les paiements directs axés sur les prestations qui encouragent des prestations d'intérêt public et les contributions de transition, destinées à assurer une évolution socialement supportable.

Nouvelle réglementation proposée

Exploitations paysannes cultivant le sol

Les personnes morales et les exploitations gérées par la Confédération, les cantons et les communes restent exclues des paiements directs, à l'exception des entreprises agricoles familiales du type SA ou Sàrl. Cela correspond à la réglementation actuelle. Les contributions à la biodiversité et les nouvelles contributions à la qualité du paysage sont exemptées de l'exigence précitée, par analogie avec la réglementation actuelle.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 1, let. a, LAgr*

Charge minimale de travail, exprimée en unités de main-d'œuvre standard

L'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) permet de saisir le besoin en travail de toute l'exploitation à l'aide de facteurs standardisés. Pour éviter le versement de contributions d'un montant insignifiant et exclure les exploitations gérées à titre de loisirs, les paiements directs ne sont toujours versés qu'aux entreprises agricoles dont la charge de travail atteint un certain seuil. Cette limite doit être maintenue à 0,25 UMOS. Après une dernière adaptation le 1^{er} janvier 2004, les facteurs de détermination de la charge de travail seront adaptés au progrès technique au 1^{er} janvier 2014. A l'avenir, ces facteurs seront revus et adaptés à intervalles plus réguliers.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 1, let. e, LAgr*

Part minimale de main-d'œuvre propre à l'exploitation

Au moins 50 % des travaux de l'exploitation agricole doivent, comme auparavant, être effectués par de la main-d'œuvre propre à l'exploitation. Cette disposition sera ajoutée explicitement dans la loi.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 1, let. f, LAgr*

Limite d'âge

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les paiements directs et la contribution aux cultures particulières au sens de l'art. 54 LAgr ne seront pas octroyés au-delà de 65 ans.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 1, let. g, LAgr*

Formation agricole de base

Les nouveaux exploitants doivent aujourd'hui posséder une formation minimale en agriculture pour avoir droit aux paiements directs. Le certificat fédéral de capacité ou l'attestation fédérale de formation professionnelle comptent comme formation minimale. Les exceptions actuelles sont supprimées: les exploitations dans la région de montagne avec moins de 0,5 UMOS devront aussi satisfaire aux exigences de

formation; une formation est également nécessaire pour l'obtention de contributions à la biodiversité; une formation équivalente dans une autre profession, complétée par une formation continue en agriculture, n'est plus reconnue en tant que formation requise.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 1, let. h, LAgr*

Limites de revenu et de fortune

Les limites de revenu et de fortune ne s'appliqueront plus qu'aux contributions de transition. Dans le cas des contributions liées aux prestations, elles ne sont plus justifiables, étant donné que la part des paiements directs qui servait à garantir un revenu sera supprimée du fait de l'introduction de contributions de transition. Le plafonnement sera maintenu dans l'ordre de grandeur actuel.

⇒ *Introduction de l'art. 77, al. 4, let. c, LAgr*

Limitation par unité de main-d'œuvre standard

Le Conseil fédéral peut continuer à limiter la somme des paiements directs par unité de main-d'œuvre standard. Restent exemptées de la limitation les contributions dont une partie est financée par le canton (contributions à la qualité du paysage, mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité). La limitation ne doit pas concerner non plus les contributions de transition. Celles-ci ont pour but de permettre à l'exploitation de s'adapter à la nouvelle situation. Il n'est donc pas judicieux de les soumettre à cette limitation. La limite actuelle de 70 000 francs par unité de main-d'œuvre standard au maximum sera relevée en fonction des facteurs UMOS ajustés et du système d'octroi des contributions. En ce qui concerne les contributions de transition, le maintien de cette limite, avec l'application de la limite de revenu et de fortune, garantit l'acceptation sociale des paiements directs.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 3, let. c, LAgr*

Echelonnement des contributions en fonction de la surface ou du nombre d'animaux

Suite à l'introduction des contributions de transition, la part des paiements directs qui servait à garantir un revenu sera supprimée. Aussi, l'échelonnement des contributions selon la surface ou les animaux pourra être abandonné.

⇒ *Abrogation de l'actuel art. 70, al. 5, let. d, LAgr*

Exigences auxquelles doit satisfaire la région d'estivage

Dans la région d'estivage, les exigences d'exploitation en vigueur sont maintenues et restent la condition pour le versement de la contribution d'estivage, ainsi que des nouvelles contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage, également possibles dans la région d'estivage. Les conditions particulières sont désormais définies dans un article autonome.

⇒ *Introduction de l'art. 70b LAgr*

Aperçu des propositions de modification

Les adaptations demandées concernant les critères d'entrée en matière et les critères de limitation sont résumées dans le tableau suivant.

Critères d'entrée en matière et critères de limitation en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14-17
Exploitations paysannes cultivant le sol – Exceptions: contributions pour la compensation écologique et contributions selon OQE	– Exceptions: contributions pour la biodiversité et la qualité du paysage
Charge minimale de travail: 0,25 UMOS	Charge minimale de travail: 0,25 UMOS, adaptation des facteurs
Part minimale de main-d'œuvre propre à l'exploitation: 50 %	Fixation à l'échelon législatif, pas de modification matérielle
Limite d'âge: versement des paiements directs jusqu'à 65 ans	Pas de modification
Formation agricole de base – Attestation fédérale de formation professionnelle, certificat fédéral de capacité (et formation équivalente avec formation continue) – Exception pour les exploitations de moins de 0,5 UMOS dans la région de montagne, les contributions pour la compensation écologique et les contributions selon l'OQE	– Attestation fédérale de formation professionnelle, certificat fédéral de capacité (la formation équivalente avec formation continue est supprimée) – Les exceptions sont supprimées
Limite de revenu et de fortune	Limite de revenu et de fortune appliquée uniquement aux contributions de transition
Limitation par unité de main-d'œuvre standard	Augmentation due à l'ajustement des facteurs UMOS
Echelonnement des contributions en fonction de la surface ou du nombre d'animaux	Abrogé
Exigences spécifiques pour l'octroi des paiements directs en région d'estivage	Pas de modification

Evaluation de la solution proposée

La modification des critères d'entrée en matière et de limitation accroît la marge de manœuvre entrepreneuriale des exploitations paysannes et favorise l'évolution structurelle. Les critères proposés sont soutenus par une grande majorité des participants à la consultation et doivent donc être ancrés dans la loi, comme proposé dans le dossier de consultation. En raison de la forte demande issue de la consultation et afin d'améliorer leur niveau d'acceptation, la limitation des paiements directs par unité de main-d'œuvre standard sera maintenue. La requête relative à la suppression de la réglementation d'exception concernant les exigences de formation est également prise en compte. Cela améliore d'une part la qualité des prestations fournies et permet une simplification des exigences. En ce qui concerne la limite UMOS, il n'y aura pas d'augmentation pour la région de plaine. Cela correspond à une demande largement exprimée, car des doutes subsistent sur la possibilité d'augmenter ainsi la mobilité des surfaces. La suppression des limites de revenu et de fortune a été soute-

nue dans les mêmes proportions que leur maintien. Afin de ne pas pénaliser les exploitations performantes sur le plan économique, ces limites ne seront maintenues comme prévu que pour les contributions de transition.

2.3.3 Surfaces donnant droit aux contributions

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Aujourd'hui, les paiements directs concernent strictement la surface agricole utile (SAU), vu que c'est sur cette surface que sont fournies les prestations d'intérêt public, produits dérivés non marchands encouragés par les paiements directs. Aucun paiement direct n'est octroyé pour divers types de surfaces situées à l'intérieur de la SAU (p. ex. les cultures horticoles de plein champ, les serres avec fondations permanentes, les surfaces plantées d'arbustes ornementaux, les pépinières). L'utilisation et l'entretien des surfaces d'estivage donnent droit à une contribution fixée selon la charge usuelle en bétail consommant des fourrages grossiers et axée sur une utilisation durable du sol. Aucune contribution n'est versée en dehors de la SAU et des surfaces d'estivage. Rien ne doit en principe être changé en ce qui concerne les surfaces donnant droit aux contributions. Des mesures s'imposent uniquement pour ce qui est des contributions à la biodiversité et des nouvelles contributions à la qualité du paysage.

Les terrains à bâtir équipés ne font pas partie de la surface agricole utile (art. 16, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm)¹³⁴. Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 LAT). Même si ces surfaces peuvent être encore utilisées pour l'agriculture, l'usage auquel elles sont destinées n'est clairement pas agricole et leur durée d'exploitation est limitée. Une utilisation agricole durable n'est donc pas assurée dans ce cas. En d'autres termes, l'agriculture ne peut pas remplir sur ces surfaces le mandat formulé dans l'article énonçant le but de l'acte normatif (art. 1 LAgr). La réglementation actuelle prévoit des exceptions si l'exploitant prouve que l'affectation principale des surfaces en question est l'exploitation agricole (art. 16, al. 3, let. a, OTerm). Sur la base de relevés de données effectués dans les cantons de Berne et de Saint-Gall, on a constaté qu'il n'était pas rare que des paiements directs soient versés pour des surfaces situées dans des zones à bâtir non construites d'une certaine importance. Il y a trop d'exceptions à la réglementation en vigueur. L'efficacité de cette contribution – en soi efficiente – de protection quantitative des sols s'en trouve fortement réduite, d'où la nécessité d'une mise en œuvre plus conséquente.

On entend par surfaces cultivées à l'étranger par tradition les surfaces situées dans la zone limitrophe étrangère et utilisées sans interruption depuis 1984 par un exploitant habitant dans la zone frontalière suisse. Les surfaces cultivées à l'étranger par tradition contribuent à la sécurité de l'approvisionnement de la population suisse en denrées alimentaires. Aujourd'hui, 75 % des taux de la contribution générale à la surface, de la contribution complémentaire allouée pour les terres ouvertes et les cultures pérennes, de la contribution bio, de la contribution extenso et des contribu-

¹³⁴ RS 910.91

tions à la culture sont alloués à ces surfaces. Ces surfaces sont prises en compte dans le calcul de la limite d'octroi des contributions UGBFG et GACD. Lors de crises survenues dans le passé, ces surfaces ont été soit mises à contribution pour l'approvisionnement de la population suisse, soit les denrées alimentaires qu'elles ont produites ont été importées en Suisse.

Nouvelle réglementation proposée

Surfaces donnant droit à des contributions par instrument des paiements directs

Le Conseil fédéral fixe les surfaces donnant droit à des contributions pour chaque instrument des paiements directs, en se basant sur la surface actuelle donnant droit à des contributions. Les contributions à la biodiversité et celles à la qualité du paysage peuvent être allouées pour d'autres éléments clairement définis sur la surface de l'exploitation (p. ex. pour la zone riveraine). Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement restent limitées aux surfaces qui sont utilisées pour la production de denrées alimentaires (d'origine végétale ou animale, y compris les semences et les plants). Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ne sont pas versées pour la production de matières premières renouvelables, le tabac, les cultures de sapins de Noël et les surfaces de promotion de la biodiversité sans production agricole (cf. ch. 2.3.6). Les contributions à la biodiversité et les contributions à la qualité du paysage peuvent en revanche être versées pour les surfaces d'estivage.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 5, LAgr*

Exclusion du droit aux paiements directs pour les surfaces situées en zone à bâtir

Dans le cadre de la révision en cours de la LAT, des mesures plus efficaces doivent être prises en matière de protection des terres agricoles, telles le déclassement de zones à bâtir surdimensionnées, la densification des zones urbanisées, et des mesures contre la thésaurisation des terrains à bâtir (cf. ch. 1.2.9). La politique agricole doit créer des incitations de manière à soutenir ces efforts. Les exceptions actuelles à la disposition selon laquelle les terrains à bâtir viabilisés sont exclus des paiements directs ne seront plus accordées. Cette disposition d'exclusion sera en outre étendue aux terrains à bâtir non viabilisés. Les déclassements ou reclassements en zone agricole doivent ainsi être encouragés. Les surfaces classées en zone à bâtir seront exclues des paiements directs dès que la procédure de classement sera légalisée. Dès que la loi révisée entrera en vigueur, les paiements directs ne seront plus versés pour les terrains situés dans des zones à bâtir non construites. Des dérogations seront accordées lorsqu'une demande de réaffectation à la zone agricole est encore pendant au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 1, let. d, LAgr*

Paiements directs pour les surfaces situées en zone limitrophe étrangère et exploitées par tradition

L'exploitation de surfaces cultivées à l'étranger par tradition contribue au maintien de la capacité de production en Suisse. C'est pourquoi des contributions à la sécurité de l'approvisionnement, à savoir la contribution de base et la contribution d'encouragement aux grandes cultures, seront versées à l'avenir pour ces surfaces (cf. ch. 2.3.6). Ces contributions seront versées dans leur intégralité aux ayants droit. Pour les surfaces situées à l'étranger, il n'est pas possible de procéder à une répartition entre les différentes zones. C'est pourquoi aucune contribution selon la zone pour les conditions de production difficiles ne peut être octroyée à l'étranger. Com-

me les autres prestations d'intérêt public effectuées sur les surfaces exploitées par tradition à l'étranger (p. ex. biodiversité, qualité du paysage) ne sont pas fournies sur le territoire suisse, elles ne donnent droit à aucune contribution correspondante.

⇒ *Introduction de l'art. 72, al. 3, LAgr*

Aperçu des propositions de modification

Les adaptations demandées concernant les surfaces donnant droit à des contributions sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 15

Surfaces donnant droit à des contributions en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14–17
En règle générale, les paiements directs sont versés en fonction de la SAU.	La surface donnant droit à la contribution est fixée pour chaque instrument des paiements directs.
Les terrains à bâtir viabilisés sont exclus des paiements directs pour autant qu'ils ne soient pas concernés par la disposition d'exception.	Les zones à bâtir légalisées selon la loi sur l'aménagement du territoire sont exclues des paiements directs (pas de disposition d'exception possible).
Les surfaces exploitées par tradition dans la zone limitrophe étrangère donnent droit à la contribution générale à la surface, à la contribution complémentaire allouée pour les terres ouvertes et les cultures pérennes, ainsi qu'à la contribution bio et extenso (75 % des taux appliqués).	Les surfaces exploitées par tradition dans la zone limitrophe étrangère donnent droit aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement selon l'art. 72, al. 1, let. a et b (100 % des taux).

Evaluation de la solution proposée

Ces changements permettent d'instaurer des contributions dans les domaines cibles correspondants selon leur affectation principale. En raison du fort rejet qu'elle a suscité lors de la consultation, on renonce à l'introduction d'une catégorie «Surfaces d'entretien agricoles». Le Conseil fédéral concrétisera à l'échelon de l'ordonnance quels paiements directs seront versés pour quelles surfaces. Une application conséquente des exclusions du droit aux paiements directs dans le cas de surfaces classées en zone à bâtir doit servir d'incitation au déclassement de surfaces qui ne deviennent pas aptes à la construction dans le délai de 15 ans prévu dans la LAT. Il n'est pas possible de savoir avec certitude si cette mesure aura un effet contraire dans certaines régions et si cette exclusion accélérera l'urbanisation. Il convient également de préciser qu'à la différence des paiements directs, le prix du terrain varie fortement selon la région. Mais, comme l'aménagement du territoire requiert un examen de l'étendue des zones à bâtir, la mesure proposée peut entraîner soit le classement en zone à bâtir, soit le déclassement du terrain. Le réexamen de la délimitation des zones à bâtir constitue déjà en soi un objectif qu'il faut viser pour l'agriculture dans une perspective à long terme. Malgré des réactions très controversées lors de la consultation, la proposition sera inscrite dans la loi. Le Conseil fédéral estime que cette réglementation peut contribuer de manière importante à lutter contre le mitage du paysage.

2.3.4 Prestations écologiques requises

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La fourniture des PER est un préalable à l'octroi des paiements directs. Le principal objectif poursuivi par les PER est de garantir une utilisation durable des ressources naturelles.

Les exigences PER comprennent:

- la garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce;
- le bilan de fumure équilibré;
- une part équitable de surfaces de compensation écologique;
- l'assolement régulier;
- une protection appropriée du sol;
- la sélection et l'utilisation ciblée des produits phytosanitaires.

La fourniture des PER en tant que préalable au versement de paiements directs a conduit à des améliorations considérables dans le domaine de l'environnement. Elle a fait ses preuves en ce qui concerne le champ d'application et l'aménagement des contributions et doit être maintenue. Les lacunes en matière de réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement (cf. ch. 1.1.2) ne doivent pas être comblées au moyen de nouvelles prescriptions PER valables pour toutes les exploitations, mais grâce à un renforcement des incitations ciblées, telle l'introduction des contributions à l'efficacité des ressources. Avec les adaptations proposées de l'instrumentaire des paiements directs, les objectifs intermédiaires définis pour la période 2014–2017 pourront être atteints (cf. ch. 1.5).

Une mise en œuvre simple et conséquente des dispositions et la révision des mesures existantes (bilan de fumure équilibré, protection du sol) permettront de se rapprocher des objectifs. Les évaluations d'autres éléments des PER ont montré qu'il est possible d'apporter des simplifications, en particulier par des améliorations de l'exécution, et ce, essentiellement au moyen d'instruments informatiques. Ces instruments permettront également de pallier de manière ciblée les lacunes locales ou régionales en matière de réalisation des objectifs, par exemple dans le domaine de l'érosion du sol ou de la gestion des fertilisants. L'exploitation d'objets des inventaires nationaux dans le cadre de la LPN est étroitement liée à l'utilisation agricole. Toutefois, la diversité des dispositions et le manque partiel de coordination sont aujourd'hui une source d'insatisfaction pour les agriculteurs concernés et pour les organes d'exécution cantonaux. Une harmonisation dans le cadre des PER doit y remédier.

Nouvelle réglementation proposée

La preuve de la satisfaction aux PER reste une condition pour les paiements directs (art. 70a, al 1, let. b, LAgr). Les modifications apportées aux différents instruments en termes d'exigences sont expliquées ci-après, en référence aux modifications correspondantes de la loi.

Garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce

Le respect des dispositions de la législation sur la protection des animaux fait partie intégrante des PER, et ces dispositions continueront d'être mises en œuvre dans ce cadre.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 3, let. a, LAgr*

Bilan de fumure équilibré

Dans le rapport du Conseil fédéral sur le «Bilan de fumure équilibré en relation avec les contrats de prise en charge et les transports d'engrais de ferme»¹³⁵, il est proposé d'une part d'établir une base légale contraignante visant à l'utilisation uniforme d'HODUFLU¹³⁶ au plan national et, d'autre part, de réexaminer la méthode Suisse-Bilan. Conformément à ces recommandations, tous les flux d'engrais de ferme et d'engrais de recyclage doivent être enregistrés à partir de 2014 avec l'application Internet HODUFLU. En contrepartie, l'obligation contractuelle concernant les livraisons d'engrais de ferme est levée dès 2014. Pour ce faire, il est nécessaire de modifier la loi sur la protection des eaux et l'ordonnance sur la protection des eaux. La méthode Suisse-Bilan et ses effets feront l'objet d'un réexamen dans un but d'optimisation.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 3, let. b, LAgr*

⇒ *Introduction de l'art. 165 f, LAgr, modification de l'art. 14, al. 4, LEaux, et abrogation de l'art. 14, al. 5, LEaux*

Part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) et exploitation conforme aux prescriptions des objets figurant dans les inventaires d'importance nationale

Les surfaces de compensation écologique doivent représenter au moins 3,5 % de la surface agricole utile de l'exploitation vouée aux cultures spéciales et 7 % de la surface agricole utile exploitée sous d'autres formes. En 2010, dans les zones de montagne III et IV, environ 26 % de la SAU ont été exploités en tant que surface de compensation écologique et plus de 8 % de la SAU ont rempli les conditions relatives à la qualité biologique.

La réglementation actuelle doit être maintenue. Les surfaces de compensation écologique seront renommées «surfaces de promotion de la biodiversité (SPB)» afin de mettre plus clairement en évidence l'objectif poursuivi, soit la promotion de la biodiversité. L'exigence selon laquelle une part minimale par exploitation doit être affectée aux surfaces de promotion de la biodiversité est dans l'ensemble satisfaite dans ces zones. En raison des importants changements apportés au concept des contributions, il est prévu de maintenir, au cours des quatre premières années, cette exigence touchant les exploitations à titre individuel. Si, comme attendu, les impor-

¹³⁵ Rapport du Conseil fédéral du 24 juin 2009, Bilan de fumure équilibré en relation avec les contrats de prise en charge et les transports d'engrais de ferme, en réponse au postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats du 10 novembre 2006 (06.3637).

¹³⁶ HODUFLU est une application Internet permettant de simplifier la documentation et la gestion des flux d'engrais de ferme. L'application permet à tous les intéressés (agriculteurs, services cantonaux compétents, Confédération) d'accomplir leurs tâches en ligne avec efficacité.

tantes parts de surfaces de promotion de la biodiversité dans les zones de montagne III et IV sont préservées, cette exigence sera supprimée en 2018.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 3, let. c, LAgr*

⇒ *Modification de l'art. 68, al. 5, LEaux*

L'exploitation ciblée des objets figurant aux inventaires d'importance nationale (en particulier les bas-marais, les prairies et pâturages secs, les sites de reproduction des batraciens) sera inscrite dans les PER. L'exigence d'une exécution uniforme de la LPN et de la LAgr et d'une limitation des doubles emplois sera ainsi prise en compte.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 3, let. d, LAgr*

Assolement régulier

Les dispositions relatives à l'assolement pour les exploitations comptant plus de 3 hectares de terres ouvertes se sont avérées judicieuses et seront donc maintenues sans changement.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 3, let. e, LAgr*

Protection appropriée du sol

La réglementation actuelle a en partie fait ses preuves sur des surfaces et cultures non menacées d'érosion. L'introduction de mesures plus ciblées permettra d'obtenir des améliorations sur les sites ou cultures menacés par l'érosion, tandis que les charges imposées aux surfaces et cultures sans problèmes seront simplifiées.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 3, let. f, LAgr*

Sélection ciblée et utilisation des produits phytosanitaires

Les dispositions prises en matière de choix ciblé et d'utilisation des produits phytosanitaires ont fait leurs preuves et seront maintenues.

⇒ *Introduction de l'art. 70a, al. 3, let. g, LAgr*

Aperçu des propositions de modification

Les adaptations demandées concernant les PER sont résumées dans le tableau suivant.

Les éléments des prestations écologiques requises en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14–17
Garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce	Pas de modification
Bilan de fumure équilibré	Examen de la méthode Suisse-Bilan; introduction de HODUFLU et suppression de l'obligation de conclure un contrat de livraison d'engrais de ferme
Part équitable de surfaces de compensation écologique	Part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité; suppression de l'exigence pour les exploitations des zones de montagne III et IV en 2018 Exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale selon la LPN
Assolement régulier	Pas de modification
Protection appropriée du sol	Mesures ciblées sur des surfaces spécifiques et réduction des charges pour les surfaces sans problèmes
Sélection ciblée et utilisation des produits phytosanitaires	Pas de modification

Evaluation de la solution proposée

L'amélioration et la simplification ciblée de l'exécution des exigences liées aux PER, ainsi que l'intégration de l'exploitation, étroitement liée à l'utilisation agricole, d'objets des inventaires nationaux dans le cadre de la LPN, permettront de mieux atteindre les objectifs environnementaux. Il n'est pas jugé utile d'ajouter d'autres objets des inventaires locaux et régionaux dans les PER, car l'exécution est différente selon le canton et la qualité de ces surfaces est très hétérogène. L'exigence selon laquelle une part minimale par exploitation doit être affectée aux SPB dans les zones de montagne III et IV peut être supprimée à terme, parce qu'une proportion élevée des surfaces remplit déjà les conditions de qualité biologique dans ces zones et que les contributions pour la qualité et la mise en réseau ont nettement augmenté (cf. ch. 2.3.7). En raison des modifications importantes apportées au concept, cette exigence ne sera supprimée qu'en 2018. L'amélioration de la protection du sol est approuvée par bon nombre d'acteurs et préserve à long terme la ressource qu'est le sol. L'introduction d'HODUFLU est majoritairement soutenue. La suppression concomitante du régime des contrats entraîne davantage de flexibilité pour les exploitations. Il n'y a pas de coûts supplémentaires et les cantons sont déchargés du point de vue administratif.

2.3.5 Contributions au paysage cultivé

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Un paiement lié à la surface, telle l'actuelle contribution générale à la surface, est en soi un instrument ciblé pour assurer le maintien d'un paysage rural ouvert. Plusieurs études¹³⁷ montrent cependant qu'en zone de plaine le maintien d'un paysage rural ouvert serait également assuré sans l'octroi de la contribution générale à la surface; dans la région de montagne et des collines, une contribution moins élevée suffirait à l'assurer sur les surfaces planes. D'un autre côté, la contribution générale à la surface est très importante du point de vue de la politique des revenus. En effet, sans cette contribution, le revenu sectoriel de l'agriculture diminuerait à court terme de près de 40 %. Pourtant, un paiement lié à des facteurs de production tels que la surface n'est pas approprié pour assurer un revenu adéquat. En premier lieu, une partie des fonds alloués revient aux propriétaires fonciers par le biais des dédommagements pour l'utilisation du sol (fermages, prix des terres) et peut ainsi contribuer à une constitution de rentes contraire aux objectifs. En second lieu, des paiements à la surface trop élevés ont des répercussions négatives sur la mobilité des terres: l'évolution structurelle est entravée et les potentiels de réduction des coûts ne sont pas exploités. Ces deux répercussions réduisent l'effet positif sur le revenu et par conséquent l'efficacité de transfert de la contribution générale à la surface. Afin de parvenir à une efficacité optimale des fonds engagés, il faut faire clairement la distinction entre les paiements visant à la fourniture de prestations d'intérêt public, tel le maintien d'un paysage rural ouvert, et ceux qui ne servent qu'à garantir le revenu (cf. ch. 2.3.11).

Ainsi qu'expliqué au ch. 1.1.2, l'objectif visé de maintien d'un paysage cultivé ouvert grâce à l'exploitation de toute la surface agricole n'est pas atteint partout. Sont en particulier concernées les zones de montagnes élevées, la région d'estivage et les terres à rendement marginal.

La conception actuelle de la contribution pour terrains en pente ne tient pas assez compte de la transition entre fauche mécanique et fauche manuelle. Le résultat est qu'en particulier les surfaces très pentues ne sont plus fauchées, mais seulement pâturées, avec le risque d'envahissement par la forêt que cela implique.

Nouvelle réglementation proposée

Les contributions au paysage cultivé encouragent le maintien d'un paysage rural ouvert. Elles doivent assurer une exploitation de la plus grande part possible des surfaces utilisées à des fins agricoles ou alpêtres et prévenir ainsi l'envahissement des terres cultivables par la forêt, notamment dans les régions et zones qui connaissent des conditions climatiques ou topographiques difficiles. Un paysage cultivé ouvert est la condition essentielle à la fourniture des autres prestations d'intérêt public. Les contributions au paysage cultivé visent à stopper l'avancée de la forêt dans les zones à rendement marginal, et non à stopper la perte des sols agricoles due à l'urbanisation. Pour atteindre cet objectif, les incitations financières doivent être

¹³⁷ Mann S. et Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen Cahier de la FAT n° 64. Agroscope FAT, Tänikon; Flury C., Gotsch N. et Rieder P. (2004): Strukturwandel für eine zukunftsfähige Berglandwirtschaft. Agrarforschung 11(5), 560–565.

différenciées. Cependant, la PA 14–17 prévoit plusieurs instruments pour contrebalancer la perte de sols agricoles due à l’extension de l’habitat. (cf. ch. 2.3.3 et 2.5).

Les contributions au paysage cultivé comportent quatre volets:

- contribution selon la zone au maintien d’un paysage ouvert;
- contribution pour terrains en pente;
- contribution d’alpage;
- contribution d’estivage.

Contribution selon la zone au maintien d’un paysage ouvert

La contribution échelonnée selon la zone compense les inconvénients liés à l’exploitation. Font partie de ces inconvénients, outre les conditions climatiques pénibles, la brièveté du cycle végétatif, notamment, et d’autres critères dont il est tenu compte dans la délimitation des zones, telles la desserte et la configuration du terrain.

La contribution échelonnée selon la zone est versée par hectare. Le montant de la contribution dépend notablement du contexte des prix et des coûts. Au niveau actuel des prix, le maintien d’un paysage rural ouvert dans le cas des terrains plats de la zone de plaine est assuré; aussi, aucune contribution ne sera versée dans la zone de plaine dans le cadre de la PA 14–17. Une contribution à la zone de plaine ne serait justifiée qu’en cas de baisse des prix, suite par exemple à l’ouverture des marchés. Dans la région de montagne et des collines, une contribution est accordée par hectare, échelonnée en fonction de la zone. Le montant de la contribution dépend des inconvénients liés à l’exploitation dans ces zones, en particulier des rendements moins élevés qu’en zone de plaine.

Contribution pour terrains en pente

Les contributions actuelles pour terrains en pente sont maintenues pour les terrains d’une déclivité de 18 à 35 % et pour ceux d’une déclivité supérieure à 35 %. Une catégorie supplémentaire sera introduite pour les pentes d’une déclivité supérieure à 50 %: celles-ci ne pouvant pratiquement être exploitées que manuellement, une contribution nettement plus élevée doit être versée en raison de la plus grande pénibilité du travail. Le mandat de la motion von Sieenthal¹³⁸, qui demande de prendre en compte les conditions difficiles dans les terrains très en pente, est ainsi mis en œuvre. Comme auparavant, il ne sera pas versé de contribution pour terrains en pente dans le cas des pâturages permanents.

Par contre, la contribution pour terrains en pente sera désormais également accordée en zone de plaine. En effet, les difficultés d’exploitation sont comparables à celles rencontrées en région de montagne et des collines et justifient par conséquent le versement d’un montant équivalent.

Le concept de la contribution actuelle pour terrains en pente spécifique aux surfaces viticoles en pente ou en terrasses sera maintenu sans modification. La contribution pour les surfaces viticoles en pente contribue non seulement au maintien d’un paysage rural ouvert, mais aussi à sa qualité. Pour des raisons pratiques, cette contribution sera maintenue sous sa forme actuelle dans le cadre des contributions au paysage cultivé.

¹³⁸ 09.3461 Mo. von Sieenthal, «Contributions pour terrains en pente», 30 avril 2009.

Contribution d'alpage

L'exploitation dans la région d'estivage est encouragée aujourd'hui non seulement par la contribution d'estivage, mais aussi indirectement par les contributions UGBFG et GACD. Les exploitations à l'année perçoivent donc également les contributions UGBFG et GACD pour la durée d'estivage de leurs animaux. Cela les incite à estiver leurs animaux (supplément d'estivage). La réallocation des contributions UGBFG et GACD à des paiements selon la surface et une charge minimale de bétail annuleraient cet effet (cf. ch. 2.3.6). La contribution d'alpage est un instrument ciblé qui permet de maintenir, pour les exploitations à l'année, l'effet d'incitation à estiver leurs animaux. Ce nouvel instrument peut contrer l'éventuel recul de la charge en bétail dans la région d'estivage pronostiqué par certaines études¹³⁹. Avec la contribution d'alpage, le supplément d'estivage des contributions UGBFG et GACD actuelles continuera donc à être versé directement à l'exploitation à l'année. La contribution d'alpage est versée par pâquier normal (PN) estivé. Un PN correspond à l'estivage d'une unité de gros bétail pendant 100 jours.

Contribution d'estivage

Les études montrent que la contribution actuelle à l'estivage contribue substantiellement à favoriser l'exploitation et l'entretien de la région d'estivage. La contribution d'estivage est versée par UGBFG et compte tenu de la charge usuelle en bétail. La charge en bétail autorisée est fixée selon les principes de l'exploitation durable. La contribution d'estivage sera maintenue sans changement fondamental et fera désormais partie intégrante des contributions au paysage cultivé.

Si des moutons sont estivés dans un système de pâturage tournant, une contribution d'un montant équivalent à celui versé pour le système de la surveillance permanente doit désormais être versée, à condition que l'exploitation mette en œuvre des mesures visant à la protection des troupeaux conformes à la loi du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP)¹⁴⁰.

⇒ *Introduction de l'art. 71 LAgr*

⇒ *Introduction de l'art. 12, al. 5, LChP*

¹³⁹ Lauber S., Calabrese C., von Felten S., Fischer M. et Schulz T., (2011): Evaluation der Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV) und alternativer Steuerungsinstrumente für das Sömmerungsgebiet: Befragungsgestützte ex post- und ex ante-Analysen der Sömmerungsnachfrage. Agroscope Reckenholz-Tänikon et Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (FNP), Birmensdorf/Ettenhausen.

¹⁴⁰ RS 922.0

Contributions au maintien d'un paysage cultivé ouvert en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14-17
Part de la contribution générale à la surface	Contribution au maintien d'un paysage ouvert, selon la zone
Contribution pour terrains en pente (18 à 35 %, >35 %) dans les zones de la région de montagne et des collines	Contribution pour terrains en pente (18 à 35 %, 35 à 50 %, >50 %) étendue à toutes les zones
Contribution pour surfaces viticoles en pente	Pas de modification
Supplément d'estivage sous la forme de contributions UGBFG et GACD pour les exploitations à l'année	Contribution d'alpage pour les exploitations à l'année
Contribution d'estivage par UGBFG pour les animaux traits et en fonction de la charge usuelle en bétail pour les animaux non-traités, différenciée selon le système de pacage ou la surveillance par le berger	Différenciation comme aujourd'hui, mais même montant pour les moutons estivés sur des pâturages tournants avec protection du troupeau que pour les troupeaux surveillés en permanence par un berger

Evaluation de la solution proposée

Ces changements permettent de différencier plus clairement qu'aujourd'hui les objectifs de maintien d'un paysage ouvert et de garantie du revenu agricole. Il est ainsi possible d'investir les fonds disponibles là où ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs. Les effets favorisant la constitution de rentes sont considérablement atténués, les fermages tendent à baisser et la mobilité des terres est améliorée. Le fait que les contributions au paysage cultivé soient versées d'une manière plus différenciée en fonction de la difficulté d'exploitation contribuera à réduire l'enforestement.

Les contributions au paysage cultivé sont soutenues dans une grande partie des prises de position et seront donc inscrites dans la LAgr, comme proposé. La contribution selon la zone au maintien d'un paysage ouvert y sera également inscrite comme prévu, malgré certaines critiques. Elle permet de compenser de manière ciblée la difficulté d'exploitation, qui est un facteur pris en compte dans la délimitation des zones, et d'encourager l'occupation décentralisée du territoire. Les demandes portant sur une contribution d'alpage pour les exploitations à l'année ont été prises en compte, de sorte que des mesures incitant les exploitations à l'année à estiver leurs animaux restent maintenues en sus des contributions d'estivage pour les exploitations d'estivage. Pour un bon entretien et une bonne exploitation des surfaces d'estivage, les exploitations d'estivage doivent obtenir suffisamment d'animaux des exploitations à l'année. L'introduction d'une contribution d'alpage permet d'assurer la charge en bétail des exploitations d'estivage. On tient ainsi compte d'une préoccupation centrale des représentants de la région de montagne. L'effet des contributions UGBFG et GACD actuelles sur l'estivage est maintenu, voire renforcé grâce à une incitation plus directe.

Les adaptations apportées à la contribution d'estivage permettent d'établir les conditions d'une protection efficace des troupeaux pour les moutons estivés dans les pâturages tournants, conformément à la législation sur la chasse.

2.3.6 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'art. 104 (agriculture) et l'art. 102 (approvisionnement du pays) Cst. ont tous deux pour objectif de garantir la sécurité de l'approvisionnement, mais avec des échéances différentes. Par le biais de mesures de politique structurelle (p. ex. mesures dans le domaine de la production et des ventes ou paiements directs), la politique agricole fixe les conditions-cadre pour assurer l'approvisionnement de la population à moyen et long terme, tandis que l'approvisionnement du pays a pour objectif de surmonter les situations de pénurie ou d'urgence à court terme.

Actuellement, les objectifs de la sécurité de l'approvisionnement en rapport avec les paiements directs sont principalement soutenus par l'intermédiaire des contributions UGBFG et GACD, ainsi que de la contribution pour terres ouvertes. Dans leur conception actuelle, les contributions UGBFG et GACD constituent une incitation à la production et à l'intensification. Du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, cette incitation est dans une certaine mesure nécessaire pour assurer une exploitation aussi optimale que possible du potentiel de production. Des analyses de bilans fourragers ont cependant montré que l'accroissement de la production de lait et de viande a été obtenu non pas grâce à une meilleure utilisation des surfaces herbagères, mais grâce à un apport accru d'aliments concentrés (cf. ch. 1.1.2). C'est en particulier sur les sols moins productifs que les contributions UGBFG et GACD incitent à produire au-delà du potentiel naturel de production. En région de montagne surtout, les paiements élevés pour les animaux constituent une incitation à garder le maximum d'animaux autorisé par la limite d'octroi des contributions et à les nourrir avec des aliments concentrés relativement bon marché ou avec du fourrage grossier récolté dans les zones de basse altitude. L'incitation à l'intensification entraîne aussi des atteintes à l'environnement, par exemple du fait que les apports de fourrage – et donc d'éléments nutritifs – génèrent une plus grande quantité d'engrais de ferme, qui exercent à leur tour une influence négative sur la biodiversité des prairies et des pâturages. Par ailleurs, les émissions d'ammoniac dues à l'élevage intensif d'animaux de rente entraînent une eutrophisation des écosystèmes sensibles tels que les prairies et pâturages secs ou les hauts-marais. Des études montrent que le potentiel de production de fourrages grossiers sur place n'est pas exploité à fond en raison d'un recours important aux aliments concentrés et surtout, que les surfaces éloignées des fermes et difficiles d'accès sont menacées d'embroussaillage¹⁴¹. Les contributions UGBFG et GACD présentent de plus une efficacité de transfert sous-optimale. Il s'ensuit une rétroaction négative avec les marchés: les modélisations mathématiques montrent que sans les contributions pour animaux, le prix du lait et celui de la viande de bœuf seraient de près de 2 à 5 % plus élevés que dans le scénario de référence avec octroi des contributions UGBFG et GACD (cf. ch. 5.3.1).

¹⁴¹ Lauber S. (2006): Agrarstrukturwandel im Berggebiet. Ein agentenbasiertes, räumlich explizites Agrarstruktur- und Landnutzungsmodell für zwei Regionen Mittelbündens. Dissertation ETH Zürich. ART-Schriftenreihe 2. Agroscope Reckenholz-Tänikon.

Par ailleurs, ces paiements ont pour effet que les exploitations intensifient leur production animale quand bien même les coûts de production occasionnés par cette intensification sont supérieurs aux recettes¹⁴². Enfin, le couplage direct des contributions UGBFG et GACD avec le nombre d'animaux gardés est incompatible avec les critères de la Boîte verte de l'OMC (cf. ch. 7.3).

Nouvelle réglementation proposée

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement visent à maintenir la capacité de production. Cela est important si l'on veut assurer l'approvisionnement de la population en cas de difficultés d'approvisionnement à moyen et à long terme. Le maintien de la capacité de production (sol, savoir-faire, capital) doit être assuré par une production du même ordre de grandeur qu'aujourd'hui et utilisant les ressources naturelles de manière optimale. A cet égard, il s'agit de prendre en considération qu'actuellement l'intensité de la production dépasse dans certains cas les capacités des écosystèmes, mais que d'un autre côté la consommation de ressources naturelles et la charge polluante par unité produite diminueront à l'avenir en raison de nouvelles améliorations de l'efficacité des ressources. Comme le prévoit la Cst., la production doit être principalement axée sur les besoins du marché et doit être orientée le moins possible. C'est pourquoi il convient de ne pas définir le volume et la composition de la production agricole en fonction des besoins en cas de difficultés d'approvisionnement, mais bien plutôt de maintenir la capacité de production de manière à pouvoir réagir rapidement et avec un investissement supportable en cas de crise, afin de pouvoir fournir les denrées permettant de satisfaire aux exigences nutritionnelles minimales. Donc, étant donné qu'en temps ordinaire c'est la demande du marché qui doit déterminer ce qui est produit et en quelles quantités, l'effet d'orientation de la production exercé par les paiements directs doit être maintenu à un niveau aussi faible que possible.

Les seules contributions au paysage cultivé ne permettent pas de garantir le maintien de la capacité de production. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement doivent par conséquent encourager une production agricole qui aille au-delà d'une exploitation minimale ayant pour but de maintenir un paysage rural ouvert, ce qui implique que des exigences minimales soient fixées aussi bien pour la culture des champs que pour les surfaces herbagères. Par ailleurs, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement doivent compenser les difficultés de production et les désavantages comparatifs des coûts liés aux grandes cultures. L'exploitation des surfaces herbagères doit être encouragée tout autant que celle des terres assolées, vu que plus de 60 % de la SAU de la Suisse ne peuvent pas servir à la culture des champs, mais sont uniquement utilisés sous forme de surfaces herbagères. Ces productions fourragères sont transformées en denrées pour l'alimentation humaine par l'intermédiaire des animaux de rente consommant des fourrages grossiers.

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont constituées de trois éléments:

- contribution de base;
- contribution selon la zone pour les conditions de production difficiles;
- contribution d'encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes.

¹⁴² Barth L., Lanz S. et Hofer C. (2011): Promotion de la production de lait et de viande basée sur les herbages dans le cadre de la Politique agricole 2014–2017, Recherche Agromique Suisse 2(1), 20–25.

Contribution de base

La contribution UGBFG et la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes doivent être réallouées sous la forme d'une contribution de base incluse dans la contribution à la sécurité de l'approvisionnement. La contribution de base est identique dans toutes les zones et aucune différence n'est faite entre cultures herbagères et grandes cultures. Les produits de la culture des terres ouvertes et ceux des cultures pérennes des champs doivent être récoltés pour donner droit au versement des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Dans le cas des surfaces herbagères, le versement des contributions est subordonné à une charge minimale de bétail consommant des fourrages grossiers. Les surfaces de terres ouvertes destinées à la production animale (p. ex. maïs et betteraves fourragères) ne doivent pas satisfaire à un critère de charge minimale de bétail, car – comme c'est le cas des prairies artificielles, en particulier – elles contribuent à un assolement équilibré. Les surfaces de promotion de la biodiversité ne seront pas non plus soumises à une charge minimale en bétail, afin d'éviter une intensification indésirable de ces surfaces. En contrepartie, vu que les surfaces herbagères extensives et peu intensives ont une productivité moindre, la contribution de base pour ces surfaces sera aussi plus basse. La charge minimale de bétail varie selon les zones. Elle doit être fixée à environ 60 % de la limite d'octroi actuelle.

Contribution selon la zone pour les conditions de production difficiles

La contribution de base permet d'optimiser l'intensité de la production dans la région de plaine et donc de maintenir la capacité de production. Cependant, comme moins de la moitié de la SAU se situe dans la région de plaine, une contribution importante à la sécurité de l'approvisionnement doit également être fournie par la région de montagne et des collines. Dans ces régions, la majeure partie de la SAU n'est utilisable qu'en tant que surface herbagère, ce qui réduit considérablement les options des exploitations agricoles. Il conviendra donc de continuer de tenir compte de façon appropriée des difficultés d'exploitation en altitude. La contribution GACD actuelle sera par conséquent réallouée selon un système de contributions en fonction de la zone. Le montant de la contribution tiendra compte des difficultés d'exploitation ou, en d'autres termes, de la plus faible capacité de rendement par rapport à l'exploitation en zone de plaine, dans des conditions adaptées au site.

Contribution d'encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes

La production de calories est plus élevée sur les surfaces de grandes cultures que sur les surfaces herbagères. Du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, il est par conséquent primordial que les grandes cultures aussi bien que les cultures pérennes soient approximativement maintenues à leur niveau actuel. Compte tenu du recul des surfaces affectées aux grandes cultures observé ces dernières années, il convient de revaloriser l'attrait comparatif de la culture des champs et notamment de la production de céréales fourragères. Aussi, une contribution ciblée destinée à l'encouragement de la culture des champs et des cultures pérennes sera-t-elle introduite en complément de l'actuelle contribution de base. L'amélioration de l'attrait relatif de la culture des champs et des cultures pérennes sera particulièrement sensible dans le domaine de la production de céréales fourragères, car, parallèlement à l'augmentation du soutien relatif à la culture des champs, la protection douanière pour le blé panifiable doit être réduite de 3 francs par décitonne et les contributions à des cultures particulières doivent également diminuer (cf. ch. 2.2.6).

En complément des contributions au paysage cultivé et des contributions à la sécurité de l’approvisionnement, l’allocation de contributions ciblées permettra d’encourager des cultures importantes pour la sécurité de l’approvisionnement. La contribution à des cultures particulières au sens de l’art. 54 LAgr est expliquée au ch. 2.2.6.

⇒ *Introduction de l’art. 72 LAgr*

Vue d’ensemble des modifications proposées

Tableau 18

Contributions à la sécurité de l’approvisionnement de la population en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14–17
Contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes	
Contribution UGBFG	Contribution de base
Contribution GACD	Contribution selon la zone pour les conditions de production difficiles
Pas de contribution spécifique	Contribution d’encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes

Evaluation de la solution proposée

L’introduction de contributions à la sécurité de l’approvisionnement a été approuvée par la grande majorité des participants à la consultation. La solution proposée est un compromis entre la revendication des milieux écologistes et de la gauche, qui rejettent un renforcement du lien avec la garde d’animaux, et les revendications des milieux paysans, qui souhaitent au contraire une meilleure prise en compte de ladite garde. Sur le plan *instrumentaire*, on introduit en premier lieu une contribution aux animaux pour les exploitations à l’année qui font estiver les animaux (cf. ch. 2.3.5). En second lieu, les contributions à la sécurité de l’approvisionnement pour les surfaces herbagères sont différenciées en fonction de l’intensité d’utilisation. Les contributions versées sont plus élevées pour les herbages permanents exploités de manière intensive que pour les surfaces de promotion de la biodiversité. Ces adaptations instrumentaires et une légère hausse des moyens *financiers* alloués aux contributions à la sécurité de l’approvisionnement permettent d’augmenter la contribution de base d’environ 50 francs par hectare et la contribution d’encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes d’environ 100 francs par hectare par rapport au projet mis en consultation (cf. ch. 4.5.3). On prend ainsi en compte trois préoccupations essentielles des milieux paysans, tout en conservant les avantages du changement de système.

En exemptant les prairies artificielles et les surfaces de promotion de la biodiversité de l’exigence de la charge minimale en bétail et en augmentant cette dernière pour les herbages permanents exploités de manière intensive, il est possible de tirer encore mieux parti du potentiel de production de culture fourragère sur les surfaces herbagères, sans pour autant provoquer une intensification des surfaces présentant un intérêt écologique. On évite en outre de désavantager les prairies artificielles, importantes pour l’assolement, par rapport au maïs d’ensilage.

La solution proposée permet d'encourager la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers avec les mêmes moyens financiers que pour les contributions UGBFG et GACD actuelles, mais sans créer d'effet indésirable d'incitation à l'intensification. Outre la contribution à la réalisation des objectifs, cela a un effet positif à différents égards. D'une part, l'efficacité du transfert des moyens engagés est améliorée. La suppression de l'incitation à l'intensification exercée par les contributions aux animaux actuelles permet d'éviter les rétroactions négatives sur les marchés et donc la perte d'une partie des paiements directs en faveur des secteurs situés en aval par le biais de baisses des prix. En outre, sans l'incitation à garder des animaux supplémentaires uniquement en raison des contributions aux animaux, les exploitations dont le rapport coût-rendement est négatif peuvent améliorer le revenu de la production animale. D'autre part, les effets négatifs des contributions UGBFG et GACD sur l'environnement sont supprimés. L'utilisation optimale du potentiel de production naturel contribue à la réduction des apports en éléments fertilisants qui, s'ils sont excédentaires, entraînent une diminution de la biodiversité et l'eutrophisation des écosystèmes sensibles, en particulier dans les Préalpes. L'option à prendre par les agriculteurs quant au nombre et aux espèces animales à garder sur les surfaces herbagères est dès lors une décision entrepreneuriale d'importance croissante.

Il sera tenu compte à l'avenir, dans les mêmes proportions qu'aujourd'hui, des difficultés d'exploitation en région de montagne et des collines. L'attrait relatif de la culture des champs et des cultures pérennes sera rehaussé par rapport aux surfaces herbagères. Les grandes cultures et les cultures pérennes seront renforcées. Grâce à la réduction de la protection douanière pour les céréales panifiables et à une baisse correspondante du soutien aux autres cultures des champs, la protection de céréales fourragères sera renforcée de manière efficiente.

Dans l'ensemble, la solution proposée a des avantages indéniables par rapport au maintien des contributions UGBFG et GACD actuelles, et ce aussi bien au plan de la réalisation des objectifs qu'en ce qui concerne les prix, les coûts et donc le revenu des exploitations agricoles. Elle mène en outre à de nettes améliorations pour l'environnement et en matière de compatibilité avec les critères de la Boîte verte de l'OMC.

2.3.7 Contributions à la biodiversité

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'objectif visé par les contributions pour la compensation écologique est la préservation et la promotion de la biodiversité.

Des contributions sont aujourd'hui octroyées pour certains éléments de compensation écologique situés sur la SAU, tels que les prairies extensives ou peu intensives, les surfaces à litière, les haies, les arbres fruitiers haute-tige, les jachères florales et tournantes. Les contributions selon l'OPD sont à 100 % à charge de la Confédération. Les surfaces de compensation écologique qui satisfont aux exigences spécifiques selon l'OQE en matière de qualité biologique ou de mise en réseau donnent droit à des contributions supplémentaires financées à 80 % par la Confédération.

Les instruments de l'OQE sont aujourd'hui déjà fortement axés sur les objectifs. C'est pourquoi les nouvelles connaissances acquises devront permettre une plus forte focalisation sur la qualité des surfaces et une simplification de l'exécution.

Beaucoup de surfaces présentant un intérêt écologique se situent dans les régions de montagne. En cas d'intensification ou d'abandon de l'exploitation, la qualité biologique de ces surfaces est le plus souvent compromise de manière irréversible. La dégressivité actuelle des contributions pour la qualité et la mise en réseau a pour conséquence que la préservation de ces surfaces n'est pas assurée.

Bien que la région d'estivage soit un habitat essentiel pour de nombreuses espèces rares, aucun instrument n'y est prévu aujourd'hui pour promouvoir de façon ciblée les prestations en faveur de la biodiversité. Les surfaces situées au-dessous de la limite forestière et arbustive, qui sont précieuses du point de vue de la biodiversité parce qu'elles sont la plupart du temps exploitées de manière extensive, sont celles qui sont de plus en plus regagnées par la forêt. Ces surfaces ne peuvent actuellement pas être encouragées avec des paiements directs spécifiques. Cela établit une frontière artificielle, non conforme aux objectifs poursuivis. De surcroît, la planification, la mise en œuvre et l'exécution des projets de mise en réseau diffèrent d'un canton à l'autre, ce qui peut entraîner une charge administrative et/ou financière relativement importante.

Nouvelle réglementation proposée

Contribution à la qualité

Les contributions pour les SPB selon l'OPD et la contribution pour la qualité biologique selon l'OQE seront intégrées dans la nouvelle contribution à la qualité. En plus de ces deux niveaux de qualité, un troisième doit être introduit pour les surfaces herbagères. Ce niveau de qualité supplémentaire (OQE+) pour les SPB concerne notamment les objets des inventaires d'importance nationale situés sur la SAU (p. ex. prairies et pâturages secs ou bas-marais). La Confédération prend en charge 100 % de la contribution à la qualité, ce qui signifie qu'elle paiera aussi les 20 % précédemment versés par les cantons pour les surfaces répondant aux exigences de la qualité biologique.

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont réduites ou ne sont pas versées du tout pour les SPB (cf. ch. 2.3.6). En contrepartie, les contributions à la biodiversité seront relevées pour le premier niveau de qualité (niveau OPD), afin de préserver l'attrait économique des SPB.

La qualité biologique sera davantage encouragée, premièrement en différenciant plus fortement entre les niveaux de qualité, deuxièmement en augmentant de manière substantielle les contributions pour les surfaces de haute qualité et troisièmement en supprimant la dégressivité des contributions pour les surfaces répondant aux exigences de la qualité biologique et pour les surfaces mises en réseau dans les zones de montagne III et IV.

Afin de mieux atteindre les objectifs en matière de biodiversité, les contributions à la biodiversité seront également versées dans la région d'estivage. Cela permettra de mieux tenir compte de l'espace vital nécessaire aux espèces animales et végétales.

On examinera la possibilité de définir de manière ciblée de nouvelles catégories de SPB, telles que les herbages riches en espèces de la région d'estivage, les bandes tampons de surfaces inventoriées, la zone riveraine de cours d'eau ou encore le mode de culture des champs respectueux de la faune sauvage. Les exigences d'exploitation concernant les SPB seront simplifiées là où c'est possible.

Contribution à la mise en réseau

La mise en réseau continuera d'être encouragée selon le concept actuel. Le financement du solde sera toujours assuré par des tiers. Comme pour la contribution à la qualité, la dégressivité des contributions à la mise en réseau doit être supprimée dans la région de montagne et des collines. Une attention accrue sera portée sur les espèces à promouvoir spécifiquement. Un catalogue des espèces propres à une région donnée et comprenant des mesures standard sera mis à la disposition de chaque canton; il pourra servir de base à l'élaboration de projets de mise en réseau et en faciliter la conception. Afin de simplifier et d'harmoniser la mise en œuvre et l'exécution, des mesures standard seront définies pour les principales espèces cibles et les espèces caractéristiques visées par les projets de mise en réseau.

Grâce à l'exploitation des synergies qui existent, au niveau de la planification et de la mise en œuvre, entre la contribution à la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage, les projets de mise en réseau existants pourront simplement être complétés par des objectifs relatifs au paysage. Dans le cadre des nouveaux projets, il sera possible à l'avenir de soutenir de manière intégrée les objectifs de la biodiversité en matière de faune (mise en réseau) et les objectifs du développement du paysage (qualité du paysage) (cf. ch. 2.3.8).

Mise en œuvre des inventaires nationaux sur les surfaces agricoles utiles

Aujourd'hui, les objets inscrits aux inventaires nationaux, régionaux ou locaux ainsi que les mesures telles que les revalorisations à titre unique ou la promotion d'espèces spécifiques bénéficient d'un soutien par le biais de la LPN. L'exécution des dispositions incombe aux cantons. La Confédération participe aux dépenses des cantons en la matière par le biais de crédits accordés dans le cadre de la protection de la nature et du paysage. Le montant de ce soutien est fixé au terme de négociations entre l'OFEV et les cantons. Sur les surfaces faisant partie de la SAU, le contrôle de l'application des dispositions relatives aux inventaires nationaux sera dorénavant exécuté dans le cadre du contrôle des PER ou de la mise en œuvre des contributions à la biodiversité. Le but est, premièrement, d'éviter les chevauchements dans l'exécution et, deuxièmement, d'assurer l'exploitation conforme aux objectifs des surfaces de première importance pour la biodiversité qui sont sises sur la SAU (cf. ch. 2.3.4). Les revalorisations et mesures de promotion des espèces à caractère unique continueront à être encouragées par le biais de la LPN.

⇒ *Introduction de l'art. 73 LAgr*

Contributions pour le maintien et la promotion de la biodiversité en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14-17
Contributions pour la compensation écologique avec deux niveaux de qualité (OPD et OQE)	Contributions à la biodiversité avec trois niveaux de qualité (OPD, OQE et OQE ⁺) sur la SAU et dans la région d'estivage
Système dégressif de contributions avec difficulté croissante selon les zones	Montants équivalents dans toutes les zones pour les niveaux de qualité élevés (OQE et OQE ⁺).
Contribution pour la mise en réseau	Contribution à la mise en réseau: simplification par la définition de mesures standard
Système dégressif de contributions avec difficulté croissante selon les zones	Montants équivalents dans toutes les zones

Evaluation de la solution proposée

Grâce à ces changements, l'accent sera mis plus fortement qu'aujourd'hui sur la qualité des SPB. Vu que les changements prennent du temps dans le domaine de la biodiversité, il est indiqué de procéder par étapes. L'augmentation des incitations et l'orientation plus spécifique sur de nouveaux types de surfaces visent à améliorer la qualité des SPB. L'extension de la promotion de la biodiversité à la région d'estivage et à des objets qui ne donnent actuellement pas droit à des contributions offre aux agriculteurs la possibilité de prendre des mesures spécifiquement ciblées sur le contexte de leur exploitation. Les mesures standard proposées dans le domaine de la mise en réseau permettent de réduire la charge administrative.

Les propositions relatives à la promotion de la biodiversité ont été en majorité bien accueillies lors de la consultation. La suppression de la dégressivité des contributions en fonction de l'augmentation de la difficulté selon les zones, qui était largement revendiquée, a été prise en compte: les contributions prévues actuellement par l'OQE seront appliquées de manière identique dans toutes les zones. Compte tenu des nombreuses demandes de simplification du système actuel, la proposition de contribution unique à la revalorisation n'est pas retenue. Les contributions permanentes pour la qualité et la mise en réseau constituent une incitation suffisamment forte pour les agriculteurs à participer aux programmes correspondants. La possibilité d'une revalorisation qualitative des SPB est examinée dans le cadre des programmes d'utilisation durable des ressources visés aux art. 77a et 77b LAgr. En outre, les revalorisations et mesures de promotion des espèces continuent d'être soutenues dans le cadre de la LPN.

2.3.8 Contributions à la qualité du paysage

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'agriculture contribue dans une large mesure à la diversité et à la qualité du paysage cultivé suisse. La diversité paysagère est importante pour la société, car outre les fonctions écologiques, elle remplit de nombreuses fonctions sociales et économi-

ques. Par suite de l'évolution structurelle dans l'agriculture et de l'utilisation intensive de l'espace, la Suisse subit une perte insidieuse de diversité paysagère (cf. ch. 1.1.2).

Jusqu'à présent, les besoins régionaux en matière d'entretien ciblé et de promotion de la diversité des paysages n'étaient pris en considération qu'à condition que la promotion de la biodiversité soit prioritaire. Les prestations qualitatives en faveur du paysage ne bénéficiaient généralement que d'incitations ponctuelles, qui étaient des effets secondaires des paiements directs généraux (p. ex. les contributions pour les vignobles en terrasse ou en pente) ou des paiements directs écologiques (p. ex. la contribution pour les arbres fruitiers haute-tige). Cet encouragement indirect n'a pas pu empêcher la perte de diversité paysagère. Les prestations essentiellement esthétiques en faveur du paysage – pâturages boisés, cultures en zone de montagne, châtaigneraies, paysage récréatif et de ressourcement, etc. – ne bénéficiaient quant à elles d'aucun soutien financier ciblé.

De nombreuses communes et régions se sont certes fixé des objectifs en matière de paysage, sous forme de «concepts de développement du paysage» (CDP) par exemple. Toutefois, les mesures qui en découlent dans le domaine de l'agriculture n'ont souvent pas été appliquées, car les prestations qu'elles exigent ne pouvaient pas être encouragées par des contributions.

Nouvelle réglementation proposée

Les contributions à la qualité du paysage doivent promouvoir la diversité des paysages cultivés et contribuer à combattre la perte de diversité des paysages. Des prestations qualitatives en faveur du paysage reposant sur des initiatives régionales seront à l'avenir soutenues de manière ciblée. Dans ce contexte, il est prévu de tirer parti des concepts existants pour mettre des mesures en œuvre sans avoir à entreprendre d'importants travaux de planification supplémentaires.

La possibilité est donnée aux cantons de fixer de leur propre initiative des objectifs et des mesures de développement du paysage, de les concrétiser sur les surfaces agricoles et de promouvoir des prestations convenues avec les exploitants concernés par le biais de moyens adéquats.

Développement de la diversité paysagère

Les contributions à la qualité du paysage doivent promouvoir l'entretien ciblé des paysages cultivés traditionnels, la revalorisation de paysages cultivés peu attrayants ainsi que les prestations de l'agriculture dans le domaine paysager visant à répondre aux nouvelles attentes de la population par rapport à l'environnement rural, plus spécifiquement dans les régions périurbaines (loisirs, délassement). En tenant compte des données régionales, on contribue à préserver la diversité du paysage suisse et son attrait.

Les contributions à la qualité du paysage se basent sur les principes suivants:

- *Initiative régionale et caractère facultatif*: Les projets de qualité du paysage ne sont pas imposés, mais reposent sur l'initiative régionale. Des agriculteurs, la population locale, des communes et le canton réalisent un projet en commun. La participation des exploitants est facultative.

- *Utilisation des bases existantes:* Les objectifs en matière de paysage déjà élaborés et les concepts existants doivent être pris en compte; s'ils sont de qualité suffisante, il n'est pas nécessaire d'élaborer de nouveaux objectifs.
- *Caractère unique:* Les objectifs et mesures relatifs au paysage sont élaborés pour une région déterminée. Ils ne sont pas transférables à d'autres régions sans examen préalable.
- *Définition suprasectorielle et interentreprise des objectifs:* L'élaboration des objectifs de qualité du paysage s'effectue de manière transsectorielle (intégration des secteurs de l'urbanisation et des transports, eaux et forêts, etc.) et à un niveau interentreprises en ce qui concerne l'agriculture.
- *Incitation financière:* Les agriculteurs qui fournissent des prestations d'entretien reçoivent des contributions à la qualité du paysage pour compenser le surcroît de travail occasionné ou l'éventuel manque à gagner.
- *Délai de validité/évaluation:* Les conventions d'exploitation valables pour l'ensemble de l'exploitation sont de durée limitée; les prestations sont évaluées à l'échéance du projet et il est possible de prolonger les contrats.

Projets pilotes

En vue de l'élaboration de l'ordonnance et des aides à l'exécution correspondantes, l'OFAG a lancé des projets pilotes dans les Franches-Montagnes, en Basse-Engadine, dans la Plaine de l'Orbe et dans la vallée de la Limmat, en Argovie. L'objectif est de concrétiser le concept de contributions sur des sites présentant des conditions initiales différentes.

Point focal: mise en réseau et qualité du paysage – deux objectifs, un processus analogue

L'élément «mise en réseau» des contributions à la biodiversité et les contributions à la qualité du paysage constitue deux instruments liés à un projet, mais qui reposent sur des objectifs différents. Tous deux sont essentiels pour la réalisation des objectifs constitutionnels. Les projets de mise en réseau et de qualité du paysage ont ceci de commun que leurs bases sont posées dans le cadre d'un processus bottom-up. Il existe également des parallèles en ce qui concerne leur mise en œuvre. Afin de ne pas occasionner des dépenses inutiles aux différents acteurs (exploitants, organes d'exécution), il faut tirer parti autant que possible des synergies et structurer les concepts de contributions de manière compatible.

Au niveau de l'élaboration des bases, ce besoin de compatibilité concerne l'initiative régionale, le rôle des porteurs de projet régionaux et des cantons, l'intégration des exploitants et le niveau interentreprises. Pour ce qui est des contrôles, il faut harmoniser la durée des conventions, leur évaluation et leur prolongation.

Outre les concordances dans le processus, il existe également des points de convergence et des recoupements à prendre en compte dans les objectifs et les mesures: il est possible, en particulier dans le domaine des paysages cultivés traditionnels, d'exploiter des synergies entre les objectifs de la diversité de l'habitat et les exigences esthétiques (les haies, les arbres fruitiers et les prairies extensives peuvent être cités à titre d'exemple). Par contre, la détermination du montant des contributions pour chaque objet constitue une différence entre les deux instruments. Dans le cas des projets de mise en réseau, le montant des contributions est fixé par la Confédération en fonction des incitations souhaitées, alors qu'il est déterminé par le canton en fonction des projets et des coûts dans le cas des contributions à la qualité du paysage.

Il doit être possible soit de verser des contributions pour la mise en réseau et des contributions à la qualité du paysage distinctes, soit de les combiner de manière modulaire. Concrètement, une région qui a déjà un projet de mise en réseau en cours doit pouvoir définir des objectifs complémentaires ayant trait à la qualité du paysage et mettre en œuvre les mesures correspondantes à moindres coûts. Les régions qui n'ont pas encore de projet peuvent quant à elles engager un processus simultané pour la mise en réseau et la qualité du paysage. Une troisième variante serait de compléter un projet de qualité du paysage déjà en cours par un projet de mise en réseau.

Concept de contributions

Contribution forfaitaire: Une contribution forfaitaire par hectare ou par pâquier normal est versée pour la surface donnant droit aux contributions ou pour la charge usuelle en bétail de l'exploitation contractante. Le canton finance les versements aux exploitants basés sur des contrats et liés aux prestations à partir de la somme totale de la contribution forfaitaire dans le périmètre de projet. Celle-ci est financée à 80 % par la Confédération. Le financement du solde de 20 % est assuré par le canton.

Répartition des contributions: Le montant de la contribution pour un type spécifique de prestation ou, le cas échéant, pour une baisse de rendement due à un certain type de mesure est fixé par le canton en fonction du projet. Les contributions spécifiques sont le résultat d'une répartition de la contribution unitaire octroyée compte tenu du coût engendré par les diverses prestations fixées de manière contractuelle. Elles peuvent être versées pour des prestations de l'exploitant en fonction de la surface agricole utile, de la surface d'estivage ou encore de la surface d'exploitation adjacente.

⇒ *Introduction de l'art. 74 LAgr*

Evaluation de la solution proposée

Ce type de contribution comble une lacune dans l'instrumentaire actuel. Les contributions à la qualité du paysage contribuent à la préservation, à la promotion et au développement de la diversité des paysages cultivés et de leurs particularités régionales. Cela permet d'encourager de manière complète des prestations agricoles en faveur du paysage basées sur des concepts existants ou élaborés dans une région. Les contributions à la qualité du paysage permettent de créer une plus-value importante pour les régions.

Les contributions à la qualité du paysage étant approuvées par le Parlement et par la majorité des cantons, elles doivent être inscrites dans la LAgr. L'exigence en termes de dispositions d'application simples et concises peut être satisfaite moyennant trois axes. Premièrement, les principes fondamentaux existants, non assortis d'exigences strictes supplémentaires, doivent pouvoir servir de base aux contributions à la qualité du paysage; deuxièmement, la participation de la population peut être remplacée par celle des autorités; troisièmement, la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage sont aménagées de manière compatible en vue d'une coordination simple des deux instruments.

Bien qu'il soit contesté par une minorité des cantons, un engagement financier des cantons est judicieux, car la structure régionalisée des contributions à la qualité du paysage leur offre une marge de manœuvre non négligeable et la région bénéficie également beaucoup des prestations en faveur du paysage (p. ex. utilité esthétique directe pour la population locale ou avantage dans la compétition entre les lieux d'habitat). Compte tenu de l'allègement financier prévu dans le domaine de la biodiversité, le cofinancement des contributions à la qualité du paysage ne devrait généralement pas occasionner de frais supplémentaires aux cantons.

Les contributions à la qualité du paysage sont des paiements directs. Ils ne peuvent donc être utilisés pour le financement d'études préliminaires, ni pour celui des coûts de projet, comme cela est demandé dans plusieurs prises de position. Il convient néanmoins de créer la possibilité d'apporter un soutien notable aux projets de promotion de la qualité du paysage et à d'autres initiatives régionales au moyen de contributions au coaching.

Un groupe d'accompagnement largement représentatif a été institué dans le but d'évaluer techniquement les résultats des projets pilotes. Une fois conclues les conventions d'exploitation au sein des projets pilotes, l'OFAG se charge en outre d'étudier la possibilité de mettre une version provisoire du guide de mise en œuvre à la disposition des cantons.

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Grâce aux modes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux selon l'art. 104, al. 3, let. b, Cst., l'agriculture contribue à la conservation des ressources naturelles et au bien-être des animaux. Aujourd'hui, les modes de production proches de la nature et particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux sont encouragés au moyen de contributions pour l'agriculture biologique, la culture extensive de céréales et de colza, ainsi que le bien-être animal dans le cadre des programmes SST et SRPA.

Les contributions pour l'agriculture biologique soutiennent des exploitations qui suivent les principes de l'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique¹⁴³. L'exigence centrale posée aux exploitations bio est qu'elles renoncent à utiliser des moyens de production chimiques de synthèse, tels que les engrais azotés de synthèse et les produits phytosanitaires, dans l'ensemble de l'exploitation. L'agriculture biologique contribue ainsi à la réduction globale de l'utilisation des produits phytosanitaires et à la diminution des pertes d'azote et de phosphore dans la production agricole. En 2010, 5600 exploitations étaient gérées selon les principes de l'agriculture biologique. La surface exploitée était de 110 000 hectares, ce qui représente environ 11 % de la surface agricole utile. En 2010, le marché des produits biologiques en Suisse a connu une croissance de 6,1 % par rapport à l'année précédente, pour atteindre 1,6 milliard de francs. La Suisse est donc au deuxième rang mondial, après le Danemark, en ce qui concerne la consommation par personne de denrées alimentaires produites selon les principes de l'agriculture biologique. La production bio indigène ne peut toutefois pas entièrement suivre la croissance de la demande; c'est pourquoi les importations de produits bio sont en constante augmentation, en particulier dans le domaine de la production végétale.

Les contributions pour la production extensive de céréales et de colza encouragent la culture de céréales et de colza sans régulateurs de croissance, fongicides, stimulateurs chimiques de synthèse des défenses naturelles et insecticides. Suite à la mise en place du programme au début des années 90, la quantité de substances actives dans les produits phytosanitaires vendus en Suisse a baissé; cette évolution est en lien direct avec le programme extenso, notamment en ce qui concerne les fongicides. En plus du recours réduit aux produits phytosanitaires, la culture extenso utilise tendanciellement moins d'engrais minéraux azotés.

En matière d'alimentation des ruminants, la tendance est à une utilisation accrue des aliments concentrés. La production suisse de lait et de viande risque ainsi de perdre à long terme un avantage concurrentiel stratégique. Il n'y a que dans le cadre des contributions à l'agriculture biologique qu'il existe aujourd'hui une incitation à utiliser une part la plus élevée possible de fourrages grossiers dans l'alimentation des ruminants.

La promotion du bien-être des animaux par le biais des programmes SST et SRPA des paiements directs a fait ses preuves. De plus, l'incitation constituée par les 20 % d'augmentation du taux forfaitaire de l'aide à l'investissement par UGB pour la construction d'étables SST a également eu l'effet escompté. Il n'y a aucune nécessité de procéder à des modifications de l'instrumentaire, que ce soit pour les deux

¹⁴³ RS 910.18

programmes de bien-être des animaux ou pour le système des aides supplémentaires à l'investissement.

Nouvelle réglementation proposée

Les programmes actuels de promotion de modes de production particulièrement proches de la nature et respectueux de l'environnement et des animaux ont fait leur preuve. Ces modes de production continueront donc d'être encouragés à l'avenir, grâce aux contributions au système de production. Les contributions au système de production sont constituées de trois éléments:

- contribution pour les modes de production conformes au principe de la globalité;
- contribution pour les modes de production portant sur une partie de l'exploitation dans la production végétale et la production animale;
- contributions au bien-être des animaux.

Une caractéristique centrale des contributions au système de production est leur interaction avec le marché. Dans de nombreux cas, il existe des labels privés dans le cadre des programmes spécifiques encouragés par la Confédération. La labellisation accroît l'effet incitatif sur les producteurs du fait qu'elle permet d'obtenir une valeur ajoutée sur le marché et qu'elle génère des paiements directs supplémentaires.

Contribution pour les modes de production conformes au principe de la globalité telle l'agriculture biologique

L'agriculture biologique est l'exemple même d'un système de production conforme au principe de globalité. Des études montrent que l'agriculture biologique contribue dans une proportion supérieure à la moyenne à la conservation des ressources naturelles¹⁴⁴. L'exploitation dans le respect des exigences de l'agriculture biologique améliore ainsi la fertilité des sols et leur capacité de rétention des eaux, mais favorise aussi la formation d'humus – et par conséquent le piégeage du carbone dans le sol. La biodiversité en bénéficie également de manière essentielle. La promotion de l'agriculture biologique doit donc être maintenue et l'échelonnement actuel de la contribution selon le type d'exploitation (cultures spéciales, autres terres ouvertes et SAU exploitée sous d'autres formes) sera conservé. En raison des quantités importées, qui augmentent toujours, notamment dans le domaine de la production végétale, les taux des contributions pour les terres ouvertes et les cultures spéciales doivent encore être augmentés de manière substantielle (cf. ch. 4.5.3).

La base légale est formulée de telle sorte qu'il soit possible de faire face aux défis futurs. Elle permet, outre l'agriculture biologique, de soutenir d'autres systèmes de production portant sur l'ensemble de l'exploitation, tels que la production intégrée ou des systèmes de production particulièrement respectueux du climat. De tels systèmes de production doivent cependant se mettre en place à l'initiative personnelle des acteurs et obtenir en priorité une plus-value sur le marché. Pour le moment, il faut élargir la base de connaissances et continuer à développer le système de production sur l'ensemble de l'exploitation (p. ex. en ce qui concerne l'agriculture respectueuse du climat). Au moment opportun, il sera possible de proposer les instruments de promotion appropriés au niveau de l'ordonnance.

¹⁴⁴ Niggli U. et al. (2009): Gesellschaftliche Leistungen der biologischen Landwirtschaft, Fibl, Frick.

Contribution pour les modes de production portant sur une partie de l'exploitation dans la production végétale et la production animale

Dans le domaine de la production végétale, la promotion actuelle de la culture extensive de céréales et de colza sans recours à l'utilisation de régulateurs de croissance, de fongicides, d'insecticides et de stimulateurs chimiques de synthèse des défenses naturelles sera poursuivie. La base légale offre la possibilité d'encourager d'autres modes de production portant sur une partie de l'exploitation dans la production végétale, s'il est démontré qu'ils sont particulièrement proches de la nature et respectueux des animaux.

La production de lait et de viande basée sur les herbages – une approche agricole de la production animale portant sur une partie de l'exploitation – doit être encouragée. Un tel programme profiterait aux agriculteurs qui couvrent les besoins en fourrage de leur exploitation essentiellement par l'herbe, le foin, le regain et l'herbe ensilée. La comparaison de systèmes de Hohenrain montre que la production de lait reposant sur une faible utilisation d'aliments concentrés et une proportion forte de pâturages obtient, pour la plupart des indicateurs écologiques, de meilleurs résultats par kilo de lait que la stabulation qui recourt beaucoup aux aliments concentrés¹⁴⁵. L'encouragement de la production de lait et de viande basée sur les herbages peut apporter en outre une contribution notable à la stratégie de qualité. Le renforcement de la production indigène et l'alimentation adaptée aux ruminants (utilisation minimale d'aliments concentrés) pourraient être davantage portés à l'attention des consommateurs en sus du profil lipidique intéressant. La possibilité serait laissée aux labels privés d'utiliser cette approche en tant que base pour leurs propres exigences.

Contributions au bien-être des animaux

Les programmes éthologiques SST et SRPA sont maintenus sans modification. Le taux de participation varie considérablement selon la catégorie d'animaux (cf. ch. 1.1.2). La faible participation s'agissant de certaines catégories d'animaux n'est due que dans une petite mesure au montant de la contribution, en particulier en ce qui concerne le SST. Aussi, une augmentation de la contribution ne se traduirait probablement par aucune augmentation notable du taux de participation s'agissant des catégories d'animaux dont la participation à ces programmes est déjà faible. Le taux des contributions sera augmenté pour les catégories d'animaux où subsistent des lacunes en termes de réalisation des objectifs, mais qui présentent un potentiel d'augmentation du taux de participation. Cette condition est remplie dans le cas du programme SRPA; le taux des contributions a donc été légèrement augmenté pour la plupart des catégories (cf. ch. 4.5.3).

⇒ *Introduction de l'art. 75 LAgr*

¹⁴⁵ Sutter M. (2011): Vergleich der Ökobilanzen von stall- und weidebasierter Milchproduktion, SHL, Zollikofen (en allemand)

Contributions pour la promotion de modes de production proches de la nature et respectueux de l'environnement et des animaux, en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14–17
Contributions pour la culture biologique	Contribution pour les modes de production conformes au principe de la globalité telle l'agriculture biologique
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	Contribution pour les modes de production portant sur une partie de l'exploitation dans la production végétale et la production animale, tels que <ul style="list-style-type: none"> – la production extensive de céréales et de colza – la production de lait et de viande basée sur les herbages
Contribution pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et pour les sorties régulières en plein air (SRPA)	Pas de modification

Evaluation de la solution proposée

Les programmes existants de promotion de modes de production particulièrement proches de la nature et respectueux de l'environnement et des animaux ont fait leur preuve et seront poursuivis et développés de manière ciblée. La possibilité envisagée d'encourager la production de lait et de viande basée sur les herbages doit contribuer à limiter l'utilisation d'aliments concentrés dans la production de ruminants, à assurer à long terme l'avantage concurrentiel de la Suisse dans le domaine de la transformation des fourrages grossiers et à soutenir la stratégie qualité.

Au vu des réponses majoritairement positives et des demandes allant dans ce sens, le programme d'encouragement d'une production de lait et de viande basée sur les herbages sera concrétisé. Plusieurs milieux consultés se sont prononcés pour des conditions d'autorisation sévères, allant de pair avec l'exigence de compenser les conditions de production qui y sont liées avec des contributions adaptées.

Si nous voulons que l'agriculture suisse soit en mesure de relever les défis à venir, il faut créer les bases légales rendant possible l'élargissement nécessaire des programmes susmentionnés. Compte tenu de l'étroite relation entre ces modes de production et l'obtention de labels privés, il est important que lesdits modes de production permettent de générer un gain supplémentaire sur le marché.

Il est clairement ressorti de la consultation que les prestations de l'agriculture biologique sont considérées comme importantes et que la demande en produits bio doit être couverte autant que possible par une production indigène. Les participants à la consultation ont demandé d'augmenter encore les contributions bio, notamment dans les domaines où il existe un potentiel de commercialisation. Cette requête sera prise en compte.

Les milieux de la protection des animaux ont notamment revendiqué une augmentation significative des contributions au bien-être des animaux. L'augmentation des contributions SRPA permet de prendre en compte cette demande.

2.3.10 Contributions à l'efficacité des ressources

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les objectifs de préservation des ressources naturelles vitales sont soutenus par différentes mesures. Les PER contribuent notablement à l'utilisation durable des ressources naturelles. Du côté des instruments de promotion, le passage de contributions liées au nombre d'animaux à des contributions à la sécurité de l'approvisionnement liées à la surface et impliquant une charge minimale de bétail (cf. ch. 2.3.6) a un effet positif sur l'environnement, notamment dans les régions écologiquement sensibles.

Des instruments spécifiques visant à l'amélioration de l'utilisation efficace des ressources existent aujourd'hui dans le cadre des art. 77a et 77b LAgr, en vue de la promotion régionale ou spécifique aux branches de l'utilisation durable des ressources naturelles, et dans le cadre de l'art. 62a LEaux, en vue de la réduction régionale de la charge polluante excessive des eaux.

En ce qui concerne la mise en œuvre de projets d'utilisation durable des ressources, il s'est avéré que la régionalisation était parfois source de charges administratives inutiles. Enfin, il n'existe pas de possibilité de promouvoir au plan national des techniques qui seraient applicables à l'ensemble du territoire suisse.

Nouvelle réglementation proposée

A titre complémentaire, des contributions à l'efficacité des ressources seront introduites. Il sera désormais possible d'encourager au plan national l'utilisation durable des ressources nécessaires à la production agricole, telles que le sol, l'air et l'eau, ainsi que l'usage efficace des moyens de production tels l'azote, le phosphore, les produits phytosanitaires ou l'énergie. Ce nouvel instrument apporte une contribution essentielle pour l'introduction à large échelle de nouvelles techniques ciblées préservant les ressources. Comme la promotion se fait à l'échelle nationale, la charge administrative sera plus faible que dans le cas des actuels programmes d'utilisation durable des ressources en vertu des art. 77a et 77b LAgr. La Confédération prend entièrement en charge ces contributions. Celles-ci, au contraire de la contribution selon les art. 77a et 77b LAgr, peuvent être sollicitées par toutes les exploitations pour l'ensemble des surfaces.

Seront encouragées les mesures techniques reposant sur des bases scientifiques qui contribuent à augmenter l'efficacité et la durabilité des ressources et des moyens de production. Ces mesures doivent être directement applicables et adaptées à la pratique. Il s'agira de mesures temporaires et les agriculteurs seront libres d'y participer ou non.

L'impact environnemental de ces mesures doit durer au-delà du versement des contributions. Ceci ne peut être assuré qu'à la condition que l'utilisation de la technique en question soit ancrée juridiquement dans les PER au titre de bonne pratique agricole au terme de la période d'encouragement. Dans l'intérêt de la stabilité et de la prévisibilité des conditions-cadre, l'adoption de la nouvelle technique doit être

communiquée suffisamment tôt et un délai transitoire doit être ménagé avant sa mise en pratique générale.

⇒ *Introduction de l'art. 76 LAgr*

Aperçu des propositions de modification

Tableau 21

Contributions pour l'utilisation durable de ressources, en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14–17
Contribution pour l'utilisation durable des ressources naturelles en vertu des art. 77a et 77b LAgr (régional/sectoriel, pas de paiements directs selon la LAgr)	Pas de modification
Contribution pour la protection de l'eau selon l'art. 62a LEaux (pas de paiements directs selon la LAgr)	Pas de modification
Pas de contribution spécifique	Contributions à l'efficacité des ressources (national, paiements directs selon la LAgr)

Evaluation de la solution proposée

Ce nouvel instrument permet de combler de manière efficiente les lacunes en matière de réalisation des objectifs sur la base d'une procédure administrative simplifiée.

Les contributions à l'efficacité des ressources versées à l'échelon national ont été largement soutenues sous la forme proposée lors de la consultation. Les demandes supplémentaires, telles que l'extension des contributions à la région d'estivage ou la prise en charge automatique dans les PER à l'issue de l'encouragement limité dans le temps, ne seront pas prises en compte dans l'immédiat. Avant d'étendre à la région d'estivage les contributions à l'efficacité des ressources versées à l'échelon national, un tel programme doit d'abord être examiné dans le cadre des art. 77a et 77b LAgr.

2.3.11 Contributions de transition

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Selon l'OCDE, les paiements complètement découplés de la production et des facteurs de production sont ceux qui ont les effets les plus positifs sur les revenus¹⁴⁶. Dans le système actuel, la garantie du revenu est cependant principalement atteinte via les paiements directs liés à la surface (contribution générale à la surface). Il en résulte, en particulier dans la région de plaine, une incitation indésirable d'exploiter soi-même les surfaces, qui entraîne elle-même une diminution marquée des surfaces agricoles disponibles, des fermages excessivement élevés et un effet freinant sur l'évolution structurelle. Dans les zones plus élevées, cet effet négatif de la contribution générale à la surface se réduit, car il y contribue de plus en plus à atteindre les objectifs concernant le maintien d'un paysage ouvert (cf. ch. 2.3.5).

¹⁴⁶ OCDE (2002): *The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures*. Paris.

Nouvelle réglementation proposée

L'introduction des contributions de transition permet de découpler la composante destinée à garantir le revenu de l'actuelle contribution générale à la surface. Le but est d'atténuer les effets redistributifs du changement de système et de garantir ainsi une transition socialement acceptable. L'octroi de la contribution de transition sera lié à l'exploitation et sera donc ainsi découplé de la production et de facteurs de production tels que la surface et le nombre d'animaux. En cas de remise de l'ensemble de l'exploitation, les contributions de transition sont également transférées. En cas d'abandon d'une exploitation avec partage des terres entre d'autres exploitations (p. ex. affermage par parcelles), les contributions de transition sont annulées. Une partie des fonds provenant de la contribution générale à la surface sera en outre directement réallouée aux paiements directs liés aux prestations, afin de combler les lacunes en matière de réalisation des objectifs (cf. ch. 4.5.3).

La différence entre les paiements directs généraux actuels et les nouvelles contributions au paysage cultivé et à la sécurité de l'approvisionnement sera prise comme base pour le calcul du montant par exploitation des contributions de transition. La moyenne des paiements directs généraux versés à une exploitation sera calculée sur la base de la structure de l'exploitation des trois années précédant l'entrée en vigueur de la modification de la LAgr. Les réductions en fonction des revenus et de la fortune selon l'art. 70 OPD ne seront pas prises en compte. Les nouvelles contributions à la sécurité de l'approvisionnement et au paysage cultivé seront calculées sur la base des mêmes structures. On ne tiendra compte ce faisant que des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et au paysage cultivé (contribution d'estivage non comprise). On aboutit ainsi à un *montant initial* propre à chaque exploitation, lequel sera fixé une fois pour toute lors du changement de système, pour ne plus varier par la suite.

La somme des montants initiaux de toutes les exploitations individuelles de Suisse est comparée à l'ensemble des moyens disponibles pour le financement des contributions de transition. On obtient ainsi un coefficient qui sera multiplié par le montant initial (anciennes moins nouvelles contributions) par exploitation. Au fil du temps, les fonds destinés au financement des contributions de transition baisseront en proportion des moyens disponibles pour les paiements directs et de l'augmentation des besoins de financement des paiements directs liés aux prestations. Il est prévu par conséquent que le coefficient soit adapté chaque année en fonction des moyens à disposition. Après huit ans, les moyens destinés aux contributions de transition seront transférés entièrement aux paiements directs liés aux prestations. Il n'y aura cependant pas de délai explicite fixé dans la loi, car il n'est pas possible à l'heure actuelle de prévoir avec certitude à quelle vitesse la participation aux contributions liées aux prestations va augmenter.

⇒ *Introduction de l'art. 77 LAgr*

Evaluation de la solution proposée

Lors de la consultation, les milieux paysans ont estimé que le terme de «contributions à l'adaptation», prévu initialement pour ce type de contribution, était inadéquat. La nouvelle dénomination tient compte de cette critique. Avec l'introduction des contributions de transition, la composante sociale du système actuel des paiements directs est clairement séparée des instruments liés aux prestations et transformée en une contribution individuelle liée à l'exploitation avec une référence histori-

que. Grâce au découplage d'une part importante des paiements directs de la surface, la disponibilité des surfaces sur le marché des terres affermées va augmenter. Cela aura tendance à faire baisser le prix des fermages et à améliorer l'efficacité du transfert des moyens financiers investis. Les contributions de transition permettent en outre d'atténuer les redistributions dues au passage de l'ancien au nouveau système des paiements directs.

Le versement des contributions de transition systématiquement lié à la personne a recueilli peu de soutien lors de la consultation. Le versement lié à l'exploitation, qui permet le transfert de la contribution lors de la remise de l'exploitation, tient compte d'une préoccupation majeure exprimée lors de la consultation. Les contributions de transition doivent être réallouées en l'espace de huit ans aux contributions liées aux prestations, afin de tenir compte des demandes largement exprimées concernant des conditions-cadre claires et prévisibles.

2.4 Mesures d'accompagnement social

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Prêts au titre de l'aide aux exploitations

Les prêts sans intérêts au titre de l'aide aux exploitations représentent un instrument de secours et peuvent être accordés pour convertir des dettes existantes, couvrir des charges financières extraordinaires ou amortir pendant plusieurs années les contributions remboursables ou les crédits d'investissements sous forme de prêt lors de la cessation d'exploitation. La Confédération met à la disposition des cantons les moyens financiers à cet effet. Conformément à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les prêts au titre de l'aide aux exploitations sont une tâche commune. Pour qu'un canton puisse obtenir de nouveaux fonds fédéraux, il doit d'abord verser la même somme dans le fonds de roulement. Les prêts au titre de l'aide aux exploitations et les crédits d'investissements ont un effet semblable pour le demandeur, d'autant que les deux prêts sont sans intérêts et remboursables dans un certain délai. En vertu de l'art. 110, al. 2, LAgr, il est possible de mettre les crédits d'investissements non utilisés à disposition de l'aide aux exploitations, mais pas l'inverse. Cela limite la flexibilité en ce qui concerne la gestion des moyens dans les deux fonds de roulement.

Aides à la reconversion professionnelle

Les aides à la reconversion professionnelle ont été décidées sur la base d'une motion de la CER-N¹⁴⁷ dans le cadre de la PA 2007 et mises en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Pour les personnes exerçant une activité indépendante dans l'agriculture, elles facilitent le passage à une activité non agricole. Cette mesure a été tout d'abord introduite à titre temporaire jusqu'en 2011. Le délai a été prolongé à fin 2015 lors des débats parlementaires sur la PA 2011. Les aides à la reconversion professionnelle ont été relativement peu sollicitées jusqu'à présent, car la cessation définitive de l'exploitation représente une décision douloureuse pour beaucoup de paysans. En cas de revenu insuffisant, on développe souvent le revenu d'appoint et on continue de gérer

¹⁴⁷ 99.3207 Mo. CER-N, «Aides pour la formation et la réorientation professionnelle pour agriculteurs», 18 mai 1999.

l'exploitation de manière extensive. Une cessation graduelle de l'exploitation paraît moins risquée pour beaucoup de personnes. Selon une enquête réalisée auprès des agriculteurs qui ont demandé des aides à la reconversion professionnelle, la décision d'arrêter définitivement l'exploitation agricole n'est devenue possible que grâce aux aides à la reconversion¹⁴⁸.

Nouvelle réglementation proposée

Prêts au titre de l'aide aux exploitations

En vertu de l'art. 110, al. 2, LAgr, il est possible de mettre les crédits d'investissements non utilisés à disposition de l'aide aux exploitations. Une modification de l'art. 85, al. 3, LAgr permettra d'utiliser également pour les crédits d'investissements les fonds fédéraux de l'aide aux exploitations qui ne sont temporairement pas nécessaires. On améliore ainsi la flexibilité en ce qui concerne la gestion des moyens, ainsi que le ciblage de l'utilisation des fonds.

⇒ *Modification de l'art. 85, al. 3, LAgr*

Aides à la reconversion professionnelle

Le délai doit être prolongé de quatre ans, jusqu'à fin 2019. Suite à cette prolongation, les chefs d'exploitation ou leur conjoint ont la possibilité, jusqu'à fin 2017, de faire une demande pour pouvoir se réorienter plus facilement dans une activité non agricole. Comme les aides à la reconversion professionnelle sont versées rétroactivement tous les six mois, la possibilité de paiement doit durer au moins deux ans de plus que la durée de validité de la demande. Les terres libérées permettent aux exploitations subsistantes d'étendre leur surface dans le rayon d'exploitation de la localité, et donc de mettre en œuvre une évolution structurelle.

⇒ *Modification de l'art. 86a, al. 3, LAgr*

Evaluation de la solution proposée

Les propositions d'adaptation ont été majoritairement approuvées lors de la consultation et n'ont pratiquement pas été contestées.

2.5 Améliorations structurelles

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les aides à l'investissement soutiennent l'adaptation des exploitations et des infrastructures agricoles aux changements des conditions-cadre et aux nouvelles exigences, le but étant d'abaisser les coûts de production, de promouvoir une production écologique et, partant, d'améliorer la compétitivité d'une agriculture durable. Allouées pour la plupart dans la région des collines et de montagne, ces aides contribuent à améliorer les conditions de vie et la situation économique dans l'espace rural. Les expériences faites avec les dispositions légales de la PA 2002 et les extensions de l'instrumentaire dans le domaine des améliorations structurelles dans le cadre de la PA 2007 et de la PA 2011 sont tout à fait positives:

¹⁴⁸ OFAG, rapport agricole 2009, p. 72–84. Le rapport agricole 2009 peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapport agricole 2011.

- La possibilité d’un soutien pour la diversification des activités dans le secteur agricole et les branches connexes rend le système plus souple et offre une plus grande marge d’action entrepreneuriale aux agriculteurs.
- Les contributions pour la remise en état périodique des améliorations foncières permettent de soutenir de manière ciblée le maintien de la substance des ouvrages et installations de génie rural.
- La possibilité de soutenir des projets de développement régional et de promouvoir les produits suisses et régionaux suscite un grand intérêt auprès des porteurs de projets agricoles et régionaux et facilite la mise en place de chaînes de création de valeur ajoutée transectorielles.
- L’extension du soutien aux bâtiments communautaires pour la commercialisation de la production de la région, aux installations communautaires pour la production d’énergie à partir de la biomasse et à la fondation d’organisations d’entraide paysannes apporte des possibilités supplémentaires de développement pour les exploitations agricoles.
- L’extension des aides à l’investissement pour les cultures spéciales améliore la compétitivité des exploitations.
- La mise en place du soutien aux petites exploitations artisanales dans la région de montagne permet de rendre les instruments suisses encore plus compatibles avec ceux de l’UE.
- D’un point de vue administratif, le nouveau système de contributions mis en place à la faveur de la RPT a fait ses preuves, tout comme la possibilité de conclure des conventions (à la place de décisions).

Avec la large palette d’instruments maintenant disponibles dans le domaine des améliorations structurelles et du développement rural, il est possible d’apporter une contribution essentielle au renforcement de l’agriculture et de l’espace rural. Dans un contexte plus volatil et dynamique, les questions concernant la rentabilité, la capacité de résistance des exploitations et l’endettement de l’agriculture gagnent en importance. Le concept existant de soutien des améliorations structurelles et du développement rural doit être maintenu. Il faut cependant examiner avec soin les questions liées aux conditions-cadre à venir, en particulier s’agissant de décisions individuelles en matière d’investissements, afin d’éviter les mauvais investissements. En outre, la collaboration interentreprises doit être davantage encouragée pour faire baisser les coûts de production.

Il convient d’adapter l’ordonnance pour qu’elle tienne compte spécifiquement des extensions et adaptations réalisées ces années dernières, afin d’augmenter encore la compétitivité des exploitations. A cet effet, les critères d’entrée en matière sont réexaminés, notamment en ce qui concerne les mesures individuelles, et adaptés aux progrès techniques et aux conditions-cadre économiques. L’efficacité et l’efficacités des moyens financiers mis en œuvre sont donc améliorées en continu. On tient ainsi également compte du rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions du 30 mai 2008¹⁴⁹. Il est cependant primordial de disposer de moyens financiers suffisants, de sorte que les instruments puissent déployer leurs effets (cf. ch. 4.5.1). Vu les expériences faites jusqu’à présent, quelques adaptations ponctuelles sont à entreprendre dans la loi, afin de contribuer à réduire les coûts de production, d’améliorer la com-

¹⁴⁹ FF 2008 5651

pétitivité à long terme des exploitations, de faciliter la procédure administrative, d'harmoniser la protection juridique et de renforcer l'efficacité des instruments et les effets de synergie avec le développement territorial.

Nouvelle réglementation proposée

Amélioration de la compétitivité à long terme et abaissement des coûts de production

Les décisions en matière d'investissements ont un effet à long terme pour les exploitations. Il faut dans tous les cas déterminer avec soin si un investissement individuel est judicieux et supportable, en tenant aussi compte des conditions-cadre à venir. Les structures des prix et des coûts à venir doivent être prises en considération dans les plans prévisionnels. Afin de pouvoir utiliser la dégression des coûts pour des unités plus importantes et d'améliorer la flexibilité lors de l'exécution des tâches, il convient également d'examiner des modes de collaboration appropriés. Ceux-ci exigent cependant une bonne préparation et des conditions contractuelles claires, afin de permettre le succès durable de la collaboration. Les coopérations innovantes comprennent également des risques, qui peuvent être réduits par une contribution à la mise en œuvre.

C'est pourquoi les conditions pour les mesures individuelles doivent comprendre la preuve du financement et de la viabilité de l'investissement prévu à la lumière des futures conditions-cadre économiques. Il faut en outre encourager les initiatives collectives des producteurs visant à baisser les coûts de production à l'aide d'une contribution incitative.

Ces deux mesures permettent d'améliorer la compétitivité à long terme des exploitations soutenues.

⇒ *Modification de l'art. 89, al. 1, let. d*

⇒ *Introduction de l'art. 93, al. 1, let. e (nouvelle)*

Procédure d'établissement de la neutralité concurrentielle

Au sens de l'art. 87, al. 2, les mesures d'améliorations structurelles doivent être aménagées de manière à ne pas avoir d'incidence sur la concurrence dans leur zone d'application immédiate. Le Conseil fédéral fixe à l'art. 13 OAS quelles mesures doivent être publiées dans la feuille d'avis cantonale avant l'octroi des aides à l'investissement. Jusqu'à présent, les cantons ont établi la neutralité concurrentielle suffisamment tôt, si nécessaire au moyen d'une procédure partielle. Le Tribunal administratif fédéral a décidé dans un cas de litige que, sur la base du texte législatif en vigueur, le canton ne peut pas évaluer en dernier recours la neutralité concurrentielle des crédits d'investissements supérieurs au montant limite et, en outre, que la voie de droit se scinde en ce qui concerne l'octroi des contributions et l'octroi des crédits d'investissements. Cette bifurcation de la voie de droit dans le cadre d'un même projet complique l'exécution et crée une insécurité juridique. Aussi, la neutralité concurrentielle est maintenant réglée à l'art. 89a au moyen d'un libellé plus précis. Les adaptations qui complètent les art. 97, 108 et 166 permettent de préciser la procédure visant à établir la neutralité concurrentielle ou à l'harmoniser en ce qui concerne l'octroi de contributions et de crédits d'investissements.

Le nouvel art. 89a établit que le canton est chargé de la constatation de la neutralité concurrentielle. La neutralité concurrentielle des mesures soutenues est à établir

par rapport aux exploitations artisanales directement concernées dans la zone d'application immédiate. Cette formulation correspond sur le fond à la réglementation de 2004. En particulier dans le cas de grands projets, il est judicieux du point de vue économique de clarifier définitivement la question de la neutralité concurrentielle dès que possible. On peut éviter ainsi des travaux de planification et d'administration inutiles. Une fois la neutralité concurrentielle établie et le projet déclaré exécutoire, l'OFAG décide sur la base de l'art. 97, al. 7, de l'octroi d'une contribution fédérale et approuve le crédit d'investissement sur la base de l'art. 108. L'art. 166, al. 2, prévoit que tous les recours passent par la hiérarchie administrative cantonale et qu'il soit ainsi possible de recourir aux voies de droit cantonales. La distinction entre les contributions et les crédits d'investissements est donc supprimée.

⇒ *Abrogation de l'art. 87, al. 2, LAgr*

⇒ *Introduction de l'art. 89a LAgr (nouveau)*

⇒ *Modification de l'art. 97, al. 1 et 7, 108, al. 1^{bis} (nouveau) et 2, ainsi que 166, al. 2, LAgr*

Remaniements parcellaires dans le contexte de plans d'affectation

Les remaniements parcellaires sont un instrument multifonctionnel visant à la réorganisation de la propriété foncière dans une zone d'application géographique ou économique. Ils ne sont pas uniquement utilisés dans le domaine agricole en vue de l'amélioration des structures d'exploitation (regroupement des terres), mais aussi, sur la base des normes juridiques correspondantes, dans les lois spéciales visant à la création de propriété foncière pour des ouvrages publics tels que des autoroutes, chemins de fer ou revitalisations de cours d'eau. L'actuel art. 20 LAT comprend également une base légale pour les remaniements parcellaires; ceux-ci peuvent être ordonnés d'office lorsque les plans d'affectation l'exigent. Cet instrument n'a jusqu'ici été respecté et appliqué que dans peu de cantons. La concordance entre la planification et la propriété foncière est cependant une condition essentielle pour fluidifier les réserves de terrains constructibles. Dans le cadre de la révision en cours de la LAT (cf. ch. 1.2.9), diverses mesures et dispositions sont envisagées pour promouvoir la disponibilité de terrain à bâtir et assurer l'aptitude à la construction des parcelles.

Ces approches positives de l'aménagement du territoire pour le renforcement de la protection du paysage cultivé doivent également être accompagnées du côté du droit agraire. C'est pourquoi la possibilité conférée par l'art. 100 LAgr d'ordonner des remaniements parcellaires dans le cadre de plans d'affectation (communaux ou intercantonaux) doit être étendue, à condition qu'il existe un intérêt déterminant de la part de l'agriculture. Cette modification permet d'ordonner des remaniements parcellaires visant à encourager un développement rural durable à partir de deux bases – aménagement du territoire et droit agraire.

⇒ *Modification de l'art. 100 LAgr*

Octroi de crédits de construction en région de plaine également

Les crédits de construction sont une forme spéciale de crédit d'investissement qui peuvent être accordés dans le cas de projets collectifs importants dans la région de montagne. Il s'agit d'éviter que le maître d'ouvrage soit contraint de prendre un crédit bancaire pour régler les factures courantes relatives aux frais de l'étude du projet et de construction avant que les acomptes et le solde des contributions fédéra-

le, cantonale et communale accordées dans le cadre du projet ne lui soient versés. La durée maximale d'un crédit de construction est de trois ans. Les projets de construction importants sont ceux pour lesquels une contribution fédérale de plus de 100 000 francs est accordée. L'expérience a montré que les crédits de construction sont un instrument efficace pour parer au manque de liquidités du maître d'ouvrage (en général un syndicat d'amélioration foncière). La problématique des difficultés financières ne se limite cependant pas à la région de montagne. Il existe également un besoin de financement transitoire dans le cas de projets importants dans la région de plaine, tels que des améliorations foncières intégrales à grande échelle. C'est pourquoi ces crédits de construction remboursables pourront aussi être accordés à l'avenir pour les projets importants dans la région de plaine.

⇒ *Adaptation de l'art. 107, al. 2, LAgr*

Droit de recours des autorités relatif aux surfaces d'assolement

La structure fédéraliste de notre pays se révèle être un obstacle à la réalisation d'objectifs à long terme dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les communes sont responsables du plan d'affectation, ce qui a pour conséquence que les décisions sur les classements de bien-fonds sont prises sans se donner généralement le temps de la réflexion. Par ailleurs, les communes veulent laisser toutes les options ouvertes en ce qui concerne la composition des zones (zones résidentielles, de loisir, artisanales et de travail, zones destinées aux bâtiments et installations publiques). Les communes se réfèrent au plan directeur cantonal, qui est souvent imprécis en ce qui concerne ces questions, en raison de l'adoption systématique des souhaits des communes et d'une pesée insuffisante des intérêts.

La protection des surfaces d'assolement (SDA) est une préoccupation importante de l'agriculture. Cependant, afin de conserver des compétences claires, il ne faut pas reprendre des normes légales de l'aménagement du territoire dans la législation sur l'agriculture. Il faut instituer des instruments permettant de faire contrôler par une instance juridique indépendante que les intérêts sont bien pesés dans le cadre de demandes portant sur la ressource importante qu'est le sol. Le droit de recours des autorités convient à cet effet. Il doit être précisé dans la LAT que ce droit de recours est autorisé spécifiquement pour la situation de fait précitée.

Le droit de recours des autorités sera en principe utilisé pour des projets exigeant de grandes surfaces. Ils ne devraient pas être trop nombreux, mais ils seront décisifs pour le comportement des acteurs.

⇒ *Introduction de l'art. 34, al. 3, LAT (nouveau)*

Facilitation des remembrements de terres exploitées

Si l'agriculture veut remporter des succès sur les marchés nationaux et internationaux, elle est appelée à améliorer sa compétitivité. La baisse des coûts de production est un élément essentiel dans ce contexte. La réorganisation et le regroupement de parcelles dans le cadre d'un remaniement parcellaire classique (amélioration intégrale) permettent de baisser les coûts de manière durable. Dans de nombreuses régions du pays, les améliorations intégrales ont déjà été achevées il y a quelques décennies. L'évolution structurelle s'est cependant poursuivie dans l'agriculture, ce qui a conduit à un nouveau potentiel d'amélioration du regroupement des terres en raison de la part moyenne élevée de terres affermées.

Le souhait de créer des structures d'exploitation optimales à des intervalles plus courts et au moyen de procédés meilleur marché se manifeste ainsi avec une insistance croissante. On recherche donc de nouveaux instruments et méthodes pour l'amélioration de la structure d'exploitation. Diverses formes de remembrement de terres exploitées (changement d'affectation volontaire, regroupement de terres affermées, remaniement parcellaire virtuel) sont intéressantes dans ce contexte. Les travaux de diplôme de la Haute Ecole suisse d'agronomie (HESA)¹⁵⁰ et de l'EPF Zurich¹⁵¹ ont montré que le remembrement de terres exploitées (notamment l'exploitation de parchets) présente un grand potentiel de baisse des coûts de production.

Malgré le potentiel économique avéré et le fait que les regroupements de terres affermées et d'autres formes de regroupement visant à l'amélioration de la structure d'exploitation peuvent être soutenues par des aides à l'investissement (art. 14, al. 1, let. a, et art. 15, al. 1, let. g, OAS), de tels modèles innovants de collaboration sont peu, voire très peu, répandus en Suisse. Cela ne s'explique que partiellement par les conditions-cadre légales. Des aspects psychologiques tels que le système d'objectifs et de valeurs des agriculteurs et l'organisation des familles paysannes en sont également responsables. Il s'agit ici de réaliser un travail de clarification et de vulgarisation tel que les services cantonaux concernés et les services de vulgarisation sont en mesure de le fournir.

Dans le cadre des projets pilotes «Remembrement volontaire de terres exploitées» soutenus dans la commune argovienne de Zuzgen par le réseau fédéral «Espace rural» (ARE, SECO, OFEV, OFAG), il s'est avéré que l'utilité et l'effet positif des regroupements ne peuvent en fin de compte se concrétiser que s'il est possible, à l'intérieur d'un périmètre, d'intégrer une majorité ou, de préférence, la totalité des parcelles d'exploitation dans le processus. On recommande donc aux cantons, dans le cadre des travaux de révision prévus, d'intégrer des règles de procédure concernant la création et le soutien de regroupements de terres affermées dans la législation cantonale d'exécution relative aux améliorations foncières.

Lors d'un examen de la situation juridique à l'échelon de la Confédération, des limitations ont été constatées dans le domaine de la loi du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA)¹⁵², lesquelles pourraient être un obstacle aux regroupements de terres affermées et à d'autres formes de regroupement visant à l'amélioration de la structure d'exploitation. L'art. 20 en vigueur de la LBFA, selon lequel les contrats de bail à ferme peuvent être résiliés lors de regroupements parcellaires ou de remaniements parcellaires de terres agricoles, est trop restrictif et ne recouvre pas les regroupements de terres affermées (nouvelle attribution des surfaces affermées sans réorganisation des parcelles sur le plan de la propriété), ni les formes plus récentes de remembrement de terres exploitées, telles que les remaniements parcellaires virtuels. Afin de supprimer les obstacles à l'utilisation de cette forme de collaboration innovante, il convient d'adapter l'art. 20 LBFA.

⇒ *Modification de l'art. 20, al. 1, LBFA*

⇒ *Introduction de l'art. 20, al. 3, LBFA (nouveau)*

¹⁵⁰ Schlatter M. (2003): Virtuelle Flurbereinigung und das wirtschaftliche Potential. Travail de diplôme HESA Zollikofen.

¹⁵¹ Pavillard N. (2005): Innovative Bewirtschaftungsformen und Strukturanpassungen in der Schweizer Landwirtschaft. Travail de diplôme, EPF Zurich.

¹⁵² RS 221.213.2

Evaluation de la solution proposée

Les mesures d'amélioration des structures sont généralement jugées de manière critique par les milieux artisanaux qui souhaitent qu'on se limite à la promotion de l'agriculture productive. Pour éviter toute distorsion de la concurrence, il y a lieu de tenir compte des réglementations visant à garantir la neutralité concurrentielle. Suite aux avis émis lors de la consultation, le libellé est légèrement adapté en ce sens que c'est la région qui est prise en considération en tant que périmètre et non plus le rayon d'activité immédiat. Cette précision n'a pas d'impact matériel par rapport à la mise en œuvre actuelle; elle permet juste d'éviter les malentendus.

Une majorité des cantons et organisations approuvent le droit de recours des autorités dans le cas des surfaces d'assolement. L'amélioration de la protection des terres cultivées est une grande préoccupation du Conseil fédéral du fait du gaspillage important des surfaces se prêtant à l'exploitation agricole, qui n'est pas compatible avec un développement durable, et du fait de possibles pénuries dans l'approvisionnement en denrées alimentaires; cette proposition sera donc transmise au Parlement.

Les autres propositions d'adaptation ont été majoritairement approuvées lors de la consultation. Aussi, aucune modification ne s'impose.

2.6 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale, ressources génétiques

2.6.1 Recherche et vulgarisation

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'art. 2, al. 1, let. e, LAgr met l'accent sur l'encouragement de la formation professionnelle agricole. La base légale relative à la formation professionnelle agricole n'est aujourd'hui plus intégrée dans la LAgr, mais dans la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)¹⁵³. Il manque par contre une référence à la vulgarisation agricole à la let. e. Actuellement, les stations de recherches agronomiques (ART) sont appelées «stations de recherches et d'essais» aux art. 114 et 115 LAgr.

Nouvelle réglementation proposée

A l'art. 2, il y a lieu de mentionner la vulgarisation agricole en lieu et place de la formation professionnelle agricole. Les art. 114 et 115 doivent désormais parler de stations de recherches.

⇒ *Modification de l'art. 2, al. 1, let. e, LAgr*

⇒ *Modification des art. 114 et 115 LAgr*

Evaluation de la solution proposée

Le terme de «stations de recherches» représente un rapprochement avec la pratique et une harmonisation des bases légales, comme la loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)¹⁵⁴.

¹⁵³ RS 412.10

¹⁵⁴ RS 420.1

2.6.2

Sélection animale

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Sur la base de l'art. 145, al. 1 et 2, LAgr, le Conseil fédéral peut soumettre à autorisation la récolte et la distribution de la semence et des embryons d'animaux de rente ainsi que le service de l'insémination artificielle. Dans son arrêt du mois de mars 2005¹⁵⁵ concernant la commercialisation de semence de taureaux, le Tribunal fédéral estime que le régime de l'autorisation relatif au stockage et à la commercialisation de semence de taureaux, fixé à l'époque dans l'ordonnance du 14 novembre 2007 sur l'élevage¹⁵⁶, ne concerne que les stations d'insémination. Tout importateur est donc en droit d'importer, de stocker et de commercialiser de la semence de taureau s'il respecte les dispositions vétérinaires en vigueur. Sur la base de l'analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral, le Conseil fédéral a libéralisé les dispositions zootechniques pour l'insémination artificielle des bovins, ainsi que pour l'importation et la commercialisation de la semence de taureau au 1^{er} janvier 2007. Depuis, seules les dispositions du droit vétérinaire sont déterminantes pour toutes les catégories d'animaux. L'art. 145, al. 1 et 2, LAgr peut donc être abrogé.

L'art. 145, al. 3, LAgr demande au Conseil fédéral de veiller à ce qu'une proportion équitable de la semence inséminée ou produite provienne de reproducteurs faisant partie de programmes établis par les organisations suisses reconnues. Le Conseil fédéral a mis en œuvre cette obligation en assortissant la quantité accordée à une personne ou entreprise à partir du contingent tarifaire de semence de bovins de deux conditions: d'une part, les taureaux nés en Suisse doivent être examinés régulièrement et, d'autre part, au moins 50 % de la semence vendue doit provenir de taureaux suisses. En prévision de nouvelles libéralisations prévues dans le domaine de l'importation de semence de bovins, l'al. 3 doit également être abrogé.

La motion Bieri¹⁵⁷, transmise par le Parlement, charge le Conseil fédéral de proposer une modification de l'art. 147 LAgr. La Confédération sera ainsi tenue à exploiter un haras national et à en assurer durablement le financement.

Nouvelle réglementation proposée

L'art. 145 LAgr doit être abrogé. Les conditions concernant certaines prestations dans le pays lors la répartition des contingents tarifaires de semence de bovins seront par la suite assouplies à l'échelon de l'ordonnance.

En conséquence de la motion Bieri, transmise par les deux Chambres, l'art. 147, al. 1, doit être formulé de manière à obliger la Confédération à exploiter un haras. En parallèle, le terme «fédéral» est supprimé.

⇒ *Abrogation de l'art. 145 LAgr*

⇒ *Modification de l'art. 147, al. 1, LAgr*

Evaluation de la solution proposée

La proposition d'abrogation de l'art. 145 LAgr permet de supprimer l'autorisation pour le prélèvement et la distribution de semence, qui n'est plus appliquée depuis

¹⁵⁵ Arrêt 2A.453.2004 du 23 mars 2005.

¹⁵⁶ RS **916.310**

¹⁵⁷ 10.3767 Mo. Bieri, «Exploitation d'un haras. Une tâche nationale», 30 septembre 2010.

des années. En outre, la libéralisation de l'importation de semences dans le cadre du contingent tarifaire doit stimuler la concurrence dans le pays. L'abrogation de l'art. 145 L'Agr a reçu l'approbation de quelques organisations agricoles. Les organisations d'élevage bovin et swissgenetics, le principal fournisseur de semences de bovins, s'y sont opposés.

2.6.3 Ressources génétiques

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Suite à la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique¹⁵⁸, entrée en vigueur le 19 février 1995 pour notre pays, la Suisse s'est notamment engagée pour la conservation et l'utilisation durable de ses ressources zoogénétiques et phytogénétiques.

Le premier rapport sur l'état des ressources phytogénétiques mondiales¹⁵⁹ a montré un besoin urgent d'agir dans ce domaine. Cela a conduit par la suite à un plan d'action mondial de la FAO, qui a renforcé dans le monde entier les activités pour le maintien et l'utilisation durable de ces ressources. Le traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TI-RPGAA) a été adopté le 3 novembre 2001; il est entré en vigueur pour la Suisse le 20 février 2005¹⁶⁰. Ce traité crée un cadre international contraignant pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques.

Le rapport sur l'état des ressources zoogénétiques dans le monde¹⁶¹, qui a été présenté en septembre 2007 lors de la première Conférence technique internationale sur les ressources zoogénétiques à Interlaken, a également conduit à un plan d'action mondial de la FAO dans le domaine zoogénétique. Lors de cette conférence, la Déclaration d'Interlaken sur les ressources zoogénétiques a été adoptée; les gouvernements déclarent par ce biais leur responsabilité commune et individuelle, notamment pour la conservation, l'utilisation durable et le développement zootechnique des ressources zoogénétiques.

Dans le domaine phytogénétique, la Confédération exploite une banque de gènes à l'ART et met en œuvre le Plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (PAN-RPGAA), qui est fondé sur le Plan d'action mondial de la FAO. Les mesures sur la collecte, la conservation et l'utilisation durable de ces ressources génétiques sont mises en œuvre d'une part par la Confédération elle-même et, d'autre part, dans le cadre d'un partenariat public-privé. Dans le domaine zoogénétique, la Confédération soutient des projets de conservation et d'encouragement des ressources zoogénétiques et entretient une banque de gènes nationale pour les races suisses des espèces bovines, équinnes, ovines et caprines. Avec la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques et zoogénétiques, la Confédération contribue de manière importante à la protection de la diversité biologique.

¹⁵⁸ RS 0.451.43

¹⁵⁹ FAO (2007): Rapport sur l'état des ressources phytogénétiques dans le monde, Rome.

¹⁶⁰ RS 0.910.6

¹⁶¹ FAO (2007): L'état des ressources zoogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde, Rome.

Sur la base de ces engagements internationaux de la Confédération, des bases légales uniformes sont créées dans la loi sur l'agriculture pour ces ressources génétiques.

Nouvelle réglementation proposée

Le titre 6 de la LAgr est complété par une nouvelle section 3 intitulée «Ressources génétiques pour l'agriculture et l'alimentation». Cette nouvelle base légale comprend les anciennes dispositions des art. 140, al. 2, let. c, et 142, al. 1, let. c, LAgr qui peuvent ainsi être abrogées. Les contributions pour la conservation des races suisses ne sont toujours versées qu'aux organisations reconnues.

⇒ *Introduction des art. 147a et 147b LAgr (nouveaux)*

⇒ *Abrogation des art. 140, al. 2, let. c, et 142, al. 1, let. c, LAgr*

Evaluation de la solution proposée

Un renforcement du cadre légal permettant d'assurer la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques a été souhaité lors de la consultation; les engagements internationaux de la Suisse sur la base du TI-RPGAA ont également été rappelés. La création d'une base légale spécifique répond à ces demandes.

2.7 Autres dispositions

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La loi actuelle comporte seulement un article provisionnel 148a LAgr, qui se limite aux moyens de production et au matériel végétal qui peuvent être porteurs d'organismes nuisibles particulièrement dangereux. Cependant, des catastrophes naturelles ou des événements aux répercussions internationales, nationales ou régionales ont souvent lieu, pour lesquels l'art. 148a LAgr ne peut pas être appliqué, mais qui requièrent néanmoins de prendre des mesures rapidement.

Jusqu'ici, le prélèvement et le traitement des données relatives aux exploitations et aux structures agricoles ainsi que des données de contrôle agricoles étaient régis par l'art. 185, al. 5 et 6, LAgr. En vertu de l'art. 17 de la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁶², les organes de la Confédération ne peuvent traiter les données personnelles que s'il existe une base légale pour cela. La réglementation actuelle de l'art. 185 LAgr concernant les systèmes d'information ne satisfait pas entièrement à cette exigence.

La LAgr ne prévoit aucune base légale formelle en matière de protection de la propriété intellectuelle. Seule l'ordonnance du 27 octobre 2010 sur la recherche agronomique¹⁶³ contient une telle disposition, ce qui est insuffisant pour garantir la protection des résultats de l'activité des stations de recherches agronomiques et ne couvre nullement le savoir économiquement exploitable de l'office. Il est donc nécessaire de créer la base légale qui fait défaut.

¹⁶² RS 235.1

¹⁶³ RS 915.7

Nouvelle réglementation proposée

Un nouveau titre 7a doit être introduit, dans lequel seront inscrites diverses dispositions légales qui ne peuvent pas être clairement attribuées à un titre existant.

La réglementation existante à l'art. 148a LAgr doit donc être complétée d'un article général au plan législatif (art. 165a LAgr), qui donnera à l'OFAG la possibilité d'agir en fonction des atteintes et des circonstances et d'édicter des mesures préventives en conséquence, lors de catastrophes et d'événements ayant un fort impact sur l'être humain, l'animal, les plantes et l'environnement, ainsi que sur les conditions-cadre économiques de l'agriculture. Les autres offices fédéraux restent libres de prendre d'autres mesures dans leurs domaines de compétence.

De même, l'obligation de tolérer l'exploitation et l'entretien de terres en friche, qui était auparavant inscrite à l'art. 71 LAgr dans les dispositions générales sur les paiements directs, est attribuée sans modifications au titre 7a pour des raisons liées à la structure du texte (art. 165b LAgr).

Le système d'information pour les données sur les exploitations, les structures et les contributions, le système d'information pour les données de contrôle agricoles, le système d'information central pour les flux d'éléments fertilisants et le système d'information géographique sont chacun réglementés dans un article (art. 165c à 165f LAgr). La saisie géographique des surfaces et de leur utilisation est définie à l'art. 165e LAgr. En fait aussi partie la saisie des informations sur la surface agricole utile (art. 70a, al. 5, LAgr), sur le cadastre de la production (art. 4, al. 2, LAgr), sur les unités d'exploitation ou sur les unités d'élevage (art. 165c, al. 2, LAgr). L'art. 165f LAgr définit l'enregistrement des flux d'éléments fertilisants et les droits d'utilisation des autorités et des exploitations. Il concerne, en référence aux réglementations légales existantes, les points qui doivent être précisés par le Conseil fédéral à l'échelon de l'ordonnance pour tous les systèmes d'information susmentionnés.

En outre, un nouvel art. 165h LAgr, visant à une meilleure protection des droits de propriété intellectuelle dans la recherche agronomique, doit être ajouté au nouveau titre 7a. Cette nouvelle disposition entraîne une valorisation des droits sur les biens immatériels.

Les art. 165a et 165c à 165g LAgr ne faisaient pas l'objet du dossier de consultation.

- ⇒ *Introduction de l'art. 165a LAgr (nouveau)*
- ⇒ *Transposition de l'art. 71 LAgr à l'art. 165b LAgr (nouveau)*
- ⇒ *Introduction des art. 165c à 165g LAgr (nouveaux)*
- ⇒ *Introduction de l'art. 165h LAgr (nouveau) et abrogation de l'art. 185, al. 5 et 6, LAgr*

Evaluation de la solution proposée

La proposition concernant l'exploitation des terres en friche (art. 165b LAgr) a été approuvée par la plupart des participants à la consultation. A l'exception de quelques réserves mineures, l'introduction d'une base légale en matière de droits sur les biens immatériels (art. 165h) n'a pas soulevé de critiques particulières.

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La loi actuelle ne prévoit qu'un nombre restreint de mesures administratives pour prévenir ou réduire les risques lorsque la situation n'est pas conforme au droit. Lorsqu'un produit relevant de la L'Agr met en danger la santé de l'homme et de l'animal, les végétaux et l'environnement, les autorités d'exécution peuvent actuellement soit en interdire l'utilisation et la mise en circulation, soit procéder à sa confiscation ou à sa destruction. Or, dans d'autres domaines juridiques, l'éventail des mesures préventives possibles est plus étendu.

Sur la base d'un arrêt du Tribunal fédéral¹⁶⁴, une initiative parlementaire et une motion ont été déposées en septembre 2011 pour demander la réduction des contributions en cas d'infraction aux dispositions en matière de protection des animaux¹⁶⁵. Dans sa réponse à la motion Jenny, le Conseil fédéral a annoncé qu'il proposerait l'ajout d'une précision dans ce sens en rapport avec les paiements directs à l'art. 170 L'Agr, dans le cadre de la PA 14–17.

Si une action constitue à la fois une infraction contre une prescription agricole sur l'importation, l'exportation et le transit et une seconde infraction dont la poursuite et le jugement incombe également à l'Administration des douanes, cela a en vertu du droit actuel pour conséquence deux procédures pénales et deux peines prononcées par la même autorité. Dans pareil cas, par souci d'harmonisation avec d'autres dispositions légales plus récentes (p. ex. art. 126, al. 2, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes [LD]¹⁶⁶ ou art. 101, al. 5, de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA [LTVA]¹⁶⁷), il paraît judicieux de procéder à un regroupement des procédures et de prononcer une peine unique.

Nouvelle réglementation proposée

La réglementation actuelle en matière de voies de droit, de mesures administratives et de dispositions pénales (titre 8) doit en principe être conservée. Toutefois, il y a lieu de conférer des compétences supplémentaires aux autorités en complétant l'art. 169, al. 3, L'Agr. Les nouvelles attributions leur permettront d'adopter des mesures proportionnées visant notamment à la neutralisation des produits dangereux ou à leur rappel.

L'art. 170 L'Agr doit être complété par un nouvel alinéa (al. 2^{bis}) qui précise qu'en cas de non-respect des prestations écologiques requises ou des dispositions en matière de protection des animaux, des cours d'eaux et de l'environnement, la totalité des paiements directs peut être réduite ou refusée, et pas seulement certains types de paiements directs.

En outre, la disposition pénale relative aux appellations d'origine et aux indications géographiques (art. 172 L'Agr) est ajustée afin de la rendre conforme aux autres dispositions pénales en matière de propriété intellectuelle, ces dernières ayant été

¹⁶⁴ Arrêt 2C_560/2010 du 18 juin 2011.

¹⁶⁵ 11.470 Iv. pa. Jositsch, «Pas de subventions pour les exploitants qui maltraitent les animaux», 14 septembre 2011; 11.3924 Mo. Jenny, «Pas de subventions pour les exploitants qui maltraitent les animaux», 29 septembre 2011.

¹⁶⁶ RS 631.0

¹⁶⁷ RS 641.20

adaptées dans le cadre de la révision de la loi du 25 juin 1954 sur les brevets¹⁶⁸. Pour ce qui est des contraventions (art. 173 LAgr), la liste est complétée par la violation relative à l'utilisation de l'identité visuelle commune selon l'art. 12 LAgr, par la nouvelle désignation selon l'art. 14, al.1, et par l'utilisation des signes officiels définis en vertu de l'art. 14, al. 4. Afin d'éviter la multiplication des procédures pénales et des condamnations par la même autorité, un nouvel alinéa 3 (règles générales sur le concours d'infractions) est adopté à l'art. 175 LAgr.

- ⇒ *Modification de l'art. 169, al. 3, LAgr*
- ⇒ *Introduction de l'art. 170, al. 2^{bis}, LAgr (nouveau)*
- ⇒ *Modification de l'art. 172, al. 2, LAgr*
- ⇒ *Modification de l'art. 173, al. 1, LAgr*
- ⇒ *Introduction de l'art. 175, al. 3, LAgr (nouveau)*

Evaluation de la solution proposée

Les modifications du droit en vigueur proposées lors de la consultation n'ont pas été contestées. Les présentes adaptations de la loi fournissent l'occasion de prévoir des instruments d'exécution efficaces pour les autorités.

2.9 Dispositions finales

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)¹⁶⁹ et l'ordonnance du 18 mai 2008 sur la géoinformation (OGéo)¹⁷⁰ exigent l'enregistrement des données de base conformément aux modèles de données minimaux. A partir de 2014, les cantons devront attribuer une référence spatiale à toutes les surfaces et à leur utilisation, afin qu'elles puissent être gérées au moyen d'un système d'information géographique (SIG).

Les contrôles des moyens de production ou des plantes particulièrement problématiques sont de plus en plus importants du point de vue de la sécurité des denrées alimentaires, afin d'éviter de graves contaminations le long de la chaîne alimentaire. La directive 2000/29/CE¹⁷¹ prévoit notamment qu'un émolument doit être prélevé dans toute l'UE pour les activités de contrôle phytosanitaire, afin d'empêcher des distorsions de la concurrence entre les différents Etats membres. Sur la base de l'accord agricole, la Suisse sera également tenue de prélever des émoluments de contrôle dans le domaine phytosanitaire. La base légale actuelle (art. 181 LAgr) ne prévoit aucune disposition pour le prélèvement d'émoluments pour les contrôles officiels. Il est donc nécessaire de compléter l'art 181 LAgr en conséquence.

Dans le cadre de l'application de la LAgr, les autorités peuvent accéder aux informations et aux moyens de preuve (art. 183 LAgr) et les communiquer sur demande à

¹⁶⁸ RS **232.14**

¹⁶⁹ RS **510.62**

¹⁷⁰ RS **510.620**

¹⁷¹ Directive 2000/29 du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté, JO L 169 du 10.7.2000, p. 1.

d'autres unités administratives (art. 184 LAgr), dans le contexte d'un contrôle ou de l'entraide administrative. Néanmoins, un renforcement des compétences des organes d'exécution semble être aujourd'hui nécessaire pour améliorer la qualité des contrôles et des procédures administratives.

L'art. 185 LAgr ne satisfait plus entièrement aux exigences concernant les nouveaux systèmes d'information pour l'exécution des mesures de politique agricole. Les systèmes d'information correspondants sont donc spécifiquement réglementés au titre 7a. L'art. 185 LAgr constitue en parallèle la base légale du monitoring et de l'évaluation de la politique agricole.

Nouvelle réglementation proposée

Les cantons sont en principe responsables de l'exécution de la LAgr en vertu de l'art. 178 LAgr. Dans le domaine des paiements directs, les cantons devront attribuer une référence spatiale à toutes les surfaces et à leur utilisation afin qu'elles puissent être représentées et gérées au moyen d'un système d'information géographique (SIG). La base légale correspondante est créée dans un al. 5.

L'art. 181 LAgr complété prévoit de créer une base légale pour permettre également à l'avenir de prélever un émolument dans des cas précis, soit pour les contrôles officiels de moyens de production agricoles ou de plantes particulièrement à risque, soit en raison de l'engagement pris par la Suisse dans le cadre de l'accord agricole.

Pour améliorer la collecte des informations et des moyens de preuve, le projet contient aussi des innovations ponctuelles dans la pondération de certaines dispositions (art. 184). Avec l'adaptation légère de l'art. 183 LAgr, les autorités sont habilitées à demander aux tiers de fournir des renseignements. Ces adaptations minimales permettent de faire baisser la charge de travail administratif et les coûts.

Des bases légales spécifiques sont créées au titre 7a pour les systèmes d'information destinés à l'exécution des mesures de politique agricole. Les al. 5 et 6 de l'art. 185 LAgr peuvent donc être abrogés (cf. ch. 2.7). L'art. 185 LAgr sert cependant également de base légale pour le monitoring de la politique agricole et pour l'évaluation des mesures. Le nouveau titre de l'article et les nouveaux al. 1^{bis} et 1^{ter} permettent de mettre plus clairement ce point en évidence.

Diverses dispositions transitoires doivent être supprimées en raison de l'expiration de leur délai ou de l'abrogation de certaines lois ou dispositions légales.

- ⇒ *Introduction de l'art. 178, al. 5, LAgr (nouveau)*
- ⇒ *Introduction de l'art. 181, al. 4 à 6, LAgr (nouveaux)*
- ⇒ *Modification de l'art. 183 LAgr*
- ⇒ *Modification de l'art. 184 LAgr*
- ⇒ *Introduction de l'art. 185, al. 1^{bis} et 1^{ter}, LAgr (nouveaux)*

Evaluation de la solution proposée

La mise en place, par les cantons, d'un système géographique aux fins de calculer les paiements directs est admise par une partie des intervenants (art 178, al. 5, LAgr). Certains cantons ont néanmoins émis des réserves quant à cette nouvelle obligation en raison des coûts plus importants qui en découleraient pour eux. Les nouveautés apportées en matière de devoir de renseigner n'ont pas été acceptées de manière unanime; certains intervenants ont en effet estimé que la réglementation

actuelle était suffisante (art. 183 LAgr). Le projet de consultation concernant l'entraide administrative n'a pas été contesté (art. 184 LAgr).

2.10 Interventions parlementaires

2009 P 09.3188 Politique agricole et ammoniac (N 12.6.2009)

Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur la problématique de l'ammoniac. Ce faisant, il doit présenter les bases scientifiques, les mesures et leur corrélation avec les objectifs atteints, les effets sur la compétitivité et les conflits d'objectifs, comme par exemple entre le bien-être des animaux et la réduction des émissions d'ammoniac.

Les chiffres 1.1.2, 1.2.9 et 1.5 traitent de la problématique, des objectifs fixés, mais aussi des conflits d'intérêt. Une réduction des émissions d'ammoniac doit principalement avoir lieu par l'intermédiaire d'incitations économiques, au moyen des nouvelles contributions à l'efficacité des ressources en vertu de l'art. 76 LAgr. Les effets négatifs sur la compétitivité peuvent ainsi être évités.

2009 P 09.3981 Contributions pour l'élimination des déchets liés au bétail et au petit bétail (mesures contre l'ESB)
(N 2.12.2009, Commission des finances CN)

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner, en coordination avec les Etats voisins et les organismes concernés, les différents scénarios permettant à l'avenir de réduire ou de supprimer les contributions pour l'élimination des sous-produits liés au bétail et au petit bétail qui avaient été mises en place pour lutter contre l'ESB. Il présentera ses conclusions dans un rapport à l'intention du Parlement.

Le Conseil fédéral a adopté, en même temps que le présent message, le rapport demandé sur les contributions à l'élimination. Il conclut que le soutien de la Confédération à l'élimination des sous-produits animaux, se montant actuellement à un maximum de 48 millions de francs par année, reste adéquat.

2010 M 09.3973 Evolution future du système des paiements directs.
Concrétisation du concept.
(E 10.12.09, CER-E; N 10.3.10)

La motion charge le Conseil fédéral de concrétiser le nouveau concept de paiements directs proposé dans le rapport sur le développement du système des paiements directs (2009) et de soumettre au Parlement d'ici à fin 2011 un message sur la modification du système des paiements directs.

Le développement du système des paiements directs est un élément central du présent message sur la PA 14–17. Il est prévu d'utiliser des instruments ciblés à la place des mesures sans objectif spécifique. Les actuelles contributions liées aux animaux seront réallouées sous la forme de contributions à la sécurité de l'approvisionnement, et une part de la contribution générale à la surface sera réallouée aux contributions de transition. L'apport de fonds sera progressivement augmenté dans les domaines où les objectifs n'ont pas été atteints. Les contributions de transition seront réduites en proportion de l'augmentation des moyens financiers nécessaires pour

comblent ces lacunes. Il sera ainsi possible de mieux atteindre les objectifs de la politique agricole qu'actuellement, sans augmenter les moyens financiers.

2010 M 08.3194 Garantir l'approvisionnement de la population par la Politique agricole 2015 (N 3.12.09, von Siebenthal; E 11.3.10)

Dans le cadre de la prochaine étape de la réforme, le Conseil fédéral est chargé de proposer des mesures visant à assurer un taux d'autoapprovisionnement d'au moins 60 %.

La sécurité de l'approvisionnement de la population est définie à l'art. 104 Cst. comme un des objectifs centraux de la politique agricole suisse. Avec le développement des paiements directs comme élément essentiel de la PA 14–17, les mesures actuelles sans objectif spécifique doivent être remplacées par des instruments ciblés. Le présent message propose donc la mise en place de contributions à la sécurité de l'approvisionnement qui visent à assurer le maintien de la capacité de production en cas de difficultés d'approvisionnement de longue durée. Selon les modélisations, la PA 14–17 permettra en principe de maintenir également à l'avenir un taux d'autoapprovisionnement brut d'environ 60 %.

2010 P 09.4033 Sécurité de production de denrées alimentaires suisses (N 19.3.10, Bourgeois)

Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur certains aspects, concernant notamment l'agriculture, de l'approvisionnement de la Suisse en matières premières et en denrées alimentaires.

Les points mentionnés dans le postulat ont été traités dans le cadre du dossier de consultation sur la PA 14–17. Ils sont également thématiques régulièrement dans le rapport agricole de l'OFAG.

2010 P 10.3156 Elimination de barrières administratives dans l'agriculture (N 18.6.10, Groupe PDC/PEV/PVL)

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un rapport analysant l'efficacité, l'efficience et la pertinence des dispositions applicables à l'agriculture (p. ex. dans les domaines de la protection des animaux et de l'environnement, de la protection de la nature et du paysage et de l'aménagement du territoire).

La vérification de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des mesures de politique agricole et des prescriptions et charges qui y sont liées fait partie intégrante des évaluations prévues dans le cadre du développement futur de la politique agricole. C'est ainsi que le prix des moyens de production, c'est-à-dire des engrais, produits phytosanitaires, semences et médicaments vétérinaires en Suisse, en Allemagne et en France a notamment été comparé et analysé de manière détaillée dans le message concernant la PA 2011.

Le chapitre «Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité» du rapport de consultation sur la PA 2011 (p. 277 à 307) comprend, pour divers domaines, des propositions de simplification des charges et des comparaisons avec l'UE. Ces propositions ont été soumises à une évaluation dont les résultats sont présentés au chapitre «Prescriptions et charges» du dossier mis en consultation sur la PA 14–17 (p. 59–63).

2010 P 10.3092 Futur soutien des exploitations paysannes qui engraisent des veaux (N 18.6.10, Lustenberger)

Le Conseil fédéral est prié de tenir compte de la situation des exploitations paysannes qui engraisent des veaux dans le cadre du développement de la politique agricole. Les statistiques montrent que la situation difficile sur le marché et la baisse des contributions conduisent à des baisses importantes de revenu dans les exploitations pratiquant l'engraissement de veaux.

Avec la PA 14–17, les anciennes contributions UGBFG et GACD liées aux animaux sont réallouées à une contribution à la sécurité de l'approvisionnement liée à la surface (art. 72 LAgr). L'incitation actuelle à épuiser les versements liés aux animaux jusqu'à la limite d'octroi est ainsi supprimée. Il devrait en résulter un désengorgement des marchés, y compris pour les veaux à l'engrais.

2010 M 09.3612 Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse (N 25.9.09, Bourgeois; E 11.3.10; N 14.9.10)

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une stratégie de qualité des denrées alimentaires suisses en collaboration avec les organisations représentatives de l'agriculture et de la filière alimentaire.

Etant donné le rôle subsidiaire de l'Etat en matière de politique de la qualité, cette stratégie doit être élaborée prioritairement par les acteurs concernés. La Confédération se confine aux rôles de législateur et de facilitateur. Les acteurs de la chaîne de valeur ajoutée du secteur agroalimentaire se sont mis d'accord sur les éléments clés que sont le leadership en matière de qualité, l'offensive sur le marché et le partenariat pour la qualité, dans le cadre d'un processus animé par l'OFAG en 2010. Pour la mise en œuvre des trois éléments clés, le Conseil fédéral propose, dans le cadre du présent message, de modifier les art. 11, 12 et 14 LAgr. En adaptant l'art. 2 LAgr, le Conseil fédéral confirme son intention de soutenir l'orientation du secteur agroalimentaire sur une stratégie qualité commune. Il tient ainsi compte des préoccupations émises dans la motion. Il faut mentionner à cet égard que la mise en application de la stratégie qualité a un lien de cause à effet avec l'ouverture constante des marchés (UE/OMC).

2010 P 10.3627 Développement durable. Optimiser l'information des consommateurs au moyen de labels. (N 13.12.10, CER-N)

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier les moyens d'optimiser l'information des consommateurs au moyen de labels, dans la perspective d'une meilleure prise en compte des exigences du développement durable. Il tient compte du développement des labels étatiques dans l'UE.

Dans le rapport explicatif mis en consultation sur la PA 14–17, le Conseil fédéral a analysé au chapitre «Consommation durable» (p. 117 à 119) les possibilités d'améliorer la promotion d'une consommation durable. Sur la base des aspects mis en évidence dans le rapport et des résultats de la consultation, le Conseil fédéral propose dans le présent message d'intégrer une nouvelle lettre à l'art. 14, al. 1, LAgr. En se fondant sur la nouvelle lettre f, le Conseil fédéral doit pouvoir émettre des dispositions sur l'étiquetage des produits agricoles et de leurs produits transformés, lorsqu'ils sont produits sur la base de critères particuliers fondés sur le principe

du développement durable. L'information des consommateurs au moyen de labels peut ainsi être améliorée.

2011 M 09.3461 Contributions pour terrains en pente
(E 1.12.10, N 8.3.2011; von Siebenthal)

Le Conseil fédéral est chargé d'indemniser à l'avenir l'exploitation agricole des terrains en pente en fonction des coûts engendrés et d'examiner le problème de l'inadéquation du mode de calcul des surfaces concernées. La motion a été adoptée avec la modification suivante: le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de l'évolution future du système des paiements directs, de tenir compte des conditions d'exploitation difficiles des terrains particulièrement en pente.

La demande de la motion est prise en compte à l'art. 71. L'exploitation des terrains en pente est encouragée par une contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles en fonction de la pente et du type d'utilisation. Contrairement à aujourd'hui, l'encouragement est étendu aux terrains en pente et en forte pente dans la région de plaine. Une troisième catégorie, avec une contribution plus élevée, est en outre prévue pour les pentes d'une déclivité supérieure à 50 %.

2011 M 10.3767 Exploitation d'un haras. Une tâche nationale (N 1.12.10, Bieri; E 30.5.11)

Le Conseil fédéral est chargé de proposer une modification de l'art. 147 LAgr. La Confédération s'engagera à exploiter un haras national et à en assurer durablement le financement.

Le Conseil fédéral propose de formuler l'art. 147, al. 1, LAgr de sorte que la Confédération s'engage à exploiter un haras.

3 Loi sur l'agriculture: commentaire des différents articles

Art. 1, let. e (nouvelle)

Par analogie aux lettres a à d, le bien-être des animaux est une prestation d'intérêt public à laquelle l'agriculture contribue substantiellement par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché. Grâce à l'ajout de la nouvelle let. e consacrée au bien-être des animaux dans l'article définissant les buts, ce dernier mentionne désormais lui aussi tous les objectifs implicitement énoncés à l'art. 104, al. 3, let. b, Cst. en matière de production particulièrement en accord avec la nature et respectueuse de l'environnement et des animaux. Les mesures favorables au bien-être des animaux sont encouragées par le biais des instruments actuellement déjà prévus à l'art. 2, al. 1, let. b et d, LAgr (cf. ch. 2.1.1).

Art. 2, al. 1, let. b et e, al. 3 (nouveau) et 4 (nouveau)

Al. 1, let. b

Les paiements directs sont des mesures d'encouragement visant à la réalisation des objectifs fixés par la Confédération. Il ne s'agit pas d'indemnités pour des presta-

tions fournies en vertu de prescriptions fédérales, mais d'incitations (aides) financières qui doivent permettre de maintenir des prestations d'intérêt public malgré les dysfonctionnements du marché. C'est pourquoi le terme «rémunérer» est remplacé par «encourager» (cf. ch. 2.1.2).

Al. 1, let. e

Il s'agit d'une modification d'ordre rédactionnel. La formation professionnelle n'est plus régie par la LAgr, mais par la LFPr. L'encouragement de la vulgarisation est en revanche toujours fondé sur la LAgr. A la let. e, la notion de «formation professionnelle» est par conséquent remplacée par celle de «vulgarisation».

Al. 3 (nouveau)

Le nouvel alinéa 3 énonce le fait que les mesures de la Confédération doivent aider le secteur agroalimentaire à s'orienter vers une stratégie qualité commune. Dans cette optique, il met également en œuvre une partie de la motion Bourgeois¹⁷², approuvée par les deux Chambres (cf. ch. 2.2.1).

Al. 4 (nouveau)

La Confédération doit veiller à ce que les instruments de la politique agricole soient conçus de manière à contribuer à une collaboration efficace entre les différents échelons de la chaîne alimentaire, et ce dans le but de répondre de manière optimale aux besoins des consommateurs en matière de denrées alimentaires suisses, à savoir une qualité élevée, une variété de choix et un mode de production durable. Ce nouvel alinéa ne modifie pas le champ d'application de la LAgr (cf. ch. 2.1.3)

Art. 4, al. 2

Il s'agit d'une modification purement rédactionnelle. Le terme «office» est remplacé dans toute la LAgr par le sigle «OFAG». Il s'agit, d'une part, d'une adaptation à la technique rédactionnelle législative actuelle et apporte, d'autre part, plus de clarté dans les cas où d'autres offices fédéraux sont également mentionnés dans une disposition.

Art. 10 Dispositions relatives à la qualité des produits

Le Conseil fédéral a désormais la compétence d'édicter, si nécessaire, des dispositions sur la qualité ou sur les procédés de fabrication de produits agricoles et de leurs produits transformés, ceci afin que la Suisse soit en mesure de respecter ses engagements internationaux ou de satisfaire aux normes internationales qui revêtent une importance majeure pour l'agriculture. Dans le même temps, il s'agit de garantir la qualité des produits et de prévenir d'éventuelles entraves à l'exportation (cf. ch. 2.2.1).

Art. 11 Amélioration de la qualité et de la durabilité

L'art. 11 est complètement remanié. Les al. 1 et 2 sont abrogés, car ils sont obsolètes en tant que base légale depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, de l'ancienne ordonnance du 23 novembre 2005 sur la qualité du lait¹⁷³. La Confédération aura

¹⁷² 09.3612 Mo. Bourgeois, «Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse», 11 juin 2009.

¹⁷³ RO 2005 5567

toutefois toujours la possibilité de soutenir les services d'assurance qualité (jusqu'à présent à l'al. 3). Outre le soutien accordé pour la participation à des programmes d'assurance de la qualité, l'amélioration de la durabilité devient, dans le contexte de la stratégie qualité, un objet explicite de l'art. 11. Celui-ci devient ainsi un instrument visant non seulement à contribuer à l'assurance de la qualité proprement dite, mais également à favoriser les innovations et des processus d'amélioration continue en vue du développement durable de la chaîne de création de valeur ajoutée (cf. ch. 2.2.1).

Al. 1

Les mesures qui bénéficient d'un soutien de la Confédération doivent présenter un caractère collectif. Elles doivent contribuer à améliorer ou à garantir la qualité ou la durabilité. Sont visés les programmes de gestion de la qualité et de la durabilité ainsi que les projets novateurs dans lesquels le secteur agricole est amené à collaborer avec un ou plusieurs partenaires de la chaîne de création de valeur ajoutée.

Les mesures relatives à la sécurité alimentaire au sens strict ne sont pas visées par l'art. 11. Pas plus que, par exemple, le développement de produits. Le soutien aux infrastructures est quant à lui déjà traité au titre 5 de la LAgr. L'exécution de ces dispositions sera autant que nécessaire coordonnée avec les autres instruments de soutien ainsi qu'entre les différents offices fédéraux concernés.

Al. 2

Les mesures qui bénéficient d'un soutien doivent renforcer la collaboration au long de la chaîne de valeur ajoutée ou favoriser les innovations centrées en particulier sur la durabilité. Etant donné que les moyens sont limités, le soutien doit être accordé en priorité à la participation à des programmes visant à établir des processus d'amélioration continue. La participation de l'agriculture est obligatoire et – ne serait-ce qu'en vertu des buts énoncés par la LAgr – les mesures doivent bénéficier en premier lieu à ce secteur.

Al. 3

Le Conseil fédéral fixera à l'échelon de l'ordonnance les conditions à remplir par les différents types de projets pour bénéficier d'un soutien. Le montant de l'aide financière sera fixé en application du principe de subsidiarité. Comme c'est le cas dans le domaine de la promotion des ventes, les aides allouées dans le cadre de l'art. 11 devront être autofinancées à hauteur de 50 %. Selon les cas (type de mesure, mode de soutien), la contribution pourra être limitée dans le temps ou dégressive.

Les *études préliminaires* et les *aides de départ* qui bénéficient d'un soutien conformément à l'al. 3, let. a et b, doivent être exemplaires du point de vue de l'innovation et de la durabilité, et être des «phares» pour l'ensemble de la branche. Les effets positifs attendus du point de vue de la création de valeur ajoutée et de la durabilité dans le secteur de la production de denrées alimentaires doivent être prouvés. Des projets peuvent également être déposés par des groupements de relativement petite taille (p. ex. groupes de producteurs avec un transformateur). On visera le transfert des connaissances acquises dans le cadre d'un projet soutenu vers les organisations de producteurs ou les interprofessions à l'échelle nationale.

La base générale qui règle le soutien apporté aux études préliminaires en vue de projets d'intérêt public se trouve déjà à l'art. 136 LAgr, raison pour laquelle une coordination est assurée par l'OFAG.

Le soutien prévu pour la phase de démarrage (lettre b) est en règle générale accordé au terme de l'étude préliminaire, une fois que la pertinence et la faisabilité de la mesure sont prouvées. Il s'agit en l'occurrence d'une aide limitée dans le temps, destinée à l'implémentation de la mesure.

Le *soutien accordé pour la participation* à des programmes d'amélioration de la qualité et de la durabilité peut prendre la forme d'une contribution financière annuelle versée directement aux producteurs. Afin d'obtenir le meilleur effet possible sur les marchés et afin d'éviter un éparpillement des forces au sein des différents segments de marché, seuls des projets coordonnés présentés par des interprofessions ou des organisations de producteurs nationales seront soutenus. De même, il ne sera pas possible de soutenir plusieurs programmes (qui pourraient se concurrencer) au sein d'un même secteur. Le soutien visé à la lettre c place la priorité sur l'aide au démarrage, dont chaque exploitation et programme ne pourra bénéficier que pendant une durée limitée. La première reconnaissance des exploitations ainsi que la participation à une phase de démarrage pourront par exemple être soutenues. Après la phase de démarrage, en revanche, les coûts engendrés par la participation à un programme devront être compensés par les recettes réalisées sur le marché. La limitation dans le temps est également nécessaire parce que les fonds prévus pour l'exécution de l'art. 11 ne suffisent pas pour un financement permanent.

Al. 4

L'ordonnance doit fixer les modalités d'octroi du soutien – en particulier les bénéficiaires et les montants prévus – ainsi que les exigences et modalités qui s'appliquent à la présentation des demandes.

Art. 12, al. 2 et 3

Si l'al. 1 concerne la communication marketing liée au produit, l'al. 2 permet quant à lui d'encourager la communication sur les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture. Il s'agit de sensibiliser les consommateurs au fait que l'agriculture, tout en produisant des denrées alimentaires, fournit aussi d'autres prestations en faveur de la société, et que les consommateurs qui achètent les produits du pays soutiennent la fourniture de ces prestations d'intérêt général. L'art. 12 L'Agri était déjà consacré jusqu'ici aux relations publiques et les projets réalisés dans ce domaine, soutenus depuis des années, se révèlent efficaces. La nouveauté consiste en la précision que seule la communication relative à des prestations d'intérêt public peut être encouragée, et non celle qui, par exemple, vise à soigner l'image de la paysannerie.

L'al. 3 spécifie que la Confédération, dans la limite du principe de subsidiarité des mesures de promotion des ventes, peut intervenir par des mesures de coordination lorsque la situation l'exige et si cela s'avère nécessaire du point de vue de l'efficacité de l'aide financière. Les exigences qui s'appliquent aujourd'hui déjà aux mesures de communication en rapport avec l'identité visuelle commune (art. 7, al. 2, de l'ordonnance du 9 juin 2006 sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles¹⁷⁴ et ordonnance du DFE du 23 août 2007 sur l'identité visuelle commune des mesures de communication en faveur des produits agricoles, soutenues par la Confédération¹⁷⁵) découlent du rôle de coordination que la Confédération assume

¹⁷⁴ RS 916.010

¹⁷⁵ RS 916.010.2

d'ores et déjà. Les dispositions relatives à l'identité visuelle commune figurent dorénavant expressément dans la loi (cf. ch. 2.2.1 et explications ad art. 173, al. 1, let. a).

Art. 14, al. 1, let. f (nouvelle), et al. 4

A l'avenir, les dispositions de la LAgr relatives à la désignation des produits gagneront encore en importance: les dénominations créent de la transparence et de la crédibilité pour les produits agricoles suisses, elles informent les consommateurs et, pour autant qu'elles soient aménagées de façon appropriée, sont compatibles avec les engagements pris dans le cadre de l'OMC et des accords conclus avec l'UE.

Les dispositions actuelles relatives à la désignation permettent au Conseil fédéral d'intégrer dans la législation des produits aux caractéristiques qualitatives particulières (goût, tradition, aspects de durabilité). L'art. 14 peut ainsi également servir de base pour une réglementation en matière de désignation dans le domaine de la durabilité.

Lors de la phase concrète d'élaboration de règles relatives à la désignation, en particulier dans le domaine de la durabilité, une coordination sera assurée entre les services concernés.

Al. 1, let. f

Cette nouvelle lettre permet, pour les produits répondant à des critères dépassant en général les standards légaux, d'utiliser une dénomination attestant leur caractère durable. Concrètement, les produits se prévalant d'une dénomination évoquant la durabilité devront remplir des exigences dans les trois dimensions (écologique, sociale, économique) du développement durable. Il s'agit à la fois d'encourager les acteurs économiques à développer des initiatives dans ce domaine et d'éviter une utilisation abusive des termes évoquant la durabilité pour les produits agricoles. Les dispositions d'exécution doivent être élaborées en étroite collaboration avec les milieux intéressés (cf. ch. 2.2.2).

Al. 4

Dans sa forme actuelle, la deuxième phrase de l'al. 4 restreint les possibilités d'action de la Confédération. Selon cette disposition, l'utilisation de signes officiels (symboles) est facultative; il est cependant possible que dans certains domaines, seule l'obligation d'apposer un signe officiel permette de donner aux consommateurs les moyens d'identifier les produits de manière adéquate. L'UE a par exemple introduit des logos obligatoires pour les produits bio. L'obligation d'utiliser des signes officiels permettrait de mieux différencier les produits suisses des produits étrangers. Les règles en la matière doivent toutefois être conformes aux dispositions de l'OMC.

Il est donc nécessaire que la LAgr accorde à la Confédération la possibilité, en dernier ressort, de déclarer obligatoire l'utilisation de certains signes officiels. Dans le même temps, cette possibilité doit logiquement être étendue aux vins d'appellation d'origine contrôlée et aux autres vins avec indication géographique selon l'art. 63 (cf. ch. 2.2.1).

Art. 27, al. 1 (ne concerne que le texte français)

Le texte français doit être adapté à l'allemand et l'expression «à tous les échelons» doit par conséquent être remplacée par «à différents échelons» (cf. ch. 2.2.3).

Art. 28, al. 2

Le renvoi à l'art. 44 doit être biffé, car cet article est abrogé depuis le 1^{er} janvier 2008. Le renvoi à l'art. 39 s'explique par le fait que le supplément de non-ensilage est désormais également accordé pour le lait de brebis et de chèvre (cf. ch. 2.2.4).

Art. 30 à 36b

La suppression du contingentement laitier le 1^{er} mai 2009 a rendu obsolètes les art. 30 à 36a; ils peuvent donc être abrogés. Un nouvel art. 37 est proposé en remplacement de l'art. 36b, de sorte que ce dernier peut aussi être abrogé (cf. ch. 2.2.4).

Art. 37 Contrat-type dans le secteur laitier

Au chapitre relatif à l'économie laitière, une troisième section comportant un nouvel art. 37 doit être introduite au sujet des contrats d'achat de lait (cf. ch. 2.2.4).

Al. 1

L'interprofession du secteur laitier est compétente pour élaborer un contrat-type pour l'achat et la vente de lait cru. Vu les difficultés de coordination sur le marché laitier, un contrat-type est nécessaire pour établir des relations de confiance entre les partenaires, faciliter les transactions et diminuer l'incertitude des entreprises, en particulier des producteurs de lait. Pour des raisons de cohérence avec l'orientation sur le marché – principe à plusieurs reprises confirmé par le Parlement comme faisant partie intégrante de la réforme de la politique agricole –, le contrat-type ne doit pas affecter de manière notable la concurrence dans le marché laitier. Le contrat-type sert de cadre à la négociation individuelle entre chaque vendeur et chaque acheteur de lait, qui fixent librement le contenu de leur convention, en particulier les quantités produites et les prix.

Al. 2

Le contrat-type doit être solide, raison pour laquelle un certain nombre de clauses doivent obligatoirement être réglées entre les partenaires. Il s'agit de la durée du contrat, des quantités, du mécanisme de fixation des prix et des modalités de paiement. D'autres clauses peuvent être ajoutées en fonction des besoins des acteurs de la filière.

Al. 3

A la demande de l'interprofession, le Conseil fédéral peut rendre obligatoire le contrat-type adopté par la branche. Il décide par arrêté quelles entreprises sont concernées par la force obligatoire; les clauses obligatoires figurent dans une annexe à l'arrêté. Par analogie avec la pratique usuelle dans le domaine des conventions collectives de travail, le Conseil fédéral ne déclare pas obligatoire la totalité du contrat-type, mais seulement les clauses qui concernent directement les acheteurs et les vendeurs de lait. La force obligatoire décrétée par le Conseil fédéral impose à

toutes les entreprises du secteur, qu'elles soient membres ou non de l'interprofession, de se conformer aux dispositions obligatoires du contrat-type.

Al. 4

Les exigences fixées à l'interprofession qui adresse la demande de force obligatoire au Conseil fédéral sont les mêmes que celles qui figurent à l'art. 9, al. 1, let. a à c, LAgr. L'interprofession doit être représentative des entreprises du secteur laitier. Elle doit prendre ses décisions à la grande majorité de ses membres dans le cadre d'un processus participatif et démocratique. Afin de ne pas entrer en conflit d'intérêts avec les entreprises du secteur qu'elle représente, elle ne peut exercer elle-même des activités commerciales.

Al. 5

Les exigences formulées pour le contrat-type et la décision sur la force obligatoire posent, à l'échelon de la loi, un cadre contraignant pour la conclusion de contrats individuels. Ces derniers font l'objet d'une négociation particulière entre chaque vendeur et chaque acheteur de lait et fixent les engagements individuels. La Confédération ne peut pas résoudre les différends d'ordre privé entre un acheteur et un vendeur. Le cas échéant, les parties au contrat doivent les régler devant un juge civil en faisant valoir le contrat qu'elles auront préalablement signé. Il n'y a pas de voies de recours dans le droit public, que les différends concernent des éléments généraux liés au contrat-type ou des points particuliers du contrat individuel.

Al. 6

Dans le cas où l'interprofession du secteur laitier ne parvient pas à s'accorder sur un contrat-type, le Conseil fédéral a la possibilité d'édicter à titre provisoire des dispositions relatives à l'achat et à la vente de lait. Il ne s'agit cependant pas d'une solution optimale: une décision du Conseil fédéral ne peut remplacer une solution concertée, proposée par les acteurs du secteur laitier. Par conséquent, le Conseil fédéral fera preuve d'une grande retenue dans l'utilisation de cette possibilité et il tiendra compte des discussions menées au sein de la branche.

Art. 38, al. 2 et 3

S'appuyant sur la deuxième phrase (modifiée) de l'al. 2, le Conseil fédéral envisage de ne plus octroyer de supplément pour le lait transformé en fromage dont la teneur en matière grasse est de moins de 150 g/kg MS (fromage maigre). L'al. 3, qui fixe le montant du supplément, ne s'appliquait qu'à la période 2008–2011 et peut par conséquent être abrogé (cf. ch. 2.2.4).

Art. 39, al. 2 et 3

S'appuyant sur la deuxième phrase (modifiée) de l'al. 2, le Conseil fédéral envisage de ne plus octroyer de supplément de non-ensilage pour le lait transformé en fromage dont la teneur en matière grasse est inférieure à 150 g/kg MS (fromage maigre). L'al. 3, qui fixe le montant du supplément, ne s'appliquait qu'à la période 2008–2011 et peut par conséquent être abrogé (cf. ch. 2.2.4).

Art. 40 à 42

Les art. 40 à 42 sont obsolètes suite aux décisions relatives à la PA 2011; ils peuvent donc être supprimés (cf. ch. 2.2.4).

Art. 43, al. 3

Cet alinéa est obsolète suite à l'abrogation de l'art. 36b.

Art. 46, al. 3, let. b

L'art. 46, al. 3, let. b, est adapté à la situation résultant de l'interdiction d'utiliser les sous-produits de boucherie et d'abattoirs ainsi que les restes de repas dans l'alimentation des porcs (cf. ch. 2.2.5).

Art. 52 Contributions destinées à soutenir la production d'œufs suisses

Vu qu'il n'y a plus de mesures prévues en vertu de la let. a, cette base légale peut être abrogée et l'article doit être reformulé. Des contributions peuvent être versées comme jusqu'ici pour le financement de mesures de mise en valeur des œufs suisses (cf. ch. 2.2.5).

Art. 54 Contribution à des cultures particulières

Jusqu'à présent, l'art. 54 ne traitait que des contributions à la culture des betteraves sucrières. Etant donné que les mesures de soutien accordées aux différentes cultures des champs ont peu à peu été harmonisées, les dispositions y relatives, autrefois énoncées dans des articles spécifiques, peuvent être rassemblées dans un seul article (cf. ch. 2.2.6).

Al. 1

Les contributions à des cultures particulières visent à maintenir la capacité de production et le fonctionnement de certaines filières de transformation, et contribueront à un approvisionnement approprié de la population en produits végétaux.

Al. 2

A l'avenir, le Conseil fédéral doit pouvoir décider de l'opportunité d'encourager certaines cultures et fixer le montant des contributions. Ces décisions doivent faire l'objet d'un réexamen tous les quatre ans dans le cadre de la fixation des enveloppes financières agricoles, à moins que des changements intervenus dans l'organisation des marchés n'exigent une intervention plus rapide. Les décisions sur l'opportunité de soutenir une culture et sur les montants à octroyer se fonderont sur des critères tels que la rentabilité économique relative de la culture, le potentiel de production en termes de calories ou l'évolution du taux d'auto-provisionnement du produit ou du groupe de produits considérés.

Al. 3

Le Conseil fédéral conserve la compétence d'octroyer des contributions à certaines cultures lorsque celles-ci sont situées dans la zone limitrophe étrangère traditionnellement exploitée par des entreprises suisses. Comme par le passé, l'aspect de la sécurité d'approvisionnement est prioritaire (cf. explications ad art. 72, al. 3).

Art. 55, 56 et 59

Les dispositions de l'art. 55 se recoupent avec celles des art. 9, 13 et 17. La révision de l'art. 54 rend l'art. 56 obsolète et les mesures prévues à l'art. 59 sont supprimées. Les trois articles peuvent donc être abrogés (cf. ch. 2.2.6).

Art. 58 Fruits

L'al. 1 de cet article se rapporte à la mise en valeur des fruits; l'al. 2, dont la durée de validité est limitée à fin 2011, concerne l'octroi de contributions à l'adaptation de la production pour les fruits et légumes. Vu l'abrogation de l'al. 2, l'art. 58 doit être reformulé (cf. ch. 2.2.6).

Art. 66

Cet article a une validité limitée à fin 2011 et peut donc être abrogé (cf. ch. 2.2.6).

Art. 70 Principe

L'article de principe introduit les différents instruments de paiements directs et fixe les critères servant à calculer les montants respectifs (cf. ch. 2.3.1).

Al. 1

Les paiements directs encouragent la fourniture de prestations d'intérêt public (biens publics). Avec ces prestations et la production orientée sur le marché (biens privés), l'agriculture remplit le mandat fixé dans l'art. 104 Cst. concernant l'agriculture multifonctionnelle. Les paiements directs sont versés aux exploitants d'entreprises agricoles qui répondent à la définition actuelle selon l'OTerm.

Al. 2

Cet alinéa énumère les différentes contributions prévues. L'actuelle subdivision entre paiements directs généraux et paiements directs écologiques est supprimée. A l'avenir, le compte d'Etat ne comportera plus qu'une seule rubrique «paiements directs».

Al. 3

Le système des paiements directs doit être conçu de façon à ce que l'agriculture puisse fournir les prestations d'utilité publique sous diverses conditions de marché et de prix. Le Conseil fédéral fixe le montant des contributions de façon à ce que les prestations d'intérêt public soient fournies par des exploitations gérées efficacement et que les objectifs définis soient atteints.

Art. 70a (nouveau) Conditions

L'art. 70a définit les critères, les conditions et les limites régissant l'octroi des contributions, les surfaces y donnant droit ainsi que les PER (cf. ch. 2.3.2 à 2.3.4).

Al. 1, let. a

Comme par le passé, les paiements directs sont versés aux exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol (art. 104, al. 2, Cst.). La pratique actuelle n'est pas modifiée.

Al. 1, let. b

Les prestations écologiques requises restent la condition de base pour le versement des paiements directs.

Al. 1, let. c

L'exigence actuelle concernant le respect de la législation relative à la protection des eaux, de l'environnement et des animaux est maintenue sans modification.

Al. 1, let. d

Aucun paiement direct n'est versé pour les parcelles situées dans des zones à bâtir légalisées selon la loi sur l'aménagement du territoire. Le principe fixé actuellement à l'échelon de l'ordonnance est ainsi inscrit dans la loi.

Al. 1, let. e

Le Conseil fédéral est tenu, comme auparavant, de fixer une valeur limite pour la charge de travail minimale en unités de main-d'œuvre standard (UMOS) à partir de laquelle les contributions sont versées. La limite actuelle est maintenue. A l'avenir, ces facteurs UMOS devront être régulièrement adaptés au progrès technique.

Al. 1, let. f

L'exigence selon laquelle une part minimale des travaux doit être accomplie par la main-d'œuvre de l'exploitation est désormais inscrite dans la loi. Cette disposition, qui était jusqu'à présent réglée au niveau de l'ordonnance, doit être maintenue dans sa formulation actuelle.

Al. 1, let. g

La limite d'âge jusqu'à laquelle les paiements directs peuvent être obtenus est maintenue sans modification.

Al. 1, let. h

L'exigence concernant la formation professionnelle agricole est maintenue. Les exceptions autorisées jusqu'à présent pour les exploitations dans la région de montagne comptant moins de 0,5 UMOS et pour les exploitants ayant une autre formation sont supprimées. Par ailleurs, on utilise désormais la notion de «formation initiale», issue de la LFPr.

Al. 2

Les éléments des PER sont énumérés de manière exhaustive. Aux exigences actuelles s'ajoute l'exploitation ciblée des objets d'importance nationale visés par la LPN (bas-marais, prairies et pâturages secs, ainsi que sites de reproduction des batraciens). Le respect des bandes tampon en présence d'objets d'importance nationale fait partie de l'exploitation conforme aux prescriptions. L'application des exigences relatives aux surfaces LNP doit être coordonnée entre l'OFEV et l'OFAG.

Al. 3, let. a

Le Conseil fédéral fixe les exigences concrètes en matière de PER.

Al. 3, let. b

Le Conseil fédéral définit de manière concrète les exigences en matière d'exploitations paysannes cultivant le sol, de charge minimale de travail, de part minimale de

travail fourni par la main-d'œuvre propre à l'exploitation, de limite d'âge et de formation initiale.

Al. 3, let. c

Le Conseil fédéral conserve la possibilité de limiter la somme des paiements directs par UMOS.

Al. 3, let. d

Le relèvement des exigences en matière de formation agricole initiale ne s'applique qu'aux nouveaux exploitants. Une exception doit pouvoir être prononcée par le Conseil fédéral pour les exploitants qui ont jusqu'à présent eu droit à des paiements directs, ceci conformément au principe de la défense des acquis.

Concernant la limitation par UMOS, des exceptions restent prévues pour les contributions à la mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité, à la qualité du paysage et de transition. La limitation ne doit pas s'y appliquer.

Al. 3, let. e

Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations au principe des exploitations paysannes cultivant le sol. Il est prévu de verser des contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage à des exploitations non paysannes. En effet, les exploitations appartenant aux pouvoirs publics ou à des fondations jouent souvent un rôle de pionnier dans ce domaine – rôle qui ne doit pas être entravé par le refus de ces contributions.

Al. 4

La compétence du Conseil fédéral en matière de charges supplémentaires à respecter pour obtenir des paiements directs, qui figurait jusqu'ici à l'art. 70, al. 6, let. c, doit être maintenue. Elle permet d'harmoniser les exigences liées à l'octroi des diverses contributions, ce qui favorise la transparence et simplifie la mise en œuvre. Elle permet en outre au Conseil fédéral de lier les différentes contributions à des charges spécifiques.

Al. 5

Le Conseil fédéral a la compétence de déterminer les surfaces qui donnent droit aux différentes contributions. Il se fonde pour ce faire sur la surface actuelle donnant droit à des contributions. En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut également exclure certaines surfaces du droit aux contributions, en particulier si leur affectation principale n'est pas l'agriculture.

Les contributions à la biodiversité et celles à la qualité du paysage peuvent être allouées pour d'autres éléments clairement définis situés sur la surface de l'exploitation (p. ex. zones riveraines). Les contributions pour l'encouragement de la biodiversité et de la qualité du paysage seront aussi versées pour des surfaces situées dans la région d'estivage.

Art. 70b (nouveau) Conditions spécifiques pour la région d'estivage

Etant donné qu'en plus des contributions d'estivage il est désormais également prévu d'octroyer des contributions à la biodiversité et des contributions à la qualité du paysage dans les régions d'estivage, il convient de régler dans un article spécifique les conditions à remplir en la matière (cf. ch. 2.3.2).

Al. 1

La disposition de l'actuel l'art. 76, al. 2, doit être maintenue. Les consortages d'alpage, les coopératives ou des communes doivent continuer de pouvoir bénéficier de contributions dans les régions d'estivage.

Al. 2

Les exigences et les limitations prévues à l'art. 70a, al. 1 et 2, ne s'appliquent pas à la région d'estivage, à l'exception de l'al. 1, let. c. Elles visent en effet spécifiquement les exploitations à l'année. La réglementation en la matière reste inchangée. Etant donné que la région d'estivage bénéficie maintenant également de contributions à la qualité du paysage et de contributions à la biodiversité, la dérogation doit être formulée de manière générale.

Al. 3

L'exploitation des régions d'estivage doit comme jusqu'à présent satisfaire à des exigences spécifiques. Cela est désormais fixé dans la loi. Le caractère durable de l'utilisation des surfaces d'estivage est défini par le biais de la charge maximale en bétail et par des exigences spécifiques aux exploitations d'estivage (fumure, affouragement complémentaire, etc.). Comme les PER, ces exigences s'orientent aux conditions d'exploitations spécifiques aux régions d'estivages; leur définition est déléguée au Conseil fédéral. Il est prévu de maintenir les exigences inchangées.

Art. 71 Contributions au paysage cultivé

Les contributions au paysage cultivé visent au maintien d'un paysage rural ouvert. Celui-ci s'obtient grâce à l'exploitation de l'ensemble des surfaces agricoles (y compris dans la région d'estivage) et est la condition nécessaire à la fourniture des autres prestations d'intérêt public (concernant l'art. 71, cf. ch. 2.3.5).

Al. 1, let. a

Le montant de la contribution doit être calculé de telle sorte que l'exploitation des surfaces avec une pente inférieure à 18 % soit garantie dans toutes les zones. Il est échelonné selon les zones, afin de compenser les difficultés d'exploitation liées aux zones de plus haute altitude.

Al. 1, let. b

La contribution actuelle pour terrains en pente est maintenue dans son principe. Elle sera désormais également versée dans la zone de plaine. En outre, on distinguera trois classes de déclivité au lieu de deux actuellement: les pentes de 18 à 35 %, les pentes de 35 à 50 % et les fortes pentes de plus de 50 %. Le schéma actuel de contributions spécifiques pour les vignobles en pente ou en terrasses doit être maintenu sans modification.

Al. 1, let. c

La contribution d'alpage est versée par pâquier normal pour les animaux de rente consommant des fourrages grossiers placés dans des exploitations d'alpage en Suisse. Le montant des contributions est identique dans toutes les zones.

Al. 1, let. d

La contribution d'estivage actuelle doit être maintenue telle quelle. L'objectif principal est, d'une part, le maintien d'un paysage ouvert par le biais de l'utilisation de ces surfaces par des animaux de rente consommant des fourrages grossiers et, d'autre part, l'entretien des surfaces d'estivage.

Al. 2

Le Conseil fédéral fixe comme auparavant la charge maximale en bétail et décide quelles catégories d'animaux peuvent bénéficier de la contribution d'estivage.

Al. 3

Il reste possible d'octroyer une partie de la contribution d'estivage à des personnes qui assument les frais liés à l'infrastructure et procèdent aux améliorations d'alpage nécessaires. Les cantons gardent la compétence de décider s'ils veulent effectuer ou non cette répartition.

Art. 72 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement visent à maintenir la capacité de production en cas de difficultés d'approvisionnement qui se prolongeraient. Le Conseil fédéral fixe des exigences minimales aussi bien pour les terres ouvertes que pour les surfaces herbagères (cf. ch. 2.3.6).

Al. 1, let. a

La contribution de base doit permettre d'assurer une production d'intensité optimale sur les surfaces herbagères situées en plaine. Le montant de la contribution est fonction de la surface.

Al. 1, let. b

La contribution pour l'encouragement des terres ouvertes et des cultures pérennes est versée en plus de la contribution de base. Elle tient compte des désavantages comparatifs des grandes cultures en matière de coûts de production. L'objectif est de maintenir les terres ouvertes et les cultures pérennes à un niveau comparable au niveau actuel.

Al. 1, let. c

Une contribution échelonnée selon les zones est versée pour promouvoir une production durable dans la région de montagne et des collines. Elle vise à ce que le potentiel de production soit également exploité de manière optimale dans ces zones. Le montant de cette contribution est fonction de la surface.

Al. 2

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour les surfaces herbagères ne doivent être versées que si une charge minimale de bétail est atteinte. Cette exigence maintient l'incitation à garder des animaux de rente consommant des fourrages grossiers sur les surfaces herbagères. Les surfaces de promotion de la biodiversité et les prairies artificielles ne sont pas soumises à cette exigence. En effet, les surfaces de promotion de la biodiversité risqueraient sans cela d'être utilisées de manière trop intensive. Une dérogation est également prévue pour les prairies artificielles, car elles sont un élément important pour une rotation de culture équilibrée.

La contribution de base allouée pour les surfaces de promotion de la biodiversité est moins élevée.

Al. 3

Le Conseil fédéral conserve la compétence d'octroyer des contributions à la sécurité de l'approvisionnement dans la zone limitrophe étrangère qui est traditionnellement exploitée par des entreprises suisses (auparavant art. 70, al. 6, let. b). L'aspect de la sécurité d'approvisionnement reste comme auparavant prioritaire, raison pour laquelle cette possibilité est limitée à cette catégorie de contributions (cf. ch. 2.3.3).

Art. 73 Contributions à la biodiversité

Les contributions à la biodiversité sont octroyées pour la promotion de la richesse des espèces et de la diversité des habitats naturels, en particulier dans la perspective de la préservation des espèces-cibles et des espèces caractéristiques, ainsi que de leur développement. La notion de «surface de promotion de la biodiversité» est désormais utilisée à la place de «surfaces de compensation écologique» (cf. ch. 2.3.7).

Al. 1, let. a

Les contributions pour les différents types de SPB (types actuels de compensation écologique) sont échelonnées selon le niveau de qualité et, pour les surfaces sans qualité spécifique (niveau OPD actuel), selon la zone. Les exigences de base en vertu de l'OPD et les exigences supplémentaires en vertu de l'OQE se trouvent ainsi réunies sous cette lettre.

Al. 1, let. b

A des fins d'encouragement de la mise en réseau des SPB, des contributions peuvent être versées dans le cadre de projets de mise en réseau. Il faut alors définir des objectifs en termes d'effets et de mise en œuvre, qui s'appuient sur les exigences en matière d'habitat naturel des espèces cibles et des espèces caractéristiques. Ces objectifs contiendront en particulier des informations sur le type (type de SPB), la taille, l'emplacement et la qualité des SPB.

Al. 2

La compétence en matière de définition des types de SPB, des conditions et des charges concernant chaque type de SPB, ainsi qu'en matière de fixation du montant des contributions est déléguée, comme jusqu'ici, au Conseil fédéral. Des contributions ne seront toutefois versées que pour des surfaces exploitées à des fins agricoles ou pour des éléments clairement définis dans le périmètre de l'exploitation et entretenues par celle-ci (p. ex. zones riveraines).

Al. 3

Le canton doit assurer à hauteur d'au moins 20 % le cofinancement des contributions pour la mise en réseau.

Art. 74 Contributions à la qualité du paysage

Les contributions au paysage cultivé (art. 71) soutiennent les prestations quantitatives de l'agriculture en faveur de l'entretien du paysage cultivé. Les contributions à la qualité du paysage, qui leur sont complémentaires, créent quant à elles des incita-

tions ciblées pour des prestations qualitatives en faveur du paysage. Il s'agit en l'occurrence de contributions en faveur de prestations visant à la réalisation d'objectifs de développement du paysage définis sur la base de données existantes et orientés sur les besoins de la région (cf. ch. 2.3.8).

Al. 1

Les contributions à la qualité du paysage sont versées pour des mesures exhaustives mises en œuvre pour le maintien de la diversité du paysage. Les prestations visées découlent des exigences de la société envers le paysage et vont au-delà de la promotion de la diversité des espèces et de la diversité des habitats des espèces.

Al. 2

Sur la base des objectifs paysagers existants ou élaborés au plan régional ainsi que des mesures qui en découlent, les cantons concluent avec les exploitants des conventions portant sur l'ensemble de l'exploitation et leur versent des contributions à la qualité du paysage pour les prestations convenues. La Confédération met à la disposition des cantons, pour chaque projet, un montant unitaire comme participation financière à ces contributions. Ce montant est fixé en fonction de la surface agricole utile ou de la charge usuelle en bétail (région d'estivage) de l'exploitation contractante. La Confédération accorde sa part de financement à condition que les objectifs soient définis de manière représentative, que les mesures soient élaborées en y associant les exploitants concernés, que le canton ait convenu des prestations correspondantes et que les objectifs et les mesures soient compatibles avec un développement territorial durable.

Al. 3

Un cofinancement des prestations à hauteur d'au moins 20 % par la région est une condition requise par la Confédération. Parallèlement, les cantons disposent d'une marge de manœuvre, par exemple en ce qui concerne la définition des objectifs et des mesures. Ils doivent également pouvoir tenir compte des besoins régionaux lors de la répartition des contributions pour les prestations convenues. La totalité du montant de la contribution cofinancé est utilisée pour le versement, selon une clef de répartition élaborée par le canton et spécifique au projet, des contributions aux prestations convenues contractuellement.

Art. 75 Contributions au système de production

Les contributions au système de production nouvellement introduites doivent encourager les formes de production particulièrement respectueuses de la nature, de l'environnement et des animaux (cf. art. 104, al. 3, let. b, Cst.) (cf. ch. 2.3.9).

Al. 1, let. a

Les modes de production portant sur l'ensemble de l'exploitation, tels que l'agriculture biologique, continuent d'être encouragés par des contributions. Comme aujourd'hui, celles-ci sont échelonnées selon l'affectation et versées par hectare. Sur la base de cette disposition légale, il est possible d'encourager d'autres modes de production portant sur l'ensemble de l'exploitation, comme la production intégrée ou des formes de production particulièrement favorables à la protection du climat.

Al. 1, let. b

Les modes de production appliqués dans une branche de l'exploitation qui sont particulièrement respectueux de la nature et de l'environnement parce qu'ils restreignent par exemple l'utilisation de certains moyens de production doivent être encouragés au moyen de contributions. Il peut s'agir aussi bien de productions végétales que de modes de garde d'animaux. L'actuel programme de culture extenso de céréales et de colza doit être maintenu. La production de lait et de viande basée sur les herbages est une nouvelle forme de production qui doit pouvoir bénéficier de ces contributions.

Al. 1, let. c

Les modes de production SST et SRPA, qui sont particulièrement respectueux des animaux, continuent d'être encouragés par des contributions.

Al. 2

La compétence de fixer les mesures et le montant des contributions est déléguée au Conseil fédéral.

Art. 76 Contributions à l'efficacité des ressources

Des contributions à l'efficacité des ressources sont introduites à l'échelle nationale en complément aux dispositions des PER et aux programmes actuels fondés sur les art. 77a et 77b L'Agr ainsi que sur l'art. 62a L'Eaux. Elles visent à garantir l'utilisation durable des ressources naturelles ainsi qu'à améliorer l'efficacité des moyens de production utilisés (cf. ch. 2.3.10).

Al. 1

Il sera désormais possible d'octroyer à l'échelon national des contributions pour les mesures visant à utiliser de manière plus durable les ressources nécessaires à la production agricole, telles que le sol, l'air et l'eau, ou à faire un usage plus efficace des moyens de production tels que l'azote, le phosphore, les produits phytosanitaires ou l'énergie. Les contributions selon les art. 77a et 77b L'Agr sont maintenues.

Al. 2

Les contributions sont limitées dans le temps. Elles sont accordées pour l'introduction de techniques ménageant les ressources.

Al. 3

La compétence de fixer les mesures ainsi que le montant des contributions est déléguée au Conseil fédéral.

Al. 3, let. a

Les mesures se basent sur des principes scientifiques et contribuent à la réalisation des objectifs agroécologiques visés au ch. 1.5.

Al. 3, let. b

Les mesures doivent être poursuivies après l'échéance de l'encouragement temporaire. Cela peut être garanti, par exemple, par un ajout dans les PER.

Al. 3, let. c

Les contributions ne sont octroyées que pour des mesures qui, dans un avenir prévisible après la période d'aide financière, seront économiquement supportables pour les exploitations agricoles.

Art. 77 Contributions de transition

Les contributions de transition visent à garantir aux exploitants agricoles une transition socialement supportable du système des paiements directs actuel au système développé (cf. ch. 2.3.11).

Al. 1

Les contributions de transition sont complètement découplées de la production et assurent une évolution de l'agriculture socialement supportable.

Al. 2

Les montants annuels des contributions de transition sont fixés sur la base des crédits accordés, d'une part, et des moyens nécessaires aux autres instruments de paiements directs prévus aux art. 71 à 76 LAgr et programmes visés par les art. 77a et 77b LAgr ainsi que par l'art. 62a LEaux, d'autre part. L'augmentation du nombre d'exploitations qui participent à des mesures donnant droit à des paiements directs orientés en fonction des prestations peut ainsi être compensée par une réduction des contributions de transition.

Al. 3

Les contributions de transition sont allouées au titre de l'exploitation agricole. Lors du changement de système le 1^{er} janvier 2014, le montant initial sera fixé pour chaque exploitation qui aura obtenu des paiements directs en 2013. Le montant initial correspond à la différence résultant du passage au nouveau système au 1^{er} janvier 2014. Seuls les paiements directs généraux sont pris en compte pour le calcul selon l'ancien système, et seules les contributions à la sécurité de l'approvisionnement et les contributions au paysage cultivé (sans la contribution d'estivage) pour celui selon le nouveau système. Les deux calculs sont effectués sur la base des structures d'exploitation des années 2011 à 2013. On garantit ainsi qu'une modification de la structure de l'exploitation (p. ex. affermage de surfaces en 2014) n'aura pas d'influence sur la fixation du montant de la contribution de transition allouée à chaque exploitation.

Al. 4, let. a

Lors du changement de système, le montant initial est fixé pour chaque exploitation selon l'al. 3. Un facteur est fixé chaque année en fonction des moyens disponibles pour les contributions de transition ainsi que de la somme de tous les montants initiaux individuels. Ce facteur est identique pour toutes les exploitations. La contribution de transition allouée pour une année à une exploitation correspond au montant initial multiplié par le facteur déterminé pour l'année en question. Le Conseil fédéral règle les détails et les cas particuliers (p. ex. reprise d'exploitation en 2013).

Al. 4, let. b

Etant donné que la contribution de transition est liée à l'exploitation, il est nécessaire de définir ce qu'il en advient en cas de changement sensible, de transmission de

l'exploitation ou de son arrêt. En cas de remise de toute l'exploitation, la contribution de transition revient en principe au nouvel exploitant. En cas d'abandon d'une exploitation avec partage des terres entre d'autres exploitations (p. ex. affermage par parcelles), la contribution de transition est annulée. Le Conseil fédéral règle les détails.

Al. 4, let. c

Pour des raisons sociales, des valeurs limites de revenu imposable et de fortune doivent être fixées pour le versement des contributions de transition. Il est prévu de maintenir inchangées les valeurs limites et les conditions de réduction actuelles, mais de ne plus les appliquer qu'aux contributions de transition (cf. ch. 2.3.2).

Art. 85, al. 3

Les moyens mis à disposition par la Confédération pour l'aide aux exploitations et qui ne sont momentanément pas nécessaires peuvent dorénavant aussi être utilisés pour des crédits d'investissements (cf. ch. 2.4).

Art. 86a, al. 3

Grâce à cette prolongation, les chefs d'exploitation qui souhaitent cesser l'exploitation ont la possibilité jusqu'à fin 2017 de faire une demande pour pouvoir entamer avec plus de facilité une activité qualifiée dans un domaine non agricole. Etant donné que les aides à la reconversion professionnelle sont versées rétroactivement tous les six mois, il faut prévoir des paiements jusqu'à au moins 2 ans après l'approbation de la demande (cf. ch. 2.4).

Art. 87, al. 2

Cette disposition est abrogée, car la neutralité concurrentielle est désormais réglée de manière plus précise à l'art. 89a.

Art. 89, al. 1, let. c et d

La modification à la let. c concerne uniquement le renvoi au nouvel art. 70a, al. 2. L'obligation de remplir les conditions des PER reste inchangée.

Dans un contexte plus volatil et plus dynamique, la rentabilité, la capacité de résistance des exploitations et l'endettement de l'agriculture sont des facteurs qui gagnent en importance. Ces questions méritent une étude attentive, en particulier lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant des investissements. C'est pourquoi il est désormais stipulé à la let. d que les aides à l'investissement ne sont accordées que si le financement du projet est assuré et qu'il est économiquement supportable compte tenu des conditions-cadre futures de l'exploitation. L'évolution monétaire des coûts et recettes est l'une des conditions dont il conviendra de tenir compte. Un investissement est économiquement supportable pour le requérant si les frais courants de l'exploitation et de la famille peuvent être couverts, si le service des intérêts est garanti, si les remboursements peuvent être effectués conformément aux engagements pris, si les investissements nécessaires à l'avenir peuvent être réalisés et si le requérant reste solvable. L'évaluation de la situation est faite à l'échelle de l'ensemble de l'exploitation et elle tient compte des principes énoncés à

l'art. 87 L'Agr. L'extension des conditions à satisfaire permet d'améliorer la compétitivité à long terme des exploitations au bénéfice d'un soutien (cf. ch. 2.5).

Art. 89a (nouveau) Neutralité concurrentielle

La procédure permettant d'établir la neutralité concurrentielle doit être fixée dans le nouvel art. 89a (cf. ch. 2.5).

Al. 1

Avant de pouvoir bénéficier de l'aide fédérale à l'investissement, un projet doit être examiné sous l'aspect de la concurrence face à des entreprises artisanales situées dans la même région et directement concernées (principe des armes égales). La «région» visée à cet article correspond à celle visée aux articles relatifs aux mesures d'aide (art. 94, al. 2, let. c, et art. 107, al. 1, let. b). La région est plus ou moins étendue selon les mesures prévues et leur impact au plan de la concurrence: un magasin pour la vente des produits de la ferme ou une offre d'agrotourisme ont ainsi un bassin d'influence moindre qu'une grande fromagerie ou une centrale de pommes de terre. Au niveau de l'exécution, cette disposition ne conduira pas à un changement fondamental de la pratique actuelle.

Al. 2 à 4

Lors d'investissements importants, l'évaluation de la neutralité concurrentielle est réalisée suffisamment tôt dans le cadre d'une procédure indépendante, afin que le demandeur ne subisse pas de frais de planification inutiles et que les charges administratives soient minimisées. Un plan d'investissement permet d'évaluer la neutralité concurrentielle. La publication du projet dans la feuille d'avis cantonale permet aux exploitations artisanales de la région, qui sont concernées et en mesure soit d'effectuer la tâche prévue de manière équivalente, soit de fournir une prestation équivalente, de faire recours. La procédure relève du droit cantonal. Une fois que l'évaluation de la neutralité concurrentielle est entrée en force, la procédure ne peut plus être reprise dans une phase ultérieure. Cette réglementation crée une sécurité juridique. Une réglementation similaire se trouve à l'art. 55b LPN.

Art. 93, al. 1, let. e (nouvelle)

Cet article donne la possibilité de soutenir des initiatives collectives visant une diminution des coûts de production. Une contribution financière incite à collaborer davantage et contribue à ce que le projet soit préparé et mis en œuvre de manière professionnelle. Des contributions peuvent être allouées pour les études préliminaires ainsi que pour la création ou l'extension de formes de collaborations inter-exploitations, telles que les communautés d'exploitation, les cercles ou communautés de machines ou le regroupement des terres exploitées. Elles contribuent à la réalisation d'idées nouvelles et innovantes, et diminuent les risques inhérents au lancement de tels projets. Pour obtenir des contributions, les exploitations requérantes doivent parvenir à réduire durablement leurs coûts de production. Les améliorations foncières et les investissements dans les bâtiments et machines n'entrent pas dans le champ d'application de cet article. Ces projets peuvent être soutenus par le biais d'autres instruments, pour autant qu'ils répondent aux conditions correspondantes (cf. ch. 2.5).

Art. 97, al. 1 et 7

L'al. 1 du texte de loi allemand fait l'objet d'une adaptation d'ordre rédactionnel: le terme «Bodenverbesserung» est remplacé par «Bodenverbesserungen».

La référence à l'approbation figurant actuellement à l'al. 7 est supprimée, car l'entrée en force concerne par principe le projet. Un projet est exécutoire lorsque les procédures sur lesquelles il se fonde (p. ex. étude d'impact sur l'environnement, permis de construire, autorisation cantonale de contributions) sont achevées conformément à la loi (cf. ch. 2.5).

Art. 100 Remaniements parcellaires ordonnés d'office

La nouvelle possibilité donnée aux gouvernements cantonaux d'ordonner des remaniements parcellaires lors de la réalisation de plans d'affectation (communaux ou intercommunaux) doit être utilisée lorsque les intérêts de l'agriculture – en particulier la protection des terres cultivées – risquent d'être lésés. Cette adaptation du droit agricole peut être considérée comme une mesure d'accompagnement aux dispositions existantes (art. 20 LAT) et prévues (art. 15a LAT) de la législation sur l'aménagement du territoire et vise à assurer le caractère durable de la politique dans ce domaine (cf. ch. 2.5).

Art. 107, al. 2

Dorénavant, des crédits de construction doivent aussi pouvoir être octroyés en plaine pour des projets de grande envergure (cf. ch. 2.5)

Art. 108, al. 1^{bis} (nouveau) et 2

Par analogie avec l'art. 97, al. 7, le même libellé est utilisé dans le nouvel al. 1^{bis} pour l'octroi de crédits d'investissements que pour l'octroi de contributions.

En vertu de l'al. 2, l'OFAG peut approuver ou refuser dans un délai de 30 jours la décision de crédit arrêtée par un canton. Si l'autorisation est refusée, aucun crédit d'investissement ne peut être accordé (et aucune contribution ne peut évidemment être octroyée dans ce cas). Le canton est libre de présenter à l'OFAG une nouvelle demande d'approbation, pour une décision remaniée. La possibilité donnée jusqu'ici à l'OFAG de prendre lui-même des décisions en la matière a conduit à une bifurcation indésirable des voies de droit lors de l'octroi de contributions et de crédits d'investissements (cf. ch. 2.5).

Art. 114 et 115

Dans les art. 114 et 115, l'expression «stations fédérales de recherches et d'essais» est remplacée par «stations de recherches agronomiques» (cf. ch. 2.6.1).

Art. 140, al. 2, let. c, et 142, al. 1, let. c

Ces dispositions peuvent être abrogées, car elles sont intégrées dans la nouvelle version de l'art. 147a (cf. ch. 2.6.3).

Art. 145

Le régime de l'autorisation obligatoire pour le prélèvement et la commercialisation de spermes et d'embryons d'animaux de rente ayant été supprimé en 2007, l'art. 145, al. 1 et 2, LAgr n'est plus nécessaire et peut être abrogé. L'al. 3 est lui aussi abrogé compte tenu de la prochaine libéralisation de l'importation de spermes de bovins (voir aussi les explications sous ch. 2.6.2).

Art. 147, al. 1

Obligation doit être faite à la Confédération d'exploiter un haras (cf. ch. 2.6.2).

Art. 147a (nouveau) Conservation et utilisation durable des ressources génétiques

L'al. 1 crée une base légale claire et uniforme, qui permet à la Confédération de promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques pour l'agriculture et l'alimentation. Elle peut ainsi, d'une part, gérer des banques de gènes et des collections de conservation, ou en confier la gestion à des tiers, et, d'autre part, respecter ses engagements internationaux en matière de ressources génétiques.

L'alinéa 2 permet par exemple au Conseil fédéral de poser des priorités nationales dans le domaine phylogénétique et de les préciser au niveau d'une ordonnance, ceci dans le respect des engagements pris au niveau international (TI-RPGAA) (cf. ch. 2.6.3).

Art. 147b (nouveau) Accès aux ressources génétiques et répartition des avantages

Conformément aux dispositions du TI-RPGAA, la Confédération garantit l'accès aux ressources phylogénétiques, comme cela est prévu par le système multilatéral et l'accord de transfert de matériel standardisé. Ainsi, l'utilisateur qui tire un avantage du matériel génétique mis à disposition devra verser un montant au Benefit-sharing Fund du TI-RPGAA. Dans le domaine zoogénétique, il n'existe actuellement pas encore d'engagements comparables (cf. ch. 2.6.3).

Art. 165a (nouveau) Mesures de précaution

La globalisation et l'ouverture des marchés se traduisent par une augmentation des importations et exportations non seulement de denrées alimentaires, mais aussi de moyens de production (engrais, produits phytosanitaires, semences, aliments pour animaux). Il en résulte un accroissement du risque de propagation rapide de substances et d'organismes indésirables, voire dangereux pour les personnes, les animaux ou l'environnement. Les nuisances ou dangers peuvent avoir des origines très diverses: pollution ou contamination suite à des catastrophes écologiques, événements de très vaste portée comme des accidents nucléaires ou des catastrophes naturelles, pratiques négligentes ou illégales lors de la fabrication, l'entreposage ou l'utilisation de moyens de production, etc. Ces situations ont en commun qu'elles nécessitent une réaction rapide et coordonnée afin que des mesures puissent être prises dans les meilleurs délais pour empêcher ou tout au moins limiter les éventuels dommages consécutifs.

L'introduction en 2003 de l'art. 148a dans la LAgr a créé la base légale permettant de prendre des mesures de précaution en rapport avec des moyens de production ou du matériel végétal porteur d'organismes nuisibles. Depuis, divers événements

survenus en Suisse ou à l'étranger ont montré que des mesures de précaution limitées aux moyens de production et aux porteurs d'organismes nuisibles ne sont pas suffisantes. C'est pourquoi un nouveau titre 7a comportant un nouvel art. 165a «Mesures de précaution» doit être créé afin de conférer à l'OFAG la base légale générale qui lui est nécessaire pour pouvoir prendre des mesures de précaution dans les cas précités.

Al. 1

Il doit être possible de retirer à temps de la circulation les moyens de production et les matériels végétaux ou animaux qui, suite à un événement de nature radiologique, biologique, chimique ou autre, pourraient mettre en danger – à l'échelle internationale, nationale ou régionale – des personnes, des animaux, des plantes ou l'environnement, ou encore représenter un risque au niveau des conditions-cadre de l'agriculture (cf. principe énoncé à l'art. 7 LAgr). Les mesures de précaution sont l'instrument adéquat en la matière. Elles permettent de réagir à un danger potentiel sans attendre que des analyses, examens et éclaircissements complexes aient été effectués pour prouver le caractère dangereux des moyens de production ou des matériaux mis en cause. Il s'agit donc de réagir rapidement et concrètement à des situations inattendues ayant de vastes conséquences économiques, sociales, sanitaires et géographiques. C'est pourquoi la compétence directe pour prendre ces mesures de précaution est donnée à l'OFAG. Il reviendra ainsi au service spécialisé familier des procédures, structures et contenus de prendre et d'adapter en temps utile les mesures nécessaires. Les autres offices fédéraux restent libres de prendre d'autres mesures dans le cadre de leurs domaines de compétence. Ils agiront d'entente, conformément à l'art. 14 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁷⁶.

L'al. 1 définit volontairement de manière assez large les événements qui nécessitent des mesures. L'expérience a montré que l'art. 148a LAgr ne permettait pas de prendre les mesures de précaution dans toutes les situations où cela aurait été nécessaire. Il doit par conséquent être complété par une disposition légale autorisant de manière générale la mise en œuvre de mesures de précaution en cas d'événements extraordinaires. Le nouvel art. 165a figurant au titre 7a permet d'édicter des mesures en cas de catastrophes naturelles comme un tsunami, un accident nucléaire ou la rupture d'un barrage, ou lorsque des moyens de production ou des produits représentant un risque pour la santé, fabriqués intentionnellement ou par négligence grave, sont découverts.

Les mesures de lutte contre les épizooties (p. ex. mesures d'interdiction sanitaires ou mesures ordonnées dans les zones de protection et de surveillance) qui doivent être prises en vertu de la législation correspondante relèvent de la compétence des autorités cantonales concernées ou de l'OVF.

Al. 2

Les mesures de précaution sont toujours édictées pour des cas précis, afin de garantir qu'elles soient ciblées, efficaces et proportionnées à la situation. Etant donné qu'il n'est pas possible de prévoir tous les événements potentiels, il faut aussi se donner une marge de manœuvre suffisante au niveau des mesures. La liste mentionnée n'est par conséquent pas exhaustive.

¹⁷⁶ RS 172.010.1

Al. 3

Les mesures de précaution doivent autant que possible empêcher qu'un dommage survienne ou, le cas échéant, en limiter les conséquences. Vu que les situations sous-jacentes sont susceptibles d'évoluer, les mesures doivent elles aussi être constamment révisées et, selon les cas, être adaptées ou abrogées.

Al. 4

L'art. 156 LAgr prévoit la possibilité de verser une indemnité équitable pour les dommages consécutifs à des mesures de lutte ordonnées par l'autorité. Il ne s'applique toutefois que dans le cas de la lutte contre des organismes nuisibles. L'extension de cette possibilité aux autres mesures de précaution ordonnées par l'autorité, telles que visées à l'art. 165a LAgr, est justifiée.

Une indemnité équitable ne sera toutefois versée que pour les dommages en lien avec des mesures ordonnées par l'autorité. L'al. 4 n'exclut donc pas d'éventuelles demandes en dommages et intérêts à l'encontre des responsables du dommage.

Art. 165b (nouveau) Obligation de tolérer l'exploitation des terres en friche

Dans cet article, l'obligation de tolérer l'exploitation et l'entretien de terres en friche, auparavant inscrite à l'art. 71, est maintenue sans modification quant au fond. Lorsque certaines parcelles ne sont plus exploitées, cela peut favoriser des risques tels que les avalanches, glissements de terrain, incendies de surface, etc., et avoir un impact négatif sur certains objectifs écologiques et sur des aspects de la qualité du paysage. L'obligation de tolérer l'exploitation et l'entretien de terres en friche est là pour pallier ces désavantages: le propriétaire d'une parcelle doit en tolérer l'exploitation dès lors qu'il ne l'assure plus lui-même. La nécessité de cette disposition varie cependant selon les régions. C'est pourquoi la compétence d'édicter des dispositions d'exécution est déléguée aux cantons. Plusieurs cantons y ont eu recours. Cette disposition avantage également les solutions privées consensuelles, car les propriétaires et exploitants se mettent d'accord sur les conditions et charges éventuelles.

Art. 165c (nouveau) Système d'information pour les données sur les exploitations, les structures et les contributions

Jusqu'à présent, sur la base de l'art. 185, al. 5, LAgr, la saisie et le traitement des données agricoles étaient réglés à l'échelon de l'ordonnance. Désormais les principales dispositions sont fixées à l'échelon de la loi, comme le requiert la LPD pour les données qualifiées de sensibles. Cependant, les dispositions détaillées relatives à la collecte et à la remise à autrui – ou à la mise à disposition en ligne – des données doivent continuer de figurer dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les données agricoles¹⁷⁷. L'al. 2 énumère les catégories de données qui sont collectées. L'al. 3 mentionne expressément les organes ou personnes auxquels l'OFAG est en droit de remettre des données ou auxquels il peut y donner un accès en ligne.

¹⁷⁷ RS 919.117.71

Art. 165d (nouveau) Système d'information pour les données de contrôle

Des dispositions relatives à la saisie de données concernant des résultats de contrôles, des mesures administratives décrétées et des réductions ou refus de paiements directs se trouvent aussi bien dans l'ordonnance sur les données agricoles que dans l'ordonnance du 14 novembre 2007 sur la coordination des inspections¹⁷⁸. Il est maintenant prévu de créer une base légale analogue à celle pour les données sur les exploitations, les structures et les contributions. Le système d'information contient des données sur les exploitations de production aussi bien que sur les exploitations de transformation des échelons en aval. L'al. 2 précise que le système d'information de l'OFAG est intégré à l'ensemble de la chaîne alimentaire, conformément au projet de révision totale de la loi sur les denrées alimentaires¹⁷⁹.

L'al. 4 confère à l'OVF et à l'OFSP la possibilité de saisir et de traiter des données en ligne, ce qui garantit le bon déroulement de l'exécution dans le domaine de l'hygiène des denrées alimentaires et ceux relatifs à la loi sur les épizooties et à la loi sur la protection des animaux. Ce système permettra en particulier l'échange des données nécessaires à l'exécution, que ce soit entre l'OFAG, l'OVF et l'OFSP ou avec les autorités cantonales responsables de l'exécution dans le domaine des paiements directs. L'al. 5 énumère les organes et personnes qui ont accès à certaines données sans toutefois avoir la possibilité d'en saisir de nouvelles ni de les traiter.

Art. 165e (nouveau) Système d'information géographique

Afin de rendre l'exécution plus efficace et plus précise, en particulier pour ce qui concerne le calcul des paiements directs basés sur les surfaces déterminantes, les surfaces ne sont plus saisies par le biais de données numériques, mais par le biais de données géoréférencées.

La LGéo en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2008 règle suffisamment l'accès aux données et leur utilisation, de sorte qu'il peut simplement y être renvoyé.

Art. 165f (nouveau) Système d'information centralisé relatif aux flux d'éléments fertilisants

Afin de faciliter et rendre plus transparente l'application des dispositions relatives aux flux des éléments fertilisants au sein du secteur agricole et à ceux qui lui parviennent de l'extérieur, le système d'information HODUFLU est rendu obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2014.

Ce système recense aussi bien les flux d'éléments fertilisants entre exploitations agricoles que les flux d'engrais de recyclage entre installations de biogaz ou de compostage et agriculture. Sont également concernées les livraisons d'engrais de ferme à des installations de biogaz ou de compostage. Seules les livraisons correctement enregistrées dans le système sont prises en compte dans l'évaluation des PER.

L'al. 4 donne à l'OFEV la possibilité d'accéder en ligne à ces données, afin d'exécuter les tâches qui lui incombent dans le domaine de l'application de la législation sur la protection des eaux. Il en va de même pour les autorités cantonales responsables de l'exécution dans le domaine des paiements directs.

¹⁷⁸ RS 910.15

¹⁷⁹ FF 2011 5271 5294

Art. 165g (nouveau) Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral édicte d'autres dispositions détaillées relatives au contenu et à l'exploitation des systèmes d'information mentionnés aux art. 165c à 165f. Les domaines où une réglementation est nécessaire ressortent des dispositions de la nouvelle législation sur les denrées alimentaires, sur la protection des animaux et sur les épizooties. Le but est d'harmoniser autant que possible, à l'échelon de la loi, les règles de gestion des systèmes d'information.

Art. 165h (nouveau) Propriété intellectuelle

Les stations de recherches et le haras développent un savoir-faire économiquement exploitable. En outre, la collaboration avec des établissements de droit public et des organisations de droit privé permet de collecter des données et des résultats. La gestion et la protection des droits relatifs aux biens immatériels doivent donc être définies dans la loi pour leur garantir une meilleure protection.

La création de cette base légale doit permettre de réglementer les droits sur les biens immatériels, en particulier dans le secteur de la recherche agronomique, conformément à l'exemple de l'art. 36 de la loi du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales¹⁸⁰.

Al. 1

Tous les droits sur les biens immatériels créés dans l'exercice de leurs activités professionnelles par les membres du personnel des stations de recherches agronomiques et du haras, au sens de l'art. 8 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)¹⁸¹, appartiennent à la Confédération. Ne font pas partie du personnel les étudiants et les doctorants qui n'ont aucun rapport de service avec l'OFAG, les stations de recherches agronomiques ou le haras. Les droits d'auteur doivent être réglés de manière différente. Conformément à la législation sur les droits d'auteur, l'auteur détient les droits sur les ouvrages créés par lui dans le cadre de son rapport contractuel au sens de la LPers.

Al. 2

Contrairement à ce qui est le cas dans les autres domaines, dans celui des logiciels il est envisageable de régler les droits en référence à l'art. 17 de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur (LDA)¹⁸². Il convient par conséquent de créer dans la présente loi une base légale qui permette que les droits d'utilisation exclusifs relatifs aux logiciels développés par des collaborateurs dans le cadre de leur activité au service de l'employeur soient reportés sur l'OFAG, les stations de recherches agronomiques et le haras.

Al. 3

Les inventeurs et personnes qui ont créé des biens immatériels ont droit à une participation appropriée à un éventuel bénéfice découlant de l'exploitation commerciale de ces biens. Cette participation peut prendre la forme soit d'une part aux revenus provenant de la mise en valeur, soit d'une indemnité telle que, par exemple, une prime.

¹⁸⁰ RS 414.110

¹⁸¹ RS 172.220.1

¹⁸² RS 231.1

Al. 4

Les dispositions d'exécution règlent les différentes questions relatives à la protection des droits sur les biens immatériels

Art. 166, al. 2

La réglementation précédente prévoyait que les décisions cantonales sur les améliorations structurelles soutenues par des contributions ne pouvaient pas faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral. Cette exception, qui ne s'appliquait qu'aux projets soutenus au moyen de contributions, conduisait quelquefois, en cas de recours, à une bifurcation non souhaitée des voies de droit. En effet, si un projet obtient aussi bien une contribution qu'un crédit d'investissement (soutien combiné), une éventuelle procédure de recours peut être ouverte à la fois auprès des instances cantonales, pour ce qui est des contributions, et auprès du Tribunal administratif fédéral, pour ce qui est du crédit d'investissement. Grâce à la nouvelle disposition de l'art. 89a LAgr, qui prévoit l'examen de la neutralité concurrentielle par le canton, et à grâce la condition stipulée à l'art. 108 LAgr, aux termes de laquelle les projets doivent avoir obtenu du canton une approbation entrée en force avant toute décision de l'OFAG, la procédure pour les crédits d'investissements peut également avoir lieu à l'échelon cantonal. Etant donné que la dernière partie de l'art. 166, al. 2 («[...] ayant donné droit à des contributions.») est biffée, toutes les décisions portant sur les améliorations structurelles, c'est-à-dire sur des projets soutenus à la fois par des contributions et des crédits d'investissements, sont soumises à la juridiction cantonale (cf. ch. 2.5).

Art. 167

Suite à la suppression du contingentement laitier le 1^{er} mai 2009, cet article est devenu obsolète et peut donc être abrogé. L'entrée en vigueur de l'abrogation dépend de la conclusion du processus en cours concernant le contingentement laitier (cf. ch. 2.2.4).

Art. 169, al. 3

En vertu de l'al. 3, les autorités chargées de l'exécution ont actuellement certaines possibilités d'intervenir lorsqu'une situation n'est pas conforme à la loi. Ces possibilités ne sont cependant pas suffisantes pour répondre à toutes les éventualités.

La révision proposée confère aux autorités d'exécution des compétences en matière d'instauration de mesures pour l'essentiel identiques à celles qui sont prévues à l'art. 10 de la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (LSPro)¹⁸³. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois que dans les cas où les produits concernés ne sont pas soumis à autorisation et ne comportent des risques que pour la santé ou la sécurité des personnes. Or, la LAgr vise en premier lieu la protection de l'environnement, des plantes et des animaux – plutôt que des personnes –, de sorte qu'il convient d'élargir l'éventail des mesures prévues à l'al. 3. Ainsi, en cas de risque pour l'environnement, les plantes, les animaux ou les personnes, les organes d'exécution peuvent se référer à ce nouvel alinéa pour mettre en œuvre des mesures adéquates. Le rappel, le retrait, la confiscation, la neutralisation et la destruction de

produits sont expressément mentionnés dans cet éventail de mesures. En cas d'évènement représentant un risque pour la santé humaine, il convient de prendre les mesures prévues dans la législation sur les denrées alimentaires.

Art. 170, al. 2^{bis} (nouveau)

La réglementation actuelle n'établit pas clairement quels paiements directs doivent être réduits ou refusés en cas de non-respect de dispositions relatives à la protection des animaux. Le nouvel alinéa permet de garantir qu'en cas de violation de dispositions relatives à la protection des animaux, des eaux ou de l'environnement, la sanction (refus de tout ou partie des contributions prévues) peut s'appliquer à tous les types de paiements directs.

Art. 172, al. 2, 3^e phrase (nouvelle)

Les appellations d'origine protégées (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP), de même que les dénominations d'appellation d'origine contrôlée et celles avec indication géographique, sont des droits de propriété intellectuelle. L'art. 172 LAgr est ainsi repris de la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques¹⁸⁴. Etant donné que dans le cadre de la révision de la loi sur les brevets, les dispositions pénales des lois dans ce domaine ont été modifiées (loi sur les brevets, loi sur la protection des marques, loi du 5 octobre 2001 sur les designs¹⁸⁵, loi sur le droit d'auteur), la révision de la LAgr offrait la possibilité d'adapter l'art. 172, al. 2, LAgr à cette nouvelle situation. L'ajout de la phrase qui précise qu'en cas de peine privative de liberté une peine pécuniaire est également prononcée découle de cette adaptation.

Art. 173, al. 1, let. a, a^{bis} (nouvelle) et a^{ter} (nouvelle)

Il y a contravention lorsque les dispositions relatives à l'identité visuelle commune fixée par la Confédération dans le cadre des mesures de communication en faveur des produits agricoles visées à l'art. 12 LAgr sont enfreintes ou si ladite identité est usurpée. La modification de la let. a est une adaptation à cet état de fait. Il est ainsi possible d'intervenir aussi bien lorsque les bénéficiaires d'aides financières n'utilisent pas ou pas de manière conforme l'identité visuelle commune que lorsque des tiers utilisent cette identité commune alors qu'ils n'y sont pas autorisés. La let. a actuelle devient la let. a^{bis} et sa validité est étendue aux désignations relatives à la durabilité, visées à l'art. 14, al. 1, let. f, LAgr. Si la Confédération définit des signes officiels selon l'art. 14, al. 4, LAgr, alors il convient de régler à l'art. 173 les types d'infractions possibles. A titre d'exemple, on peut mentionner l'utilisation de signes officiels pour des produits qui ne remplissent pas les conditions légales en la matière (produits bio, produits issus des régions de montagne, AOP/IPG, désignations dans le domaine de la durabilité) ou leur utilisation non conforme aux règles d'utilisation pour des produits qui remplissent les conditions légales (p. ex. identité visuelle ou couleurs non réglementaires). Ce type d'infraction a par conséquent été intégré à la liste des contraventions, avec la nouvelle let. a^{ter}.

¹⁸⁴ RS 232.11

¹⁸⁵ RS 232.12

Art. 175, al. 3 (nouveau)

Par analogie à d'autres dispositions légales plus récentes (p. ex. art. 126, al. 2, LD ou art. 101, al. 5, LTVA), cet alinéa règle les cas dans lesquels une action constitue en même temps une infraction contre l'al. 2 et une autre infraction dont la poursuite incombe à l'Administration fédérale des douanes. Dans ces cas, les deux procédures sont réunies et une seule peine est prononcée.

Art. 178, al. 5 (nouveau)

Pour l'exécution des mesures dans le domaine des paiements directs, il convient d'utiliser des instruments correspondant aux possibilités actuelles de la technique et qui contribuent à une gestion administrative efficace, assurant ainsi l'utilisation économique des deniers publics. L'utilisation d'un SIG devient par conséquent obligatoire (cf. art. 165e LAgr).

A partir de 2014, les cantons devront attribuer une référence spatiale à toutes les surfaces et à leur utilisation (terres assolées, cultures pérennes, pâturages permanents, prairies permanentes, éléments écologiques, réserves naturelles, éléments paysagers, etc.) afin qu'elles puissent être gérées au moyen d'un SIG. L'objectif est de calculer les paiements directs avec la plus grande précision possible grâce aux données saisies dans le SIG. Les contributions pour des terrains en pente doivent être calculées entièrement à l'aide du modèle numérique de terrain de l'Office fédéral de topographie (swisstopo). Un portail Internet central devra à l'avenir donner à toutes les personnes et organisations autorisées accès aux données saisies au moyen du SIG.

Art. 181, al. 4 à 6 (nouveaux)

Al. 4

Ces dernières années, on a assisté, en Suisse comme dans l'UE, à une intensification des contrôles portant en particulier sur la qualité phytosanitaire des marchandises en provenance de pays tiers; il en a résulté une augmentation des coûts et des besoins en personnel. Dans l'optique de la sécurité alimentaire (de l'étable à la table) et afin d'éviter de graves contaminations le long de la chaîne alimentaire, le contrôle des moyens de production agricoles et des plantes revêt une importance croissante. Ces contrôles ne sont pas seulement dans l'intérêt du public, mais sont également utiles aux personnes contrôlées, puisque celles-ci sont soumises à l'obligation d'auto-contrôle. Un contrôle qui ne donne lieu à aucune contestation est en même temps une confirmation de la conformité des moyens de production ou plantes contrôlés et peut, compte tenu de l'équivalence individuelle (imputabilité), être considéré comme un service rendu à la personne contrôlée. Cela justifie qu'à l'avenir un émolument soit prélevé sur le contrôle des moyens de production agricoles ou des plantes, même si le résultat est conforme aux exigences légales et ne donne lieu à aucune réclamation. La liste de l'al. 4 n'est pas exhaustive.

Al. 5

Le système de contrôle des importations de denrées alimentaires en vigueur dans l'UE, qui permet de reporter sur les importateurs les frais découlant du contrôle de produits à risque, doit être étendu à toute la chaîne alimentaire et s'appliquer aux moyens de production agricoles ou aux plantes problématiques et nécessitant par

conséquent un contrôle renforcé. Les importateurs de moyens de production agricoles ou de plantes problématiques, qui sont responsables des coûts des contrôles, doivent par conséquent assumer ces derniers même si la procédure ne donne lieu à aucune contestation. Le prélèvement d'un émolument en Suisse, analogue à celui de l'UE, se justifie également par le fait que cette démarche permet d'éviter que les importateurs ne transfèrent le lieu d'importation pour contourner le prélèvement de la taxe dans un pays l'UE.

Al. 6

L'al. 6 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer d'autres émoluments, dans le cas où cela serait imposé par des engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'accord agricole. La directive 2000/29/CE¹⁸⁶, en particulier, prévoit l'obligation de prélever dans toute l'UE un émolument pour les activités de contrôle phytosanitaire, ceci afin d'empêcher des distorsions de la concurrence entre les Etats membres. En vertu de l'accord agricole, la Suisse sera elle aussi tenue de prélever des émoluments de contrôle dans le domaine phytosanitaire. Si elle veut profiter des avantages attendus de l'accord agricole, elle doit aussi rapidement que possible inscrire le prélèvement d'émoluments de contrôle dans son appareil législatif.

Art. 183 Obligation de renseigner

Le fait d'obliger les tiers à fournir des renseignements constitue un précieux moyen auxiliaire pour l'application de la loi. Or, la version actuelle de l'art. 183 LAgr ne garantit pas l'existence d'un devoir de renseignement de la part des tiers. C'est pourquoi la présente disposition fait l'objet d'une modification. L'obligation du tiers de communiquer des renseignements doit être appréciée à la lumière du principe de la proportionnalité.

Art. 184 Collaboration entre autorités

L'art. 184 LAgr permet uniquement une assistance administrative sur demande entre l'OFAG et les autres autorités suisses. De manière générale, seule la communication des informations utiles à l'accomplissement d'une tâche de droit public découlant de la LAgr est admise. Les infractions à la LAgr peuvent être signalées spontanément aux autorités compétentes.

Les informations utiles à l'accomplissement d'une tâche de droit public découlant d'autres lois sectorielles, comme la loi sur les denrées alimentaires, ne peuvent pas être communiquées spontanément, ce qui entraîne inévitablement des pertes d'efficacité dans l'exécution des tâches des autorités fédérales, cantonales et communales et génère une charge de travail inutile. Les risques de fraude sont importants. Pour éviter ces problèmes, le principe de soutien réciproque entre les autorités suisses et l'OFAG est inscrit dans la loi, et une assistance spontanée ou sur demande, dans les domaines tant pénaux que non pénaux, est prévue. Une base légale n'implique pas l'octroi automatique de l'assistance administrative, celle-ci devant être examinée à la lumière du principe de proportionnalité et de l'existence d'un intérêt public.

¹⁸⁶ Directive 2000/29/CE du conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté, JO L 169 du 10.7.2000, p. 1.

Etant donné que la nouvelle version règle l'échange d'informations dans le domaine pénal également, l'al. 2 est obsolète; il est par conséquent supprimé.

Art. 185, al. 1^{bis} (nouveau) et 1^{ter} (nouveau), 5 et 6

Al. 1^{bis} et 1^{ter}

En vertu de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture¹⁸⁷, l'OFAG a pour tâche d'assurer un monitoring sur la situation de l'agriculture et d'évaluer la politique agricole. L'ordonnance sur la durabilité se fonde sur l'art. 185 LAgr, sans que ce dernier – dans sa version actuelle – ne précise explicitement les notions «monitoring» et «évaluation». Les nouveaux al. 1^{bis} et 1^{ter} donnent une base légale explicite à ces tâches importantes pour l'évaluation de la situation de l'agriculture et pour l'évaluation et le développement futur de la politique agricole. Le monitoring concerne la situation économique, écologique et sociale de l'agriculture ainsi que les prestations d'intérêt public fournies par ce secteur. Les résultats du monitoring sont publiés dans le rapport annuel de l'OFAG («rapport agricole»). Les données relevées par le biais du monitoring forment également une base pour l'évaluation des instruments de la politique agricole. Cette évaluation a pour objectifs, d'une part, de vérifier a posteriori l'efficacité des instruments mis en œuvre et, d'autre part, d'étudier l'effet des nouveaux instruments envisagés. Cette évaluation a précisément été appliquée au nouveau système des paiements directs (cf. ch. 5.5).

Al. 5 et 6

Les dispositions des al. 5 et 6 actuels figurent également aux art. 165c, 165d et 165f; les deux alinéas peuvent donc être abrogés.

Art. 187, al. 2 à 9 et 11 à 13 (éventuellement 14; à condition que l'Union suisse du commerce de fromage SA en liquidation soit supprimée); art. 187a; art. 187b, al. 1 à 4 et 6 à 7; art. 187c, al. 2

Il s'agit de dispositions transitoires limitées dans le temps. Le délai étant échu, elles peuvent être abrogées.

Modification du droit en vigueur

1. Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral¹⁸⁸

Art. 83, let. s, ch. 1

L'art. 83, let. s, ch. 1, LTF est abrogé. L'entrée en vigueur de l'abrogation dépend de la conclusion du processus en cours concernant le contingentement laitier (cf. ch. 2.2.4).

¹⁸⁷ RS 919.118

¹⁸⁸ RS 173.110

2. Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole¹⁸⁹

Art. 20, al. 1 et 3 (nouveau)

Al. 1

La possibilité de résilier des contrats de bail à ferme doit être étendue aux regroupements de terrains affermés. Il ne peut y avoir d'optimisation satisfaisante de la situation des terres affermées dans un certain périmètre qu'à condition que le plus grand nombre possible d'exploitants et de bailleurs participent à la procédure. La résiliation anticipée des rapports d'affermage facilite une procédure coordonnée et adaptée. Une résiliation anticipée du bail, même après un regroupement de terres affermées, ne peut donner droit à aucune indemnité (cf. al. 2).

Al. 3 (nouveau)

Une résiliation des rapports d'affermage au sens de l'al. 1 n'est pas absolument nécessaire dans le cas des nouvelles formes de remembrement de terres exploitées (changement d'affectation volontaire, regroupement de terres affermées, remaniement parcellaire virtuel, exploitation de parchets). Si le bailleur consent au sous-affermage, les conditions d'exploitation peuvent être adaptées sans qu'ils soit nécessaire de modifier les contrats de bail à ferme. Un résultat optimal n'est cependant possible que si tous les bailleurs d'un certain périmètre consentent aux sous-affermages. Grâce au nouvel al. 3, ce consentement est valable tacitement, à condition qu'un fermier participe à un projet commun d'amélioration de la structure d'exploitation. Il va de soi que l'obligation d'exploiter au sens de l'art. 21a LBFA (exploiter la chose affermée avec soin et maintenir durablement la productivité du sol) s'applique aussi au sous-fermier. En vertu de l'art. 291, al. 3, du code des obligations (CO)¹⁹⁰, le fermier d'origine est responsable vis-à-vis du bailleur. Les autres droits et obligations concernant les rapports entre fermier et bailleur ne sont pas affectés par le sous-affermage. L'adaptation proposée confère au fermier plus de souplesse pour transférer ses terres affermées en vue d'un remembrement de terres exploitées (cf. ch. 2.5).

3. Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes¹⁹¹

Art. 10, al. 3

Dans le cadre du système des prix-seuils, l'OFAG fixe aujourd'hui déjà des droits de douane applicables aux aliments pour animaux. En raison d'une dynamique accrue du marché, les droits de douane applicables dans le domaine du sucre et des céréales destinées à l'alimentation humaine doivent eux-aussi être adaptés plus fréquemment, vraisemblablement plus d'une fois par année. D'autre part, les dispositions très strictes de l'OIAgr ne laissent aucune marge de manœuvre pour le calcul de la taxe douanière. Pour des raisons d'efficacité administrative, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de déléguer à l'OFAG les adaptations de droits de douane fréquentes et qui n'autorisent pas une grande marge de manœuvre. Les adaptations doivent

¹⁸⁹ RS 221.213.2

¹⁹⁰ RS 220

¹⁹¹ RS 632.10

comme jusqu'alors être effectuées après consultation des offices, au 1^{er} de chaque mois (cf. ch. 2.2.6).

4. Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire¹⁹²

Art. 34, al. 3 (nouveau)

Le recours des autorités est déjà inscrit dans la LAgr (art. 166, al. 3), dans la LPE (art. 56, al. 1) et dans la législation sur l'aménagement du territoire (art. 34, al. 1, LAT en relation avec l'art. 48, al. 4, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT]¹⁹³). Il se réfère toutefois spécifiquement à l'application de la loi correspondante et aux autorités compétentes qui y sont citées. S'agissant des surfaces d'assolement (SDA), il en résulte que seul l'ARE et non l'OFAG est en droit de déposer des recours. Les SDA sont mentionnées dans l'OAT et les cantons sont tenus de veiller à ce que le contingent qui leur a été attribué par arrêté fédéral du 8 avril 1992 reste intact. Les SDA étant les meilleures terres agricoles, l'OFAG, en particulier, a un intérêt majeur à ce qu'elles soient conservées. Les priorités qui peuvent conduire l'ARE ou l'OFAG à interjeter recours à ce propos ne sont pas forcément les mêmes. Il importe donc qu'un droit de recours soit également ménagé à l'OFAG relativement aux SDA, bien entendu sans léser d'aucune manière le droit de recours de l'ARE. Vu qu'il s'agit d'un aspect lié à l'aménagement du territoire, le droit de recours de l'OFAG doit être inscrit dans la LAT (cf. ch. 2.5).

5. Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux¹⁹⁴

Art. 14, al. 4 et 5

Suite à l'introduction du système d'information central HODUFLU basé sur des bordereaux de livraison et à la suppression de l'obligation de conclure un contrat, il est possible de simplifier la réglementation de l'al. 4. Les exploitations peuvent continuer à conclure des contrats sur une base volontaire pour garantir les surfaces de prise en charge.

En raison de l'obligation d'utiliser le système HODUFLU basé sur les bordereaux de livraison, la réglementation de l'al. 5, selon laquelle les contrats de prise en charge d'engrais de ferme doivent être passés en la forme écrite et être approuvés par les autorités cantonales, devient obsolète (cf. ch. 2.3.4).

Art. 15, al. 1, première phrase

Les installations de biogaz utilisent un mélange d'engrais de ferme (surtout du lisier) et de co-substrats (déchets biogènes) pour la méthanisation. Si la part des co-substrats d'origine non agricole (p. ex. restes de repas provenant de restaurants, épiluchures d'exploitations de transformation) ne dépasse pas 20 %, les sous-produits de la méthanisation, c'est-à-dire ce qui reste après la fermentation, sont considérés comme

¹⁹² RS 700

¹⁹³ RS 700.1

¹⁹⁴ RS 814.20

des engrais de ferme. Si la part des co-substrats est supérieure à 20 %, ces sous-produits ne sont plus considérés comme des engrais de ferme, mais comme des engrais de recyclage (art. 5, al. 2, let. a, de l'ordonnance du 10 janvier 2001 sur les engrais¹⁹⁵). Dans le cas où cette matière est liquide, elle tombe dans la catégorie des liquides de nature à polluer les eaux au sens de la législation sur la protection des eaux.

L'entreposage des liquides de nature à polluer les eaux doit se conformer non pas à l'art. 15 LEaux, qui comporte un règlement spécial pour la construction et le contrôle d'installations d'entreposage d'engrais de ferme, mais à l'art. 22 LEaux qui s'applique d'une manière générale aux installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux. Ces derniers sont par ailleurs soumis aux dispositions transitoires de la modification du 18 octobre 2006 de l'OEaux¹⁹⁶, qui stipule que les réservoirs enterrés à paroi simple peuvent être exploités au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014.

Cela signifie que les installations de méthanisation dont le sous-produit liquide est stocké dans des fosses enterrées à paroi simple (ce qui est le cas le plus courant) devront être pourvues dès le 1^{er} janvier 2015 de nouveaux réservoirs à paroi simple, mais non enterrés, ou de réservoirs à paroi double et enterrés.

D'un point de vue technique – c'est-à-dire en considérant les substances qui les constituent et le risque qu'ils représentent pour les eaux –, il n'y a pas de raison d'appliquer d'autres critères d'entreposage aux sous-produits de méthanisation liquides normaux qu'aux engrais de ferme liquides fermentés ou non fermentés. Aucune raison d'ordre technique ne peut donc être invoquée pour obliger les exploitants d'installations de biogaz à remplacer leurs réservoirs.

La solution consiste à soumettre les réservoirs destinés à recevoir des engrais de ferme liquides et ceux destinés aux sous-produits de méthanisation liquides aux mêmes exigences de la législation sur la protection des eaux; par conséquent, le terme de «digestats liquides» doit être ajouté à l'art. 15, al. 1, LEaux. Les exigences en partie plus souples par rapport à celles auxquelles doivent satisfaire d'autres liquides de nature à polluer les eaux ne doivent toutefois s'appliquer qu'aux sous-produits de la méthanisation de forme liquide, et non à leurs concentrés.

Art. 68, al. 5

Suite à la révision de la LAgr, la notion de «surface de compensation écologique» (art. 70, al. 2, let c, LAgr) est remplacée par celle de «surface de promotion de la biodiversité» (nouvel art. 70a, al. 3, let. c, LAgr). La terminologie de la LEaux doit être adaptée en conséquence (cf. ch. 2.3.4).

¹⁹⁵ RS 916.171

¹⁹⁶ RO 2006 4291

6. Loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties¹⁹⁷

Art. 45a (nouveau) Contributions à l'élimination des sous-produits animaux

Grâce à une formulation dissociée de l'ESB, la base légale régissant l'octroi de contributions à l'élimination des sous-produits animaux permet de répondre à différentes situations relevant de la législation sur les épizooties. Les dispositions en la matière sont transférées de l'art. 62 LFE à l'art. 45a LFE. Des contributions doivent être versées lorsque des mesures d'élimination sont ordonnées dans des situations exceptionnelles sans mention explicite de l'ESB. La situation actuelle, qui ne considère que les mesures ordonnées dans le cadre de la lutte contre l'ESB, doit être jugée comme exceptionnelle. Par rapport à la situation qui prévalait avant l'interdiction d'alimenter les animaux de rente avec des protéines d'origine animale, elle engendre des coûts supplémentaires trop élevés. Le maintien de la base légale régissant l'octroi des contributions aux frais d'élimination revêt en outre une importance centrale en vue du contrôle efficace du trafic des animaux. Les contributions à l'élimination ou leur révocation sont réglées par l'art. 30 de la LSu. L'art. 62, al. 6, LFE ne doit pas être transféré à l'art. 45a, car les trois offices concernés ont publié un plan de mesures le 1^{er} juin 2004 (cf. ch. 2.2.5).

Art. 62

Suite à la transposition des dispositions matérielles à l'art. 45a LFE, l'art. 62 LFE devient obsolète.

7. Loi sur la chasse du 20 juin 1986¹⁹⁸

Art. 12, al. 5 (nouveau)

Les loups sont revenus en Suisse à partir de 1995 et leur nombre est en constante progression. Près de quinze à vingt loups vivent actuellement sur le territoire suisse. Leur aire de répartition géographique s'est élargie en même temps que leur nombre a augmenté.

Un projet de prévention a été lancé par l'OFEV sur la base de l'art. 10, al. 4, de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse¹⁹⁹ dans le cadre d'une phase pilote, afin de prévenir la survenance de situations de conflit entre la présence de prédateurs et la garde d'animaux de rente. Près de 800 000 francs par an sont alloués au titre du conseil aux éleveurs et du soutien à la mise en œuvre de mesures de protection des troupeaux.

La législation en vigueur et le budget actuel ne suffisent toutefois pas à financer des mesures de protection des troupeaux permanentes et dépassant le cadre de la phase pilote. C'est pourquoi, dans sa réponse à la motion Schmidt²⁰⁰, le Conseil fédéral a chargé l'OFEV d'élaborer en collaboration avec l'OFAG des propositions de finan-

¹⁹⁷ RS 916.40

¹⁹⁸ RS 922.0

¹⁹⁹ RS 922.01

²⁰⁰ 09.3814 Mo. Schmidt, «Planification de l'exploitation des alpages», 23 septembre 2009.

cement à long terme des mesures de protection des troupeaux et d'en assurer le fondement juridique.

La solution proposée prévoit de créer dans la législation sur la chasse une base légale garantissant la protection des troupeaux. Celle-ci comporte fondamentalement les mêmes éléments que le projet de prévention actuel, mais sans la limitation spatiale et temporelle figurant actuellement à l'art. 10, al. 4, de l'ordonnance sur la chasse.

Dans la région d'estivage, la protection des troupeaux fonctionne de manière optimale sur la base de pâturages tournants et de la présence permanente de bergers. Ces systèmes de garde des troupeaux, encouragés aujourd'hui déjà par des contributions d'estivage fondées sur la LAgr, constituent une bonne base pour la mise en œuvre d'une protection complémentaire efficace des troupeaux. Les exploitations d'estivage qui appliquent des mesures de protection des troupeaux ou bénéficient de contributions d'encouragement selon le nouvel art. 12, al. 5, LChP perçoivent désormais pour les moutons estivés dans un système de pâturage tournant des contributions d'estivage aussi élevées que celles versées pour les moutons estivés dans un système de surveillance permanente par des bergers (cf. ch. 2.3.5).

4 Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2014 à 2017

4.1 Contexte

Lors de la révision totale de la LAgr dans le cadre de la PA 2002, le législateur a créé en 1999 une base légale générale pour assurer le financement des mesures de politique agricole. En vertu de l'art. 6 LAgr, les crédits destinés aux principaux secteurs d'activité sont alloués par arrêté fédéral simple pour quatre ans au plus sous forme d'enveloppes financières. Par enveloppe financière, on entend le plafond des crédits de paiement destinés à un domaine d'activité déterminé et fixé par le Parlement pour plusieurs années. Elle n'équivaut pas à une autorisation de dépenses, mais elle signale la volonté du Parlement d'approuver les sommes prévues dans le cadre des décisions budgétaires. Les dépenses pour l'agriculture sont réparties en trois enveloppes financières: «Amélioration des bases de production et mesures sociales», «Production et ventes» et «Paiements directs».

Jusqu'ici, le Parlement a adopté par trois fois un arrêté fédéral, chacun pour une période de quatre ans, sur les moyens financiers destinés à l'agriculture²⁰¹. Dans le cadre des décisions budgétaires prises chaque année, les enveloppes financières ont été adaptées conformément aux diverses mesures d'économie et de redistribution.

A l'initiative du Parlement, le Conseil fédéral a décidé fin 2008 que les enveloppes financières importantes entreraient désormais en vigueur au cours de la deuxième année de législature ou, au plus tard, durant la troisième année. Elles peuvent de ce fait être élaborées en relation étroite avec le programme de la législature et être présentées au Parlement peu de temps après. Compte tenu de cette nouvelle réglementation, la prochaine période ordinaire de quatre ans commencera en 2014 en ce qui concerne le domaine agricole (ch. 4.3.1). Le 14 avril 2011, le Parlement a adopté

²⁰¹ Pour les années 2000 à 2003 AF du 16 juin 1999, FF **1999** 4794, pour les années 2004 à 2007 AF du 5 juin 2003, FF **2003** 4354, et pour les années 2008 à 2011 AF du 5 juin 2007, FF **2007** 4705.

une solution de transition jusqu'en 2014 et a adopté l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture en 2012 et 2013²⁰².

La présente révision de la législation fixe également les enveloppes financières destinées aux principales mesures de politique agricole de la Confédération pour la période de 2014 à 2017. Le regroupement, dans le présent dossier de consultation, des propositions concernant l'adaptation de la législation agricole et l'arrêté sur les moyens financiers découle d'une volonté de coordination et de cohérence. Il est pertinent d'examiner et d'apprécier en parallèle les dispositions légales et les besoins financiers. Les trois enveloppes financières confèrent la flexibilité voulue permettant d'assurer la répartition sur les différentes rubriques au moment des décisions budgétaires; les moyens peuvent être utilisés en fonction des besoins à court terme.

Attribution des mesures de politique agricole aux différentes enveloppes financières

Les trois enveloppes financières couvrent la plupart des mesures prévues dans la LAgr. La répartition des mesures entre les différentes enveloppes financières est fixée dans le tableau 22.

Tableau 22

Mesures financées jusqu'ici dans le cadre des trois enveloppes financières

Enveloppe financière	Budget 2012 (en millions de francs)	Mesures
EF Amélioration des bases de production et mesures sociales	194	
Mesures d'accompagnement social	3	– Prêts accordés à titre d'aide à l'exploitation et aides à la reconversion professionnelle ²⁰³
Contributions pour améliorations structurelles	87	– Contributions pour les améliorations foncières et les bâtiments ruraux
Crédits d'investissements	54	– Prêts sans intérêts
Sélection animale et ressources génétiques	38	– Contributions pour l'encouragement de la sélection animale et pour la conservation des ressources génétiques
Vulgarisation	12	– Aides financières accordées aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional et aides financières pour l'étude préliminaire d'initiatives collectives de projets

²⁰² FF 2011 3663

²⁰³ Cette mesure est limitée à fin 2015. La durée de validité de la mesure doit être prolongée jusqu'en 2019 (cf. ch. 2.4).

Enveloppe financière	Budget 2012 (en millions de francs)	Mesures
EF Production et ventes	447	
Promotion des ventes	56	– Contributions à la communication marketing
Economie laitière	301	– Supplément pour le lait transformé en fromage – Supplément de non-ensilage – Administration du soutien du prix du lait (mandat de prestations)
Production animale	13	– Indemnités versées à des organisations privées dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande (mandats de prestations) – Aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande – Aides dans le pays pour les œufs – Contributions à la mise en valeur de la laine de mouton
Production végétale	77	– Contributions à la culture pour les plantes à fibre, les légumineuses à graines, les oléagineux, les semences (pommes de terre, maïs et plantes fourragères) et les betteraves sucrières – Financement des mesures de mise en valeur des fruits, contributions à la reconversion pour l'arboriculture et la viticulture – Administration du contrôle de la vendange
EF Paiements directs	2809	
Paiements directs généraux	2178	– Contributions à la surface (contribution générale et contribution complémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes) – Contribution pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers – Contribution GACD – Contribution pour des terrains en pente
Paiements directs écologiques	631	– Contributions écologiques – Contribution d'estivage – Contributions éthologiques – Contributions à l'amélioration du rendement des ressources – Contributions pour la protection des eaux

Les dépenses fédérales non comprises dans les enveloppes financières agricoles, qui représentent un montant de 270 millions de francs, sont également attribuées au domaine d'activité «Agriculture et alimentation» (cf. tableau 23).

Mesures du domaine d'activités Agriculture et alimentation non couvertes par les trois enveloppes financières agricoles

Mesures	Budget 2012 (en millions de francs)
Contributions à des mesures d'allègement du marché dans des situations exceptionnelles	–
Dépenses d'administration de l'OFAG, sans facturation interne des prestations	51
Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agronomiques de recherche, y. c. haras national (ART)	55
Mesures de lutte phytosanitaire	3
Allocations familiales aux agriculteurs indépendants et aux employés agricoles dans le cadre de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) ²⁰⁴ (OFAS)	88
Contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés dans le cadre de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés ²⁰⁵ («Schoggigesetz») (AFD)	70

Les dépenses de la Confédération au titre de la recherche et du développement dans le domaine agricole, de la santé des animaux (contributions aux frais d'élimination des sous-produits) et de la FAO ne font pas partie du domaine d'activité «Agriculture et Alimentation». Ces dépenses, qui soutiennent le secteur agricole indirectement et à moyen ou long terme, figurent toutefois dans le budget de l'OFAG ou de l'ART.

Les dépenses qui ne font pas partie des enveloppes financières destinées à l'agriculture continuent d'être traitées dans le cadre du plan financier annuel de la Confédération.

4.2 Expériences faites avec les enveloppes financières

L'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017 répartit pour la cinquième fois les fonds fédéraux destinés à l'agriculture en trois enveloppes financières. Le bilan présenté ci-après porte sur les trois premières périodes de quatre ans, y compris la dernière d'entre elles (2008 à 2011) pour laquelle les chiffres définitifs ne sont pas encore disponibles.

Concernant l'enveloppe «Amélioration des bases de production et mesures sociales», les dépenses ont reculé au cours de ces trois périodes. Les fonds destinés à la promotion de la production et des ventes ont diminué d'un peu plus de la moitié, ce qui s'explique principalement par l'importante réduction des montants affectés au soutien du marché laitier et par la suppression des contributions à la transformation dans la production végétale. Les paiements directs ont quant à eux été étoffés.

²⁰⁴ RS 836.1

²⁰⁵ RS 632.111.72

Enveloppes financières et dépenses effectives de 2000 à 2011

(en millions de francs)	2000–2003		2004–2007		2008–2011	
	AF 16.6.1999	Dépenses effectives	AF 5.6.2003	Dépenses effectives	AF 5.6.2007 ¹	Dépenses effectives ²
Amélioration des bases de production et mesures sociales	1 037	872	1 129	755	739	663
Production et ventes	3 490	3 480	2 946	2 562	1 885	1 877
Paiements directs	9 502	9 312	10 017	10 111	11 028	10 856
Total	14 029	13 664	14 092	13 428	13 652	13 396
<i>Différences par rapport à AF/EF</i>		-2,6 %		-4,7 %		-1,9 %

¹ Y compris adaptation RPT par l'arrêté fédéral du 18 décembre 2007, FF **2008** 1181
² Comptes 2008–2010, budget 2011

Aucune des enveloppes financières fixées initialement n'a été complètement épuisée. La diminution des dépenses effectives pour chaque enveloppe s'explique par les deux raisons suivantes: premièrement, le Parlement a corrigé, dans la plupart des cas à la baisse, les enveloppes financières agricoles suite aux programmes d'économies de 2003 et 2004 et aux décisions budgétaires annuelles. Deuxièmement, la participation aux mesures de politique agricole était difficile à évaluer à l'avance. En raison d'un recours moins important que prévu aux mesures sociales, d'une participation légèrement plus faible notamment aux programmes écologiques et éthologiques et de la fluctuation du nombre des animaux de rente, les dépenses effectives ont été moins élevées que prévu.

Durant la première période (2000 à 2003), l'aide aux exploitations paysannes a été moins sollicitée que prévu du fait des bas taux d'intérêts. De plus, en raison des mesures d'économie (blocage des crédits, application du frein à l'endettement), la progression des paiements directs au cours des deux dernières années a été moins forte que planifié. Les dépenses effectives ont été globalement de 2,6 % inférieures au montant de l'enveloppe financière initialement fixé par le Parlement.

Durant les années 2004 à 2007, les enveloppes financières n'ont pas pu être utilisées en totalité en raison des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, du blocage des crédits et de la compensation de l'augmentation de postes budgétaires non compris dans les enveloppes financières agricoles (en particulier loi sur les produits agricoles transformés ou «Schoggigesetz», grippe aviaire, projet Porta Alpina). Les dépenses effectives ont été globalement inférieures de 664 millions de francs (4,7 %) aux enveloppes financières prévues initialement par le Parlement. Dans l'arrêté fédéral du 5 juin 2003 relatif à l'enveloppe financière 2004–2007²⁰⁶, le Parlement avait déjà donné au Conseil fédéral la possibilité de réallouer aux paiements directs une partie des moyens destinés au soutien du marché. Le Conseil fédéral a fait usage de cette possibilité en 2007. Durant cette période, les crédits alloués aux paiements directs ont été largement épargnés par les mesures d'économie.

²⁰⁶ FF **2003** 4354

L'un des éléments clés de la PA 2011 était la réallocation plus marquée des fonds de soutien du marché aux paiements directs. Les dépenses effectives de la PA 2011 devraient être de quelque 2 % inférieures à l'enveloppe financière initialement prévue. La différence s'explique en premier lieu par les mesures d'économie décidées dans le cadre du budget 2011 afin de respecter le frein à l'endettement. Les dépenses pour l'amélioration des bases de production et pour les mesures sociales seront probablement de 10 % inférieures au montant de l'enveloppe financière initialement prévue. Cela s'explique par un faible recours à l'aide aux exploitations et aux aides à la reconversion professionnelle, ainsi que par la réduction ponctuelle des crédits d'investissements en 2011. Au niveau des paiements directs, il faut s'attendre à un pourcentage de sous-utilisation relativement faible (-1,5 %), car ces dépenses sont proportionnellement moins touchées par les mesures d'économie. L'enveloppe financière allouée au soutien du marché devrait en principe être pratiquement épuisée.

Comme annoncé dans le message du 17 mai 2006 sur la Politique agricole 2011²⁰⁷, les trois enveloppes financières couvrant la période 2008 à 2011 ont été légèrement modifiées par l'arrêté fédéral du 18 décembre 2007²⁰⁸ sur la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et la somme globale a été augmentée de trois millions de francs.

Le Parlement a approuvé les enveloppes financières pour les années 2012 et 2013 le 14 avril 2011²⁰⁹. Par rapport à la période précédente (2008–2011), quelque 10 millions de francs supplémentaires sont ainsi disponibles chaque année.

4.3 Conditions-cadre régissant la fixation des enveloppes financières

4.3.1 Impératifs financiers

Harmonisation de projets financiers pluriannuels importants avec le programme de la législature

Le nouvel art. 7, al. 2, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)²¹⁰ permet désormais de coordonner dans le temps la planification, le débat et l'adoption des principaux projets de financement pluriannuels avec ceux du programme de la législature. Les enveloppes financières destinées à l'agriculture sont également concernées par le changement. Cette coordination poursuit trois objectifs: premièrement, les projets financiers doivent être coordonnés le mieux possible avec les objectifs du programme de la législature; deuxièmement, ces projets doivent être soumis au Parlement peu de temps après le message sur le programme de la législature; troisièmement, les nouveaux élus doivent pouvoir formuler leur opinion politique après les élections fédérales de 2011. De manière générale, les instruments actuels de planification à moyen terme doivent ainsi être renforcés et les conditions pour l'harmonisation de la politique financière et de la politique matérielle doivent être améliorées. Au vu de cette nouvelle réglementation,

207 FF **2006** 6027

208 FF **2008** 1181

209 FF **2011** 3663

210 RS **611.01**

le Conseil fédéral a, dès janvier 2011, défini les valeurs de référence pour les arrêtés financiers pluriannuels et prévu une enveloppe financière d'un montant total de 13,67 milliards de francs pour le développement de la politique agricole de 2014 à 2017, ce qui correspond à une stabilisation nominale des moyens.

Situation actuelle en matière de politique financière

Le budget 2012 adopté par le Parlement lors de la session d'hiver 2011 indique un solde de financement équilibré; les objectifs du frein à l'endettement sont respectés avec une réserve de 435 millions de francs. Le plan financier de la législature 2013–2015 établi le 25 janvier 2012²¹¹ est à peine équilibré sur le plan structurel; par ailleurs, les risques conjoncturels pour cette période sont élevés et suite à l'arrêté du Parlement concernant le plan de financement relatif au rapport sur l'armée 2010, il faut s'attendre, dans le domaine militaire en particulier, à une très sensible croissance du montant des dépenses. Les enveloppes financières proposées doivent par conséquent être vues, actuellement, comme des limites supérieures dont le financement ne sera possible qu'à condition d'une évolution positive des finances fédérales. Dans le cas contraire, le Conseil fédéral serait amené à soumettre au Parlement soit une proposition visant à l'acquisition de recettes supplémentaires, soit une demande de réduction des dépenses dans différents domaines d'activité, ce qui se traduirait pour l'agriculture par un blocage partiel des enveloppes budgétaires. Dans un tel cas, les mesures d'économie nécessaires seraient présentées au Parlement soit sous la forme d'un programme d'économies, soit dans le cadre des processus budgétaire.

Frein à l'endettement

Pour l'essentiel, le frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst. fait obligation au Conseil fédéral de garder ses dépenses et recettes en équilibre sur le long terme. Le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'arrêter un budget annuel tenant compte de cette disposition.

4.3.2 Prise en compte de la situation économique

Dans le cadre de la politique pratiquée en matière de revenu agricole, l'art. 5, al. 3, L'Ag stipule qu'il faut prendre en considération les autres branches de l'économie, la situation économique de la population non paysanne ainsi que la situation financière de la Confédération.

La conjoncture économique mondiale s'est dégradée ces derniers mois. Pour la première fois depuis la fin de la crise financière et économique de 2009, un ralentissement conjoncturel sérieux se profile après deux ans de reprise. Dans un contexte de croissance affaiblie et de chômage élevé et persistant, la crainte d'une récession économique gagne du terrain ces derniers temps, notamment aux Etats-Unis. Un fléchissement s'annonce cependant également dans les autres régions du monde.

L'économie suisse a traversé sans trop de mal la crise financière et économique 2008/2009. La récession relativement modérée de 2009 (recul du PIB de 1,9 %) a été suivie d'une reprise rapide et puissante (croissance du PIB de 2,6 %) en 2010, qui a également touché le marché du travail. Le taux de chômage a diminué, passant

²¹¹ FF 2012 349, p. 453

de 4 % début 2010 à 3 % en novembre 2011 (chiffres corrigés des variations saisonnières).

L'année 2011 a également montré une évolution économique solide, en dépit de premiers signes de ralentissement. Les enquêtes sur la conjoncture indiquent depuis quelques mois une légère morosité, tant dans les entreprises que chez les consommateurs, mais pas encore l'effondrement redouté en raison de la situation monétaire. Malgré les données économiques jusqu'ici satisfaisantes, il est indéniable que les risques de détérioration des perspectives conjoncturelles ont nettement augmenté. La forte dégradation simultanée de plusieurs facteurs déterminants pour l'économie d'exportation suisse joue ici un rôle décisif. Il s'agit concrètement du taux de change et de la situation conjoncturelle à l'étranger.

On peut cependant encore tabler sur des taux d'inflation bas jusqu'en 2012. Même si les risques de baisses conjoncturelles sont pour l'instant clairement au premier plan des préoccupations, il n'est toutefois pas exclu que ces craintes s'avèrent exagérées, certains facteurs positifs étant négligés.

4.4 Besoins financiers pour la période 2014 à 2017

Pour la prochaine période quadriennale, le financement des mesures de politique agricole continuera à être assuré par trois enveloppes financières. Le développement des moyens financiers dans les trois domaines de mesures sera axé sur la stratégie et sur les mesures prévues dans le cadre de la PA 14–17.

Conformément au message du 30 juin 2010 concernant l'enveloppe financière agricole pour 2012 et 2013²¹², au message du 1^{er} septembre 2010 relatif au programme de consolidation (PCO)²¹³, ainsi qu'à l'objectif de croissance dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, fixé à 0,1 % par année dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral avait initialement décidé, le 17 septembre 2010, de fixer à 13 494 millions de francs les fonds destinés aux trois enveloppes financières de l'agriculture pour les années 2014 à 2017.

Entre-temps, les prévisions pour l'évolution du budget fédéral se sont nettement améliorées, notamment pour 2012, et le Conseil fédéral a donc demandé début 2011 au Parlement de renoncer au train de mesures IV du PCO. En conséquence, le Conseil fédéral a augmenté le montant total des trois enveloppes financières 2014–2017 de 176 millions de francs (+44 millions par année) par rapport à sa décision initiale du 17 septembre 2010. Il en résulte un montant total de 13 670 millions de francs pour les trois enveloppes financières couvrant la période 2014 à 2017 (cf. tableau 25). Le train de mesures IV du PCO «Réexamen des tâches pour l'agriculture à partir de 2014» est ainsi abandonné. La correction du renchérissement sera par contre appliquée dans son intégralité à partir de 2014, comme dans les autres domaines d'activité de la Confédération. Les dépenses annuelles seront donc légèrement inférieures au budget 2012.

²¹² FF 2010 4645

²¹³ FF 2010 6433

Aperçu des enveloppes financières 2014 à 2017

(en millions de francs)	B 2012	2014	2015	2016	2017	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	194	159	159	160	160	638
Production et ventes	447	442	442	445	447	1 776
Paiements directs	2 809	2 814	2 814	2 814	2 814	11 256
Total	3 450	3 415	3 415	3 419	3 421	13 670

Les moyens financiers disponibles annuellement restent constants en termes nominaux. Dans le présent message, le Conseil fédéral part de l'hypothèse de travail qu'aucune répercussion d'accords internationaux ne se fera sentir dans le domaine agricole durant la période 2014–2017 (cf. ch. 1.7). Sans ouverture des marchés, le soutien global (protection douanière plus soutien au moyen de fonds fédéraux) reste à un niveau constant en termes nominaux. Le secteur agricole n'en continue pas moins d'être incité à améliorer sa productivité. En effet, compte tenu du renchérissement, il faut s'attendre à une augmentation des coûts d'acquisition des moyens et facteurs de production et à une hausse du coût de la vie pour les familles paysannes. En outre, le franc fort accentue la compétition tant en Suisse que sur les marchés d'exportation. Enfin, les prestations supplémentaires indispensables dans certains domaines pour répondre aux objectifs (cf. ch. 4.5.3) ne doivent plus être obtenues grâce à une augmentation des moyens financiers, mais grâce à l'amélioration de l'efficacité dans le secteur agricole.

Le présent message est coordonné avec les travaux relatifs au programme de la législature 2011–2015. Les enveloppes financières proposées dans le présent message pour la période 2014–2017 se traduisent par une diminution des dépenses de la Confédération pour l'agriculture d'en moyenne 7 millions de francs par an par rapport à la période précédente 2012/2013 (cf. tableau 26). Il faut toutefois tenir compte du fait qu'à partir de 2012 l'enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales» comprendra, pour la première fois, les fonds destinés à la vulgarisation. La part du budget fédéral consacrée aux dépenses en faveur de l'agriculture et de l'alimentation devrait diminuer pour atteindre environ 5 % d'ici 2017, principalement du fait de la forte croissance des dépenses fédérales totales.

Comparaison avec les enveloppes financières encore en cours

Enveloppe financière (en millions de francs)	2008–2011 ¹		2012/2013 ²		2014–2017	
	Total	Ø par an en mio de fr.				
Amélioration des bases de production et mesures sociales ³	739	185	388	194	638	160
Production et ventes	1 885	471	837	419	1 776	444
Paiements directs	11 028	2 757	5 625	2 813	11 256	2 814
Total	13 652	3 413	6 850	3 425	13 670	3 418

¹ Selon l'AF du 18 décembre 2007 (adaptation RPT), FF **2008** 1181

² Selon l'AF du 14 avril 2011, FF **2011** 3663

³ 2008–2011 sans la vulgarisation

Si un accord de politique commerciale extérieure ayant des conséquences sur les marchés en Suisse devait être conclu à l'horizon 2014–2017, des moyens financiers supplémentaires seraient nécessaires pour financer les mesures d'accompagnement (cf. ch. 1.7). Le montant nécessaire dépendra notamment de l'ampleur de l'ouverture des marchés, du moment de la mise en œuvre ainsi que de l'évolution des prix à l'échelle internationale et des taux de change. Le financement doit être réalisé en dehors des trois enveloppes financières agricoles.

4.5 Structure des enveloppes financières

L'arrêté fédéral portant sur les trois enveloppes financières mentionne uniquement la somme globale proposée pour chacune d'elles pour la période quadriennale 2014–2017. La répartition des fonds entre les diverses rubriques budgétaires au sein de chaque enveloppe et sur les quatre années ne fait pas l'objet de l'arrêté. Cependant, afin d'être en mesure de procéder à une évaluation politique fondée des propositions présentées, le présent chapitre décrit la structure de chacune des trois enveloppes financières. Cela permet de se faire une idée de la façon dont le Conseil fédéral envisage de répartir les moyens financiers entre les divers instruments de politique agricole. La décision finale sur l'utilisation des fonds reviendra au Parlement, dans le cadre du processus d'élaboration et d'approbation du budget annuel.

Les montants indiqués dans les tableaux suivants relatifs à la répartition des fonds entre chacune des enveloppes financières étant arrondis à la décimale, des différences peuvent apparaître dans les totaux.

L'arrêté fédéral prévoit à l'art. 1, al. 2, que des moyens financiers puissent être transférés, dans une mesure limitée, de l'enveloppe financière «Production et ventes» à l'enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales». Dans le cadre de la budgétisation annuelle, il est donc possible que le montant de ladite enveloppe financière soit relevé dans une certaine mesure sans que l'arrêté fédéral doive être adapté, à condition toutefois de ne pas dépasser la somme des deux enveloppes financières prévues.

4.5.1

Enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales»

L'enveloppe financière pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales est constituée des fonds destinés au financement de cinq paquets de mesures (cf. tableau 27).

Tableau 27

Enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales»

(en millions de francs)	B 2012	2014	2015	2016	2017	Total
Mesures d'accompagnement social	3	3	3	3	3	12
Contributions pour améliorations structurelles	87	89	89	89	89	356
Crédits d'investissements	54	17	17	17	17	68
Sélection animale et ressources génétiques	38	38	38	38	38	153
Vulgarisation	12	12	12	12	12	49
Total	194	159	159	160	160	638

Mesures d'accompagnement social

Les mesures d'accompagnement social se composent de l'aide aux exploitations et des aides à la reconversion professionnelle. Ces deux mesures, qui ont une fonction d'instruments d'intervention, soutiennent l'évolution structurelle dans l'agriculture. L'aide aux exploitations sous forme de prêts remboursables sans intérêts permet de remédier à des difficultés financières passagères non imputables aux requérants, de convertir des dettes portant intérêts (reconversion des dettes) ou de faciliter l'abandon anticipé de l'exploitation agricole. La plupart des fonds mis à disposition au cours de ces dernières années n'ont pas été épuisés. Cela s'explique par le taux d'intérêt très bas et le changement des modalités du financement cantonal (tâche commune) depuis la réforme de la péréquation financière (RPT). Partant de l'hypothèse que les conditions-cadre de la politique agricole et les marchés agricoles resteront relativement stables, ces montants seront maintenus au niveau du budget 2012 jusqu'en 2017.

Contributions pour améliorations structurelles

Les contributions pour améliorations structurelles sont octroyées à titre de soutien au développement des infrastructures de base nécessaires à l'agriculture (raccordement aux chemins d'exploitation, à l'eau, l'électricité, aux téléphériques, etc.). Ces mesures visent l'abaissement des coûts de production et l'amélioration des conditions de vie et de la situation économique des agriculteurs, tout en tenant compte des exigences relatives à la protection de l'environnement et des animaux ainsi qu'à l'aménagement du territoire. Elles contribuent en outre à renforcer l'espace rural et favorisent l'occupation décentralisée du territoire. Plus de 70 % d'entre elles sont affectées aux remaniements parcellaires, aux infrastructures permettant de meilleures dessertes, aux adductions d'eau ainsi qu'à la remise en état périodique de dessertes. Elles permettent, en outre, de soutenir la construction et la transformation de bâtiments

d'exploitation destinés aux animaux consommant des fourrages grossiers dans la région des collines et dans celle de montagne, de même que de bâtiments communautaires ainsi que de bâtiments pour petites entreprises artisanales servant à la préparation, au stockage et à la commercialisation de produits régionaux, en région de montagne. Au vu de l'évolution observée dans les régions rurales, des extensions appropriées et l'entretien des infrastructures de base revêtent une importance considérable pour l'agriculture. On observe une recrudescence des demandes de soutien de projets en faveur du développement régional et de la promotion de produits indigènes et régionaux selon l'art. 93, al. 1, let. c, L'Agr. Ces projets intersectoriels permettent d'améliorer la valeur ajoutée créée dans l'agriculture et de renforcer la collaboration entre l'agriculture et les secteurs connexes, notamment l'artisanat, le tourisme et la sylviculture. La marge de manœuvre financière acquise dans le cadre des enveloppes financières suite à l'abandon partiel des mesures du PCO doit être mise à profit de manière ciblée. Au lieu de procéder à une nouvelle augmentation des fonds affectés aux mesures d'accompagnement social, les moyens financiers supplémentaires seront réalloués aux améliorations structurelles afin de pouvoir couvrir le besoin attesté dans ce domaine. Cette hausse limitée est également conforme à la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Schmidt Roberto²¹⁴.

Crédits d'investissements

Les crédits d'investissements sont des prêts sans intérêts consentis principalement pour des mesures accordées individuellement aux exploitations. Ils visent avant tout à améliorer les conditions de production agricole et les bases d'exploitation, compte tenu des exigences du bien-être animal et de la protection des eaux. Ils peuvent en outre cofinancer des mesures de construction visant à diversifier les activités dans les domaines connexes à l'agriculture. Des crédits d'investissements sont également accordés pour les constructions, équipements et machines d'usage communautaire que les producteurs construisent ou acquièrent en commun à titre d'entraide; ces crédits permettent de garantir, voire d'améliorer, le potentiel de valeur ajoutée dans les régions rurales. Ils permettent également de financer les installations de production d'énergie à partir de la biomasse. Les crédits de construction à court terme jouent un rôle important pour les projets de grande envergure, car ils permettent de couvrir les besoins de liquidités momentanés dans l'attente du versement des contributions publiques. Ces crédits pourront désormais être octroyés également aux exploitations de plaine. La mise en œuvre de la PA 14–17 exigera de nouvelles adaptations structurelles.

Les crédits d'investissements sont gérés par le biais d'un fonds de roulement. Les remboursements permettent aux cantons d'accorder annuellement quelque 230 millions de francs sous la forme de prêts. Le fonds de roulement est alimenté avec les moyens financiers que la Confédération mobilise chaque année pour les crédits d'investissements. Les moyens financiers mobilisés jusqu'ici ont conduit à ce que le fonds de roulement a dû être constamment augmenté en termes réels. En raison des bas taux d'intérêt et de renchérissement pronostiqués, le fonds de roulement peut être maintenu à son niveau en termes réels ces prochaines années en dépit des nouveaux apports plus faibles. C'est pourquoi des moyens financiers moins élevés que prévu seront investis dans l'enveloppe financière. Si la situation pronostiquée devait changer (taux d'intérêt à la hausse et renchérissement plus élevé), le Conseil fédéral

²¹⁴ 11.3204 Ip. Schmidt, «Financement des projets de développement régionaux», 17 mars 2011.

se réserve la possibilité d'augmenter en conséquence les moyens mobilisés pour les crédits d'investissements, ceci est possible en vertu de l'art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017.

Sélection animale et ressources génétiques

Sous l'intitulé «Sélection animale et ressources génétiques», la Confédération soutient des mesures zootechniques, de même que le maintien et l'utilisation durable des ressources génétiques animales et végétales. La promotion de la sélection animale et des ressources zoogénétiques, à laquelle sont consacrés quelque 34 millions de francs, contribue à l'amélioration des bases de production. Cette mesure permet de pratiquer une sélection d'animaux de rente indépendante, de qualité, et adaptée aux conditions naturelles du pays. Dans le domaine des ressources phylogénétiques, 3,42 millions de francs sont investis chaque année pour la mise en œuvre du PAN-RPGAA et 380 000 francs pour les engagements sur le plan international.

Afin que les engagements du TI-RPGAA et du PAN-RPGAA puissent être mis en œuvre de manière efficace et efficiente en Suisse, les tâches doivent pouvoir être attribuées sous forme de mandats de prestations aux structures les mieux appropriées. Il faut aussi que des aides financières puissent continuer d'être accordées à des initiatives dans le domaine de l'utilisation durable des ressources phylogénétiques. En outre, La Confédération doit au besoin pouvoir assumer certaines tâches elle-même, ce qui demande une utilisation flexible des moyens disponibles. Cela vaut particulièrement pour les tâches administratives dans le domaine de la coordination et de l'accompagnement de projets. Les tâches de mise en œuvre du PAN-RPGAA jusqu'ici externalisées doivent désormais être prises en charge par l'OFAG. Cela implique une augmentation du personnel, qui doit être financièrement compensée par la réduction du crédit de subvention A2310.0144 (cf. ch. 5.1.1).

Vulgarisation

La vulgarisation agricole a pour but d'accompagner dans leur activité professionnelle les personnes travaillant dans le secteur agricole et de leur apporter un soutien dans le cadre de leur formation professionnelle continue. La Confédération assure la promotion de la vulgarisation au moyen d'aides financières versées à la centrale de vulgarisation AGRIDEA, aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional dans des domaines spécialisés (apiculture, aviculture, économie alpestre, etc.) et pour l'étude préliminaire d'initiatives de projet collectives. La vulgarisation fait partie du système agricole de connaissances et d'innovation. Elle fait le lien entre la recherche et la pratique et allie savoir scientifique et savoir expérimental.

4.5.2 Enveloppe financière «Promotion de la production et des ventes»

La mise en œuvre de la PA 2011 s'est traduite par une baisse du soutien du marché qui est passé de 548 millions en 2007 à 442 millions de francs en 2011. En contrepartie, les paiements directs ont augmenté d'autant. L'enveloppe financière 2014–2017 pour la production et les ventes prévoit d'allouer un total de 1776 millions de francs, ce qui correspond à une moyenne de 444 millions de francs par an. Les dépenses annuelles augmentent ainsi de 25 millions de francs par rapport à la pério-

de 2012–2013 (cf. tableau 28). Un transfert de moyens alloués à la production végétale vers la promotion de la qualité et des ventes est prévu.

Tableau 28

Enveloppe financière «Promotion de la production et des ventes»

(en millions de francs)	B 2012	2014	2015	2016	2017	Total
Promotion de la qualité et des ventes	56	60	65	68	70	262
Economie laitière	301	296	296	296	296	1184
Production animale	13	13	13	13	13	52
Production végétale	77	73	69	69	69	279
Total	447	442	442	445	447	1776

Promotion de la qualité et des ventes

Dans un contexte de libéralisation croissante des marchés, il devient toujours plus important pour l'agriculture suisse qu'elle puisse tirer des recettes aussi élevées que possible de la vente de ses produits. La Confédération soutient la promotion des ventes et prend en charge une partie des dépenses s'y rapportant. Les mesures qu'elle soutient concernent en particulier la communication marketing et, en partie, la prospection du marché en Suisse et à l'étranger; la Confédération n'intervient cependant pas en matière de prix ou de frais de distribution. Compte tenu de l'importance stratégique de la mesure (stratégie qualité), les moyens alloués pour les mesures prises jusqu'ici en matière de promotion des ventes selon l'art. 12 L'Agr seront maintenus et ceux alloués pour la réalisation d'études de marché ciblées et la prospection des marchés à l'étranger seront augmentés.

L'orientation du cadre juridique sur une stratégie qualité et la consolidation des instruments prévus à cet effet (art. 11 L'Agr) seront soutenues par des moyens financiers supplémentaires dans le cadre de l'enveloppe financière «Production et ventes». Grâce à ces moyens supplémentaires, les mesures pour améliorer et garantir la qualité et la durabilité pourront être soutenues par la Confédération sur demande des branches concernées et les montants pourront être versés aux producteurs.

Il convient donc de compléter l'intitulé du crédit «Promotion des ventes» (708.3600.200). Les moyens sous le nouvel intitulé «Promotion de la qualité et des ventes» doivent être progressivement augmentés à 70 millions de francs d'ici 2017. Cela correspond à un accroissement d'environ 14 millions de francs par rapport au budget 2012 (4 millions pour la prospection des marchés à l'étranger et 10 millions pour les mesures d'amélioration et de garantie de la qualité et de la durabilité). En contrepartie, les fonds réservés à la culture végétale (contributions à des cultures particulières) seront réduits. Selon l'ampleur des projets soumis par la branche et des fonds propres qu'elle réunit au titre de la promotion de la qualité et des ventes, le Conseil fédéral est prêt à augmenter encore les montants prévus dans le tableau 28, en compensant par une réduction des soutiens liés à la production dans l'économie laitière et la production végétale.

Economie laitière

Deux instruments sont utilisés pour le soutien du marché laitier: le supplément pour le lait transformé en fromage, qui a pour but de compenser autant que possible les différences de protection douanière entre la ligne «jaune» (marché fromager libéralisé) et la ligne «blanche» (autres produits laitiers), et le supplément de non-ensilage, qui permet de soutenir la production de fromages au lait cru de premier choix à laquelle la stratégie qualité accorde beaucoup d'importance. Ces instruments seront dotés chaque année de 293 millions de francs. Une organisation privée continuera d'assurer, sur la base d'une convention de prestations, l'enregistrement des données laitières et la préparation du versement des suppléments. Un fonds de 3 millions de francs maximum est prévu pour l'indemnisation de ces tâches. Ce montant devrait permettre de verser un supplément pour le lait transformé en fromage de 15 centimes/kg et un supplément de non-ensilage de 3 centimes/kg durant les années 2014 à 2017. Le Conseil fédéral se réserve la possibilité de réduire le supplément pour le lait transformé en fromage, notamment si la situation actuellement difficile dans le domaine de l'écoulement des fromages compte tenu du franc fort devait se détendre. Il est dans ce cas possible, en vertu de l'art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017, d'augmenter les crédits de l'enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales», en particulier ceux concernant les aides aux investissements, au cas où un besoin supplémentaire se manifesterait en raison de taux d'intérêt plus élevés et d'un renchérissement plus fort.

Production animale

Dans le domaine de la production animale, les tâches d'exécution de la LAgr continueront d'être confiées à une organisation privée sur la base d'une convention de prestations. Un fonds de 6 millions de francs est prévu pour l'indemnisation de ces tâches. Il s'agit de la «surveillance des marchés publics» et de la «taxation neutre de la qualité». Quelque 7 millions de francs seront mis à disposition en tant qu'aides dans le pays pour le bétail de boucherie, la viande et les œufs ainsi que pour la mise en valeur de la laine de mouton.

Production végétale

L'octroi d'une contribution pour des cultures particulières vise à encourager les cultures des champs considérées comme importantes du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement. L'amélioration de la situation souhaitée pour les cultures de céréales fourragères ne doit pas être obtenue par le biais d'une contribution spécifique à des cultures particulières, mais – de manière plus simple – par le biais des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Afin d'atteindre effectivement un renforcement relatif de la production de céréales fourragères, la contribution spécifique à des cultures particulières doit être réduite en proportion. En ce qui concerne les betteraves sucrières, la réduction de la contribution se fera en deux étapes au cours des années 2014 et 2015. Cette mesure permettra d'économiser 4 millions de francs en 2014 et 8 millions à partir de 2015 dans le domaine des grandes cultures. En contrepartie, la promotion de la qualité et des ventes sera renforcée.

Aucun changement n'est prévu dans le domaine de l'arboriculture fruitière et de la viticulture. Les moyens financiers nécessaires seront donc maintenus au niveau de ceux alloués dans le cadre du plan financier 2013.

4.5.3

Enveloppe financière destinée aux paiements directs

Le système développé des paiements directs permettra de répartir les fonds fédéraux entre les nouvelles mesures (cf. tableau 32). La comparaison avec les rubriques actuelles n'est que partiellement possible. A l'avenir, il y aura cinq types de contributions pour l'encouragement des prestations d'intérêt public, des contributions à l'efficacité des ressources pour encourager l'utilisation durable des ressources naturelles et des contributions de transition visant à garantir une évolution socialement supportable de l'agriculture. L'enveloppe financière affectée aux paiements directs restera, elle aussi, stable en termes nominaux au cours de ces quatre années.

Les changements par rapport aux enveloppes financières précédentes étant les plus importants dans le domaine des paiements directs, la répartition des fonds entre les nouvelles catégories de contributions est expliquée en détail.

On a procédé en trois étapes:

1. attribution des instruments actuels en fonction de leurs incidences sur les nouveaux objectifs visés;
2. analyse des résultats obtenus jusqu'ici en matière de réalisation des objectifs et identification des domaines où ils n'ont pas été atteints;
3. analyse des incidences générées par l'adaptation des instruments aux objectifs.

L'analyse détaillée des objectifs réalisés et des carences ayant déjà été présentée au ch. 1.1.2, le présent chapitre aborde uniquement les étapes 1 et 3.

Attribution des instruments actuels aux objectifs à atteindre

Les instruments mis en œuvre dans le cadre du système actuel des paiements directs visent déjà aujourd'hui à assurer la réalisation des objectifs constitutionnels: sécurité de l'approvisionnement, préservation des ressources naturelles vitales, entretien du paysage cultivé, occupation décentralisée du territoire, bien-être animal et garantie du revenu. La première étape en vue d'établir une nouvelle répartition des moyens financiers consiste à attribuer les instruments existants aux différents objectifs en fonction de leurs principales incidences par rapport aux objectifs recherchés.

Actuellement, deux instruments permettent d'encourager la sécurité de l'approvisionnement: pour les surfaces herbagères, il s'agit des contributions à la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers et pour les terres assolées, de la contribution supplémentaire pour terres ouvertes et cultures pérennes.

La contribution pour terrains en pente vise au maintien d'un paysage cultivé ouvert. Elle est par conséquent classée dans la catégorie des contributions au paysage cultivé. Quant aux contributions d'estivage, leur principal effet est de maintenir ouvertes les surfaces affectées à l'économie alpestre, grâce à une utilisation durable. La contribution générale à la surface déploie ses effets au sein de plusieurs domaines cibles. Plusieurs études scientifiques montrent qu'elle n'a pratiquement aucune influence sur la production. Dans les zones de montagne les plus élevées, Elle contribue au maintien d'un paysage cultivé ouvert. La principale utilité de cette contribution est toute-

fois de garantir un revenu²¹⁵. Dans son rapport sur le développement du système des paiements directs²¹⁶, le Conseil fédéral a constaté que, suite à la mise en œuvre de la PA 2011, près de 900 millions de francs ont servi non pas à rémunérer la fourniture de prestations, mais uniquement à garantir le revenu. Le système actuel des paiements directs ne comporte aucun instrument spécifique visant à assurer la préservation, la promotion et le développement de la qualité du paysage. Les mesures différenciées en faveur de la région de montagne, telles la contribution GACD et la contribution pour terrains en pente, favorisent en outre indirectement, conjointement aux autres paiements directs, l'occupation décentralisée du territoire.

A la condition préalable à tout octroi de paiements directs qu'est le respect des prescriptions PER, s'ajoutent trois catégories de mesures visant elles aussi à encourager la préservation des ressources naturelles vitales:

1. Les contributions à la compensation écologique selon l'OPD et les contributions selon l'OQE, qui exercent surtout une influence sur le maintien de la biodiversité.
2. Les programmes d'utilisation durable des ressources en vertu des art. 77a et 77b LAg et les contributions selon l'art. 62a LEaux, qui encouragent une utilisation efficiente des ressources naturelles et favorisent la protection des eaux.
3. Les contributions pour l'agriculture biologique et pour la culture extensive de céréales et de colza, qui encouragent les modes de production en accord avec la nature et particulièrement respectueux de l'environnement au sens de l'art. 104, al. 3, let. b, Cst.

Quant au bien-être animal, il bénéficie aussi d'un soutien dans le système des paiements directs, par le biais des contributions SST et SRPA.

Partant de la ventilation des moyens en fonction des instruments actuels, le tableau qui suit montre, pour l'année 2014, la nouvelle répartition en fonction des différents objectifs visés (cf. tableau 29).

²¹⁵ Mann S. et Mack G. (2004): Analyse de l'impact des paiements directs généraux, Cahier n° 64. Agroscope FAT, Tänikon.

²¹⁶ Rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009, Développement du système des paiements directs, en réponse à la motion du 10 novembre 2006 déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (06.3635). Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports.

Répartition des instruments actuels des paiements directs en fonction des différents objectifs visés

Instruments actuels	Répartition des moyens 2014	Répartition selon les objectifs	Nouvelle situation 2014
Contribution suppl. terres ouvertes	179		
Contribution UGBFG (sans supplément d'estivage)	468	Sécurité de l'approvisionnement	956
Contribution GACD (sans supplément d'estivage)	309		
Contribution aux terrains en pente	115		
Contribution d'estivage	99	Paysage cultivé	425
Supplément d'estivage sous la forme de contributions UGBFG et GACD	89		
Contribution générale à la surface	1022	Garantie du revenu	900
Contribution à la compensation écologique	141		
Contribution selon OQE	65		
Contribution à l'utilisation efficiente des ressources	35	Ressources naturelles vitales	
Contribution pour la protection des eaux	7		310
Contribution bio	30		
Contribution extenso	28		
Contributions SST et SRPA	227	Bien-être des animaux	223
Total	2814		2814

L'affectation des fonds aux différents objectifs visés sert de base pour la détermination de la future répartition des moyens disponibles.

Analyse des incidences générées par l'adaptation des instruments aux objectifs visés

L'adaptation des instruments de la politique agricole dans le cadre du nouveau système des paiements directs influencera le degré de réalisation des objectifs visés. Cet effet dû à la poursuite du développement de l'instrumentaire devra être pris en compte lors de la répartition des fonds. C'est pourquoi il est analysé ci-après.

Incidences générées par l'adaptation des instruments sur la réalisation des objectifs visés

Objectif	Incidences générées par l'adaptation des instruments
Sécurité de l'approvisionnement	Le remodelage des contributions liées à la garde d'animaux, qui passent d'un paiement en fonction du nombre d'animaux (avec limite d'octroi) à un paiement lié à une charge minimale de bétail, donc indirectement lié au nombre d'animaux, réduit l'incitation à intensifier l'élevage. L'introduction de la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement renforce la culture des champs par rapport aux surfaces herbagères. Actuellement, en région de plaine, le soutien moyen par hectare octroyé aux grandes cultures est d'environ 250 francs inférieur à celui octroyé aux surfaces herbagères (cf. figure 14). La différenciation en défaveur des grandes cultures disparaîtra, vu que la contribution de base pour les grandes cultures et les surfaces herbagères est identique. La suppression de la contribution générale à la surface a un effet exactement contraire. Les grandes cultures perdent de leur compétitivité par rapport aux surfaces herbagères vu que la contribution générale à la surface constitue une part plus importante de la marge brute dans la majorité des grandes cultures par rapport à l'élevage. L'un dans l'autre, les deux effets se compensent. Une contribution supplémentaire, spécifiquement destinée à l'encouragement des grandes cultures et des cultures pérennes, améliore l'attrait économique de la production végétale et de la production de céréales en particulier (cf. ch. 4.5.2).
Ressources naturelles vitales	La conversion des contributions actuelles UGBFG et GACD en contributions à la sécurité de l'approvisionnement réduit l'incitation à maximiser l'effectif d'animaux consommant des fourrages grossiers. Cela rehausse en revanche l'attrait des surfaces de promotion de la biodiversité et devrait conduire à un recul des émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre. Le fait que les herbivores sont répartis de façon plus équilibrée sur la surface favorise une utilisation mieux adaptée au site, ce qui constitue un effet positif supplémentaire. De manière générale, les effets décrits ci-dessus seront plus marqués en région de montagne qu'en région de plaine du fait que les paiements liés à la garde d'animaux y représentent une part nettement plus importante du chiffre d'affaires des exploitations.
Paysage cultivé	De manière générale, la réduction de la contribution générale à la surface et l'introduction de contributions de transition diminuent l'incitation à exploiter des surfaces. Une telle évolution est souhaitable sur la majorité des surfaces puisqu'elle permet de faire pression sur le prix du fermage et d'améliorer la mobilité des surfaces. Le risque d'enforestement sur les sites périphériques, et en particulier sur les terres en forte pente, s'accroîtrait en l'absence de mesures complémentaires. Il est notamment prévu de verser, dans le cadre des contributions au paysage cultivé, une contribution selon la zone pour le maintien d'un paysage ouvert, une contribution pour terrains en pente mieux différenciée et une contribution d'alpage pour les animaux estivés.
Garantie du revenu	L'introduction des contributions de transition et la conversion des contributions à la garde d'animaux en contributions à la sécurité de l'approvisionnement permettra de découpler encore davantage les paiements directs de la production. Cela entraînera une baisse des fermages et des coûts moyens en production animale et conduira à une amélioration de l'efficacité du transfert et donc de l'effet des paiements directs sur le revenu agricole.

Compte tenu des lacunes et tendances mises en évidence au ch. 1.1.2 ainsi que des incidences générées par l'adaptation instrumentaire, il convient de prévoir un besoin financier supérieur à celui alloué à la situation de départ telle que décrite au tableau 29 dans les domaines suivants: encouragement des grandes cultures (céréales)

les fourragères), maintien des ressources naturelles vitales et garantie du revenu (tableau 31).

Tableau 31

Synthèse et conclusions concernant les besoins financiers

Domaine et aspect	Evolution enregistrée jusqu'à présent	Lacune	Effets des instruments	Besoins financiers par rapport à la nouvelle situation de départ 2014
Sécurité de l'approvisionnement				
Production brute	↗	non	↘	identiques
Production nette	↗	non	→	identiques
Production de fourrages	↘	oui	→	davantage
Diversité des grandes cultures	→	non	→	identiques
Superficie cultivable	↘	oui	↗	pas de PD spécifiques
Ressources naturelles vitales				
Biodiversité	→	oui	↗	davantage
Eau	→	oui	→	davantage
Sol (qualité)	↘	oui	→	davantage
Air/Climat	→	oui	↗	davantage
Paysage cultivé				
Maintien d'un paysage ouvert	↘	oui	→	davantage
Diversité (qualité)	↘	oui	→	davantage
Bien-être des animaux				
	↗	oui	→	davantage

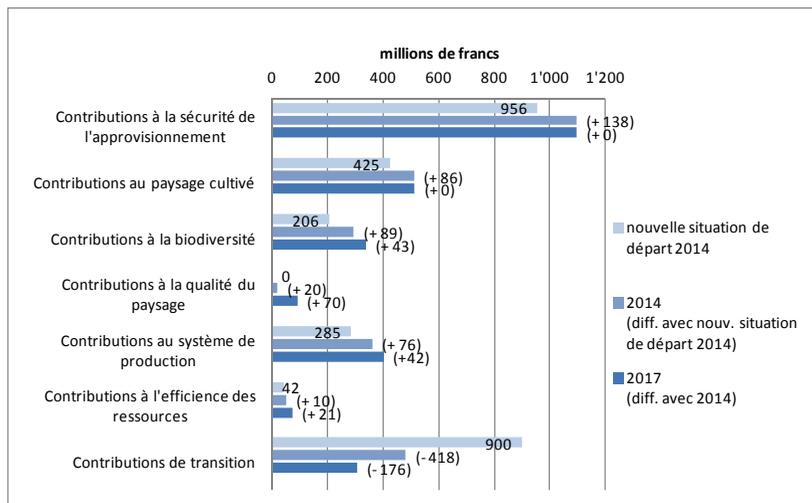
Afin d'obtenir des améliorations conséquentes dans la réalisation des objectifs visés, il s'agira de procéder dès la première année de mise en œuvre, en sus de l'adaptation du dispositif de paiements directs en 2014, à une réallocation substantielle des moyens en faveur des domaines qui nécessitent des besoins accrus. C'est dans ce but qu'il sera procédé en 2014 déjà à une première réallocation de moyens par rapport à la situation de départ décrite dans le tableau 29 (cf. figure 13).

Les taux de contributions doivent être fixés en 2014 et rester inchangés jusqu'en 2017. Un accroissement progressif de la participation aux programmes facultatifs d'ici 2017 devrait engendrer des besoins financiers accrus. La participation aux programmes actuels dans les domaines de la biodiversité et des formes de production respectueuses de l'environnement et des animaux devrait augmenter dans les proportions connues jusqu'ici. Il faut s'attendre à une augmentation de la participation aux programmes qui bénéficient d'incitations supplémentaires. De plus, les exploitations mettront à profit la possibilité de participer aux nouveaux programmes liés aux prestations dans les domaines de l'utilisation efficace des ressources et de la production de viande et de lait basée sur la production herbagère, ou d'initier des projets basés sur la qualité des paysages. Enfin, la réallocation d'une part considérable des contributions générales à la surface aux contributions de transition devrait créer une certaine dynamique incitant les agriculteurs à s'engager dans les programmes facultatifs. Les besoins financiers supplémentaires générés par ces programmes seront couverts par une réduction des moyens financiers alloués aux

contributions de transition. La réallocation des contributions de transition aux contributions liées aux prestations se fera en fonction de cette évolution. La figure 13 présente une estimation pour les années 2014 et 2017.

Figure 13

Aperçu de l'évolution des moyens financiers de 2014 à 2017



Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Les moyens alloués aujourd'hui au titre des contributions pour animaux (contributions UGBFG et GACD) et des contributions supplémentaires pour les terres ouvertes seront réalloués aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Cela dit, la totalité des actuelles contributions pour la garde d'animaux sera maintenue au titre de contributions liées aux surfaces herbagères servant à la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers, versées sous la forme d'une composante «contribution de base» et d'une composante «exploitation dans des conditions difficiles». Il convient toutefois d'en retrancher un montant de 89 millions de francs, qui sert aujourd'hui au soutien indirect de l'estivage par le biais des contributions pour animaux²¹⁷. Ces moyens seront désormais octroyés par le biais de la nouvelle contribution d'alpage dans le cadre des contributions au paysage cultivé. De ce transfert résulte une contribution de base de l'ordre de 900 francs par hectare. Le soutien aux grandes cultures (au moyen de la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes) aujourd'hui inférieur à celui accordé à la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers sur surfaces herbagères (au moyen des contributions UGBFG) sera ainsi rééquilibré par le biais de la contribution de base unique. Celle-ci permet aussi de tenir compte de l'impact plus important de la réduction de la contribution générale à la surface sur le secteur des grandes cultures (cf. tableau 30).

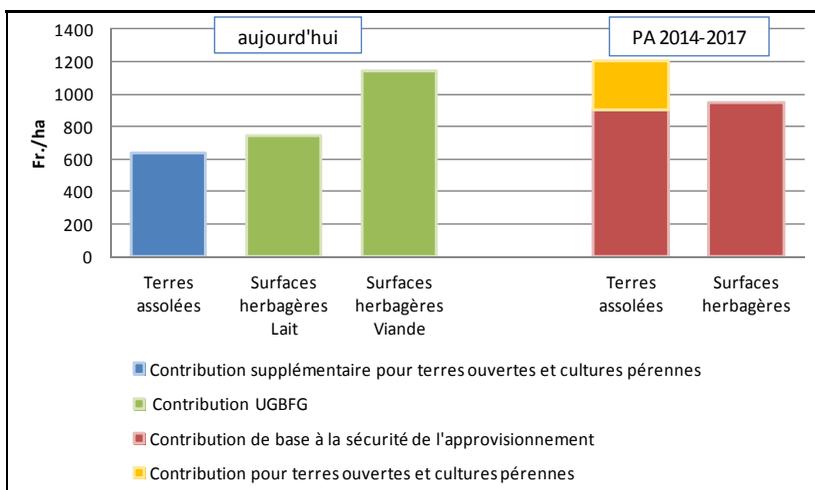
²¹⁷ Les contributions pour animaux seront tout de même versées à l'exploitation principale (supplément d'estivage) pour la période pendant laquelle les animaux sont gardés dans l'exploitation d'estivage (max. 180 jours).

Pour améliorer l'attrait de la culture des champs et en particulier de la production de céréales fourragères, une contribution d'encouragement spécifique sera versée en plus pour les grandes cultures et les cultures pérennes.

La figure 14 présente l'évolution du montant du soutien par unité de surface pour la zone de plaine. La contribution UGBFG pour les surfaces herbagères est actuellement différenciée en fonction du type de production (lait ou viande). Il a été procédé au calcul des contributions UGBFG versées jusqu'ici par unité de surface. Le soutien correspond au taux des contributions UGBFG multiplié par la charge moyenne en bétail par hectare. Etant donné que les contributions sont actuellement plus élevées pour les animaux destinés à la production de viande, la production laitière profitera davantage du changement de système. La figure ci-après montre également clairement que la PA 14-17 apportera un soutien plus marqué aux grandes cultures par rapport aux surfaces herbagères.

Figure 14

Modification du soutien accordé aux grandes cultures et aux surfaces herbagères en zone de plaine



Etant donné qu'il est proposé, selon le ch. 2.2.6, de réduire de 3 francs par décitonne le droit de douane sur les céréales panifiables et de revoir à la baisse les actuels soutiens à des cultures spécifiques, les moyens accrus alloués aux grandes cultures en général profiteront en particulier à la production de céréales fourragères.

La contribution de base nécessite 858 millions de francs. S'y ajoutent la contribution selon la zone pour conditions d'exploitation difficiles de 153 millions de francs et le soutien supplémentaire aux terres ouvertes au moyen de la contribution d'encouragement de la culture des champs et des cultures pérennes de 83 millions de francs. Il en résulte un besoin supplémentaire de 138 millions de francs pour la sécurité de l'approvisionnement. Le montant total nécessaire par année est estimé à 1094 millions de francs; il restera inchangé d'ici 2017, vu que les taux de contribution qui seront fixés en 2014 resteront valables jusqu'en 2017.

Contributions au paysage cultivé

Pour assurer le maintien d'un paysage ouvert, les incitations doivent être fixées en fonction des difficultés climatiques et topographiques. Etant admis, dans le contexte actuel des prix, que l'objectif visé peut être atteint sans incitations spécifiques dans la région de plaine, il n'est pas nécessaire de prévoir de soutien pour les surfaces planes en zone de plaine. En raison des conditions climatiques et topographiques difficiles, une contribution par zones pour le maintien de terres ouvertes est désormais prévue dans la région de montagne et dans celle des collines. Cette composante permettra de compenser dans ces régions une partie de la contribution générale à la surface qui va être supprimée. La différenciation est plus poussée en ce qui concerne la contribution pour les terrains en pente, grâce d'une part à l'extension des contributions pour terrains en pente à la zone de plaine, et d'autre part, à l'introduction d'un degré de déclivité supplémentaire pour les terrains en forte pente. Les lacunes relevées à cet égard dans l'ancien système peuvent être ainsi réduites. Le supplément d'estivage actuel accordé en sus des contributions UGBFG et GACD doit être maintenu en tant que contribution d'alpage. La contribution d'alpage est octroyée à l'exploitation principale par pâquier normal estivé.

Près de 145 millions de francs seront alloués aux contributions selon la zone pour des conditions d'exploitation difficiles, et 143 millions de francs aux contributions pour terrains en pente. Dans le cas de la contribution pour terrains en pente, les fonds seront relevés de près de 30 millions de francs, de façon à financer le troisième degré de déclivité et l'extension de la contribution à la zone de plaine. Le complément d'estivage actuel doit être transféré dans la nouvelle contribution d'alpage et doit passer de 89 à 104 millions de francs. La contribution d'estivage doit également être augmentée de 20 millions de francs par rapport à la situation de départ et être portée à 119 millions de francs. Un total de 511 millions de francs par an est ainsi prévu pour les contributions au paysage cultivé de 2014 à 2017.

Contributions à la biodiversité

Comme le nouveau système prévoit de ne pas octroyer des contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour les SPB, ou des contributions moins élevées, les taux des contributions à la biodiversité doivent être augmentés en contrepartie pour le premier niveau de qualité (niveau OPD). Simultanément, les contributions pour les surfaces de qualité élevée seront augmentées de manière substantielle. Certains éléments supplémentaires – par exemple les surfaces riches en espèces de la région d'estivage, les grandes cultures respectueuses de la faune sauvage, les petites structures et les surfaces en bordure de cours d'eau – seront encouragées par des contributions à la qualité et la dégressivité des contributions dans les zones de montagne III et IV sera supprimée. La promotion des zones inscrites aux inventaires nationaux des zones protégées et d'autres surfaces particulièrement riches en espèces sera assurée par l'introduction d'un troisième degré de qualité, spécialement pour les SPD situées sur les surfaces herbagères. La Confédération prend entièrement en charge ces contributions.

La mise en réseau ne subira aucun changement majeur. Les contributions versées dans les zones de montagne III et IV seront désormais aussi élevées que dans les régions de plus basse altitude. Les nouveaux éléments pourront également bénéficier d'un soutien dans le cadre de la mise en réseau. Les surfaces d'estivage restent exclues de la contribution à la mise en réseau.

L'accroissement des besoins financiers concernant les contributions à la biodiversité est évalué à 89 millions de francs pour l'année 2014. Il couvre l'augmentation des taux des contributions pour compenser les contributions à l'approvisionnement plus faibles, la suppression de l'échelonnement des contributions à la qualité et à la mise en réseau dans les zones de montagne III et IV, la prise en charge du financement résiduel de la qualité biologique, l'introduction de nouveaux éléments donnant droit à l'octroi de contributions, l'introduction du troisième degré de qualité ainsi que l'adaptation des taux de contribution pour augmenter l'incitation. Tablant sur une augmentation de la participation aux mesures dans le cas, par exemple, des surfaces en région d'estivage, le besoin supplémentaire évalué s'élève à 43 millions de francs jusqu'en 2017. Le montant total des contributions à la biodiversité passe ainsi de 295 millions de francs à 348 millions de francs entre 2014 et 2017.

Contributions à la qualité du paysage

Les contributions à la qualité du paysage sont un nouvel instrument et ne nécessitent donc pas encore d'importants moyens durant la période allant de la phase de lancement à la conclusion des projets pilotes. Il faut toutefois s'attendre à une progression continue des dépenses.

Par analogie à l'évolution de la participation à des projets de mise en réseau (OQE) enregistrée durant les quatre premières années de leur mise en application, on peut s'attendre à ce qu'un sixième des exploitations gérées à titre principal et des exploitations d'estivage auront conclu des conventions d'exploitation et perçu des contributions d'ici 2017. Il convient donc de tabler sur une augmentation des besoins financiers, passant de 20 millions de francs en 2014 à 90 millions de francs en 2017.

Contributions au système de production

Dans la catégorie des contributions au système de production, les contributions versées aujourd'hui en faveur de la culture biologique pour les grandes cultures et les cultures spéciales seront augmentées de 25 %. La contribution pour la production extensive de céréales et de colza sera maintenue à son niveau actuel. Il faut s'attendre à un accroissement des besoins financiers pour le nouveau programme de promotion de la production de lait et de viande basée sur les herbages. La planification financière ne tient pas compte de l'introduction de nouvelles approches éventuelles s'appliquant à l'ensemble de l'exploitation. En ce qui concerne les programmes éthologiques SST et SRPA, il existe un besoin en moyens financiers supplémentaires en raison de l'augmentation de la participation à ces programmes, de hausses des taux de contribution pour le programme SRPA et de la suppression de l'échelonnement des paiements directs selon le nombre d'animaux.

L'augmentation de 76 millions de francs des contributions au système de production pour 2014 par rapport à la situation initiale est à attribuer aux besoins financiers supplémentaires pour les contributions bio et le nouveau programme pour la production de lait et de viande basée sur les herbages. De plus, les besoins sont accrus pour le programme SST et plus particulièrement pour le programme SRPA. Il faut s'attendre, jusqu'en 2017, à un besoin de financement supplémentaire concernant les contributions au système de production de 42 millions de francs qui s'explique par l'augmentation de la participation aux programmes de production de lait et de viande basée sur les herbages ainsi qu'à ceux liés au bien-être animal. Un total de 403 millions de francs est prévu pour les contributions au système de production en 2017.

Contributions à l'efficacité des ressources

Les programmes régionaux et sectoriels actuels d'utilisation durable des ressources naturelles (art. 77a et 77b L'Agr) ainsi que les projets régionaux selon l'art. 62a LEaux seront poursuivis. Dans le premier cas, les projets en cours s'achèveront durant la période 2014–2017 en raison de leur durée limitée. De nouveaux projets peuvent être lancés. On peut cependant s'attendre globalement à une diminution des besoins financiers, compte tenu en particulier de la substitution de la promotion des systèmes de rampe d'épandage à tuyaux flexibles («pendillards») par les contributions nationales à l'efficacité des ressources. En ce qui concerne les projets de protection des eaux, ils devraient connaître une légère extension. Dans le domaine des contributions à l'efficacité des ressources d'impact national, la promotion des systèmes de rampe d'épandage à tuyaux flexibles aura pour effet une forte hausse du besoin financier pendant les premières années. D'éventuelles autres mesures auraient en revanche une incidence financière nettement plus faible.

L'introduction de contributions à l'efficacité des ressources d'impact national exige une dotation de près de 10 millions de francs en 2014. D'ici 2017, ces moyens seront portés à 50 millions de francs, dont la moitié sera compensée par la réduction des moyens destinés aux programmes selon les art. 77a et 77b L'Agr qui arriveront en fin de financement. Pour ce qui est des contributions selon l'art. 62a LEaux, il ne faut s'attendre qu'à une légère augmentation des besoins financiers. Au total, les besoins financiers sont évalués à 10 millions de francs supplémentaires pour 2014 et à 31 millions de francs pour 2017.

Contributions de transition

L'introduction de contributions de transition garantit l'acceptabilité sociale du changement de système à l'échelon de l'exploitation et à l'échelon sectoriel. Les contributions de transition étant découplées des facteurs de production, elles contribuent à améliorer la mobilité des surfaces et à accroître l'efficacité du transfert. L'actuelle contribution générale à la surface servant principalement à assurer un revenu agricole, les fonds qui lui étaient affectés seront en majeure partie alloués aux contributions de transition. Les contributions de transition correspondent à la valeur résiduelle résultant de la différence entre le budget total des paiements directs et les besoins avérés de financement des instruments liés aux prestations. Le montant annuel à disposition pour les contributions de transition évoluera au fil du temps. Il correspondra à la différence entre le montant alloué aux paiements directs liés aux prestations, qui augmentera au fil du temps, et le budget total disponible pour les paiements directs.

Comme les paiements directs en fonction des prestations pour l'amélioration de la réalisation des objectifs sont renforcés de 418 millions de francs pour l'année 2014 déjà, les fonds pour les contributions de transition sont réduits de ce montant par rapport à la situation de départ. Un montant de 482 millions de francs est ainsi prévu pour les contributions de transition en 2014. Les paiements directs liés aux prestations devant augmenter de 176 millions de francs d'ici 2017 en raison de l'accroissement de la participation à des programmes, les fonds alimentant la contribution de transition diminueront pour passer à 306 millions de francs. Ces fonds seront répartis entre les exploitations conformément aux modalités fixées dans le concept (cf. ch. 2.3.11).

Le tableau 32 rend compte du développement décrit plus haut pour les différents instruments durant la période 2014–2017.

Tableau 32

Enveloppe financière « Paiements directs »

(en millions de francs)	B 2012	2014	2015	2016	2017	Total
Contributions à la sécurité de l’approvisionnement		1 094	1 094	1 094	1 094	4 376
Contributions au paysage cultivé		511	511	511	511	2 044
Contributions à la biodiversité		295	309	323	338	1 264
Contributions à la qualité du paysage		20	40	60	90	210
Contributions au système de production		361	375	389	403	1 526
Contributions à l’efficacité des ressources		52	58	73	73	256
Contributions de transition		482	428	365	306	1 579
Total	2 809	2 814	2 814	2 814	2 814	11 256

4.6 Prise en compte des résultats de la consultation

Remarques générales

Une majeure partie des cantons, l’UDC, le PBD et la plupart des organisations paysannes réclament une augmentation proportionnelle au renchérissement de la somme totale des trois enveloppes financières agricoles. Le PDC demande l’indemnité de renchérissement uniquement pour l’enveloppe financière des paiements directs. Dix cantons demandent une augmentation des moyens financiers pour les nouvelles tâches reprises de l’OFEV. Les milieux économiques préconisent en revanche une réduction des moyens financiers. Ils estiment que les potentiels d’économie doivent être mieux identifiés et exploités. Les nombreuses demandes d’augmentation des enveloppes financières n’ont pas été prises en considération, car d’une part, les fonds fédéraux nominaux et constants créent des conditions-cadre fiables pour l’agriculture et, d’autre part, les prévisions économiques incertaines n’autorisent aucune augmentation.

Amélioration des bases de production et mesures sociales

Vingt-et-un cantons, l’UDC et les milieux paysans demandent une augmentation de l’enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales ». Les projets en faveur du développement régional et de la promotion des produits indigènes et régionaux selon l’art. 93 doivent notamment pouvoir être davantage encouragés. Certains proposent une compensation dans les paiements directs (contributions de transition), sans incidences sur le budget fédéral. Ces exigences n’ont pas été retenues, car la situation tendue des finances fédérales ne laisse aucune marge de manœuvre. Il faut également renoncer à une éventuelle compensation dans le cadre des paiements directs, car il ne serait plus possible d’assurer une transition acceptable au plan social entre le système actuel et le système développé des paiements directs en cas de réduction des moyens. En raison de l’actuel bas niveau des taux d’intérêt et du faible renchérissement, l’enveloppe financière « Amélioration

des bases de production et mesures sociales » est réduite de 120 millions par rapport au projet mis en consultation.

Production et ventes

La Fédération des producteurs suisses de lait et Emmi demandent une augmentation des moyens de la Confédération dans le domaine de l'économie laitière, afin de permettre le versement d'un supplément de 15 centimes/kg pour le lait transformé en fromage. Cette revendication est implicitement soutenue par un grand nombre de cantons et d'organisations agricoles en ce sens qu'ils demandent que le montant du supplément pour le lait transformé en fromage, à savoir 15 centimes/kg, soit fixé dans la LAgr. Par rapport au projet mis en consultation, le relèvement proposé de 30 millions de francs par an des moyens financiers destinés au supplément pour le lait transformé en fromage permet, en principe, de répondre favorablement à cette revendication. Le Conseil fédéral se réserve la possibilité de réduire le supplément pour le lait transformé en fromage, notamment si la situation actuellement difficile dans le domaine de l'écoulement des fromages compte tenu du franc fort devait se détendre au cours de la période considérée.

Paiements directs

L'enveloppe financière des paiements directs n'est contestée ni par les cantons, ni par les partis politiques, ni par la plupart des organisations. Par contre, la répartition des fonds dans l'enveloppe financière fait l'objet de nombreuses prises de position controversées.

La plupart des cantons, l'UDC, le PBD et le PDC, mais également les organisations agricoles, demandent d'augmenter les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, dans certains cas de manière significative. Le PLR, le PS, le PES et le PVL, les milieux économiques, l'Alliance agraire et les organisations de protection de la nature et de l'environnement demandent au contraire une réduction, voire la suppression des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. En augmentant légèrement les fonds destinés aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement par rapport au projet mis en consultation, le Conseil fédéral tient compte en partie des préoccupations de la majorité des cantons, des partis bourgeois et des organisations paysannes. La demande d'augmentation des moyens versés pour l'exploitation intensive des surfaces herbagères et la culture des champs dans le cadre de la sécurité de l'approvisionnement est notamment prise en compte avec la hausse d'environ 50 francs de la contribution de base, qui est maintenant de 900 francs par hectare environ, et celle de la contribution d'encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes d'environ 100 francs pour atteindre quelque 300 francs par hectare.

La grande majorité des cantons, le PS, le PDC, le PES et le PBD, les organisations paysannes, l'Alliance agraire, Coop et economiesuisse demandent une augmentation des contributions au paysage cultivé et surtout des contributions pour terrains en pente; les régions de montagne en général doivent ainsi être soutenues avec plus de moyens. Les organisations de protection de la nature et de l'environnement demandent au contraire de réduire ou de supprimer la contribution selon la zone; elles soutiennent en revanche une augmentation des contributions pour terrains en pente. Sept cantons, l'UDC, le PS, le PBD et le PES, ainsi que les milieux paysans et l'Alliance Agraire, demandent en outre une augmentation des fonds destinés à la région d'estivage. Le Conseil fédéral prend en compte ces demandes et a l'intention

d'augmenter les moyens destinés spécifiquement aux mesures en faveur de la région de montagne par rapport aux montants mis en consultation. D'une part, des contributions pour terrains en pente plus élevées sont prévues pour les surfaces en forte pente et, d'autre part, les moyens destinés à l'encouragement de l'estivage sont augmentés d'environ 35 millions de francs (répartis entre la nouvelle contribution d'alpage et la contribution d'estivage).

La majorité des cantons et des partis (PS, PES, PVL, PBD et PDC), les organisations d'agriculteurs biologiques, les producteurs IP, l'Association suisse pour la défense des petits et moyens paysans, les associations économiques, Migros ainsi que les organisations de protection de la nature et de l'environnement demandent l'augmentation des contributions à la biodiversité, notamment dans les régions de montagne. Ces demandes seront prises en compte par voie de la suppression de la dégression des contributions pour les surfaces de qualité et les surfaces mises en réseau dans les zones d'altitude.

Onze cantons, le PLR, le PDC, le PBD, l'Alliance agraire, les grands distributeurs et les organisations de protection des animaux souhaitent augmenter les contributions au système de production. Des taux plus élevés sont demandés pour l'agriculture biologique, le bien-être des animaux (SRPA) et la production de lait et de viande basée sur les herbages. Deux cantons, l'UDC et la Fédération des producteurs suisses de lait s'opposent à une augmentation des fonds pour la production de lait et de viande basée sur les herbages. Le Conseil fédéral est prêt à engager des moyens substantiellement plus importants pour les contributions au système de production par rapport à ceux mis en consultation. Des augmentations sont en particulier envisagées pour l'encouragement des grandes cultures bio ainsi que pour les programmes SRPA et la production de lait et de viande basée sur les herbages.

Economiesuisse, IP-Suisse, Migros et plusieurs organisations de protection de la nature et de l'environnement demandent une augmentation des contributions de transition. Tous les cantons à l'exception de celui de Berne, l'UDC, le PBD, le PDC et la grande majorité des organisations agricoles, ainsi que les organisations d'élevage, demandent une réduction, voire pour certains des participants une suppression des contributions. Les moyens financiers dégagés doivent bénéficier à d'autres contributions au titre de paiements directs ou à l'enveloppe financière «Amélioration des bases de production et mesures sociales». Par rapport au dossier mis en consultation, les paiements directs liés aux prestations doivent être nettement développés; en contrepartie, les contributions de transition doivent être réduites d'environ 690 millions de francs au total pour les quatre ans. Les demandes de réduction des contributions de transition ont ainsi été prises en compte.

4.7 Conformité à la loi sur les subventions

4.7.1 Importance des subventions pour les objectifs visés par la Confédération

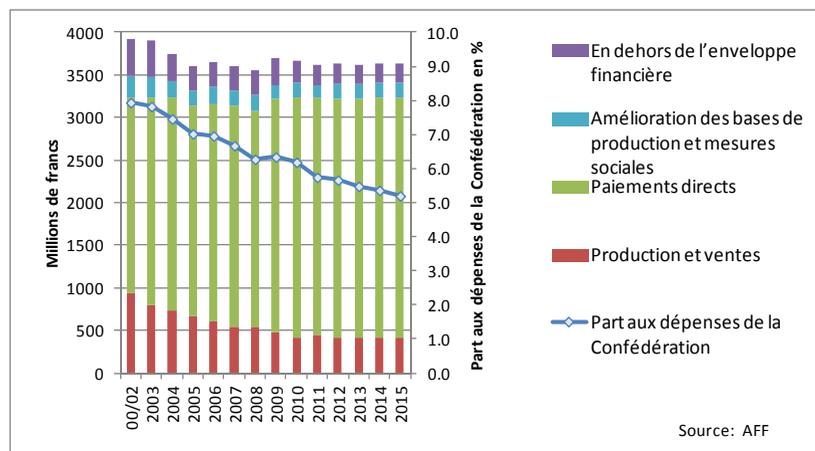
En vertu de l'art. 104 Cst., la Confédération a une mission qu'elle remplit grâce aux mesures de la LAgr. Dans le présent message, seules les mesures de la LAgr financées par la Confédération dans le cadre de l'une des trois enveloppes financières agricoles sont révisées. Le domaine d'activités «Agriculture et alimentation» comprend d'autres activités (cf. ch. 4.1). Il représente un domaine d'activités important

de la Confédération. Au total, les dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation ont diminué depuis 2000, passant de plus de 3,9 milliards de francs à moins de 3,7 milliards de francs (cf. figure 15). Etant donné que les dépenses totales de la Confédération continuent d'augmenter tandis que celles imputables à l'agriculture resteront stables, selon la planification financière actuelle, la part de l'agriculture aux dépenses totales reculera pour atteindre 5,2 % d'ici à 2015. Elle était encore de 8 % au début du millénaire.

Depuis les années 90, la structure du soutien s'est fortement modifiée. La part du soutien du marché (production et ventes) au total des dépenses de la Confédération a diminué; elle est passée de 64 % en 1990/92 à 13 % en 2010, alors que pendant la même période, celle des paiements directs a augmenté, passant de 29 à 81 %. Les dépenses pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales sont passées de 7 à 5 %.

Figure 15

Evolution des dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation



Sources: compte d'Etat, budget 2011 et 2012, planification financière de 2013 à 2015

La majeure partie des dépenses (97 %) est liée aux subventions, qui sont constituées essentiellement d'aides financières. Sans les subventions de la Confédération et dans les conditions actuelles du marché, ces objectifs constitutionnels attribués à l'agriculture ne pourraient pas être atteints ou seulement dans une mesure insuffisante (cf. ch. 1.1).

Les mesures de politique agricole sont pour la plupart réglées de manière uniforme au plan fédéral. Une égalité de traitement des gestionnaires d'exploitations agricoles et des organisations et entreprises impliquées peut ainsi être garantie. Un cofinancement est exigé des cantons dans le domaine des améliorations structurelles, des mesures sociales ainsi que dans le domaine des contributions à la mise en réseau et à la qualité du paysage. Ces mesures demandent une évaluation et une participation financière des cantons afin de répondre aux besoins locaux et régionaux et d'assurer la coparticipation et la cogestion.

Conformément à l'art. 6 L'Agr, la gestion financière se fait en principe par le biais des trois enveloppes financières et du crédit de paiement correspondant approuvé dans le cadre du budget annuel. Les mesures de politique agricole doivent subir un examen tous les quatre ans, au moment de l'adoption des enveloppes financières agricoles. Comme indiqué au ch. 1.1, on effectue une analyse de la réalisation des objectifs; les mesures et l'octroi de fonds peuvent ainsi toujours être adaptés à l'évolution des conditions-cadre.

4.7.2 Durée et échelonnement dégressif des subventions

L'art. 104 Cst. attribue une tâche permanente à la Confédération. C'est pourquoi la majorité des mesures contenues dans les trois enveloppes financières ne sont structurées ni de manière temporaire ni de manière dégressive.

Seules les aides à la reconversion professionnelle en vertu de l'art. 86a, al. 3, L'Agr sont limitées dans le temps. Cette mesure temporaire doit permettre de faciliter l'abandon de l'activité agricole lorsque l'exploitation a peu de perspectives d'avenir.

Les contributions de transition doivent garantir un passage acceptable au plan social entre le système actuel et le système développé des paiements directs. Elles doivent empêcher une forte baisse des paiements directs par exploitation au moment du changement. Les contributions de transition constituent la valeur résiduelle résultant de la différence entre le budget total des paiements directs et le total des besoins de paiements directs liés aux prestations. Comme ces derniers vont progressivement augmenter, les contributions de transition vont baisser au fur et à mesure. Le rythme de la réduction découle de la vitesse à laquelle les besoins en paiements directs liés aux prestations augmentent. Le Conseil fédéral part du principe que les contributions de transition seront entièrement réallouées aux paiements directs liés aux prestations dans un délai de huit ans après l'entrée en vigueur.

4.7.3 Procédure et gestion de l'octroi des contributions

En vertu de l'art. 6 L'Agr, la gestion a lieu au moyen des enveloppes financières agricoles et de la budgétisation annuelle.

Enveloppe financière «Améliorations structurelles et mesures sociales»

Les améliorations structurelles et les mesures sociales servent en premier lieu à réduire les coûts de la production et à accroître la qualité des produits dans le but d'améliorer la compétitivité dans l'agriculture. Les contributions à l'investissement nécessitent une participation des cantons. Il s'agit en majorité de contributions et de prêts remboursables sans intérêts pour la réalisation de projets concernant des exploitations individuelles et de projets collectifs. Avec l'approbation du projet, l'OFAG peut assurer le respect des crédits accordés. Dans le domaine de la vulgarisation et de la sélection végétale, des conventions de prestations ont été passées avec des organisations privées. Le Conseil fédéral définit les taux de contribution par animal d'élevage pour le soutien à l'élevage.

Enveloppe financière «Production et ventes»

Les dépenses pour la production et les ventes ont été progressivement réduites dans le cadre des réformes agricoles précédentes, en raison de leurs effets de distorsion du marché. Comme indiqué au ch. 4.5.2, les subventions sont octroyées en majeure partie sous forme de suppléments destinés à soutenir les prix, versés par kilogramme de lait pour la transformation en fromage et pour le non-ensilage, ainsi que sous forme de contributions à la surface spécifiques aux cultures. En ce qui concerne la promotion des ventes, les subventions sont versées de manière spécifique au projet et présupposent une participation des organisations privées. Dans le domaine de la production laitière et animale, des conventions de prestations sont en outre conclues avec des organisations privées.

Le maintien du supplément versé pour le lait transformé en fromage est pertinent, à condition qu'il existe de grandes différences entre la protection douanière pour le fromage (marché libéralisé avec l'UE) et celle pour les autres produits. Il en va de même pour les contributions spécifiques à la culture octroyées pour la culture des champs, qui compensent également des disparités dans la protection douanière. En raison de la hausse du niveau de soutien général dans la culture des champs, ces contributions peuvent être réduites d'environ 20 % dans le cadre de la PA 14–17. Pour continuer à améliorer la compétitivité du secteur agricole et en vue de futures étapes d'ouverture du marché, il est important d'accroître de manière ciblée les moyens pour la promotion de la qualité et des ventes.

Dans ce domaine, les instruments dépendent beaucoup des éventuelles nouvelles étapes d'ouverture des marchés. Si celles-ci se concrétisent, les enveloppes financières devront être soumises à un réexamen en même temps que les instruments et un message comprenant des mesures d'accompagnement adaptées devra être présenté au Parlement.

Enveloppe financière «Paiements directs»

La gestion matérielle des paiements directs se fait à travers les objectifs de politique agricole (cf. ch. 1.5). Comme indiqué au ch. 4.5.3, les paiements directs seront, dès 2014, répartis entre les instruments sur la base des lacunes relevées dans la réalisation des objectifs et de la manière dont les moyens ont été utilisés jusqu'à présent. Le Conseil fédéral assume la gestion financière en définissant les taux pour les différents paiements directs. Ceux-ci seront fixés pour l'année 2014 et resteront en principe inchangés durant toute la période de l'enveloppe financière, soit jusqu'en 2017. Selon le degré de réalisation des objectifs ou, au contraire, des lacunes qui persisteront, ces taux feront l'objet d'une adaptation pour la période suivante (2018–2021).

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences pour le personnel

Les mesures prévues dans le domaine de la stratégie qualité peuvent créer des charges supplémentaires pour l'OFAG. Les besoins précis en ressources dépendent de la concrétisation de chacune des mesures à l'échelon de l'ordonnance et ne peuvent pas être évalués de manière précise. Ils doivent en principe être compensés au sein de l'OFAG.

Le développement du système des paiements directs a pour conséquence un besoin supplémentaire en personnel du fait de l'extension de l'octroi des contributions à la biodiversité à la région d'estivage, de l'introduction des contributions à la qualité du paysage et à l'efficacité des ressources et de l'extension des domaines couverts par les contributions au système de production (production de lait et de viande basée sur les herbages). A cela s'ajoute un besoin supplémentaire pour l'exécution du droit de recours des autorités dans le cas des surfaces d'assolement et pour la promotion d'initiatives collectives visant à baisser les coûts de production (art. 93, al. 1, let. e, LAgr). En revanche, on peut escompter un léger allègement en ce qui concerne les programmes selon les art. 77a et 77b. Il en résulte une augmentation des ressources nécessaires estimée à trois postes de travail au maximum pour la mise en œuvre des mesures de politique agricole. Les besoins précis en ressources seront évalués au moment de la concrétisation des différentes mesures à l'échelon des ordonnances.

Selon nos expériences, toute adaptation des instruments des paiements directs demande, au cours de la phase initiale, un important travail d'information. De plus, le passage aux données géoréférencées dans le domaine de l'informatique et l'introduction des nouveaux instruments dans le domaine de la qualité du paysage et de la biodiversité dans la région d'estivage entraînent un besoin supplémentaire en personnel. La phase intensive du passage à un système plus ciblé des paiements directs commence en 2013 et dure trois ans. Elle engendre un besoin temporaire de 1,5 poste supplémentaire.

Dans le domaine de la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques, les tâches jusqu'ici externalisées pour la mise en œuvre du PAN-RPGAA seront prises en charge par l'OFAG à partir de 2014. Cela entraîne une réallocation de moyens financiers, sans incidence budgétaire, correspondant à 2,5 postes (cf. ch. 4.5.1).

5.1.2 Conséquences financières

Les conséquences sur les dépenses pour l'agriculture sont mentionnées au ch. 4. La révision proposée introduit dans la LAgr de nouveaux éléments donnant droit à des contributions dans les domaines de la biodiversité et du paysage. Cela entraîne un besoin financier supplémentaire pour l'OFAG. L'enveloppe financière prévue pour les paiements directs tient compte de cette situation. On examine actuellement si, en contrepartie, les contributions versées par l'OFEV (sur la base de la LPN) peuvent être réduites. Si tel est le cas, les moyens financiers libérés à l'OFEV seront transférés à l'OFAG. Ce transfert pourra cependant être opéré au plus tôt à partir de 2016,

étant donné que les crédits de l'OFEV en faveur de la protection de la nature et du paysage sont déjà réservés dans le cadre de conventions de programmes conclues avec les cantons.

La baisse du taux du contingent pour les céréales panifiables réduit les recettes douanières de 2,1 millions de francs au maximum à partir de 2014.

5.1.3 Autres conséquences

Les systèmes informatiques destinés à l'enregistrement, la gestion et l'évaluation des données dans le domaine des paiements directs et les interfaces avec les systèmes cantonaux correspondants doivent être adaptés aux nouveaux instruments des paiements directs. Cela a lieu dans le cadre des maintenances ordinaires. Le passage aux données géoréférencées entraîne un besoin accru en ressources pour adapter les systèmes en question.

5.2 Cantons

5.2.1 Conséquences pour le personnel

La suppression des mesures en faveur des matières premières renouvelables a pour conséquence un allègement minime du personnel dans les cantons. La charge administrative liée aux contributions au paysage cultivé, aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement et aux contributions de transition sera comparable, au niveau de l'exécution des mesures, à celle qui est exigée aujourd'hui pour les paiements directs généraux.

Une charge administrative supplémentaire est attendue dans le domaine des contributions à la biodiversité, en raison de l'introduction de nouveaux éléments et de l'élargissement à la région d'estivage. La mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité permettra cependant des allègements administratifs grâce à l'introduction de mesures standard à l'échelon de l'ordonnance. L'exécution coordonnée de la LPN et de la LAgr dans le domaine de la promotion de la biodiversité élimine de plus des doublons au niveau des contrôles.

Les nouvelles contributions à la qualité du paysage et le programme Production de lait et de viande basée sur les herbages, qui font partie intégrante des contributions au système de production, entraîneront aussi une charge administrative supplémentaire.

L'introduction de contributions à l'utilisation efficiente des ressources octroyées à l'échelon national permet de décharger les cantons, qui mettent en œuvre aujourd'hui sous leur propre régie des programmes au sens des art. 77a et 77b LAgr. L'élaboration de projets régionaux à finalité nationale (p. ex. augmentation de l'efficacité de l'azote) devient superflue.

La suppression de l'actuelle obligation de conclure un contrat de livraison d'engrais de ferme décharge les cantons. Les nouvelles applications informatiques (p. ex. HODUFLU) et autres instruments d'aide à l'exécution mis à la disposition des cantons par la Confédération apportent également un soutien aux cantons dans la réalisation de leurs tâches.

D'une manière générale, le développement du système des paiements directs conduit à une surcharge administrative temporaire pour les cantons durant la phase de l'introduction du système. A ce stade, la surcharge ne peut pas être quantifiée. Cependant, une fois cette introduction achevée, la surcharge liée à l'introduction des nouveaux instruments permanents des paiements directs, telles les contributions à la qualité du paysage, sera compensée grâce aux allègements dans d'autres domaines et à des instruments d'exécution plus efficaces.

Les autres modifications prévues n'auront aucune incidence sur les cantons.

5.2.2 Conséquences financières

Le besoin supplémentaire temporaire de personnel pour l'introduction du système développé des paiements directs entraîne des frais de personnel et des coûts matériels. Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de fournir d'indications précises sur le montant.

La prise en charge par la Confédération du cofinancement cantonal de 20 % pour le volet «qualité biologique» des contributions à la biodiversité a pour conséquence un allègement d'environ 10 millions de francs pour les cantons en 2014. Toute modification telle que de nouvelles surfaces donnant droit à une contribution (p. ex. surfaces herbagères de qualité dans la région d'estivage), des augmentations de contributions concernant les surfaces existantes, l'introduction d'un niveau de qualité supplémentaire ou l'intégration dans les contributions à la biodiversité des mesures aujourd'hui encouragées via la LPN allègent également la charge des cantons.

Le remplacement des programmes régionaux cofinancés d'utilisation durable des ressources, selon les art. 77a et 77b LAgr, par des contributions à l'efficacité des ressources octroyées à l'échelon national, comme dans le domaine de l'ammoniac (rampes d'épandage à tuyaux flexibles), allège à moyen terme la charge des cantons à hauteur d'environ 4 millions de francs.

En ce qui concerne les contributions à la qualité du paysage, il faut s'attendre, selon le degré de participation, à environ 20 millions de francs de besoins supplémentaires en 2017, compte tenu d'une part de cofinancement des cantons de 20 %. Le cofinancement est conforme à la nouvelle péréquation financière.

Dans l'ensemble, les modifications dans le domaine des paiements directs auront pour effet un allègement de la charge des cantons au début de la mise en œuvre de la PA 14–17. La participation accrue aux programmes cofinancés dans le domaine de la qualité du paysage, à laquelle on s'attend au cours des années suivantes, aura pour conséquence une augmentation des charges financières pour les cantons concernés, qui retrouveront vraisemblablement leur niveau actuel.

5.2.3 Autres conséquences

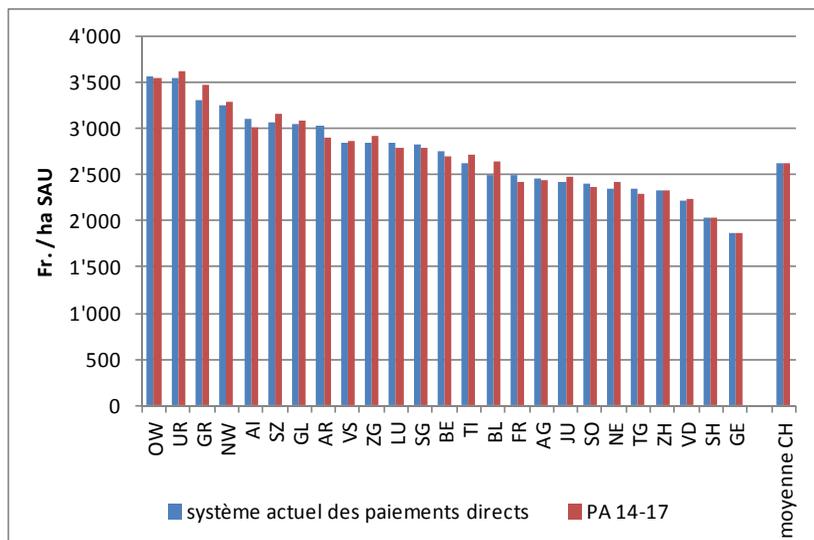
Les systèmes informatiques cantonaux destinés à l'enregistrement, la gestion et l'évaluation des données dans le domaine des paiements directs doivent être adaptés. Le passage aux données géoréférencées entraînera pour certains cantons des dépenses supplémentaires. De plus, les interfaces avec les autres applications cantonales et avec les systèmes d'information pour la politique agricole de la Confédération

doivent être adaptées. Elles le seront vraisemblablement au cours des maintenances ordinaires.

Une estimation des répercussions de l'évolution des paiements directs sur le montant des paiements directs par canton a été effectuée sur la base des structures d'exploitation en 2010. La figure 16 montre que le montant de paiements directs versé en moyenne par hectare ne devrait varier que très légèrement.

Figure 16

Estimation de la répartition des paiements directs par canton en 2017 (contributions à l'estivage non comprises)



5.3 Economie

5.3.1 Conséquences pour différents groupes sociaux

Agriculture

Au plan sectoriel

Pour évaluer les conséquences de la PA 14–17 sur l'agriculture, l'ART a effectué des calculs à l'aide des modèles dynamiques de simulation que sont le système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse (SILAS) et SWISSland ainsi que d'un modèle de marché²¹⁸. On a analysé comment l'agriculture évoluerait avec le maintien de la politique agricole actuelle (scénario de référence) et

²¹⁸ Zimmermann A. et al. (2011): Die Auswirkungen eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems, Modellberechnungen mit SILAS und SWISSland, rapport ART n° 744, Tänikon und Zimmermann A. et al. (2012): Auswirkungen der Agrarpolitik 2014-2017, Aktualisierung der wichtigsten Ergebnisse des ART-Berichts n° 744, Tänikon.

à quels changements il faut s'attendre avec la mise en œuvre de la PA 14–17. La période sur laquelle portent les estimations correspond aux années 2005/07 à 2017.

Les estimations se fondent sur les moyens financiers mentionnés au ch. 4. Pour ce qui est des moyens de production, le renchérissement relevé ces dernières années, soit en moyenne 1,5 % par an, a été maintenu. Les prix à la production ont été déterminés dans le modèle, c'est-à-dire qu'ils dépendent des quantités produites. Comme la PA 14–17 prévoit de maintenir la protection douanière et les soutiens au marché, sauf pour les céréales panifiables (baisse du droit de douane sur les céréales panifiables de 3 francs par décitonne), il en résulte une évolution constante des prix à la production. Les conséquences d'éventuelles ouvertures du marché pendant la période 2014–2017 n'ont pas été prises en compte.

Les résultats des simulations indiquent qu'avec la PA 14–17, après un recul initial, la surface de terres ouvertes recommencera à augmenter. Dans ce scénario, la production de céréales fourragères enregistre une augmentation d'environ 4 % (scénario de référence: –5 %). Pour les autres produits des champs, il n'en résulte que des changements minimes.

En ce qui concerne la garde d'animaux, il faut s'attendre avec la PA 14–17 à un recul d'environ 9 % (scénario de référence: –4 %) des UGB. Cela est dû surtout au progrès biologique et technique (p. ex. augmentation de la performance laitière). En dépit d'un cheptel de vaches laitières en diminution, la production de lait augmente pour atteindre près de 3,6 millions de tonnes, tandis que l'on pronostique un léger recul (–3 %) de la production de viande de bœuf (scénario de référence: +3 %). La PA 14–17 n'entraîne aucun changement en ce qui concerne la production de viande de porc et de volaille.

La PA 14–17 conduit globalement à un léger transfert de la production animale vers la production végétale. La production brute de calories augmente d'environ 3 %, soit un peu moins que dans le scénario de référence. Cependant, Comme l'extension de la production de céréales fourragères et la réduction plus importante du cheptel bovin entraîneront une baisse de près de 10 % des importations d'aliments concentrés par rapport au scénario de référence, la PA 14–17 renforcera la production nette de calories.

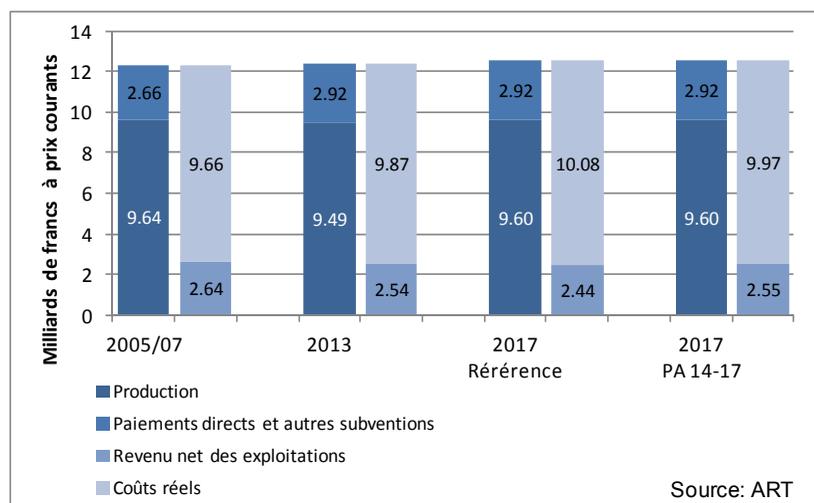
Etant donné qu'avec la PA 14–17, la production de lait et celle de viande de bœuf reculent légèrement, les prix du lait et de la viande de bœuf augmentent de 2 à 5 % par rapport au scénario de référence. Le résultat est que la valeur de la production animale n'est que légèrement inférieure à celle du scénario de référence. Selon le résultat des modélisations, la valeur de la production, animale et végétale, atteint un total de 9,60 milliards de francs en 2017, quel que soit le scénario.

Côté coûts, le modèle pour la PA 14–17 pronostique une légère hausse – les coûts pouvant aller jusqu'à 9,97 milliards de francs – compte tenu de l'hypothèse de renchérissement du prix des moyens de production et malgré les économies générées par le progrès technique. La hausse est cependant plus faible (environ 110 millions de francs) avec la PA 14–17 qu'avec la poursuite de la politique actuelle, ce qui s'explique en particulier par des dépenses plus faibles dans les domaines des consommations intermédiaires, des amortissements et des fermages. Les modélisations ne tiennent pas compte des coûts réels générés pour une partie des exploitations en cas de participation à certains programmes facultatifs. Le modèle ne reflète pas non plus les faibles amortissements dus aux adaptations prévues dans le domaine des aides à l'investissement.

Les autres subventions (en particulier les paiements directs) augmentent par suite de la réallocation de fonds de soutien du marché aux paiements directs à hauteur de 2,92 milliards de francs dans le cadre de la PA 2011 jusqu'en 2017. Les paiements directs plus élevés ne compensant pas entièrement la hausse des coûts entre 2005/07 et 2017, il en résulte globalement un léger recul du revenu sectoriel net d'entreprise (indemnisation du travail et du capital propre), qui passe de 2,64 milliards de francs à 2,55 milliards de francs (-3%). Par rapport à la valeur estimée pour 2013, le revenu sectoriel reste néanmoins constant avec la PA 14-17. Compte tenu de la légère augmentation des coûts de production, il enregistrera même une hausse d'environ 110 millions de francs, soit 4%, par rapport au scénario de référence (si la politique agricole était poursuivie au moyen des mêmes instruments qu'aujourd'hui).

Figure 17

Conséquences de la PA 14-17 sur le revenu sectoriel



Exploitation individuelle

Selon les calculs réalisés avec SWISSLand, les revenus agricoles, à l'échelon de l'exploitation, progresseront en moyenne de 7% entre 2008/10 et 2017. Pour autant que le renchérissement reste le même, le pouvoir d'achat des familles paysannes est ainsi maintenu. Avec la PA 14-17, l'augmentation du revenu est plus élevée qu'avec le scénario de référence, ce qui concorde avec les pronostics relatifs au revenu sectoriel. La progression du revenu est la plus marquée dans la région de montagne, soit 11% selon toute probabilité. Dans la région de plaine et des collines aussi, les modélisations prévoient des augmentations de revenu. Pour autant la progression est moins élevée: 5% dans la région de plaine et 9% dans la région des collines. Ces calculs montrent que les enveloppes financières proposées permettent un développement acceptable sur le plan social.

Répercussions spécifiques de certaines mesures

L'adaptation des facteurs UMOS a pour conséquence qu'environ 1400 exploitations, dont environ un millier situées en plaine, n'auront plus droit aux paiements directs.

Du fait que *la limite de revenu et de fortune* ne s'appliquera désormais plus qu'aux contributions de transition, les paiements directs liés aux prestations seront réduits de 7 millions de francs durant la période 2014–2017. En ce qui concerne les contributions de transition, les réductions se montent à 3 ou 4 millions de francs. En revanche, les réductions dues au plafonnement des contributions par UMOS augmentent tendanciellement. Cette augmentation est imputable à l'adaptation envisagée des facteurs UMOS. Plus le plafonnement des contributions par UMOS restera bas, plus la réduction augmentera. Pour des déclivités de plus de 50 %, environ 28 000 hectares de SAU bénéficient des contributions pour terrains en pente, toutes zones confondues, et environ 30 000 hectares de l'extension des contributions pour terrains en pente dans la zone de plaine.

Le système développé des paiements directs a aussi des conséquences sur la charge administrative des exploitations. La participation au nouveau système implique parfois une charge supplémentaire de travail administratif pour les enregistrements. En contrepartie, les mesures mieux orientées sur les objectifs font que les exploitations non concernées sont déchargées de tâches administratives superflues. Les simplifications prévues en ce qui concerne la mise en réseau dans le domaine des contributions à la biodiversité et dans celui de l'harmonisation de l'exécution de la LAgr et de la LPN ont des effets similaires. De plus, le développement de la gestion informatique des données permettra aux agriculteurs de réduire la charge de travail liée à la saisie des données.

Le sol, en tant que ressource naturelle non renouvelable, est la principale base de production de l'agriculture. La coordination entre le droit agricole et l'aménagement du territoire améliore la protection des terres cultivées, ce qui a donc un effet global positif sur l'agriculture. Les zones à bâtir légalisées doivent être exclues de l'octroi des paiements directs. Selon l'ARE, les surfaces classées dans la zone à bâtir représentent actuellement 226 500 hectares²¹⁹. Près de 17 % de ces surfaces, soit environ 38 000 hectares, ne sont pas encore construits. En admettant qu'environ 60 % de ces surfaces donnent droit à des paiements directs, quelque 23 000 hectares (soit près de 2 % de la SAU) ne donneraient plus droit aux paiements directs, aux termes de la nouvelle réglementation. Les effets à l'échelon de l'exploitation individuelle seront atténués du fait qu'il sera tenu compte, dans le calcul des contributions de transition, de la suppression des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et des contributions au paysage cultivé pour ces surfaces.

Secteurs situés en amont et en aval

La poursuite du versement des suppléments pour le lait transformé en fromage et pour le non-ensilage permet de promouvoir une production de fromage à forte valeur ajoutée. Le soutien ciblé aux grandes cultures permet de conserver la capacité nécessaire du point de vue de la sécurité d'approvisionnement au premier échelon de la transformation.

²¹⁹ ARE (2008): Statistique suisse des zones à bâtir 2007, Berne.

Le remplacement des contributions UGBFG et GACD par des contributions à la sécurité de l'approvisionnement réduit l'incitation à l'intensification de l'élevage. Cela s'accompagne d'un effet d'allègement du marché, pouvant conduire à une augmentation des prix à la production. Les secteurs situés en aval peuvent en particulier – en association avec la production et la consommation – miser davantage sur la production durable de haute qualité et permettre ainsi la création d'une forte valeur ajoutée à tous les maillons de la chaîne. Le versement systématique des paiements directs pour la réalisation de prestations d'intérêt public peut être utilisé comme argument de marketing pour les produits du pays. Grâce à l'augmentation attendue de l'efficacité de la production, l'utilisation de moyens de production diminue par unité de production, ce qui a des conséquences sur les secteurs situés en amont (p. ex. importations d'aliments pour animaux, engrais, produits phytosanitaires).

Consommateurs

L'orientation accrue sur une stratégie qualité doit profiter aux consommateurs, notamment en ce qui concerne les exigences supplémentaires dans le domaine de l'assurance qualité. La possibilité de rendre obligatoires des signes officiels pour les produits de qualité peut améliorer dans certains domaines la visibilité de ces produits et donc faciliter le choix informé des consommateurs.

Les prix à la consommation dans le pays continuent à être influencés de manière déterminante par la protection douanière, qui ne doit pas être modifiée, sauf en ce qui concerne les céréales panifiables.

L'utilité principale du système développé des paiements directs pour les consommateurs est qu'ils auront une idée plus claire du type de prestations d'intérêt public fournies par les agriculteurs en sus de la production de biens et de services. Les modifications n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les consommateurs. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les dépenses occasionnées par la réalisation de prestations d'utilité publique et les recettes supplémentaires réalisables sur le marché seront prises en compte lors de la fixation du montant des paiements directs.

5.3.2 Conséquences pour l'économie nationale

Concurrence et places de travail

L'orientation plus marquée sur une stratégie qualité, la promotion de la collaboration tout au long de la chaîne de création de valeur ajoutée, ainsi que le soutien renforcé aux efforts réalisés dans le domaine de l'exportation, amélioreront la compétitivité du secteur. Des parts de marché peuvent être maintenues en Suisse et gagnées à l'étranger.

Le découplage des contributions de transition de la surface et leur subordination à l'exploitation entraînent une mobilité accrue des surfaces et une amélioration des possibilités de croissance. Le fait de fixer de manière plus conséquente le montant des contributions en fonction des exploitations efficaces réduit la constitution de rentes et assure la croissance à long terme des exploitations performantes.

La clarification de la procédure concernant l'établissement de la neutralité concurrentielle au moment de l'octroi d'aides à l'investissement crée une sécurité juridique et assure que l'agriculture et les entreprises artisanales de transformation de la

région sont logées à la même enseigne. Les mesures ont un effet positif en matière d'utilisation efficiente de la main-d'œuvre.

Attrait de la place économique

L'agriculture contribue notablement à un fort attrait de la Suisse. D'une part, la perception de notre pays est fortement influencée par l'effet optique des surfaces de production agricole, du paysage cultivé soigné, de la biodiversité et par d'autres prestations. Grâce au système développé des paiements directs qui renforce de manière ciblée ces prestations ainsi que grâce à la protection améliorée du paysage cultivé, l'attrait de la Suisse en tant que place économique et lieu d'habitation sera consolidé.

Les efforts de communication de la branche, qui sont soutenus par des fonds fédéraux, mettent grandement en valeur (en particulier à l'étranger) la Suisse en tant que destination touristique.

Espace rural

La focalisation du système développé des paiements directs sur la fourniture de prestations d'intérêt public augmente le potentiel économique de l'espace rural. Grâce à des produits de haute qualité, il est possible de créer une forte valeur ajoutée au plan local et régional, ce qui a un effet positif sur les places de travail dans les secteurs en amont et en aval, mais aussi sur les branches qui profitent d'une image intacte de l'agriculture (p. ex. le tourisme). Les améliorations dans le domaine de la protection du paysage cultivé vont dans le même sens. Le renforcement de la protection contre l'érosion dans le cadre des PER, la suppression des contributions UGBFG et GACD et l'augmentation simultanée des contributions pour terrains en pente et des contributions d'estivage, de même que l'introduction des contributions à la biodiversité liées à la surface dans la région d'estivage et des contributions nationales à l'efficience des ressources induisent une meilleure protection contre les dangers naturels (prévention de l'érosion et des crues).

Les instruments de paiements directs qui impliquent davantage d'initiative personnelle, telles les contributions à la qualité du paysage, encouragent en outre la capacité d'innovation dans l'espace rural et permettent l'élaboration en commun de projets innovants. Les mesures dans le domaine des améliorations structurelles et du développement rural ont le même effet.

Les regroupements collectifs de terrains affermés et d'autres formes de regroupement visant à l'amélioration de la structure d'exploitation ont un potentiel économique non négligeable et ont un effet positif sur la compétitivité des exploitations agricoles concernées.

5.4 Pertinence dans l'exécution

Les modifications proposées dans le cadre de la PA 14–17 ont, en ce qui concerne l'exécution, surtout des effets sur les paiements directs. Dans ce domaine, le système d'exécution ne doit pas être fondamentalement changé par rapport à aujourd'hui. Il a fait ses preuves: il est efficace et efficient. Par contre, les processus dans le domaine de l'exécution des contributions à la biodiversité doivent être encore mieux harmo-

nisés entre la LAgr et la LPN. Cela permettra d'éliminer les doublons au niveau de l'exécution de ces deux législations qui poursuivent les mêmes objectifs.

Des simplifications de l'exécution sont souhaitables là où des solutions nationales ou des processus standardisés conduisent à une efficacité accrue. C'est notamment le cas pour les contributions à l'utilisation efficace des ressources et pour l'exécution de projets de mise en réseau dans le domaine des contributions à la biodiversité.

Les outils informatiques doivent être davantage utilisés là où cela sert à simplifier la gestion des données, à augmenter la qualité de celles-ci et à tirer profit de synergies (p. ex. suppression du régime des contrats concernant les transferts d'engrais de ferme grâce à l'utilisation de HODUFLU à l'échelon national).

5.5 Appréciation de la durabilité

L'évaluation du développement de la durabilité de l'agriculture dans le contexte de la PA 14–17 se base sur le concept qui a également été utilisé pour le bilan au ch. 1.1.1. Lorsque cela paraît utile, les indicateurs sont complétés par des indicateurs de la méthode d'évaluation de la durabilité développée par l'ARE (indicateurs du Comité interdépartemental pour le développement durable ou indicateurs [CIDD]).

5.5.1 Economie

Renouvellement du capital

Sur la base de l'évolution attendue des conditions-cadre économiques et financières pour l'agriculture, on peut partir du principe qu'il continuera à y avoir un nombre suffisant d'exploitations disposant des réserves nécessaires aux investissements de remplacement ou d'agrandissement. Comme la PA 14–17 ne prévoit aucune mesure supplémentaire spécifique dans ce domaine, elle devrait avoir un effet neutre sur cet indicateur.

Sol (quantité)

Les calculs de l'ART concernant les conséquences de la PA 14–17 montrent que l'agriculture continuera d'exploiter la surface arable qui est à sa disposition. Or, comme rien n'indique à l'heure actuelle une diminution de la pression d'origine non agricole sur les sols arables (urbanisation, espace nécessaire aux cours d'eau), il faut s'attendre à un nouveau recul de ces surfaces.

Dans le cadre de la PA 14–17, des mesures sont cependant prévues pour contrer la pression sur les sols cultivables. On créera ainsi une incitation à freiner la perte de surfaces agricoles. Les effets de la PA 14–17 peuvent donc être considérés comme positifs en la matière.

Evolution de la productivité du travail

En raison de la proximité de l'agriculture à ses marchés, du renforcement de la stratégie qualité et de l'instrumentaire axé sur les objectifs de la Confédération en ce qui concerne les paiements directs (contributions à la sécurité de l'approvisionnement), il faut s'attendre à ce que la production augmente (cf. ch. 5.3.1), sans augmentation disproportionnée des coûts. Selon les modélisations de l'ART, on peut

escompter en conséquence une valeur ajoutée brute stable à des prix constants. L'utilisation de main d'œuvre va continuer à reculer en raison de l'évolution des structures dans les exploitations et l'application de techniques requérant peu de main-d'œuvre. Le système développé des paiements directs y contribue également. Dans l'ensemble, on peut partir du principe que la productivité du travail va continuer à s'améliorer, dans la même mesure que jusqu'ici.

5.5.2 Ecologie

Surface de promotion de la biodiversité

La PA 14–17 prévoit dans le domaine des paiements directs une promotion renforcée de la qualité des surfaces pour la biodiversité. Cela devrait conduire à une légère extension des surfaces de promotion de la biodiversité et surtout à une amélioration de la qualité biologique de ces surfaces. Toutefois, le développement de la biodiversité prend du temps.

Ventes de produits phytosanitaires

Le progrès technique et les impératifs économiques qui poussent à une utilisation économe induisent à nouveau une légère diminution des ventes de produits phytosanitaires. Les conditions climatiques en mutation pourraient cependant avoir pour conséquence un accroissement de la nécessité d'utiliser des produits phytosanitaires. Les contributions à l'efficacité des ressources prévues dans le cadre de la PA 14–17 permettent de soutenir une utilisation de produits phytosanitaires plus ciblée et plus respectueuse des sols, et se traduisent par une diminution de la pollution de l'environnement par les produits phytosanitaires. En outre, les anciennes substances actives (ou autrement dit: les substances homologuées depuis longtemps déjà) font l'objet d'un réexamen à la lumière des nouvelles connaissances en matière de toxicologie. Cela diminuera les risques induits par des produits phytosanitaires potentiellement nuisibles.

Efficacité du phosphore

Sur la base des mesures ciblées concernant les paiements directs, on s'attend à une légère diminution des effectifs d'animaux et, partant, de la quantité d'engrais de ferme produits. Dans certaines branches, par exemple dans la garde de bétail laitier, le progrès technique conduira par ailleurs à un nouvel accroissement de l'efficacité. L'amélioration de la gestion des livraisons d'engrais de ferme et les nouvelles contributions à l'efficacité des ressources prévues dans le cadre de la PA 14–17 permettent de s'attendre à une nouvelle augmentation de l'efficacité du phosphore d'ici à 2020.

Efficacité de l'azote

L'efficacité de l'azote est influencée positivement par les améliorations prévues dans la gestion des livraisons d'engrais de ferme ainsi que par les contributions à l'efficacité des ressources (p. ex. encouragement de techniques d'épandages produisant peu d'émissions). On s'attend donc à une nouvelle amélioration de l'efficacité.

Rendement énergétique

Le système développé des paiements directs et en particulier les nouvelles contributions prévues à l'efficacité des ressources influenceront sur l'efficacité énergétique d'une manière positive. Un autre effet positif devrait provenir de divers autres facteurs, tels que la politique énergétique (rétribution au prix coûtant du courant injecté), la politique climatique (loi sur le CO₂), les progrès techniques (production alimentaire plus efficace) et les forces du marché (hausse des prix des sources d'énergie fossile).

5.5.3 Aspects sociaux

Formation

Les exigences professionnelles posées aux exploitants devraient continuer à augmenter au cours des prochaines années. En considération du nombre d'apprentis, on peut s'attendre à ce qu'environ 25 000 agriculteurs formés seront disponibles à plus long terme, c'est-à-dire d'ici 30 ans. Comme des exploitations seront abandonnées au cours de cette période, la part d'exploitants bien formés augmentera par rapport à aujourd'hui.

Comparaison de la qualité de vie avec les autres groupes de la population

Les conditions-cadre de l'agriculture suisse devraient rester stables avec la PA 14–17. D'une part, nous partons du principe qu'il n'y aura pas d'ouverture du marché à grande échelle durant cette période; d'autre part, le montant nominal des fonds engagés restera le même que les années précédentes. En principe, il serait donc possible de prévoir que l'indice de la qualité de vie pour l'agriculture donnera de meilleurs résultats lors de la prochaine enquête en 2015 que lors de l'enquête de 2009. D'un autre côté, les prévisions des résultats des futures enquêtes comportent une grande part d'incertitude. Nous renonçons donc à tirer des conclusions sur l'évolution de cet indicateur.

Comparaison des revenus avec les autres groupes de la population

Dans une optique de durabilité (équité), il est important que le développement du revenu (moyen) dans l'agriculture suive celui du reste de la population. Une réduction de l'écart entre les deux serait l'objectif optimal. La mise en œuvre de la PA 14–17 n'entraînera aucun changement s'agissant des mesures de protection douanière, à l'exception de la réduction des droits de douane sur les céréales panifiables. Les fonds fédéraux destinés à l'agriculture resteront globalement constants et l'efficacité du transfert économique sera améliorée grâce au système développé des paiements directs. Aussi, selon les modélisations, les revenus agricoles devraient augmenter jusqu'en 2017 (cf. ch. 5.3.1) de sorte que le rapport entre le revenu du travail agricole et le salaire comparatif du reste de la population sera sans doute meilleur²²⁰.

²²⁰ Le revenu du travail utilisé pour la comparaison de revenu ne dépend pas uniquement des conditions-cadre de la politique agricole, mais également de l'évolution générale du taux d'intérêt. Si, contre toute attente, les intérêts devaient fortement augmenter durant les années 2014 à 2017, cela aurait également des répercussions sur le revenu du travail et creuserait l'écart de revenu avec le reste de la population.

5.5.4 Indicateurs CIDD supplémentaires

Endettement de l'Etat supportable à long terme (dépenses de l'Etat pour l'agriculture)

La valeur nominale des enveloppes financières pour les années 2014 à 2017 doit rester pratiquement constante par rapport à aujourd'hui. La part des dépenses au titre de l'agriculture et de l'alimentation aux dépenses totales de la Confédération continuera donc à reculer.

Compétitivité

Grâce au renforcement de la stratégie qualité, à la réduction ponctuelle de la protection douanière (céréales panifiables), à la suppression des dispositions relatives aux paiements directs qui limitent la compétitivité, à la distinction claire entre les paiements directs liés aux prestations et les contributions de transition, de même que grâce à l'amélioration des conditions-cadre dans le domaine des améliorations structurelles, la compétitivité du secteur tout entier continue à s'améliorer.

Efficiences des ressources

En raison de la constance du montant nominal des fonds fédéraux disponibles, les améliorations au niveau de la réalisation des objectifs doivent être atteintes par l'augmentation de l'efficacité. Des potentiels d'amélioration dans le domaine des ressources écologiques résultent des propositions visant à orienter encore mieux les paiements directs sur les objectifs, ainsi que de la limitation des fonds prévus à cet effet au niveau nécessaire pour atteindre les objectifs. Outre le maintien des PER et de l'encouragement de projets menés sur une base volontaire en vue de l'amélioration de l'utilisation durable des ressources naturelles, la PA 14–17 prévoit l'introduction de contributions à l'efficacité des ressources visant à encourager des techniques préservant les ressources.

5.5.5

Bilan

Les symboles développés pour le système d'indicateurs MONET sont utilisés pour la présentation des résultats de l'évaluation développée ci-dessus.

Tableau 33

Conséquences de la PA 14–17 sur la durabilité

Dimension	Indicateur	Tendance 2010–2020 (y c. incidence PA 14–17)	Incidence PA 14–17
Economie	Renouvellement du capital	→ Pas de changement majeur	≈ Neutre
	Sol (quantité)	↘ Diminution	+ Positive
	Productivité du travail	↗ Augmentation	+ Positive
Ecologie	Surface de promotion de la biodiversité	↗ Augmentation	+ Positive
	Ventes de produits phytosanitaires	↘ Légère réduction	+ Positive
	Efficience du phosphore	↗ Augmentation	+ Positive
	Efficience de l'azote	↗ Augmentation	+ Positive
	Rendement énergétique	↗ Augmentation	+ Positive
Aspects sociaux	Formation	↗ Augmentation	≈ Neutre
	Comparaison de la qualité de vie	□ Pas d'indication	□ Pas d'indication
	Comparaison des revenus	↗ Augmentation	+ Positive
Indicateurs CIDD supplémentaires	Endettement de l'Etat	↘ Diminution (en termes réels)	+ Positive
	Compétitivité	↗ Augmentation	+ Positive
	Utilisation efficiente des ressources et vérité des coûts	↗ Augmentation	+ Positive

La PA 14–17 permettra d'assurer une certaine stabilité des conditions-cadre économiques et de sécuriser le soutien financier accordé par la Confédération. Les propositions contenues dans la PA 14–17 ont un effet positif sur la plupart des indicateurs. Cela s'explique en particulier par le développement proposé du système des paiements directs et par la promotion de la stratégie qualité. Il faut s'attendre à une nouvelle détérioration de la situation en ce qui concerne le recul des terres agricoles, même si la PA 14–17 crée des incitations visant à freiner cette tendance. Mais pour stopper cette tendance, il faut inscrire des mesures plus strictes dans la législation sur l'aménagement du territoire.

Le développement de la politique agricole à partir de 2012 figure dans le message du 23 janvier 2008 relatif au programme de la législation²²¹ et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législation²²². Selon le message, il y a lieu de s'assurer de l'utilité des mesures de politique agricole et de les adapter à la nouvelle donne économique (protection douanière, demande en Suisse et à l'étranger, exécution du mandat constitutionnel, etc.). Ce faisant, il faut tenir compte des études et rapports existants, notamment du rapport sur le développement du système des paiements directs établi en réponse à la motion CER-E (06.3635). Les moyens financiers destinés à l'agriculture doivent être fixés par un arrêté fédéral, conformément à l'art. 6, LAgr. Cela concerne 2012 et les années suivantes. Par ailleurs, il convient de tenir également compte, dans la politique agricole, des développements internationaux (accord OMC, éventuel accord de libre-échange dans le domaine de l'agriculture avec l'UE).

Le 30 juin 2010, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013²²³. Il y a annoncé une révision de la loi à partir de 2014 et un arrêté fédéral sur l'enveloppe financière agricole pour quatre années consécutives. Les enveloppes financières proposées pour les années 2014 à 2017 sont harmonisées avec le programme de la législation pour la période comprise entre 2013 et 2015.

La Politique agricole 2014–2017 est coordonnée avec le programme de la législation 2011–2015²²⁴. Cela correspond à l'objectif de développer la politique agricole dans la perspective d'une politique agroalimentaire intégrée.

7

Aspects juridiques

7.1

Constitutionnalité

Les présentes modifications de la LAgr se fondent sur l'art. 104 Cst., qui confère de larges compétences à la Confédération et lui attribue de nombreuses tâches en matière de conception des mesures de politique agricole (art. 104, al. 3, LAgr). Les propositions d'adaptation s'inscrivent dans la perspective d'une poursuite systématique de la réforme agricole, et elles relèvent de la compétence constitutionnelle de la Confédération. La stratégie qualité qui englobe la totalité de la chaîne de valeur ajoutée ne prévoit aucune nouvelle mesure d'encouragement, en dehors de la production agricole.

Conformément à l'art. 104, al. 4, Cst., la Confédération engage des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération pour financer les différentes mesures de politique agricole. Cette disposition est concrétisée par l'art. 6 LAgr, selon lequel les moyens destinés aux principaux domaines d'activité sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple. Conformément à l'art. 104, al. 1, Cst., la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et adaptée aux exigences du marché, contribue

221 FF 2008 669 705

222 FF 2008 7745

223 FF 2010 4645

224 FF 2012 349

substantiellement à la fourniture de prestations d'intérêt public. Grâce aux moyens financiers d'un montant annuel d'environ 3,4 milliards de francs, il a été possible d'assurer un développement durable de l'agriculture (cf. ch. 1.1.1) ainsi que la fourniture de prestations d'intérêt public (cf. ch. 1.2.1 et ch. 2.3.1). La PA 14–17 a pour vocation d'améliorer l'orientation sur le marché et la compétitivité du secteur agroalimentaire et d'accroître l'efficacité du système des paiements directs. Le développement du système des paiements directs permet de combler les lacunes qui subsistent aux plans des ressources naturelles, des paysages cultivés et du bien-être des animaux (cf. ch. 4.5.3). Le maintien du montant actuel des moyens financiers favorise en outre un développement durable de l'agriculture à la fois économique, écologique et social (cf. ch. 5.5). C'est pourquoi la PA 14–17 est conforme aux dispositions de la Cst.

Le présent arrêté fédéral, qui porte sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pendant la période 2014–2017 et qui tient compte du frein à l'endettement selon l'art. 126, Cst., n'est pas sujet à référendum.

7.2 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les enveloppes financières doivent être adoptés à la majorité des membres de chacune des deux Chambres s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. C'est pourquoi le frein aux dépenses s'applique au présent arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture. Par ailleurs, les dispositions relatives aux subventions suivantes, nouvelles ou modifiées, sont soumises au frein aux dépenses.

- LAgr: art. 11, 54, 71 à 77, 86a (al. 3), 93 (al. 1, let. e) et 147a;
- LFE: art. 45a.

Les autres adaptations de lois ne justifient pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions qui seraient soumises au frein aux dépenses.

7.3 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Dispositions de l'OMC

Les changements proposés dans la PA 14–17 concernent presque exclusivement le système développé des paiements directs. C'est pourquoi la compatibilité de ce système avec le droit international, en particulier avec l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce²²⁵ (accord agricole de l'OMC) fait ici l'objet d'un examen approfondi. L'accord agricole de l'OMC décrit avec précision, à l'annexe 2, les conditions qui doivent être remplies pour que les paiements directs soient considérés comme n'ayant que peu ou pas d'effets sur la production et qu'ils satisfassent ainsi aux critères de la Boîte verte. Ainsi, le par. 6 pose le principe selon lequel il n'est pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces ver-

²²⁵ RS 0.632.20

sements. Or, il y a conflit avec ce principe notamment quand les contributions sont versées à des «exploitants» et qu'une intensité minimale d'exploitation est requise. Pour les paiements écologiques et les paiements accordés dans le cadre de programmes d'aide régionale, le montant des paiements doit correspondre aux coûts supplémentaires ou à la baisse de revenu qu'entraîne l'application des dispositions pour les agriculteurs.

La question d'un durcissement des critères actuels est discutée dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. Ces modifications concernent essentiellement la fourniture de la preuve d'une période de référence définie, qui sert de base à l'octroi des paiements directs. La clause de paix ne s'appliquant plus, il faut s'attendre, dans le cadre des procédures juridiques de l'OMC, à une augmentation du nombre de procédures liées à la Boîte verte. L'interprétation des critères n'en sera que plus stricte. Un système développé des paiements directs doit donc satisfaire à ces critères.

Notification de mesures dans le domaine de la production et des ventes

Des instruments de soutien à la production, tels que le supplément versé pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage, sont notifiés dans la Boîte verte au titre d'aide régionale (par. 13) et dans la Boîte orange, en tant que soutien au marché. La classification du supplément versé pour le lait transformé en fromage dans la Boîte verte est difficile à justifier. Elle est d'ailleurs assez souvent critiquée par les Etats membres de l'OMC. Ces aides sont compatibles avec l'accord agricole de l'OMC en vigueur au titre de soutien des prix (Boîte orange).

Certaines cultures spécifiques bénéficient aujourd'hui de contributions à la culture. Comme elles influent sur la pratique des différentes grandes cultures, ces contributions ne sont pas notifiées dans la Boîte verte mais sont déclarées en tant que soutien au marché (Boîte orange). La nouvelle contribution à des cultures particulières visée à l'art. 54. L'Ag correspond aux actuelles contributions à la culture. Cette nouveauté est financée par l'enveloppe budgétaire «Promotion de la production et des ventes» et doit être également notifiée dans la Boîte orange.

Le droit à un soutien en fonction de la production (ou mesures de la Boîte orange selon la classification de l'accord agricole de l'OMC) devrait être maintenu même après l'application d'un accord Doha, mais sera toutefois fortement restreint par rapport à aujourd'hui. Cette réduction pourrait influencer sur ces mesures en limitant le montant maximal pour chaque produit.

Notification du système actuel des paiements directs

Dans la pratique actuelle, tous les paiements directs sont notifiés aux par. 5, 6, 12 et 13 de l'annexe 2 de l'accord agricole de l'OMC (Boîte verte) et sont pour la plupart conformes aux différentes conditions (p. ex. contributions à la surface et contributions écologiques). Le bien-être des animaux n'est pas expressément reconnu comme critère dans la Boîte verte. Les contributions au bien-être des animaux qui y sont néanmoins notifiées sont problématiques dans la mesure où elles incitent d'une certaine manière à l'élevage. La compatibilité n'est pas optimale en ce qui concerne la contribution pour les terres ouvertes (par. 6). Les mesures qui posent le plus de problèmes sont les contributions pour le bétail consommant du fourrage grossier (par. 6) et pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (par. 13). Ces montants sont versés sur la base du nombre de têtes de bétail, ce qui est expressément incompatible avec les exigences de l'annexe 2 de l'accord agricole de l'OMC.

Notification prévue du système développé des paiements directs

Il s'agit maintenant de savoir dans quelle mesure les instruments du système développé des paiements directs sont compatibles avec les critères de la Boîte verte.

Contributions au paysage cultivé

Les contributions au paysage cultivé encouragent le maintien d'un paysage rural ouvert et se divisent en trois catégories. Selon leur objectif spécifique, elles peuvent être intégrées dans la Boîte verte comme suit: la contribution pour le maintien d'un paysage ouvert (octroyée en fonction de la zone) et la contribution pour terrains en pente peuvent être notifiées au par. 13, les contributions d'alpage et d'estivage soit au par. 12, soit au par. 13.

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont pour but de conserver le potentiel de production en maintenant la production calorifique au niveau actuel. Elles se composent de trois éléments, dont la compatibilité avec la Boîte verte doit être évaluée séparément. La *contribution de base* est une contribution à la surface à l'instar de l'actuelle contribution générale à la surface et peut être classée sous le par. 6. L'octroi d'un paiement pour les surfaces herbagères requiert une certaine charge minimale en bétail, ce qui représente une nette amélioration par rapport à la subordination des actuelles contributions au nombre d'UGBFG, laquelle est clairement contraire à l'esprit du par. 6. La condition d'une production minimale mesurée d'après la charge en bétail risque cependant d'être considérée comme incompatible avec les critères de la Boîte verte.

La *contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles*, dépendante de la zone, peut trouver sa légitimité au par. 13 et ne pose donc pas de problèmes. Quant à la *contribution d'encouragement pour les terres ouvertes et les cultures pérennes*, elle correspond, quant à sa conception, à l'actuelle contribution supplémentaire pour les terres ouvertes. Ainsi qu'il a été relevé plus haut, sa classification sous le par. 6 n'est pas non plus tout à fait claire, puisqu'elle influe dans une certaine mesure sur l'orientation de la production. Comme il est, d'une manière générale, difficile de concevoir le maintien de la capacité de production comme une mesure sans lien avec la production, la condition de base de la Boîte verte, à savoir l'indépendance par rapport à la production, n'est pas remplie. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement soulèvent par conséquent de manière générale des questions au sujet de leur compatibilité avec la Boîte verte.

Contributions à la biodiversité

Ces contributions ont pour objectif la préservation et la promotion de la diversité des espèces et de leur habitat. Représentant une mesure classique de protection de l'environnement, elles peuvent être inscrites au par. 12 de la Boîte verte.

Contributions à la qualité du paysage

Ces contributions visent la préservation et le développement de paysages cultivés diversifiés avec leurs particularités régionales respectives. Elles peuvent être notifiées au par. 12.

Contributions au système de production

Dans le cas de ces contributions, la base légale est formulée de sorte qu'il soit possible de soutenir, outre l'agriculture biologique, d'autres systèmes de production conformes au principe de la globalité comme la production intégrée ou des modes de production qui préservent particulièrement le climat. Représentant une mesure classique de protection de l'environnement, ces contributions peuvent être inscrites au par. 12 de la Boîte verte.

La contribution pour l'encouragement de modes de production appliqués dans une branche de l'exploitation comprend des programmes qui sont de façon certaine particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement. Représentant une mesure de protection de l'environnement, les contributions prévues à cet effet peuvent être inscrites au par. 12 de la Boîte verte.

Comme leur nom l'indique, les contributions au bien-être des animaux encouragent le bien-être des animaux au-delà des dispositions contenues dans la loi sur la protection des animaux. Elles sont l'équivalent des programmes éthologiques actuels SST et SRPA et relèvent du par. 12 en qualité de programmes environnementaux. Certains membres de l'OMC reprochent à ces contributions d'avoir un effet de distorsion sur la production et le commerce. Le maintien de cette notification semble justifié puisque les contributions au bien-être des animaux procèdent du même concept que les contributions à l'environnement et que d'autres pays membres de l'OMC, comme les Etats-Unis, ont, eux aussi, rangé leurs contributions au bien-être des animaux dans le par. 12. Ces contributions ont même dans certains cas conduit à une réduction des effectifs, ce qui nuance l'impact sur la production. Dans l'éventualité d'une procédure juridique à l'OMC, la compatibilité de cette mesure avec la Boîte verte risque cependant fortement d'être contestée. La compatibilité des contributions au bien-être des animaux avec la Boîte verte est à cet égard incertaine.

Projets environnementaux régionaux et contributions à l'utilisation efficiente des ressources

Ces contributions destinées à réduire ou à combler certaines lacunes dans le domaine des substances constituent des mesures classiques de protection de l'environnement, qui peuvent être intégrées au par. 12.

Contributions de transition

Les contributions de transition visent à garantir une évolution socialement supportable de l'agriculture. Les contributions de transition compenseront globalement la différence entre les paiements directs généraux qu'une exploitation recevait avant le changement de système et les paiements directs liés aux prestations qui seront octroyés à cette exploitation après le changement. Les contributions de transition comprennent la composante destinée à garantir le revenu, comprise dans l'actuelle contribution générale à la surface. L'octroi de la contribution de transition sera lié à l'exploitation et sera donc ainsi découplé de la production et de facteurs de production tels que la surface et le nombre d'animaux. Ces contributions peuvent donc être inscrites au par. 6 au titre de soutien accordé au revenu.

Relation avec les autres engagements internationaux de la Suisse

L'accord agricole de l'OMC définit et limite notamment les mesures de soutien dans le pays et les subventions à l'exportation. Les dépenses proposées se situent dans les limites des plafonds que doit respecter la Suisse pour ce type de mesures.

Les modifications de la loi proposées ne changent pas fondamentalement le rapport avec le droit bilatéral de la Suisse et de l'UE. Les nouveaux instruments relevant de la stratégie qualité sont utilisés de façon compatible avec les engagements que la Suisse a contractés dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE (en particulier l'accord agricole et le protocole n° 2).

Les nouveaux art. 147a et 147b LAgr sont conformes à la convention internationale sur la diversité biologique et au TI-RPGAA .

7.4 Délégation de compétences législatives

La nouvelle LAgr régleme dans de nombreux domaines des conditions économiques qui changent sans cesse et sont souvent liées à des aspects techniques complexes. C'est pourquoi elle est conçue comme une loi qui donne au Conseil fédéral la marge de manœuvre lui permettant d'agir rapidement. Dans le même temps, en traçant les lignes directrices, elle assure la réalisation des objectifs de la politique agricole. La révision partielle proposée ne change rien à cette conception. La délégation de compétences au Conseil fédéral implique les modifications législatives suivantes:

Conditions-cadre de la production et de l'écoulement (titre 2 LAgr)	Art. 10, 11, al. 4, 14, al. 1, let. f, et al. 4, 28, al. 2, 37, al. 6, 38, al. 2, 39, al. 2, 46, al. 3, let. b, et 54, al. 2
Paiements directs (titre 3 LAgr)	Art. 70, al. 3, 70a, al. 3 à 5, 70b, al. 3, 71, al. 2, 72, al. 2, 73, al. 2, 75, al. 2, 76, al. 3, et 77, al. 4
Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale, ressources génétiques (titre 6 LAgr)	Art. 147a, al.2, et 147b
Autres dispositions (titre 7a LAgr)	Art. 165g
Dispositions finales (titre 8 LAgr)	Art. 181, al. 4 à 6
Loi fédérale sur le tarif des douanes	Art. 10, al. 3

En outre, les délégations de compétences au département ou à l'office listées ci-dessous s'imposent du fait que les autorités doivent pouvoir réagir vite aux évolutions économique, fiscale et technique.

Autres dispositions (titre 7a LAgr)	Art. 165a, al. 1 et 2, (OFAG)
Loi fédérale sur le tarif des douanes	Art. 10, al. 3, (DFE, désormais aussi OFAG)

Les dispositions de l'art. 37, al. 3, LAgr donnent au Conseil fédéral la possibilité de déclarer contraignant un contrat-type, à la demande de l'interprofession du secteur laitier. La déclaration de force obligatoire générale par le Conseil fédéral se distingue de la procédure selon l'art. 9 et par conséquent des normes de délégation usuelles en ceci qu'une convention conclue entre des particuliers est élevée au rang de «loi» au cours d'une procédure spéciale. La déclaration de force obligatoire générale est appliquée actuellement dans le droit du travail et dans le droit du bail à loyer et depuis peu dans le domaine de la formation professionnelle (cf. art. 60 LFPr).