Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Office fédéral de l'agriculture OFAG

Consultation sur la

Politique agricole 2014-2017
(PA 14-17)

Développement de la politique agricole dans les années 2014 à 2017

Rapport explicatif

23 mars 2011

Commande:
OFAG, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne
E-Mail: schriftgutverwaltung@blw.admin.ch
Téléphone: 031 322 59 38
Télécopie: 031 322 26 34

Rapport en ligne
Internet: www.blw.admin.ch (dossier «Politique agricole 14-17»)

Seule la version allemande fait foi.

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

Condensé

Situation initiale

Plusieurs interventions transmises par le Parlement chargent le Conseil fédéral de soumettre au Parlement des propositions d'adaptation de la loi sur l'agriculture (LAgr). Après une période transitoire, couvrant les années 2012 à 2013, le Conseil fédéral doit en outre présenter au Parlement un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture (enveloppe financière) pour les années 2014 à 2017. 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).

Orientation générale et stratégie

Les mesures de politique agricole doivent permettre à l'agriculture suisse de répondre aux besoins des consommateurs et aux attentes de la population par une production de denrées alimentaires compétitive, optimale au plan écologique et socialement responsable. Dans cet objectif, le Conseil fédéral a défini quatre points forts stratégiques :

1. *garantir une production et un approvisionnement sûrs et compétitifs ;*
2. *utiliser avec efficience les ressources naturelles et encourager une consommation durable ;*
3. *renforcer la vitalité et l'attractivité de l'espace rural ;*
4. *encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire.*

Principaux changements législatifs

La PA 14-17 définit les mesures de mise en œuvre de la stratégie pour les années 2014 à 2017. Le développement du système des paiements directs en constitue l'élément central. Les instruments qui ne poursuivent pas d'objectif spécifique seront remplacés par des instruments ciblés. Les contributions actuelles liées aux animaux seront remplacées par des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et une part notable de la contribution générale à la surface sera réallouée aux contributions à l'adaptation. Dans les domaines présentant des lacunes dans la réalisation des objectifs, l'apport de fonds sera progressivement augmenté. Les contributions à l'adaptation seront réduites en proportion de l'augmentation des moyens financiers nécessités pour combler ces lacunes. Il sera ainsi possible de mieux atteindre les objectifs de la politique agricole qu'actuellement, sans augmenter les moyens financiers.

Principes généraux

- *Le principe selon lequel la Confédération encourage au moyen de paiements directs la fourniture de prestations d'intérêt public par l'agriculture sera ancré dans la LAgr (art. 2, al. 1, let. B, LAgr).*

- *La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a demandé au Conseil fédéral d'intégrer sa proposition de mise en œuvre des exigences de l'initiative parlementaire Bourgeois « Souveraineté alimentaire » (08.457) 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 intégré dans son intégralité la proposition de la CER-N dans le projet PA 14-17. La proposition de la CER-N vise à inscrire le principe de la souveraineté alimentaire à l'art. 2, al. 4, LAgr.*

Production et ventes

- *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, 11, 12, al. 2 et 3, 14, al. 4, 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. 30-36b, 40-42 et 167, LAgr).*
- *Les réglementations, limitées à la période 2008-2011, touchant au montant du supplément pour le lait transformé en fromage et du supplément de non-ensilage doivent être abrogées (art. 38, al. 3 et 39, al. 3, LAgr).*
- *La possibilité doit être donnée à la Confédération d'octroyer des contributions pour les cultures importantes en matière d'approvisionnement de la population (modification de l'art. 54 LAgr, abrogation des art. 55 et 56, LAgr).*
- *Les plantes à fibres n'ayant pas réussi leur percée sur le marché quand bien même des contributions sont accordées à leur culture, aucune contribution spécifique ne sera plus versée pour ce type de culture. 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 ne seront plus reconduites (abrogation des art. 58, al. 2, et 66, LAgr).*
- *Les contributions à l'élimination des sous-produits animaux prévues en cas de situation extraordinaire ne seront plus versées uniquement en relation avec l'ESB, mais également dans le cadre d'autres épizooties (art. 37 et 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, de la Constitution fédérale (Cst.) sera assurée au moyen d'un instrument spécifique (art. 70, LAgr). Cinq instruments permanents des paiements directs sont proposés, chacun d'eux étant nommé d'après 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 des 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 efficiente des moyens de production (art. 76, LAgr) ;*
- *les contributions à l'adaptation pour 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. L'échelonnement des paiements directs en fonction de la surface et du nombre d'animaux et les limitations en fonction du nombre d'unités de main-d'œuvre standard sont supprimés. Les limites de revenu et de fortune doivent se restreindre aux contributions d'adaptation à finalité sociale (art. 70a et 77, al. 4, LAgr). A l'échelon de l'ordonnance, il est prévu de procéder à une adaptation des coefficients applicables aux unités de main-d'œuvre standard (UMOS) en fonction des progrès techniques et à un relèvement du besoin minimum en travail à 0,4 UMOS dans la zone de plaine et dans celle des collines.*
- *La région d'estivage bénéficiant désormais de contributions à la biodiversité et de contributions à la qualité de paysage en sus de la contribution d'estivage, les conditions donnant droit au versement des paiements directs seront établies dans un article spécifique (art. 70b, LAgr).*
- *Les mesures en faveur de la protection du paysage cultivé seront renforcées. Le principe 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'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 revanche, l'obligation de conclure un contrat de prise en charge d'engrais de ferme doit être supprimée (art. 14, al. 4 et 5 et art. 14a, 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).*
- *La procédure de constatation de la neutralité concurrentielle doit être confiée aux cantons et les voies de droits concernant l'octroi de contributions et de crédits d'investissements doivent être uniformisées (art. 87, al. 2, 89a, 97, al. 1 et 7, 108, al. 1bis et al. 2 et 166, al. 2, LAgr).*
- *Les regroupements de terres affermées et autres formes d'amélioration de la structure d'exploitation seront facilités (art. 20 LBFA*).

Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection animale et végétale

- *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).*

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

- *Il y a lieu de conférer des compétences supplémentaires aux autorités en leur permettant d'adopter des mesures proportionnelles visant notamment à neutraliser les produits dangereux ou à les rappeler (art. 169, al. 3, 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 prévue à l'art. 12 LAgr et à l'utilisation de signes officiels définis en vertu de l'art. 14, al. 4, LAgr (art. 173, al. 1, LAgr).*

Dispositions finales

- *A l'avenir, l'exécution des paiements directs sera fondée sur un système d'information géographique (SIG) (art. 178, al. 5, LAgr).*
- *Renforcement de l'obligation de renseigner et inscription dans la loi du principe de soutien réciproque entre l'OFAG et les autres autorités suisses (art. 183 et 184, LAgr).*

- *Création d'une base légale permettant aux cantons de calculer les paiements directs en utilisant un service central, dans le cadre d'ASA 2011 (art. 185, al. 5, LAgr).*
- *Création d'une base légale permettant de réglementer les droits sur les biens immatériels dans le secteur de la recherche agronomique (art. 186a, LAgr).*
- *Suppression de différentes dispositions 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, 187a, 187b, al. 1 à 4 et 6 à 7, 187c, al.2, LAgr).*

Enveloppe financière pour 2014-2017

Pour la prochaine période quadriennale aussi, le financement des mesures de politique agricole sera assuré au moyen de 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 les moyens financiers destinés aux trois enveloppes financières agricoles couvrant les années 2014-2017. Compte tenu des impératifs de la politique financière fédérale, 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	*189*	*189*	*190*	*190*	***758***
Production et ventes	*412*	*412*	*412*	*412*	***1648***
Paiements directs	*2 816*	*2 816*	*2 816*	*2 816*	***11 264***
Total	*3 417*	*3 417*	*3 418*	*3 418*	***13 670***

Si de nouveaux accords internationaux devaient entrer en vigueur dans le domaine agricole durant la période 2014 à 2017 et avoir des incidences sur le marché intérieur, cela nécessiterait 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 aux 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. Si les instruments actuels étaient maintenus de manière inchangée, le revenu sectoriel baisserait d'environ cent millions de francs. L'évolution des structures et l'augmentation de la productivité du travail permettent d'escompter une hausse du revenu nominal moyen des exploitations de 13 % avec la PA 14-17. Le pouvoir d'achat des familles paysannes va s'améliorer. Les modélisations montrent que la production alimentaire augmente en termes caloriques, en particulier du fait d'une production plus élevée de lait et de céréales. Il s'ensuit par conséquent une réduc-

tion de la dépendance 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, efficience de l'azote, du phosphore et de l'utilisation des ressources). 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.

Calendrier

La procédure de consultation s'étend de la fin mars à la fin juin 2011. Après l'évaluation des résultats, le Message relatif à la PA 2014-17 sera transmis par le Conseil fédéral au Parlement au cours du 4e trimestre 2011.
A condition que les délibérations parlementaires ne se prolongent pas au-delà du printemps 2013, les modifications de lois pourront entrer en vigueur au 1er janvier 2014, en même temps que la nouvelle enveloppe financière.

Liste des abréviations

1 Grandes lignes du projet 1

1.1 Situation initiale 1

1.1.1 Politique intérieure 2

1.1.1.1 Interventions parlementaires 2

1.1.1.2 Autres domaines politiques influant sur l'agriculture 5

1.1.1.2.1 Stratégie en matière de biodiversité 5

1.1.1.2.2 Protection de l'environnement contre les substances nocives 5

1.1.1.2.3 Aménagement du territoire 6

1.1.1.2.4 Energie et climat 8

1.1.1.2.5 Politique régionale 10

1.1.1.2.6 Politique forestière 10

1.1.1.2.7 Législation sur les denrées alimentaires 10

1.1.2 Politique économique extérieure 11

1.1.3 Conclusions 15

1.2 Evolution de la politique agricole menée jusqu'ici 15

1.2.1 Étapes précédentes de la réforme agricole 15

1.2.2 Résultats 16

1.2.2.1 Durabilité 17

1.2.2.1.1 Économie 18

1.2.2.1.2 Écologie 19

1.2.2.1.3 Aspects sociaux 21

1.2.2.1.4 Résumé 23

1.2.2.2 Prestations d'intérêt public 23

1.2.2.2.1 Sécurité de l'approvisionnement 24

1.2.2.2.2 Ressources naturelles vitales 26

1.2.2.2.3 Paysage cultivé 29

1.2.2.2.4 Occupation décentralisée du territoire 30

1.2.2.2.5 Bien-être animal 31

1.2.2.2.6 Résumé 32

1.2.2.3 Marchés agricoles internationaux 33

1.2.2.3.1 Evolution des prix sur les marchés internationaux 33

1.2.2.3.2 Volatilité 35

1.2.2.4 Compétitivité 36

1.2.2.4.1 Structures 36

1.2.2.4.2 Performance des exploitations 40

1.2.2.4.3 Prix 46

1.2.2.5 Situation de l'agriculture 50

1.2.2.5.1 Situation économique 51

1.2.2.5.2 Situation et rôle de la femme dans l'agriculture 56

1.2.2.6 Bilan en matière de produits fourragers 57

1.2.2.7 Prescriptions et charges 59

1.2.2.8 Dépenses pour l'agriculture et l'alimentation 63

1.3 Futures conditions cadre 65

1.3.1 Evolution de la population 66
1.3.2 Croissance économique 66
1.3.3 Changement climatique et catastrophes naturelles 67
1.3.4 Disponibilité en matières premières et en ressources 68
1.3.5 Progrès technique 70
1.3.6 Marchés agricoles internationaux 72
1.3.7 Situation alimentaire 75
1.3.8 Accords commerciaux internationaux 76
1.3.8.1 Organisation mondiale du commerce (OMC) 76
1.3.8.2 Union européenne 77
1.3.8.3 Pays tiers 79
1.3.9 Evolution de la Politique agricole commune dans l'UE 79
1.4 Défis à relever 81
1.4.1 Sécurité de l'approvisionnement 81
1.4.2 Compétitivité 81
1.4.3 Efficience des ressources 82
1.4.4 Milieu rural 83
1.4.5 Esprit d'entreprise 84
1.4.6 Consommation durable 85
1.5 Orientation stratégique à long terme 86
1.5.1 Discussions avec les milieux concernés 86
1.5.2 Vision – Réussite avec durabilité 86
1.5.3 Stratégie double comprenant quatre éléments clé 87
1.6 Objectifs à l'horizon 2014-2017 89
1.7 Grands axes de la Politique agricole 2014-2017 93
1.8 Prise de position de la Commission consultative pour l'agriculture 97
1.9 Relation entre la PA 14-2017 et les projets de politique économique extérieure : éventuelles mesures d'accompagnement 98
2 Loi sur l'agriculture 100
2.1 Principes généraux (titre 1 LAgr) 100
2.1.1 Encouragement des prestations d'intérêt public 100
2.1.2 Stratégie qualité 101
2.1.3 Souveraineté alimentaire 101
2.2 Production et ventes (titre 2 LAgr) 106
2.2.1 Dispositions économiques générales 106
2.2.1.1 Stratégie qualité 106
2.2.1.1.1 Situation initiale 106
2.2.1.1.2 Concept 108
2.2.1.2 Gestion des risques 114
2.2.1.2.1 Situation initiale 114
2.2.1.2.2 Concept 116
2.2.1.3 Consommation durable 117
2.2.2 Économie laitière et animale 119
2.2.2.1 Situation initiale 119

2.2.2.2 Concept 129
2.2.3 Production végétale 133
2.2.3.1 Situation initiale 133
2.2.3.2 Concept 140
2.3 Paiements directs (titre 3 LAgr) 142
2.3.1 Situation initiale 142
2.3.1.1 Système actuel des paiements directs 142
2.3.1.2 Développement du système des paiements directs 145
2.3.1.3 Evaluation du système actuel des paiements directs 146
2.3.2 Concept 149
2.3.2.1 Critères d'entrée en matière et critères de limitation 152
2.3.2.2 Surfaces donnant droit aux contributions 156
2.3.2.3 Prestations écologiques requises 159
2.3.2.4 Contributions au paysage cultivé 163
2.3.2.5 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement 167
2.3.2.6 Contributions à la biodiversité 170
2.3.2.7 Contributions à la qualité du paysage 174
2.3.2.8 Contributions au système de production 179
2.3.2.9 Contributions à l'efficience des ressources 182
2.3.2.10 Contributions à l'adaptation 185
2.3.2.11 Occupation décentralisée du territoire 187
2.3.2.12 Protection quantitative du sol 188
2.4 Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr) 189
2.4.1 Situation initiale 189
2.4.2 Concept 190
2.5 Améliorations structurelles (titre 5 LAgr) 191
2.5.1 Situation initiale 191
2.5.2 Concept 192
2.6 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr) 196
2.6.1 Situation initiale 196
2.6.2 Concept 197
2.7 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr) 198
2.7.1 Situation initiale 198
2.7.2 Concept 198
2.8 Dispositions finales (titre 9 LAgr) 199
2.8.1 Situation initiale 199
2.8.2 Concept 200
2.9 Commentaire du texte de loi 200
2.10 Programme de la législature 228
2.11 Relation avec le droit international 228
2.11.1 Engagements à l'OMC concernant l'aménagement des paiements directs 228

2.11.2 Comparaison avec les développements au sein de l'UE 232
2.12 Constitutionnalité 233

3 Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2014 à 2017 234
3.1 Contexte 234
3.2 Expériences faites avec les enveloppes financières 238
3.3 Conditions-cadre relatives à la fixation des enveloppes financières 240
3.3.1 Impératifs de la politique financière 240
3.3.2 Prise en compte de la situation économique 241
3.4 Besoins financiers pour la période 2014 à 2017 242
3.5 Structure des enveloppes financières 244
3.5.1 Enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales » 245
3.5.2 Enveloppe financière « Promotion de la production et des ventes » 247
3.5.3 Enveloppe financière « Paiements directs » 249
3.6 Programme de la législature 260
3.7 Compatibilité avec le droit international 260
3.8 Constitutionnalité 261

4 Conséquences 262
4.1 Confédération 262
4.1.1 Personnel 262
4.1.2 Finances 263
4.1.3 Informatique 263
4.2 Cantons (personnel, finances, informatique) 263
4.3 Analyse d'impact de la réglementation 267
4.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État 267
4.3.2 Conséquences pour les différentes catégories d'acteurs de la vie économique et sociale 268
4.3.2.1 Agriculteurs et agricultrices 268
4.3.2.2 Secteurs situés en amont et en aval 271
4.3.2.3 Consommateurs 272
4.3.3 Conséquences économiques 272
4.3.3.1 Milieu rural 272
4.3.3.2 Concurrence et places de travail 273
4.3.3.3 Attrait de la place économique 274
4.3.4 Autres réglementations envisageables 274
4.3.5 Pertinence dans l'exécution 275
4.4 Conséquences sectorielles 277
4.5 Appréciation de la durabilité de la PA 14-17 280
4.5.1 Méthode et indicateurs 280
4.5.2 Économie 281
4.5.3 Écologie 282
4.5.4 Aspects sociaux 284

4.5.5 Indicateurs CIDD supplémentaires 285
4.5.6 Bilan 287

Liste des abréviations **288**

Loi sur l'agriculture *(Projet)* **293**

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2014 à 2017 *(Projet)* **309**

1 Grandes lignes du projet

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 (ch. 2) et un projet d'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017 (ch. 3). Le but est d'améliorer de manière significative l'efficience des instruments de la politique agricole et de parvenir ainsi à mieux cibler les objectifs, sur la base d'un financement stable.

Le présent chapitre décrit en introduction les principaux mandats et facteurs d'influence de politique intérieure et extérieure (ch. 1.1) et dresse le bilan des résultats de la politique agricole menée jusqu'ici (ch. 1.2). Suit une présentation des futures conditions-cadre (ch. 1.3) et des défis à relever qui en découlent pour l'agriculture et l'industrie agroalimentaire (ch. 1.4). Le ch. 1.5 indique par quelle stratégie à long terme on se propose de relever les défis à venir. L'étape suivante consiste à définir des objectifs concrets à l'horizon 2017 (ch. 1.6), avec indication des moyens pour y parvenir (ch. 1.7). Finalement, la prise de position de la commission consultative (ch. 1.8) et la relation entre la PA 14-17 et les projets de politique extérieure sont présentés (ch. 1.9).

1.1 Situation initiale

Selon l'art. 6 LAgr, les moyens financiers destinés à l'agriculture sont autorisés par arrêté fédéral simple pour quatre ans au maximum dans le cadre d'une enveloppe financière, sur la base d'un message du Conseil fédéral. A l'avenir, les projets de financement pluriannuels importants et le programme de la législature seront élaborés en étroite relation. Cette nouvelle réglementation concerne aussi l'agriculture. C'est pourquoi une solution transitoire s'est avérée nécessaire pour les années 2012 et 2013, sous la forme d'une enveloppe financière de deux ans. Le Conseil fédéral a adopté un message à cet effet le 30 juin 2010[1]. La prochaine période ordinaire de quatre ans couvre les années 2014 à 2017. C'est pourquoi le projet d'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017 constitue un élément majeur du présent document de consultation.

Outre les moyens financiers pour les années 2014 à 2017, des modifications de l'instrumentaire sont également proposées, afin de tenir compte des interventions parlementaires et des développements dans d'autres domaines politiques en lien avec l'agriculture. Par ailleurs, l'état d'avancement des dossiers de politique extérieure sont pris en compte de façon appropriée.

1 FF **2010** 5742

1.1.1 Politique intérieure

1.1.1.1 Interventions parlementaires

Sécurité de l'approvisionnement et souveraineté alimentaire

Deux interventions parlementaires exigent que l'on renforce l'autonomie de la production de denrées alimentaires en Suisse. La motion von Siebenthal[2] transmise par les deux Chambres charge le Conseil fédéral de prendre, durant la prochaine étape de réforme, des mesures visant à assurer un taux d'auto-approvisionnement d'au moins 60 %. Le but de l'initiative parlementaire Bourgeois[3] est d'inscrire la notion de souveraineté alimentaire dans la LAgr. Les deux Chambres ont donné suite à l'initiative. Le 2 novembre 2010 et le 17 janvier 2011, la CER-N a débattu de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire et adopté une proposition. La discussion et la proposition avaient pour base un rapport établi le 21 octobre 2010 par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) sur demande de la CER-N. La commission propose de mettre en œuvre l'initiative parlementaire en complétant l'art. 2 LAgr. A cette occasion, une proposition de la minorité s'est opposée à la proposition de la majorité.

En raison de la proximité avec la PA 14-17 du point de vue du contenu et du calendrier, la CER-N a estimé qu'il n'était pas judicieux de mettre cette modification de loi en consultation sous forme de projet d'acte législatif séparé et à une date différente. Elle a donc demandé au Conseil fédéral d'intégrer la modification de loi proposée, ainsi que le rapport y relatif, dans le projet sur la PA 14-17. Le Conseil fédéral a accepté cette demande. Les propositions de la CER-N et les considérations s'y rapportent figurent au ch. 2.1.3.

Stratégie Qualité

La motion Bourgeois[4] charge le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie de qualité des denrées alimentaires suisses, en collaboration avec les organisations représentatives de l'agriculture et de la filière alimentaire. L'objectif poursuivi est la création optimale de valeur ajoutée tout au long de la chaîne alimentaire. En novembre 2009, l'OFAG a lancé le processus d'élaboration d'une stratégie globale de qualité. Dans le cadre de deux ateliers, les acteurs du secteur agroalimentaire suisse ont défini cette stratégie. Elle comporte pour l'essentiel les trois domaines suivants : « leadership en matière de qualité », « offensive sur le marché » et « partenariat pour la qualité ». Elle va être maintenant développée, concrétisée et mise en œuvre par des représentants des organisations de producteurs agricoles, du commerce de détail, de la restauration, du tourisme et des organisations de consommateurs (cf. ch. 2.2.1.1).

Importations et déclaration des produits issus d'une production durable

Cinq cantons ont déposé chacun une initiative visant à empêcher l'importation de denrées alimentaires produites dans des conditions socialement et/ou écologiquement inacceptables. Une interdiction d'importation est difficilement justifiable au vu des règles en vigueur dans le droit international du commerce, notamment du princi-

2 08.3194 Motion von Siebenthal, Garantir l'approvisionnement de la population par la politique agricole 2015, 20 mars 2008.
3 08.457 Iv. pa. Bourgeois, Souveraineté alimentaire, 29 septembre 2008.
4 09.3612 Mo Bourgeois, Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse, 11 juin 2009.

pe de non-discrimination. En effet, nos accords avec l'Organisation mondiale du commerce ou avec l'Union européenne (UE), ne permettent pas d'envisager une interdiction basée sur des critères de non-respect de normes sociales ou environnementales, vu l'absence de critères communs internationalement reconnus et la problématique liée à leur éventuelle mise en œuvre et/ou contrôle. Or la Suisse ne dispose d'aucun moyen d'action direct pour renforcer l'application et les contrôles hors de ses frontières. C'est uniquement en participant à des forums internationaux visant à réguler les contrôles et à établir des normes et des systèmes de contrôles harmonisés qu'elle peut agir, comme par exemple dans le cadre du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, la Suisse est impliquée dans les processus en cours au sein de l'Organisation internationale du travail qui développe des normes internationales en matière de travail y compris agricole.

Le Conseil des Etats n'a pas donné suite à ces incitatives le 17 juin 2010. La CER du Conseil national a également recommandé de ne pas y donner suite. Le 28 juin 2010, la CER-N a cependant demandé au Conseil Fédéral, au moyen d'un postulat, 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[5] ».

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat qui, s'il est approuvé par le Parlement, devrait être traité dans le cadre de l'élaboration de la PA 14-17. Le 13 décembre 2010, le Conseil national a adopté ce postulat.

Développement du système des paiements directs

Dans le cadre des délibérations sur la Politique agricole 2011 (PA 2011), le Conseil fédéral a été chargé de présenter en 2009 un rapport sur le développement du système des paiements directs, destiné à mettre à la disposition de l'agriculture un cadre stable lui permettant de continuer de remplir son mandat constitutionnel. Le rapport devait permettre d'apprécier s'il convient d'adapter le système des paiements directs dans le cadre de la prochaine étape de réforme. En réponse à la motion CER-E [6] le Conseil fédéral a adopté le 6 mai 2009 le rapport « Développement du système des paiements directs ». La Commission compétente du Conseil des Etats (CER-E) a discuté le rapport et présenté la motion « Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept »[7] (09.3973). Celle-ci charge le Conseil fédéral de concrétiser le nouveau concept de paiements directs proposé dans le rapport et de soumettre au Parlement d'ici la fin 2011 un message sur la modification du système des paiements directs. La motion a été transmise par les deux Chambres.

5 Postulat de la Commission Economie et Redevances du Conseil national 10.3627, Développement durable. Optimiser l'information des consommateurs au moyen de labels, 10 juin 2010.

6 06.3635 Mo Commission de l'économie et des redevances CER-E, Développement du système des paiements directs, 10 novembre 2006.

7 06.3973 Mo Commission de l'économie et des redevances CER-E, Développement du système des paiements directs, Concrétisation du concept, 16 octobre 2009.

Parallèlement, le postulat de la CER-E[8] sur le bilan de fumure équilibré en relation avec les contrats de prise en charge et les transports d'engrais de ferme a été transmis. Le Conseil fédéral recommande[9] de créer une base légale contraignante pour l'utilisation uniforme au plan national d'une application Internet permettant la gestion des flux d'engrais de ferme et de réexaminer la méthode Suisse-Bilan.

Pénurie de ressources et changement climatique

Dans son rapport du 19 août 2009 en réponse au postulat Stadler[10] (« Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources »), le Conseil fédéral note que la panoplie d'instruments mis en place pour assurer l'approvisionnement de la Suisse est globalement bien développée. Elle doit toutefois être encore élargie, du fait que les situations de pénurie auront tendance à augmenter compte tenu de la croissance démographique et économique prévue au plan mondial. Il faut en outre prendre de nouvelles initiatives concernant l'utilisation des ressources et matières premières dans le pays afin d'accroître le rendement et la durabilité de la production et de la consommation. Les approches choisies à l'échelon international sont la thématisation, dans le cadre de l'OMC, des droits de douane à l'exportation et des aspects relatifs à la durabilité, le renforcement de la gouvernance des ressources et la poursuite de la politique énergétique extérieure.

Dans sa réponse au postulat Graf[11], le Conseil fédéral a annoncé son intention de revoir la panoplie des instruments de la politique agricole compte tenu des prévisions de changement climatique. Il s'agit d'indiquer comment réduire l'intensité des gaz à effet de serre émis par l'agriculture et comment celle-ci doit s'adapter aux changements des conditions climatiques. Les résultats de ces réflexions seront intégrés dans la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique que l'OFAG est en train de développer en collaboration avec divers partenaires. Elle doit constituer la base en vue de la concrétisation de la protection du climat et de d'adaptation au changement climatique dans l'agriculture. En ce qui concerne l'adaptation, elle doit être harmonisée avec la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique élaborée en réponse à la motion Cathomas[12]. Celle-ci sera présentée d'ici fin 2011.

Efficacité, efficience et pertinence des dispositions applicables dans le domaine de l'agriculture

Le postulat « Elimination de barrières administratives dans l'agriculture »[13] déposé par la fraction PDC/PEV/PVL charge le Conseil fédéral d'examiner l'efficacité, l'efficience et la pertinence des dispositions applicables à l'agriculture (p. ex. dans

8 09.3973 Po Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, Bilan de fumure équilibré en relation avec les contrats de prise en charge et les transports d'engrais de ferme, 10 novembre 2006.
9 Rapport du 24 juin 2009.
10 08.3270 Po Stadler, Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources, 29 juin 2008.
11 09.3462 Po Graf, Agriculture et changement climatique. Conséquences et mesures, 30 avril 2009.
12 10.3224 Mo Cathomas, Limiter à temps les conséquences du changement climatique, 19 mars 2010.
13 10.3156 Po Fraction PDC/PEV/PVL, Elimination de barrières administratives dans l'agriculture, 17 mars 2010.

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). Dans sa réponse au postulat, le Conseil fédéral fait observer que ce réexamen fait partie intégrante des évaluations effectuées dans le cadre du développement futur de la politique agricole.

1.1.1.2 Autres domaines politiques influant sur l'agriculture

1.1.1.2.1 Stratégie en matière de biodiversité

Le Parlement a décidé en septembre 2008 d'inscrire l'élaboration d'une stratégie de maintien et de développement de la biodiversité dans le programme de législature 2007 à 2011[14]. La Suisse remplit ainsi ses obligations contractées lors du Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio en 1992. La stratégie est élaborée sous la direction du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Le 1er juillet 2009, le Conseil fédéral a fixé, pour le long terme, l'objectif suivant : une biodiversité variée est en mesure de réagir aux changements (résiliente). Ainsi, la biodiversité et ses services écosystémiques seront conservés à long terme. A cette fin, le Conseil fédéral définit en outre quatre piliers centraux pour élaborer une stratégie en la matière, à savoir:

- délimitation de surfaces de promotion de la biodiversité, mises en réseau et garanties de manière contraignante ;
- utilisation durable des ressources ;
- sensibilisation de la société au rôle essentiel de la biodiversité en tant que base d'existence, meilleure prise en compte et promotion économique des services écosystémiques ;
- responsabilité accrue de la Suisse en matière de biodiversité dans le monde.

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 seront complétées ou renforcées dans les domaines présentant des carences.

1.1.1.2.2 Protection de l'environnement contre les substances nocives

En 2005, la procédure d'homologation et d'autorisation relative aux produits phytosanitaires (PPh) 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 compte dans les décisions des autorités suisses. Depuis 2005, 101 anciennes substances actives, soit un quart des substances actives sur le marché, ont ainsi été retirées en Suisse. Les produits phytosanitaires homologués depuis longtemps déjà sont réévalués sur la base des connaissances récentes et de nouvelles méthodes

14 10.3548 Ip Fluri, Stratégie Biodiversité Suisse. Bilan 2010, 18 juin 2010.

d'appréciation dans le cadre d'un programme de mise à jour. Si nécessaire, les autorisations sont assorties de nouvelles dispositions telles que les restrictions d'emploi et les intervalles de délai. La protection des eaux est l'un des points forts de ce programme de mise à jour. Le programme de mise à jour concernant l'homologation des PPh conduira à une diminution du nombre des produits admis et pour certains d'entre eux à l'imposition de charges plus strictes en matière de protection des eaux. Cela permettra de réduire les apports de PPh dans les eaux souterraines et les eaux de surface.

La Commission de l'environnement de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national[15](CEATE-N) exige l'élaboration d'un concept permettant d'atteindre les objectifs de protection de l'air et de respecter les valeurs limites de protection de la santé et de l'environnement en ce qui concerne l'ensemble des polluants atmosphériques. Il s'agit d'examiner si, pour des raisons de protection de l'environnement et de politique de santé, il convient de modifier les objectifs fixés. Le concept doit évaluer les mesures d'hygiène de l'air prises jusqu'ici du point de vue de leur efficience, indiquer de nouvelles mesures à prendre, en particulier contre les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, les poussières fines et l'ammoniac, et en faire une évaluation. Ce rapport est en préparation.

Sur mandat du Conseil fédéral, les aides à l'exécution disponibles dans le domaine de la protection des constructions et de l'environnement contre les nuisances d'origine agricole sont en voie d'actualisation en même temps qu'est élaborée une aide à l'exécution exhaustive conçue par modules. Le Conseil fédéral exigeait dans son rapport sur la réduction des risques environnementaux liés aux engrais et aux produits phytosanitaires une amélioration de l'exécution de droit environnemental existant en lieu et place de l'introduction de taxes d'incitation. Le module « Protection de l'environnement dans la construction » publié en janvier 2011 est le premier de cinq modules qui seront publiés. La nouvelle aide à l'exécution relative à la protection de l'environnement dans l'agriculture permettra d'uniformiser l'exécution de la législation environnementale dans les cantons. De ce fait, diverses questions vont gagner en acuité: faut-il soutenir les cantons dans l'application des mesures et, dans l'affirmative, dans quels domaines des PER ou l'exécution doit-elle aller encore plus loin que ce que prescrit la législation environnementale?

1.1.1.2.3 Aménagement du territoire

En Suisse, l'aménagement du territoire n'a pas réussi à résoudre le problème du mitage ni celui de la destruction des terres cultivables. L'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature » (initiative pour le paysage) a donc abordé le sujet. Toutefois, le Conseil fédéral estime qu'il est possible d'atteindre les buts de l'initiative sans pour autant modifier la Constitution. 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. Toutefois, ce moratoire de portée générale sur les zones constructibles ne tiendrait pas compte des spécificités régionales. Il récompen-

15 00.3184 Mo CEATE-N, Stratégie fédérale de protection de l'air, 17 avril 2000.

serait 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.

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 les zones de verdure.

- L'aménagement se concentrera en outre expressément sur la création de milieux bâtis compacts et une meilleure utilisation des friches ou des surfaces sous-utilisées à l'intérieur des zones constructibles existantes.
- Les plans directeurs devront dorénavant indiquer impérativement la dimension et la répartition des surfaces affectées à la construction.
- Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement ne pourront dorénavant être autorisés que s'ils sont expressément intégrés dans les plans directeurs cantonaux. En font partie les projets à partir d'une certaine taille qui constituent des points forts de développement tels que la création de régions d'emploi dans le canton ou d'installations drainant une forte affluence, comme les centres commerciaux, les foires spécialisées ou les complexes de loisirs. Il devient ainsi possible de coordonner de manière optimale de tels projets tant au niveau cantonal qu'avec les cantons voisins.
- Les cantons adapteront leurs plans directeurs aux nouvelles dispositions du droit fédéral dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau droit.
- Jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral des plans directeurs adaptés, de nouveaux classements en zone à bâtir pourront être autorisés uniquement s'il y a compensation par déclassement de surfaces équivalentes.
- Une fois le plan directeur adapté approuvé par le Conseil fédéral, il sera possible de procéder à des nouveaux classements en zone à bâtir également sans compensation, pour autant que les exigences légales plus strictes et les prescriptions des plans directeurs soient respectées.
- Les cantons, qui à l'issue du délai de cinq ans ne disposeront toujours pas d'un plan directeur adapté et approuvé par le Conseil fédéral, se verront imposer un moratoire sur de nouveaux classements en zone à bâtir qui prendra fin lorsque l'adaptation sera intervenue.
- Etant donné que les zones à bâtir sont surdimensionnées dans de nombreux endroits, le classement de nouvelles zones devra dorénavant répondre à des conditions plus strictes. Il s'agira ainsi d'utiliser les surfaces en friche avant de procéder au classement de nouveaux terrains.

- Enfin, les cantons seront tenus de prendre des mesures adéquates (obligations de construire, taxes d'incitation, voire expropriations) afin que les terrains à bâtir soient effectivement utilisés et pour éviter leur thésaurisation.

La première étape de la révision est actuellement en délibération au Parlement. Le Conseil des Etats s'est prononcé à ce sujet à la session d'automne 2010. Le Conseil national traitera ce dossier vraisemblablement au cours de la session d'été 2011.

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 thématisera donc l'espace hors des zones urbanisées. Les thèmes suivants seront traités : plans sectoriels de la Confédération, exigences relatives au contenu des plans directeurs cantonaux, collaboration et coordination au sein des régions et des cantons dans les espaces fonctionnels, préservation des terres cultivables, possibilités et limites concernant les constructions en dehors des zones à bâtir, réglementation de l'aménagement du sous-sol et coordination de l'aménagement territorial et de la protection de l'environnement. Les groupes de travail ad hoc soumettront leurs propositions à l'ARE d'ici l'automne 2011. La consultation au sujet de la deuxième étape aura lieu en 2011 ou 2012. Le message du Conseil fédéral sera adopté en 2012 et examiné au Parlement en 2013. La législation révisée devrait entrer en vigueur au plus tôt en 2014.

1.1.1.2.4 Energie et climat

Le Protocole de Kyoto[16] et la loi sur le CO_2[17] fournissent le cadre de fixation des objectifs et des mesures de la politique climatique jusqu'à la fin de la première période d'engagement 2008-2012. Les objectifs partiels ont été fixés à moins 15 % pour les combustibles et à moins 8 % pour les carburants. Pour respecter les exigences légales, la loi sur le CO_2 donne la priorité aux mesures librement consenties. Si l'objectif risque de ne pas être atteint, il est prévu d'introduire une taxe d'incitation sur le CO_2 subsidiaire, en tenant notamment compte des mesures de la politique énergétique ayant une incidence sur le CO_2, des contributions, des règlements techniques, des mesures librement consenties par l'économie ainsi que des projets de protection du climat menés à l'étranger. Un projet de révision de la loi sur le CO_2 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 fait actuellement l'objet de délibérations parlementaires. Le projet de loi est conçu comme une contre-proposition indirecte à l'initiative populaire fédérale « pour un climat sain » et comprend désormais tous les gaz à effet de serre. Le Conseil fédéral y propose un train de mesures qui doit contribuer à réduire les émissions provenant des secteurs du bâtiment, de l'industrie et des transports. Le message ne prévoit pas de mesures contraignantes en matière de réduction des émissions. Par contre, il renvoie à la stratégie climatique pour l'agriculture qui vise à créer une base objective, bénéficiant d'un large appui, en vue de définir de manière plus précise les mesures d'adaptation et de réduction possibles ainsi que leur mise en œuvre dans le cadre du

16 RS **0.814.011**
17 RS **641.71**

développement de la politique agricole. Même en cas de réduction rapide et importante des émissions de gaz à effet de serre, bon nombre des conséquences du changement climatique ne pourront pas être entièrement évitées. Aussi, l'adaptation au changement climatique doit donc devenir une partie intégrante du la politique climatique de la Suisse, outre la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Plusieurs secteurs et domaines politiques sont concernés et il existe bon nombre d'interfaces, notamment en ce qui concerne l'utilisation de l'eau (eau de consommation, production d'énergie, irrigation), l'espace nécessaire (protection contre les crues, biodiversité, base de production) ou par rapport au monitoring (détection précoce d'organismes nuisibles). Une stratégie d'adaptation est actuellement en voie d'élaboration à l'échelon de la Confédération. Elle formulera des objectifs et principes dans une perspective supra sectorielle et analyse les interfaces entre les secteurs prioritaires. Seront présentées, en particulier, les possibilités d'exploiter les synergies et de résoudre les conflits d'objectifs.

La production de carburants à partir de matières premières renouvelables est également une thématique centrale en relation avec le climat et l'énergie. En effet, en cas de forte, voire très forte, augmentation du prix des carburants fossiles, la production de denrées alimentaires en Suisse pourrait être concurrencée par celle d'agrocarburants. Dans sa réponse à la motion Girod[18], le Conseil fédéral souligne que la production de denrées alimentaires a priorité sur la celle de carburants issus de matières premières renouvelables, mais que la production durable de carburants à partir, notamment, de déchets et de résidus doit être encouragée par le biais d'allégements de l'imposition des huiles minérales. Il adopte ainsi une position restrictive à l'égard des carburants biogènes, mais se prononce néanmoins contre leur interdiction. Il entend plutôt donner un signal au niveau international en définissant des exigences minimales relatives aux aspects écologiques et sociaux. En adoptant la loi révisée sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)[19] et l'ordonnance correspondante (Oimpin)[20], la Suisse a été le premier pays au monde à subordonner la production et l'importation des carburants biogènes exemptés de l'impôt à la satisfaction d'exigences sociales et écologiques minimales. En ce qui concerne l'utilisation de la biomasse pour produire de l'énergie, le principal potentiel réside en Suisse dans la transformation de déchets organiques, de sous-produits et de déchets de bois. C'est ce qui ressort également de la stratégie relative à la production, la transformation et l'utilisation de biomasse en Suisse, élaborée conjointement par les offices fédéraux de l'énergie, de l'agriculture, du développement territorial. Cette stratégie comporte les principes essentiels devant servir de fondement à une production, une transformation et une utilisation durables et optimisées de matériaux de construction et d'énergie tirées de la biomasse.

18 08.3336 Mo Girod, Les agrocarburants ne doivent pas concurrencer les denrées alimentaires, 12 juin 2008.
19 RS **641.61**
20 RS **641.611**

1.1.1.2.5 Politique régionale

Maîtriser avec succès l'évolution structurelle et prévenir l'exode des jeunes qualifiés dû au manque d'emplois intéressants (ladite « fuite des cerveaux ») sont les problèmes économiques majeurs auxquels se heurtent les régions de montagne et les milieux ruraux. 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 (NPR), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2008 en même temps que la nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale [21] 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.

1.1.1.2.6 Politique forestière

La forêt revêt encore une importance 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 sur les forêts (LFo)[22] 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 CEATE-E a relancé le thème en 2009 en déposant une initiative parlementaire[23]. 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, afin de prévenir tout risque de conflit avec les surfaces agricoles privilégiées, les zones d'une grande valeur écologique ou paysagère et la protection contre les crues. Dans le même temps, il y a lieu de prévoir des instruments adéquats permettant de restreindre toute extension supplémentaire indésirable de l'aire forestière dans les régions où celle-ci augmente. Ce faisant, la surface forestière totale ne doit pas être diminuée. La CEATE-N a approuvé l'initiative parlementaire.

1.1.1.2.7 Législation sur les denrées alimentaires

L'objectif principal de la législation sur les denrées alimentaires est la protection de la santé. En outre, la loi sur les denrées alimentaires sert à la protection contre la tromperie. De nos jours, le commerce des denrées alimentaires ne s'arrête pas aux frontières. Il sera plus simple d'assurer la protection de la santé si la Suisse peut participer aux systèmes de sécurité des produits et des denrées alimentaires de l'UE.

21 RS **901.0**
22 RS **921.0**
23 09.474: Iv. pa de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CE, Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface, 25 juin 2009.

Il faut pour ce faire procéder à une adaptation des prescriptions techniques. Le Conseil fédéral a transmis au Parlement un message sur la révision totale de la loi sur les denrées alimentaires, 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. Jusqu'au début de ce siècle, le droit de la CE relatif aux denrées alimentaires ne constituait qu'un domaine juridique à la réglementation morcelée. Par contre, avec l'adoption du règlement de base, il s'est développé en un ordre juridique unifié et cohérent[24]. Le système de sécurité des denrées alimentaires appliqué par la CE va au-delà de ce que prévoit le droit suisse dans plusieurs domaines (alerte rapide, listes positives de résidus tolérés dans ou sur les denrées alimentaires, autorisations d'exploitation, critères d'hygiène pour les processus, régimes pour les pays tiers, etc.). Le système actuel de la CE 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 dans 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.

Depuis 2006, le droit suisse sur les denrées alimentaires a été adapté à celui de l'UE dans le domaine des produits animaux. Les obstacles techniques au commerce, ainsi que les autorisations spéciales et certificats vétérinaires pour l'exportation de produits laitiers, de viande, de poisson, de miel et d'œufs dans l'UE, ont pu être supprimés, ce qui a simplifié également les importations.

1.1.2 Politique économique 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 temps[25]. 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, ce qui montre clairement l'importance de la politique économique extérieure. Selon le rapport sur la politique économique extérieure 2009[26], 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'OMC sont 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'UE. La troisième priorité du Conseil fédéral est la conclusion d'accords bilatéraux de libre-échange avec des Etats tiers. Des négocia-

24 (CE) nº 178/2002
25 Rapport sur la politique étrangère de la Suisse 2010, FF **2011** 1013
26 FF **2010** 415

tions 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 sollicitée dans le domaine de l'accès au marché.

OMC

Le cycle de Doha de l'OMC comprend entre autres des négociations dans le domaine de l'agriculture. Elles concernent une amélioration de l'accès au marché par des réductions des droits de douane, une réduction du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges et une interdiction des subventions à l'exportation.

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'OMC[27]. Le Conseil national a en revanche accepté un postulat qui demande au Conseil fédéral d'examiner si le commerce de produits agricoles et de denrées alimentaires pouvait être exclu des accords de libre-échange[28].

Bilatérales avec l'UE

Le Conseil fédéral négocie avec l'UE un accord dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique (ALEA&ASP).

Lors de la session d'hiver 2009, le Parlement a confirmé l'orientation du Conseil fédéral et rejeté des motions qui demandaient de se limiter aux obstacles commerciaux non tarifaires[29] ou de rompre les négociations[30]. Lors de la session d'été et d'automne 2010, une nouvelle motion a été déposée respectivement pour demander la rupture ou la suspension des négociations[31]. Leur traitement est encore en cours. 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 agricole[32]. La CER-N a rejeté cette intervention à 13 voix contre 10, alors que le Conseil national l'a acceptée à 90 voix contre 83.

Accords bilatéraux de libre-échange en dehors de l'UE

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. Ceux-ci contiennent tous un accord agricole bilatéral entre le partenaire et chaque membre de l'AELE.

27 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.

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

29 09.3432 Mo Walter, Suppression des obstacles commerciaux non tarifaires lors de l'exportation de produits agricoles vers l'Union européenne, 30 avril 2009.

30 09.3888 Motion UDC: Interrompre immédiatement les négociations visant à instituer un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agroalimentaire, 24 septembre 2009.

31 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, 1er octobre 2010.

32 09.515 Iv. pa. Joder. Avenir de l'agriculture suisse, 11 décembre 2009.

Les principaux partenaires de négociation actuels sont l'Inde, la Chine, l'Indonésie, ainsi que la Russie et son union douanière (Kazakhstan et Bélarus).

Accords internationaux dans le domaine de la biodiversité

En 1994, la Suisse a ratifié la Convention sur la diversité biologique[33]. En 2002, les 193 Etats signataires se sont engagés à réduire significativement la perte de diversité biologique à l'horizon 2010. Tout comme la Convention sur la biodiversité, le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture poursuivent trois objectifs: la conservation de la diversité biologique, son utilisation durable et le partage juste et équitable des bénéfices découlant de son exploitation.

La 10e Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique[34] s'est achevée sur un succès pour l'année internationale de la biodiversité avec l'adoption du Protocole sur l'accès et le partage des bénéfices, du plan stratégique et du mécanisme financier pour la mise en œuvre de la Convention. Le plan stratégique prévoit notamment les objectifs suivants d'ici à 2020: une gestion des surfaces agricoles assurant la conservation de la diversité biologique (objectif 7), l'élimination des incitations négatives pour la diversité biologique et le développement d'incitations positives (objectif 3), la mise en place de mesures permettant d'assurer une production et une consommation durables des composantes de la diversité biologique (objectif 4), la 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), le maintien de 17 % des surfaces terrestres au moins (objectif 11) et le maintien de la diversité génétique des plantes cultivées et des animaux domestiques (objectif 13). Le Protocole sur l'accès et le partage des bénéfices vise à concrétiser le 3e objectif de la Convention. Les états doivent désormais développer les mesures législatives nécessaires à sa mise en œuvre au niveau national pour permettre sa ratification. Le Protocole entrera en vigueur lorsque 50 États l'auront ratifié.

Le Traité international sur les ressources phytogénétiques a permis de renforcer la conservation ex situ dans les banques de gènes et la mise en place d'un mécanisme opérationnel pour le partage des bénéfices. Les activités du Traité vont maintenant se concentrer sur la promotion de la conservation à travers l'utilisation durable des ressources génétiques locales pour assurer la sécurité alimentaire et une nutrition équilibrée et permettre une adaptation aux modifications de l'environnement découlant des changements climatiques. Dans ce contexte, les partenariats avec le secteur privé devront être renforcés.

La Commission de la FAO sur les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture va évaluer et adapter le plan d'action mondial de 1996 sur la conservation et l'utilisation des ressources phytogénétiques qui sert de base au Plan d'action national (PAN)[35]. Elle va poursuivre les travaux de mise en œuvre du plan d'action mondial sur les ressources zoogénétiques adopté en 2007 à Interlaken et va également évaluer, dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole sur l'accès et le partage des bénéfices, la pertinence de développer des mesures pour les ressources géné-

33 CBD: Convention sur la diversité biologique
34 Nagoya, Japon, 18-29 octobre 2010
35 Programme de travail FAO 2010-2017

tiques agricoles non couvertes par un instrument sectoriel comme, par exemple, les ressources zoogénétiques.

Accord international sur le climat

En signant en 1992 la convention-cadre de l'ONU (CCNUCC) sur la protection du climat, 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 a été élaboré lors de la Conférence mondiale sur le climat de 1997, afin de concrétiser les mesures de la convention-cadre de l'ONU 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 ses gaz à effet de serre de 8 % par rapport aux émissions de 1990, d'ici à 2012. D'importants efforts sont entrepris actuellement pour élaborer une réglementation visant à succéder au protocole de Kyoto, qui arrive à échéance fin 2012. Selon le rapport 2007 du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC), les pays industrialisés doivent cependant réduire leurs émissions de 25 – 40 % d'ici à 2020 pour pouvoir atteindre l'objectif fixé dans le document final de la Conférence climatique de Copenhague – l'accord de Copenhague – visant un réchauffement climatique maximum de 2°C. L'objectif à long terme de la Suisse est un accord contraignant qui inclue les plus importants émetteurs de gaz à effet de serre, notamment les Etats-Unis, la Chine, le Brésil et l'Inde.

La part de l'agriculture représente environ 14 % des émissions mondiales. L'agriculture sera donc un thème important dans les négociations internationales à venir. Il est prévu qu'un programme de travail soit lancé qui concerne spécifiquement les défis et possibilités de l'agriculture. D'autre part, la discussion sur une justification complète et obligatoire des émissions provenant de l'utilisation des terres agricoles et sylvicoles sera reprise. Jusqu'ici les pays peuvent décider eux-mêmes s'ils veulent prendre en compte dans leur bilan d'émissions les puits et sources de CO_2 provenant de l'utilisation des terres. La Suisse s'engage pour une baisse des émissions provenant de l'agriculture, les principes de la durabilité et de la sécurité alimentaire devant cependant être garantis.

La Confédération est active dans bon nombre d'autres organisations qui traitent du thème du changement climatique et de l'agriculture[36].

36 FAO (département « Ressources naturelles et environnement », division sur le climat et l'énergie et groupe de travail interdépartemental sur le climat); OCDE (Communiqué sur la rencontre des ministres de l'agriculture de février 2010, portant notamment sur la signification du changement climatique pour l'agriculture); Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (IV PGREL) (Benefit-Sharing Fund pour les projets PGREL visant à améliorer l'adaptation au changement climatique); Global Research Alliance (GRA) on Agricultural Greenhouse Gases (Scientific Focal Point avec groupes de recherche sur l'élevage (intensif et extensif), la culture du riz et la production végétale).

1.1.3 Conclusions

Les interventions transmises par le Parlement exigent que le Conseil fédéral présente des propositions concrètes pour la révision de la LAgr.

Les négociations relevant de la politique commerciale extérieure ont toutes pour but de continuer à libéraliser les marchés agricoles. A moyen terme, l'ouverture des marchés se poursuivra. L'évolution du cycle de Doha jouera un rôle déterminant pour les négociations à l'OMC. En cas de conclusion du cycle de négociation en 2011, une entrée en vigueur est envisageable en 2013. Le Conseil fédéral œuvre pour que les négociations aboutissent le plus rapidement possible. Il est cependant possible que les dossiers relevant de la politique commerciale extérieure continuent à prendre du retard. Il est donc difficile de dire à quel moment les premiers effets sensibles 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, le présent dossier de consultation part de l'hypothèse de travail selon laquelle aucun effet des accords internationaux ne sera encore tangible dans le domaine agricole entre 2014 et 2017. Les propositions concernant les instruments et la répartition des fonds doivent donc permettre d'atteindre aussi bien que possible les objectifs avec le niveau de protection douanière actuel.

Si une suppression plus importante de la protection douanière devait déjà avoir lieu d'ici à 2017 suite à un accord de politique commerciale extérieure, elle serait traitée dans le cadre d'un projet séparé dans lequel la répartition des fonds serait, le cas échéant, adaptée. En outre, des moyens supplémentaires, qui s'ajouteraient aux enveloppes financières proposées, pour financer les mesures d'accompagnement seraient prévus. Ces deux propositions seraient transmises au Parlement dans le message séparé, en même temps qu'un accord OMC et/ou ALEA&ASP (cf. ch. 1.9).

1.2 Evolution de la politique agricole menée jusqu'ici

1.2.1 Étapes précédentes de la réforme agricole

Jusqu'ici l'adaptation de la politique agricole aux conditions-cadre changeantes a été réalisée au cours de quatre étapes.

La *première* étape (1993 à 1998) a consisté à découpler la politique des prix et celle des revenus en introduisant les paiements directs indépendants du produit à partir de 1993 (découplage).

Lors de la *deuxième étape* allant de 1999 à 2003 (PA 2002), les garanties étatiques des prix et de l'écoulement des produits ont été abolies, de même que les organisations semi-étatiques Butyra et Union suisse du commerce de fromage (déréglementation). Conformément au mandat constitutionnel, l'obtention des paiements directs est assujettie à la fourniture des prestations écologiques requises.

L'élément clé de la *troisième étape* (PA 2007) a été la suppression du contingentement laitier en 2009. 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 (compétitivité).

Les éléments clés de la *quatrième étape* à partir de 2008 (PA 2011) ont été la suppression de toutes les subventions à l'exportation, excepté celles relatives aux produits de transformation (Schoggigesetz)[37], 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 (compétitivité). Comme le Conseil fédéral l'a proposé au Parlement dans son message du 30 juin 2010 concernant l'enveloppe financière agricole pour 2012 et 2013, cette étape doit être poursuivie et l'instrumentaire de politique agricole doit rester inchangé jusqu'à cette date.

Base constitutionnelle

Le 9 juin 1996, le peuple et les cantons ont plébiscité (78 % des voix) une nouvelle base constitutionnelle. L'art. 104 de la Constitution (Cst.)[38], désormais en vigueur, définit ainsi les objectifs de la politique agricole :

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.

Une étude[39] montre que l'objectif formulé à l'art. 104 Cst. pour la politique agricole correspond encore largement aux attentes de la population suisse vis-à-vis de l'agriculture.

1.2.2 Résultats

Le développement de la politique agricole a un impact sur le secteur agricole. Ci-après, il est examiné comment les objectifs formulés à l'art. 104 Cst. peuvent être atteints. Dans un premier temps, au ch. 1.2.2.1, l'accent est mis 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, le développement relatif aux prestations d'intérêt public est présenté (ch. 1.2.2.2). 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 (extrants), autrement dit elle montre quels bénéfices la société tire des activités agricoles. Aux ch. 1.2.2.3 à 1.2.2.8,

37 Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS **632.111.72**).

38 RS **101**

39 Brandenberg A. et al. (2007): Attentes de la population suisse vis-à-vis de l'agriculture?, 4hm AG et Université de St-Gall. St- Gall.

d'autres thèmes importants de politique agricole sont abordés de manière plus approfondie.

1.2.2.1 Durabilité

L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture[40] prévoit d'examiner régulièrement si, dans des conditions générales déterminées (habitudes alimentaires, conditions-cadre définies par l'État), l'agriculture évolue vers la durabilité. A cette fin, un système d'indicateurs (11 en tout), tenant compte des trois thèmes centraux du développement durable, que sont les ressources, l'efficience et l'équité, (cf. tableau 1) a été élaboré sur la base du concept de durabilité de la Confédération. L'importance de ces thèmes varie en fonction de la dimension considérée de la durabilité (économie, écologie, social). La question des ressources (ressources naturelles, humaines et investies) joue un rôle capital dans les trois cas. L'efficience est le deuxième élément essentiel en ce qui concerne l'écologie et l'économie, et l'équité pour ce qui est du social.

Tableau 1

Indicateurs de la durabilité

Dimensions **Thèmes**	**Economie**	**Social**	**Ecologie**
Ressources	Renouvellement du capital	Formation	Surfaces de compensation écologique
	Terres arables (quantité)		Ventes de produits phytosanitaires
Efficience	Productivité du travail		Rendement de l'azote
			Efficacité du phosphore
			Rendement 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

Le développement des indicateurs n'est pas encore terminé en ce qui concerne l'écologie. Aussi, l'évaluation de la situation est effectuée en partie avec des indicateurs ayant un caractère provisoire.

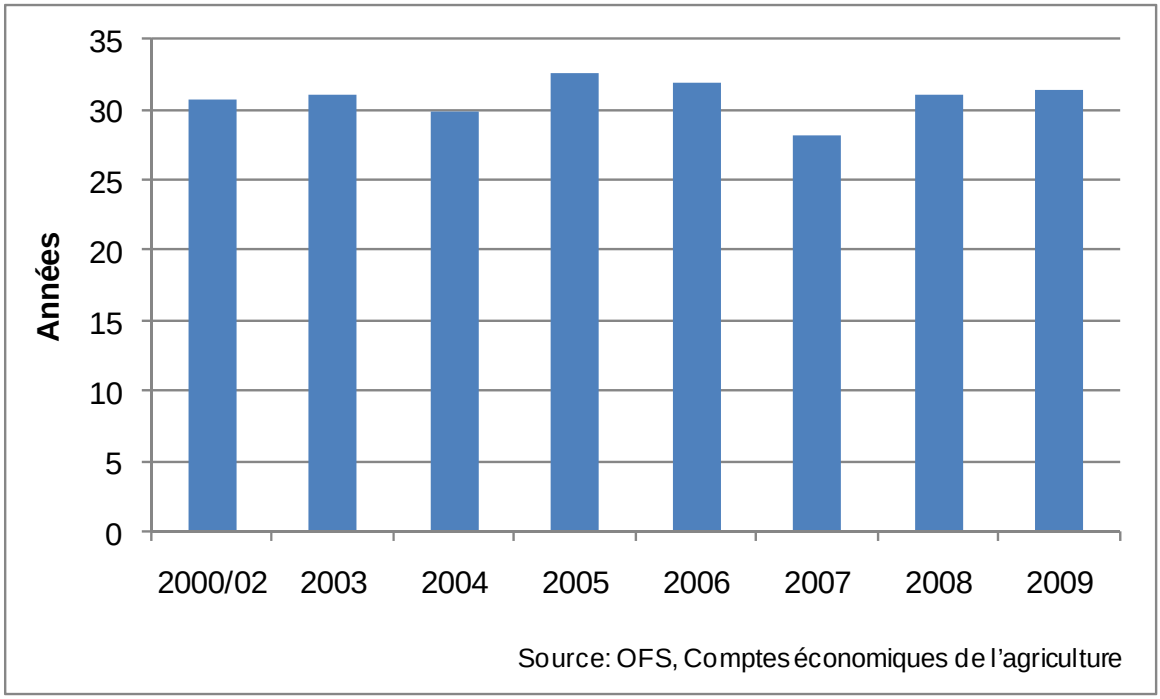
40 RS **919.118**

1.2.2.1.1 Économie

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 et indique le nombre d'années que prendrait le renouvellement du stock de capital compte tenu des investissements opérés. En 2007/09 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.

Figure 1

Evolution du renouvellement du capital[41]



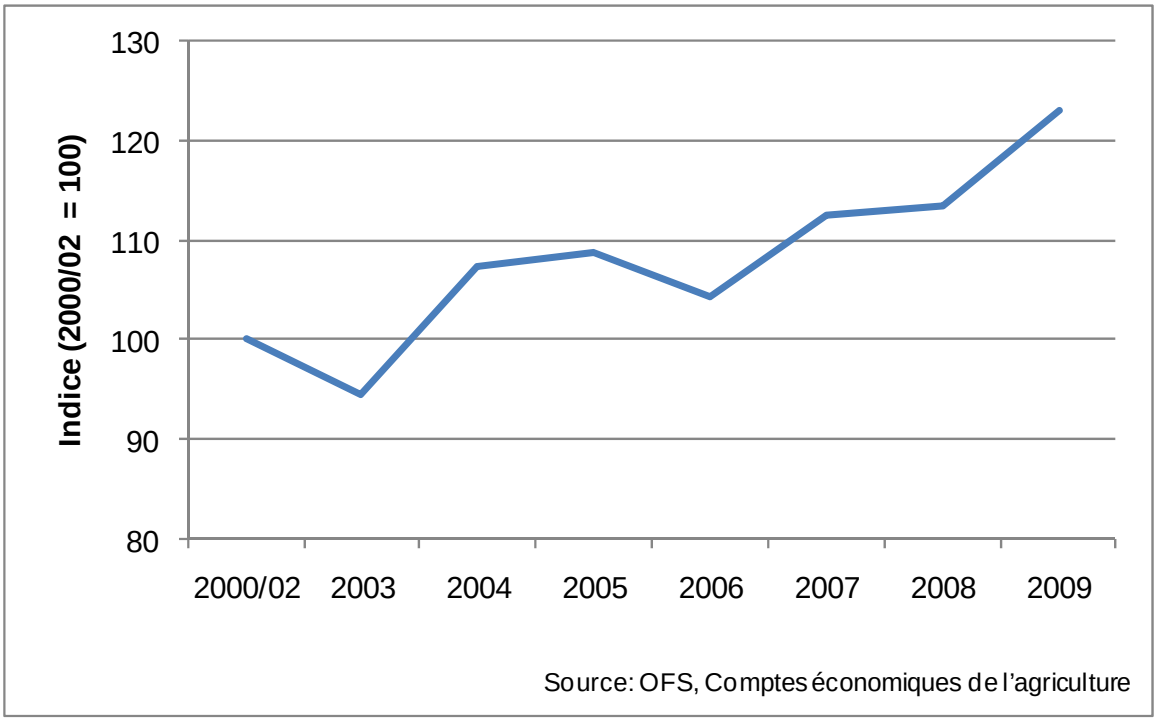
L' indicateur *terres arables* montre l'évolution de la partie de la surface agricole utile qui est indispensable à l'agriculture pour qu'elle puisse contribuer substantiellement à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Selon la statistique de la superficie, les terres arables ont diminué de 2,1 % durant les douze années qui se sont écoulées entre les deux relevés de 1979/85 et de 1992/97. Pratiquement toutes ces surfaces ont été perdues par la rurbanisation et la construction d'infrastructures; elles sont dorénavant en grande partie imperméabilisées et, de ce fait, perdues à long terme pour l'exploitation agricole. L'évolution n'est pas durable et, à long terme, met en péril la production agricole en Suisse. Au ch. 1.2.2.2.1 est expliqué comment les surfaces agricoles situées en région d'habitat permanent ont évolué depuis 1992/97.

41 Renouvellement du capital : Capital disponible à prix constants / investissements bruts en capital à prix constants (1990), sans le sol et les réserves.

L'indicateur *productivité du travail* montre combien de valeur ajoutée une unité de main-d'œuvre permet de réaliser. Il mesure l'efficience de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture suisse. La productivité du travail a augmenté en moyenne de 16 % (2,2, % par an) entre 2000/02 et 2007/09. L'évolution résulte de la forte baisse de la main-d'œuvre déployée (-14 %) pour un taux de création brute de valeur ajoutée pratiquement inchangé à des prix constants.

Figure 2

Evolution de la productivité du travail[42]



1.2.2.1.2 Écologie

L'indicateur *surfaces de compensation écologique* permet de suivre l'évolution de la surface des espaces vitaux proches de l'état naturel, lesquels contribuent à la biodiversité et assurent la stabilité des écosystèmes. Depuis 2000/02, les surfaces de compensation écologique ont augmenté et sont passées de 112 000 à 122 000 hectares en moyenne des années 2007/09 (+8,6 %). 12 % de la SAU sont donc exploités comme surface de compensation écologique. L'augmentation la plus forte a eu lieu dans les années nonante au moment de l'introduction des prestations écologiques requises.

Les *ventes de produits phytosanitaires* sont un indicateur du risque d'émissions dans l'environnement, notamment dans l'eau, le sol et l'air. Jusqu'en 2005, le chiffre des ventes de produits phytosanitaires était évalué sur la base des données recensées par

42 Productivité du travail: Création de valeur brute aux prix de revient constants (1990) par unité annuelle de travail (UAT).

la Société suisse des industries chimiques, qui ne portaient que sur les ventes des entreprises membres de l'association. Depuis 2006, les données de toutes les entreprises qui vendent des produits phytosanitaires sont directement disponibles auprès de l'OFAG. Cette statistique améliorée comporte les données d'une cinquantaine de sociétés supplémentaires. Les chiffres ne sont donc pas directement comparables. En 2008, les importations parallèles de produits phytosanitaires ont été relevées pour la première fois. La rupture dans la série de données récoltées rend difficile une évaluation de l'évolution. Ce que l'on peut constater c'est que les quantités vendues ont reculé dans les années nonante et jusqu'en 2005, qu'elles ont augmenté entre 2006 et 2008, compte tenu de la nouvelle base de données, puis de nouveau reculé à partir de 2009. L'évolution entre 2000/02 et 2007/09 peut être considérée comme neutre en relation avec l'augmentation des quantités produites.

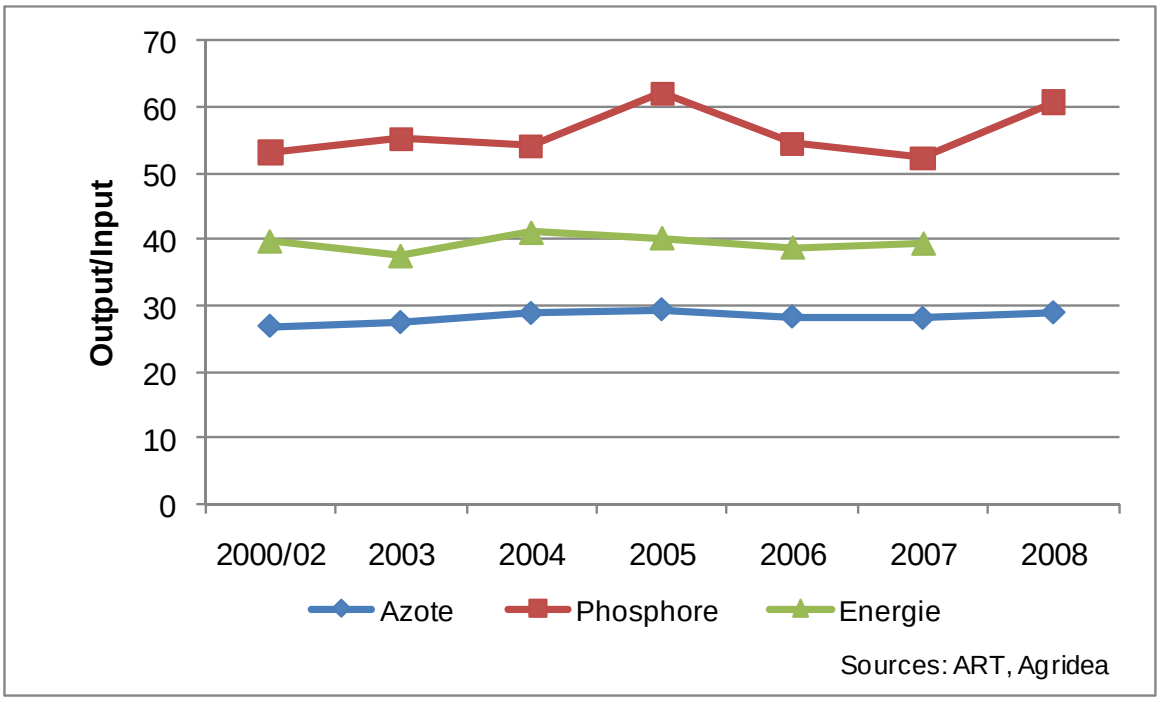
L'indicateur *efficience de l'azote* mesure le rapport entre l'input et l'output d'azote dans la production agricole. Le cycle de l'azote, complexe et dynamique, se distingue par une perte inévitable entre intrant et extrant. En raison des processus liés aux conditions naturelles, le rendement maximal de l'azote oscille entre 30 et 40 % dans la production agricole. L'efficience de l'azote s'est améliorée de 5,9 % entre 2000/02 et 2006/08 dans l'agriculture suisse, passant de 27 à 28 %. Entre 1990/92 et 2000/02, elle était passée de 22 à 27 %.

L'indicateur *efficience du phosphore* mesure le rapport entre l'input et l'output de phosphore dans la 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 nonante. L'efficience a augmenté d'autant fortement entre 1990/92 et 2000/02 ; elle est passée de 22 à 53 %. Entre 2000/02 et 2006/08 l'efficience a continué d'augmenter, jusqu'à atteindre 56 %.

Quant à l'indicateur *efficience énergétique*, il sert à calculer le rapport entre l'énergie consommée pour la production et l'énergie alimentaire produite. L'efficience énergétique dans l'agriculture était de près de 40 % entre 2000/02 et 2006/08; depuis 1990, ce chiffre est resté stable. Cela s'explique par le fait que l'utilisation d'agents énergétiques (carburants, huile de chauffage, électricité) et de moyens de production (produits phytosanitaires, engrais, produits fourragers, semences, bâtiments, machines) est restée la même par rapport à la production d'énergie alimentaire.

Figure 3

Evolution de l'efficience de l'azote, du phosphore et de l'efficience énergétique



1.2.2.1.3 Aspects sociaux

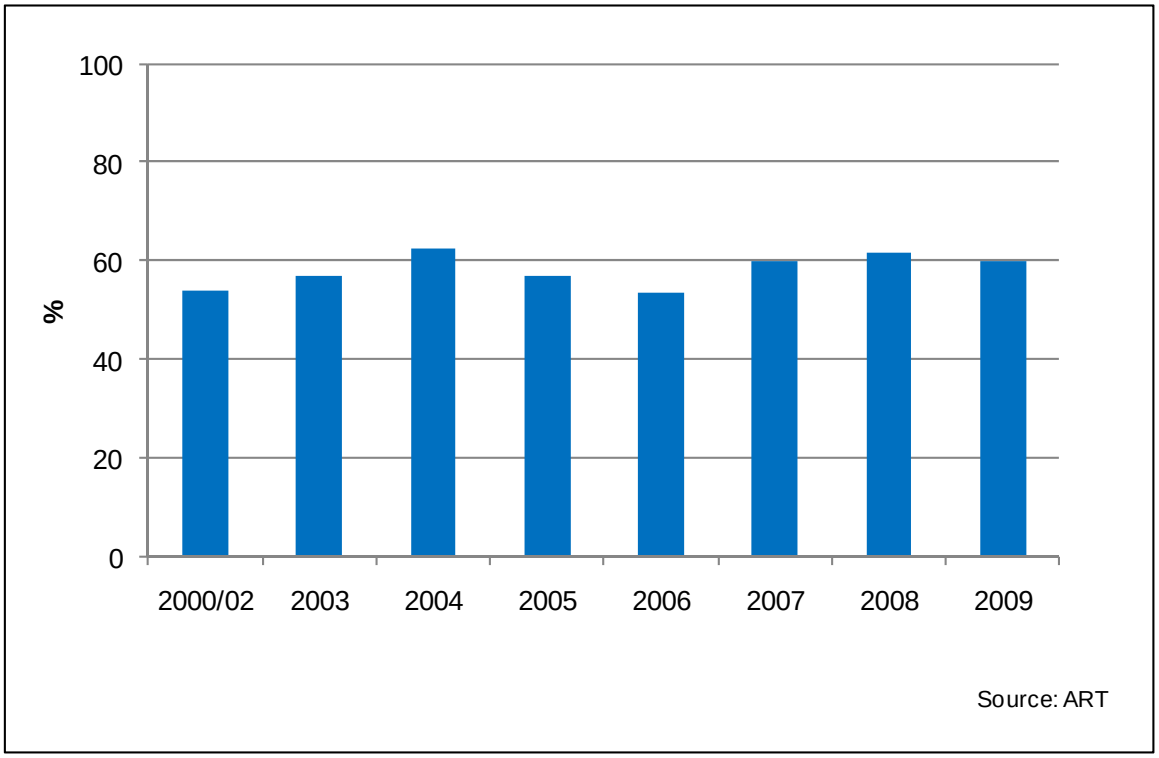
L'indicateur *formation* montre la progression du rapport entre le nombre des certificats de fin d'apprentissage obtenus et le nombre d'exploitations agricoles, extrapolé par génération (30 ans). Du point de vue de la durabilité, l'évolution est positive, lorsque le rapport tend vers 1. Entre 2000/02 et 2007/09, il est passé de 0,36 à 0,47, en raison du fait que le nombre de certificat de capacité a légèrement augmenté ces dernières années, d'une part, et, d'autre part, que le nombre des exploitations agricoles diminue chaque année suite aux cessations d'activité agricole. Il convient d'ajouter que depuis 2007, seuls les exploitants qui ont suivi au minimum une formation professionnelle initiale d'agriculteur sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle en tant qu'exploitant ou en tant que paysanne ou encore une formation équivalente dans une profession agricole spécialisée ont droit aux paiements directs.

L'indice de la *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'estimation du degré de satisfaction dans 12 sphères données de la vie est combinée avec le degré d'importance qui leur est accordé. Les enquêtes ont eu lieu en 2005 et en 2009. L'indicateur a reculé durant cette période, passant de 14,6 à 13,8 points, notamment parce que le critère « conditions cadre stables » a été moins bien noté. En 2009 comme en 2005, l'indice de la qualité de vie est plus bas pour la population agricole que pour les autres groupes de la population. L'écart a augmenté, passant de 11,5 à 20,2 % durant cette période La baisse de l'indice de la qualité de vie de la population agricole est imputable en premier lieu à une plus grande insatisfaction en ce qui concerne les critères « conditions cadre, revenu, temps disponible et loisirs ».

Quant à l'indicateur *comparaison des revenus avec ceux du reste de la population,* il compare le revenu du travail par unité annuelle de main-d'œuvre familiale dans l'agriculture avec le salaire de référence des employés. Depuis que la comparaison existe, on relève une différence entre les revenus agricoles et les revenus non agricoles. Le revenu du travail par unité annuelle de main-d'œuvre familiale a augmenté de plus de 20 % entre 2000/02 et 2007/09. Etant donné que durant la même période, les salaires des autres secteurs ont augmenté un peu moins fortement, la différence entre les revenus a diminué de 6,4 points de pourcentage. Elle a atteint 39 % en moyenne des années 2007/09.

Figure 4

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



1.2.2.1.4 Résumé

Le Tableau 2 indique comment les indicateurs se sont développés depuis le début du millénaire.

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 (indépendante de la politique agricole)
	Productivité du travail	↗	Augmentation	+	Positive
Domaine écologique	Surfaces de compensation écologique	↗	Augmentation	+	Positive
	Vente 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

1.2.2.2 Prestations d'intérêt public

Aujourd'hui le bilan des effets des trois premières étapes de la réforme agricole peut être établi. D'une manière générale, il convient de constater que la politique agricole menée sur la base de la nouvelle LAgr 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 atteints. Ces résultats ont été documentés dans une brochure[43].

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

43 OFAG (2009) :« L'agriculture suisse en mouvement » – La nouvelle loi sur l'agriculture – Un bilan dix ans après, Berne.

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).

Tableau 3

Objectifs selon le Rapport sur le développement du système des paiements directs

Prestation	Objectif
Sécurité de l'approvisionnement	• 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	• Maintenir la biodiversité et l'encourager • Utiliser de manière durable les ressources naturelles (sol, air, eau)
Paysage cultivé	• Maintenir un paysage cultivé ouvert • Maintenir et encourager la diversité des paysages
Occupation décentralisée du territoire	• Définir les objectifs à l'échelon cantonal
Bien-être des animaux	• Participation élevée aux systèmes de garde particulièrement respectueux des animaux

La motion[44] du 16 octobre 2009 de la CER-E, 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 critères sont ci-après utilisés comme référence pour juger si les objectifs sont atteints dans les domaines correspondants ou s'il existe des lacunes. Pour obtenir une image actuelle, on s'est attaché plus spécialement à mettre en lumière les évolutions observées depuis le passage au nouveau millénaire. Parallèlement, le degré actuel de réalisation des objectifs dans le domaine des ressources naturelles vitales est aussi comparé aux objectifs intermédiaires agroécologiques fixés dans le cadre de la PA 2011.

1.2.2.2.1 Sécurité de l'approvisionnement

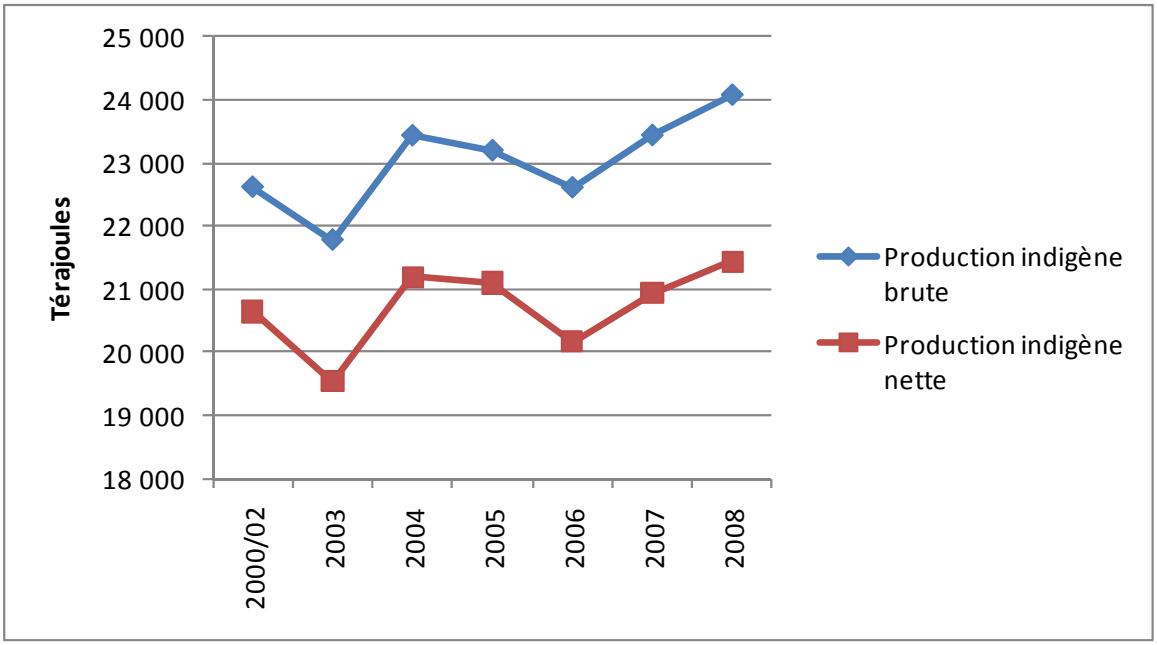
Depuis le passage au nouveau millénaire, la p*roduction* agricole a augmenté. En moyenne des années 2006/2008, près de 3,4 % de plus de calories alimentaires (production brute de calories) qu'au début des années 2000/02 ont été produites en Suisse. Durant la même période, les importations d'aliments pour animaux ont augmenté principalement en raison du recul de la production indigène de céréales fourragères et de fourrages grossiers (cf. aussi ch. 1.2.2.6). C'est pourquoi, la production alimentaire nette, qui n'inclut pas la production de denrées alimentaires fondée sur les produits fourragers importés, accuse une hausse peu importante de

44 09.3973 Mo Commission de l'économie et des redevances CE, Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept, 16 octobre 2009.

0,9 %. L'objectif qui était de maintenir la production de calories au niveau initial a donc été atteint.

Figure 5

Evolution de la production agricole 2000/02-2008



Source : UPS

La consommation de denrées alimentaires a augmenté de 5,5 % durant le même laps de temps, notamment en raison de la croissance démographique. Aussi, le taux brut d'auto-approvisionnement est passé de 62 à 61 %. Le taux net d'auto-approvisionnement se situe actuellement à quelque 54 %. Le taux d'auto-approvisionnement *en période de crise*[45] est actuellement d'au moins 90 %.

Entre 2000/02 et 2009, les *terres ouvertes* ont diminué, elles sont passées de 290 500 à 275 400 hectares (-5,2 %). 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 accéléré. Il s'explique notamment par l'important recul de la production de céréales fourragères (-19 %). C'est pourquoi l'élevage bovin et le secteur de la transformation ont toujours plus recours à l'importation d'aliments concentrés pour animaux. 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 13 % depuis 2000/02. Celle affectée à la culture de pommes de terre a reculé de 19 %. Cela s'explique par le fait que la part de pommes de terre utilisées pour

45 Le taux d'auto-approvisionnement en période de crise prend en compte le fait que la consommation moyenne de denrées alimentaires, qui représente actuellement environ 3300 kilocalories par personne et par jour, est nettement supérieure au besoin alimentaire nécessaire de 2500 kilocalories et que la superficie affectée à la culture de céréales fourragères peut également être utilisée pour l'alimentation humaine.

l'affouragement a diminué au moment de la suppression des contributions pour la mise en valeur. Les quantités produites couvrent, comme jusqu'ici, environ 90 % du besoin de l'alimentation humaine. La situation est jugée la plus critique pour ce qui est des plantes protéagineuses. Après une nette extension des surfaces dans les premières années du nouveau millénaire, la culture a reculé ces dernières années.

Du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, par contre, 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. Le recul s'est légèrement ralenti. Dans les communes où le dépouillement a déjà eu lieu, 18 000 hectares de surfaces agricoles ont disparu entre 1992/97 et 2004/09 (-2,3 %). Ce bétonnage détruit le sol de manière pratiquement irréversible.

1.2.2.2.2 Ressources naturelles vitales

Depuis le début des années nonante, de nettes améliorations ont été réalisées 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 biodiversité[46]. Dans la région de montagne et en particulier dans celle d'estivage cependant, on enregistre encore, partant d'un niveau élevé à moyen, un recul de la diversité des espèces et des habitats. Dans la région de plaine, de légères améliorations sont notées partant d'un niveau bas[47]. 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.

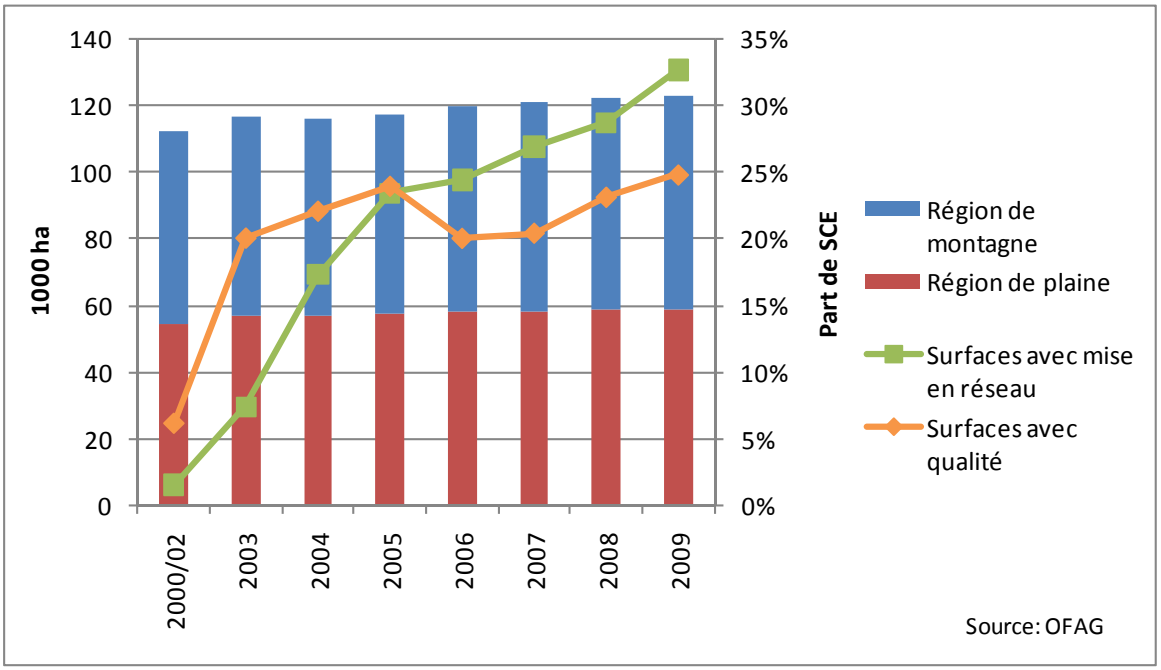
Depuis le passage au nouveau millénaire, les surfaces de compensation écologique ont augmenté de 10 00 hectares. L'augmentation a été plus importante dans la région de montagne. Alors que les régions situées en altitude disposent d'une part de surfaces de compensation écologique nettement plus élevée que la part minimale requise de 7 % requise dans le cadre des PER, l'objectif de 65 000 hectares de surfaces de compensation écologique n'a pas été atteint en plaine. Les surfaces de compensation écologique en plaine ont stagné ces dernières années autour des 59 000 hectares. Dans le même temps, les surfaces de compensation écologiques ont été mieux mises en réseau et leur qualité écologique a augmenté depuis l'introduction de l'ordonnance sur la qualité écologique. Aujourd'hui 33 % des surfaces de compensation écologique sont mises en réseau et 25 % des surfaces présentent une qualité biologique, mais le pourcentage est plus élevé en montagne qu'en plaine. Le principal problème dans la région de montage et dans la région d'estivage est que

46 Flury C. (2005): Rapport Agroécologie et bien-être des animaux 1994-2005. Berne.
47 Lachat et al. (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Hauptverlag, Bern.

l'utilisation des parcelles à proximité de la ferme a tendance à être intensifiée et qu'en contrepartie, les parcelles mal desservies 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 ont diminué au cours des années nonante. Si l'on ne considère que le temps écoulé depuis le début du millénaire, aucune tendance ne se dégage[48].

Figure 6

Evolution des surfaces de compensation écologique (SCE), de la mise en réseau et de la qualité



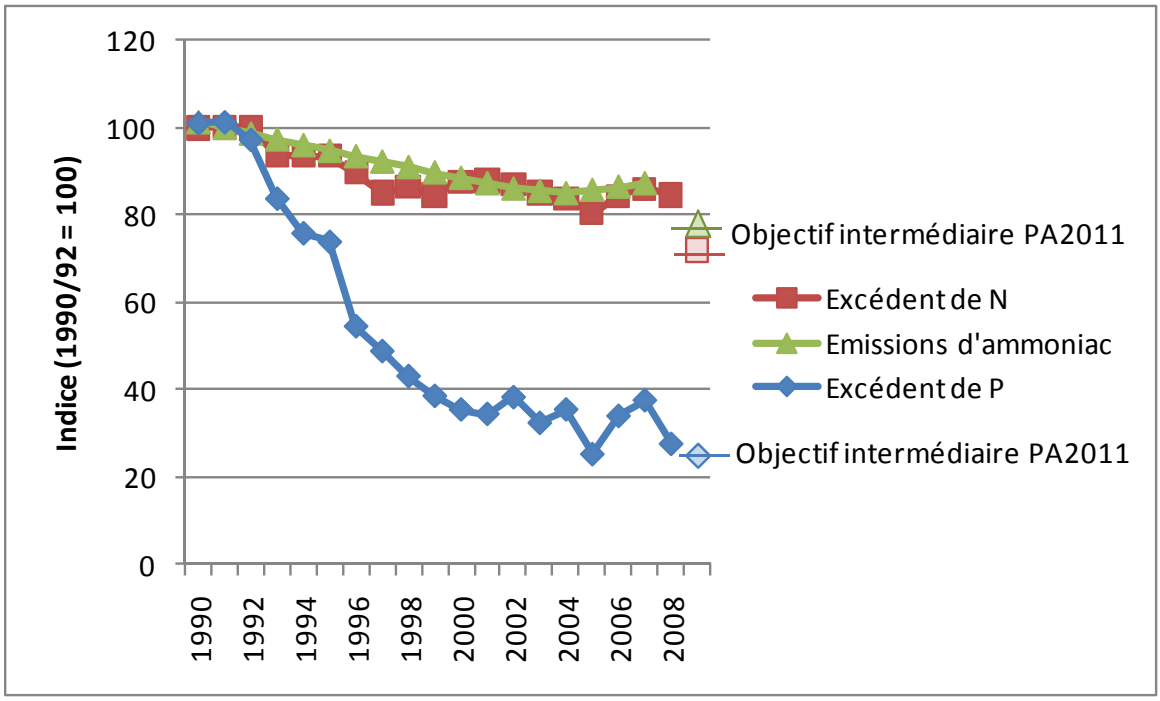
La production agricole est aujourd'hui plus respectueuse de l'environnement qu'au début des années nonante. Les apports de substances dans l'environnement et la pollution des eaux et de l'air ont diminué. L'introduction des PER en tant que condition du droit à l'octroi de paiements directs a joué un rôle important à cet égard. Par rapport aux années nonante, les progrès ont ralenti depuis le début des années 2000. Au cours des années 2000/02 à 2006/08, les excédents d'azote ont baissé de 3 200 tonnes (-3 %) et les excédents de phosphore d'environ 600 tonnes (-8 %). Les pertes restent élevées, notamment pour l'azote, mais aussi pour 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 sont importantes. Après un net recul principalement dû au recul des effectifs bovins, elles ont légère-

48 Birrer S., Jenny M. et Zbinden N. (2010): Bestandsentwicklung der einheimischen Brutvögel im Landwirtschaftsgebiet 1990–2009, Agrarforschung 2 (2), 66-71.

ment repris depuis 2004 et sont presque deux fois plus élevées qu'elles ne devraient l'être pour exclure les effets dommageables sur les écosystèmes sensibles comme les forêts et les marais. La figure 7 montre l'évolution des excédents d'azote et de phosphore et des émissions d'ammoniac et les met en relation avec les objectifs intermédiaires agroécologiques fixés dans le cadre de la PA 2011. L'objectif en matière d'excédent d'azote n'est réalisable qu'à long terme. Bien que les émissions d'ammoniac aient de nouveau légèrement augmenté entre 2004 et 2007, il faut s'attendre à ce qu'elles diminuent suite à l'introduction, dans le cadre de la PA 2011, du programme d'utilisation durable des ressources en vertu des art. 77a et 77b LAgr.

Figure 7

Evolution des excédents d'azote et de phosphore et des émissions d'ammoniac 1990-2008



Sources : ART, OFEV

Les bases d'évaluation de la *qualité du sol* sont insuffisantes car on manque de séries chronologiques 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 du sol. Des études de cas montrent en outre que la qualité des sols agricoles peut également être détériorée par l'érosion et par le compactage du sous-sol, en particulier dans les zones de grandes cultures. La production agricole a également des effets sur le *climat.* En plus du CO_2 la production de denrées alimentaires dégage également du méthane et du gaz hilarant. Les objectifs actuels visent à réduire généralement les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture sans imposer toutefois une obligation quantitative de réduction. Selon l'inventaire national des gaz à effet de serre, les émissions provenant de l'agriculture ont diminué de 10 % entre 1990 et 2004. Elles ont de nouveau augmenté (+3,7 %) entre 2004 et 2008.

Les objectifs intermédiaires agroécologiques fixés dans le cadre de la PA 2011 n'ont jusqu'ici pas été atteints. Le tableau 4 en donne un aperçu:

Tableau 4

Objectifs agroécologiques de la Politique agricole 2011

Objectif	Unité / Indicateur	Base	Situation souhaitée	Situation effective
Bilan d'azote		1994:	2015:	2006/08:
Réduction des excédents d'azote	t d'excédent N[1]	124 600	95 900 (–23 %)	113 300 (–9,0 %)
Emissions d'ammoniac		1990:	2009:	2007:
Réduction des émissions d'ammoniac	t N dans les émissions de NH_3	56 800	43 700 (–23 %)	49 000 (–14 %)
Bilan de phosphore		1990/92:	2009:	2006/08:
Réduction des excédents de phosphore	t d'excédent P[1]	19 900	5 000 (–75 %)	6 600 (–57 %)
Biodiversité		1993:	2009:	2009:
Surfaces de compensation écologique dans la région de plaine	ha SCE	5 700	65 000	58 800

[1] selon la méthode OSPAR

Sources : ART, OFEV, HESA et OFAG

1.2.2.2.3 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 hautes montagnes, et en particulier dans la région d'estivage, on constate néanmoins une importante avancée de la forêt. Ainsi, entre 1979/85 et 1992/97, le recul des surfaces affectées à l'économie alpestre a été de 18 000 hectares (-3,2 %). Dans les 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 moins de 40 % des surfaces utilisées à des fins d'économie alpestre, si bien qu'on ne peut pas en tirer des conclusions. On ne dispose pas encore des données relatives aux cantons des Grisons, du Valais et du Tessin où plus de deux tiers de l'avancée de la forêt a eu lieu durant la période 1979/85 à 1992/97 sur les surfaces affectées à l'économie alpestre. Selon les résultats du troisième recensement effectué par l'Inventaire forestier natio-

nal 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 nuit également à la biodiversité, car de nombreuses surfaces regagnées par la forêt présentaient à l'origine une importante diversité des espèces du fait de leur exploitation extensive.

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.

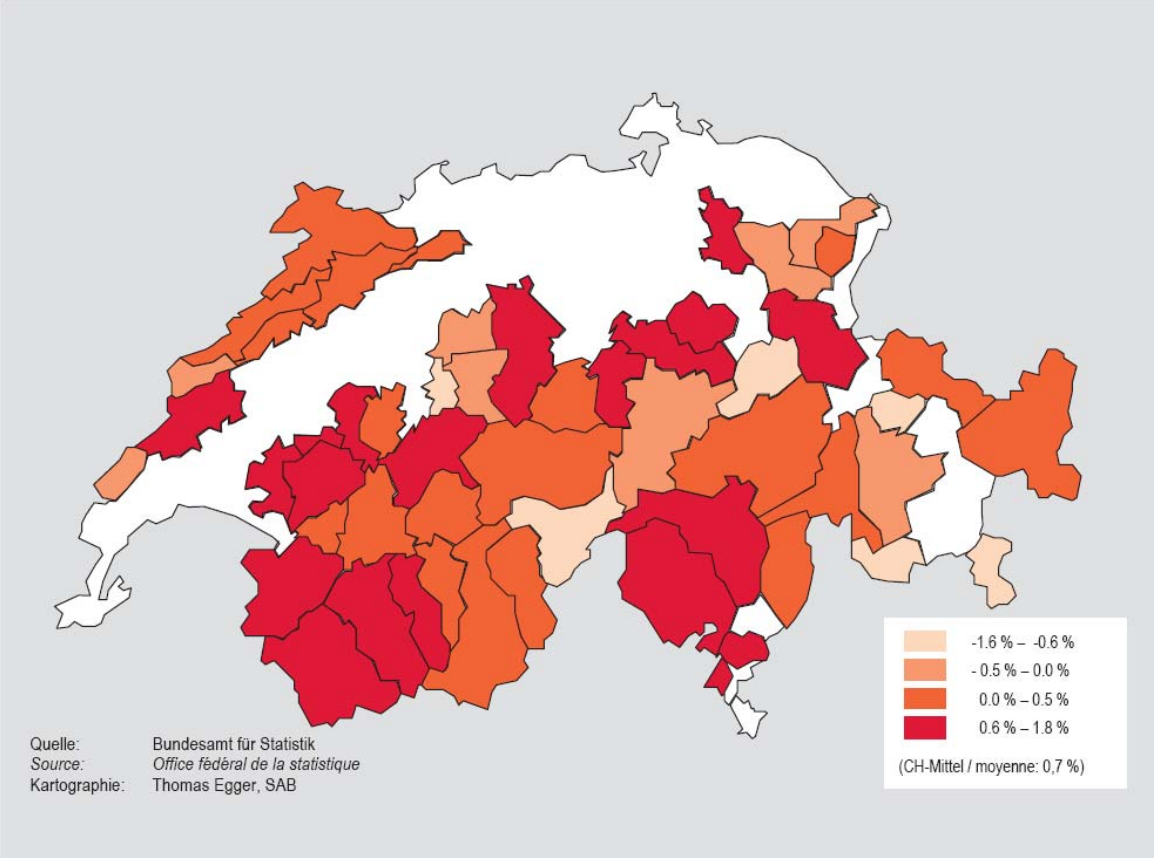
1.2.2.2.4 Occupation décentralisée du territoire

En raison de la structure de production décentralisée et de son étroite imbrication avec les secteurs en amont et en aval, l'agriculture contribue de façon non négligeable à l'occupation décentralisée du territoire. Selon une étude de l'EPFZ[49], dans près de 12 % des communes suisses, l'agriculture contribue de manière déterminante à l'occupation du territoire. Compte tenu de l'évolution structurelle et de la diminution du nombre des personnes actives dans l'agriculture qui en découle, la contribution de l'agriculture a tendance 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. L'évolution dans les différentes régions LIM montre que dans les années 2005-2008, la population a reculé d'un demi pour-cent ou plus par année que dans un petit nombre de régions. Les régions les plus touchées par l'exode rural sont le Kandertal, l'arrière-pays glaronnais, la vallée de Conches et le Val-de-Travers (figure 8). 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 et dans les régions périphériques, 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.

49 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.

Figure 8

Evolution annuelle moyenne de la croissance démographique dans les régions LIM 2005–2008



1.2.2.2.5 Bien-être animal

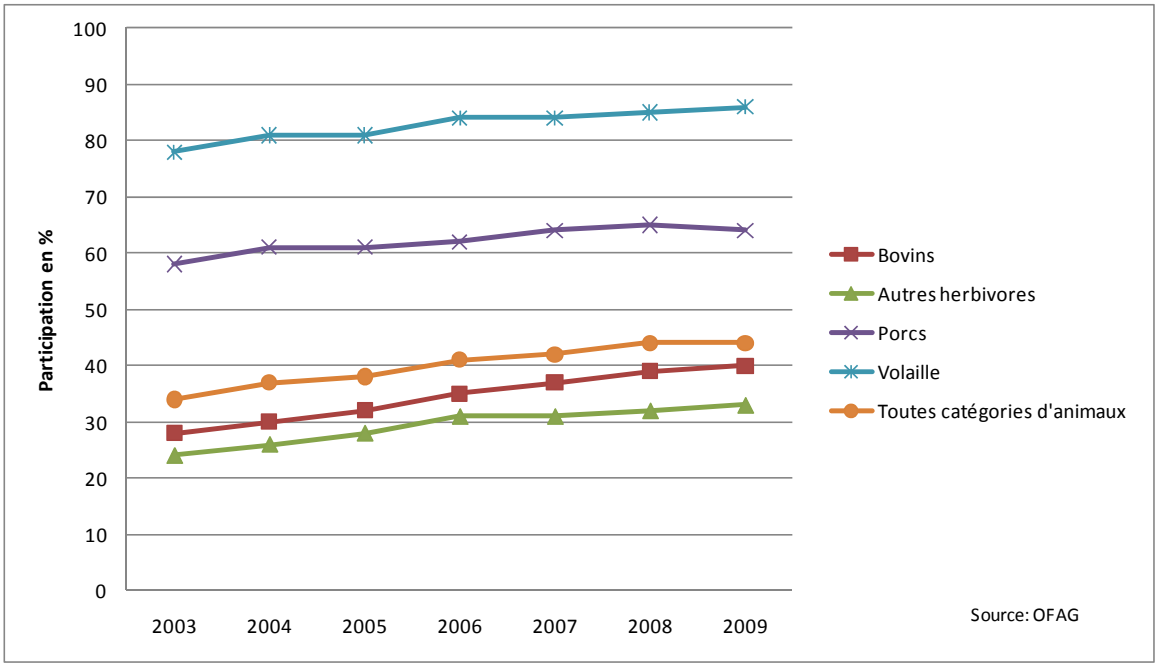
La loi sur la protection des animaux définit des exigences minimales en matière de détention d'animaux qui sont contraignantes pour toute personne élevant ou détenant des animaux. Le bien-être des animaux est encouragé, à titre additionnel, au moyen des programmes d'incitation facultatifs que sont les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et les sorties régulières en plein air (SRPA), qui vont 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 grande partie compensée par des contributions spécifiques à la catégorie animale, allouées chaque année. Le taux de participation varie fortement selon la catégorie animale.

La participation pour la première fois au programme SST nécessite en règle générale la transformation de l'étable ou une nouvelle construction. Des paiements directs spécifiques doivent inciter les agriculteurs à construire une étable conforme aux normes SST dans le cadre d'une adaptation du bâti. Des aides à l'investissement plus élevées pour les étables constituent une autre forme de mesure d'encouragement du bien-être des animaux. Environ 90 % des nouvelles étables

pour bovins qui ont été soutenues au moyen d'aides à l'investissement correspondent aux exigences SST. Il en résulte une amélioration constante de la participation aux programmes SST. La situation observée ces dernières années montre que les taux de participation évoluent au même rythme que les taux de rénovation des étables.

Figure 9

Evolution de la participation d'un choix de catégories animales aux programmes SST dans les années 2003-2009



En ce qui concerne le programme SRPA, il subsiste un potentiel considérable d'augmentation des taux de participation, notamment dans le cas du jeune bétail bovin, âgé de 120 jours ou moins. Les taux de croissance ont été en l'occurrence inférieurs à 1 % entre 2002 et 2006/08. Même si ces faibles taux sont dus en premier lieu à des raisons non pécuniaires, on pourrait obtenir une participation plus élevée grâce à une augmentation des incitations financières.

Il n'en va pas de même pour les catégories d'animaux truies d'élevage allaitantes et des porcelets sevrés, lapins ainsi que poules d'élevage, caractérisées de même par de faibles taux de participation. Ceci s'explique essentiellement par les coûts de construction, les coûts sanitaires et l'organisation du travail. Des enquêtes montrent que même dans ce cas une hausse massive des contributions ne conduirait pas à une participation significativement plus élevée.

1.2.2.2.6 Résumé

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

Tableau 5

Progression de la réalisation des objectifs depuis 2000 et lacunes subsistantes

Domaine et aspect	Tendance	Lacunes
Sécurité de l'approvisionnement		
Production brute	↗	non
Production nette	→	non
Diversité des grandes cultures	→	non
Superficies cultivables	↘	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

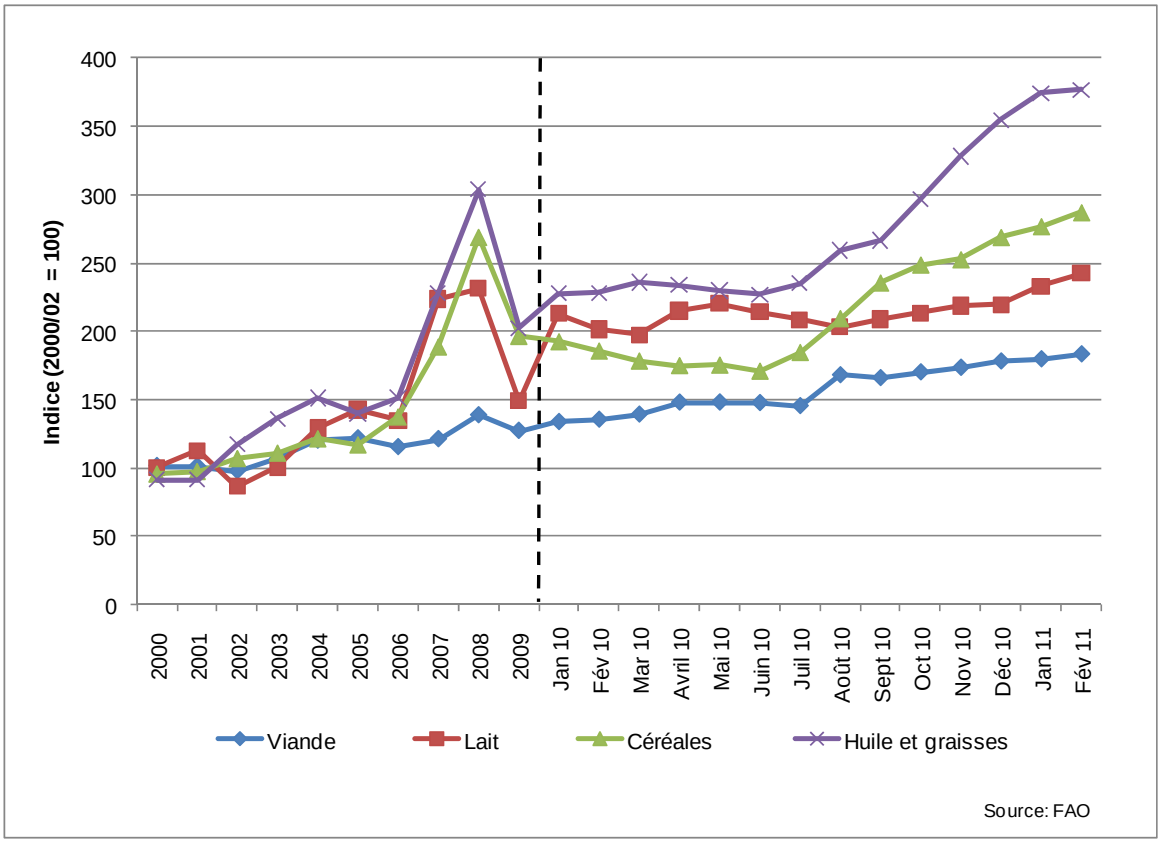
1.2.2.3 Marchés agricoles internationaux

1.2.2.3.1 Evolution des prix sur les marchés internationaux

Les marchés agricoles ont récemment connu une période de fortes fluctuations des prix des produits agricoles. Ainsi, après une hausse fulgurante entre 2007 et 2008, ils se sont effondrés en 2008 dans la foulée de la crise économique, occasionnant des variations prononcées de prix qui se sont répercutées sur l'ensemble de la filière, du producteur au consommateur.

Figure 10

Évolution des prix sur le marché mondial, selon différents groupes de produits



Après la chute temporaire de 2009, le prix du lait sur le marché mondial a repris son ascension au cours des premiers mois de 2010 et s'est maintenu depuis au même niveau. Concernant les céréales, les prix 2010 sont restés longtemps à un niveau bas. Certes, la canicule de l'été 2010 qui a sévi en Russie, en Ukraine et au Kazakhstan, pays importants pour la production de blé, a entraîné un recul de la production et une révision à la baisse de l'estimation des récoltes mondiales. Les prix du blé ont en conséquence fortement augmenté sur les marchés à terme européens et américains. Les cotations des huiles se sont également remises à grimper. Le sucre a aussi connu de fortes fluctuations de prix durant les dernières années. Dans l'ensemble, on observe que les prix à la production se situent à un niveau nettement plus haut qu'au début du millénaire (+75-275 %).

Une combinaison de facteurs est à l'origine de ces développements. Ceux-ci concernent principalement des paramètres économiques (évolution de la demande, niveaux des stocks, politiques monétaires nationales/internationales, coût de l'énergie, etc.) et le contexte de production (variations des rendements liées entre autres aux conditions climatiques, faibles investissements dans les capacités de production, etc.). Cependant, de nouveaux phénomènes, incluant la spéculation sur les marchés agricoles et le lien de dépendance entre les prix de l'énergie et ceux des produits agrico-

les, ont également été associés à cette conjoncture, bien que leur implication véritable reste difficile à évaluer[50].

1.2.2.3.2 Volatilité

Les importantes variations de prix de ces dernières années pourraient être considérées comme un indice montrant que les fluctuations à court terme observées sur les marchés agricoles mondiaux ont tendance à augmenter.

Contrairement à l'évolution des prix, qui reflète le développement à long terme des conditions de marché, la volatilité est le résultat de chocs imprévisibles à court terme entre l'offre et la demande, qui peuvent varier fortement à la hausse ou à la baisse[51]. Plus ces fluctuations sont soudaines et sévères, plus elle augmente. Il en découle un climat d'incertitude sur les marchés qui peut entraîner une réduction des investissements productifs ainsi qu'une utilisation inadéquate des ressources dans les entreprises et donc une perte de compétitivité à tous les stades de la chaîne de valeur ajoutée. C'est pourquoi le niveau de volatilité fait aujourd'hui l'objet d'une attention soutenue.

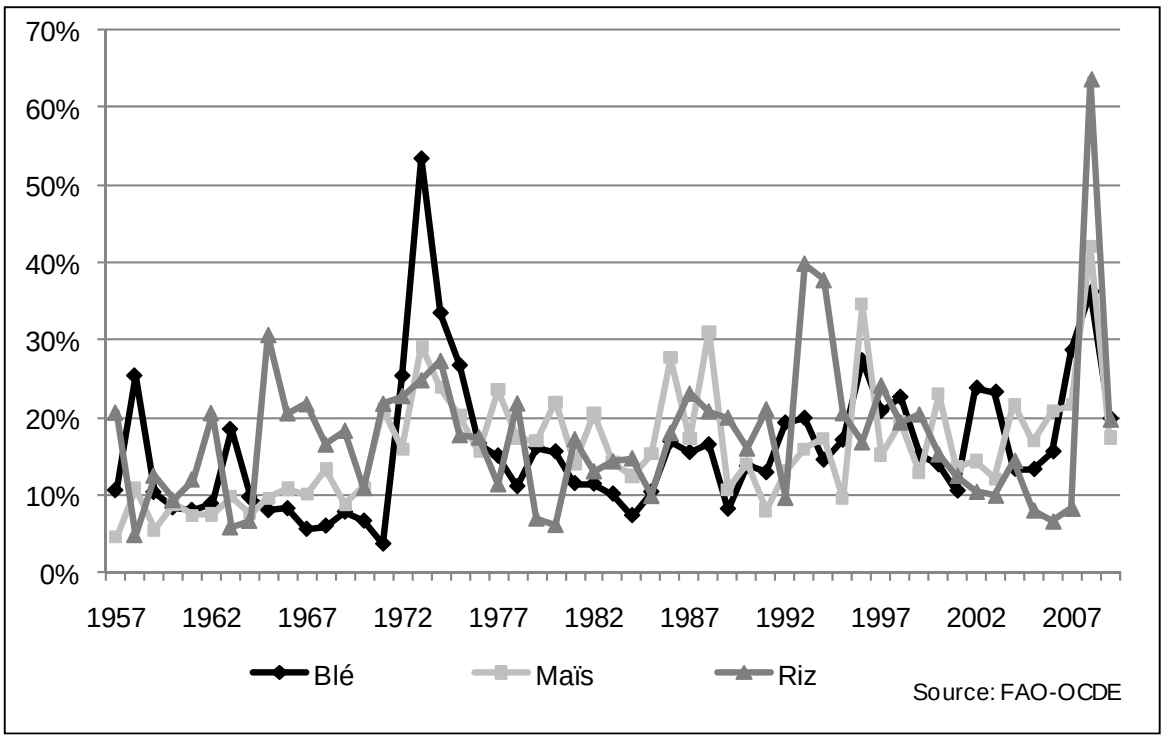
À l'échelle internationale, les analyses effectuées à ce jour confirment que la période 2008/09 a été caractérisée par une forte volatilité, comparable à celle observée en 1971-73.

50 World Bank (2010). «Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective», Policy Research Working Paper #5371. Pour une analyse détaillée des raisons de la hausse des prix 2007/08, cf. aussi Conseil fédéral (2009), « Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources », rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat Stadler du 29 mai 2008 (08.3270).

51 La volatilité des prix est généralement mesurée, pour une série de prix quotidiens ou mensuels, au moyen d'un coefficient de variation (l'écart-type) qui exprime le degré de variation annualisé du prix par rapport à sa valeur moyenne.

Figure 11

Volatilité[52] annualisée historique à l'exemple des céréales.



1.2.2.4 Compétitivité

Ci-après, seront traitées l'évolution des structures agricoles, la performance des exploitations, ainsi que les modifications des prix à la production et à la consommation dans le pays et à l'étranger.

1.2.2.4.1 Structures

Durant les neuf premières années du nouveau millénaire, le nombre des exploitations agricoles a baissé d'environ 10 000 unités, passant de 70 537 à 60 034, ce qui correspond à un recul de 1,8 % par an. Par rapport à la décennie 1990 à 2000, le recul en chiffres absolus du nombre des exploitations a diminué d'environ la moitié et le taux de recul annuel, de 0,9 %. Raison principale : dans les années nonante, la disparition de petites exploitations d'une surface inférieure ou égale à 3 ha a représenté environ 50 % de la réduction du nombre des exploitations. Le potentiel de diminution concernant ces exploitations est maintenant largement épuisé, ce qui se traduit par un taux de recul nettement plus bas entre 2000 et 2009. Durant la période allant de 2000 à 2009, le nombre des personnes occupées dans l'agriculture a dimi-

52 Volatilité = écart type [ln(Pxt/Pxt-1)]*√252 (où 252 est utilisé pour obtenir une valeur annualisée à partir d'une série de prix quotidiens).

nué de quelque 37 000 personnes, passant de 203 793 à 166 722, ce qui équivaut à un taux de recul annuel de 2,2 %.

Ces dix dernières années, le taux de diminution annuel des personnes occupées dans l'agriculture a donc été supérieur à celui des exploitations. Dans les années nonante, la situation était inverse. La diminution annuelle du nombre d'exploitations de 2,7 % était supérieure à celle des personnes occupées qui à cette époque aussi déjà était de 2,2 %.

Tableau 6

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

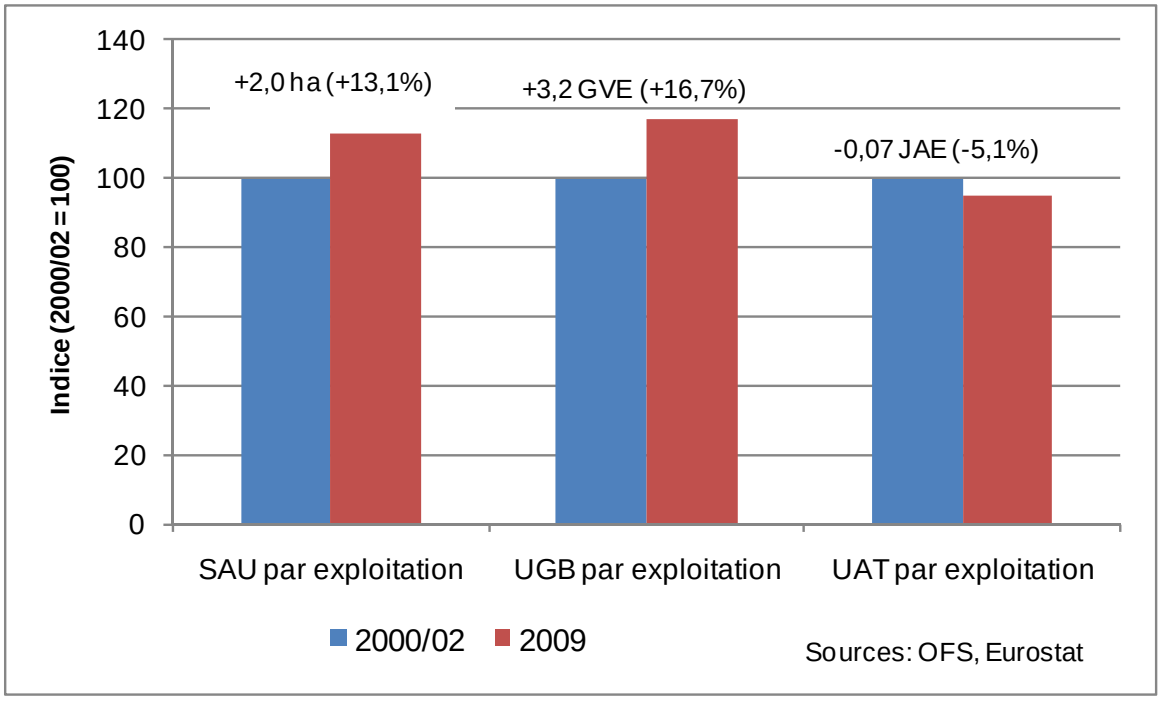
Caractéristiques	*Nombre d'exploitations / de personnes occupées*			*Variation annuelle en %*	
	2000	**2008**	**2009**	**2000–2009**	**2008–2009**
Exploitations	70 537	60 894	60 034	-1,8	-1,4
Région de plaine	31 612	27 009	26 708	-1,9	-1,1
Région des collines	18 957	16 709	16 468	-1,6	-1,4
Région de montagne	19 968	17 176	16 858	-1,9	-1,9
A titre principal	49 239	43 993	42 214	-1,7	-4,0
A titre accessoire	21 298	16 901	17 820	-2,0	5,4
Personnes occupées	203 793	168 530	166 722	-2,2	-1,1
Plein temps	95 995	75 550	73 445	-2,9	-2,8
Temps partiel	107 798	92 980	93 277	-1,6	0,3

Source : OFS

Ces dernières années, l'évolution structurelle a entraîné un agrandissement des exploitations d'en moyenne 2 ha (ou 3,2 UGB), entre 2000/02 et 2009. En dépit de l'agrandissement des exploitations, le nombre d'unités de main-d'œuvre, exprimées en unités de travail annuel, a diminué de 0,07 unité, soit de 5,1 %. Cette évolution se répercute sur l'indicateur de la productivité du travail servant à l'appréciation de la durabilité, qui dans le même laps de temps a augmenté de 2,2 % par année (cf. ch. 1.2.2.1.1)

Figure 12

Evolution des structures

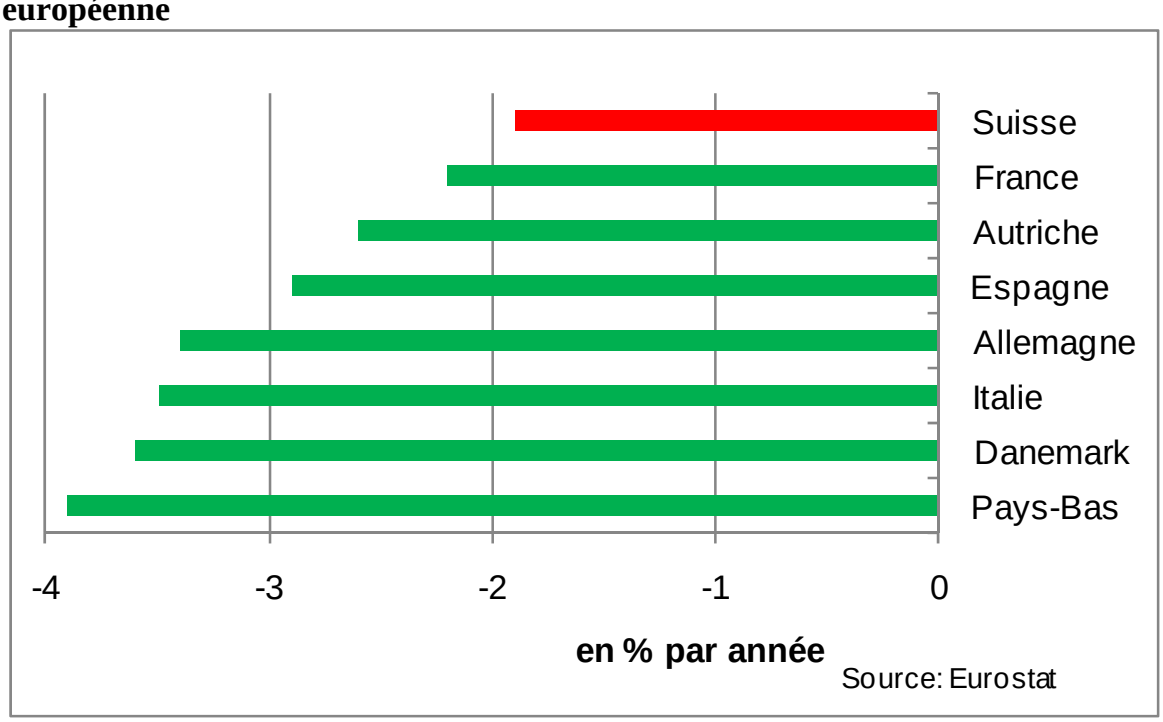


SAU Surface agricole utile
UGB Unité de gros bétail
UTA Unité de travail annuel

Le recul des exploitations agricoles est un processus que l'on n'observe pas seulement en Suisse, mais aussi dans le reste de l'Europe. Le taux de diminution des exploitations les plus élevés a été constaté durant la période allant de 2001 à 2007 aux Pays-Bas et au Danemark, le plus faible en Suisse.

Figure 13

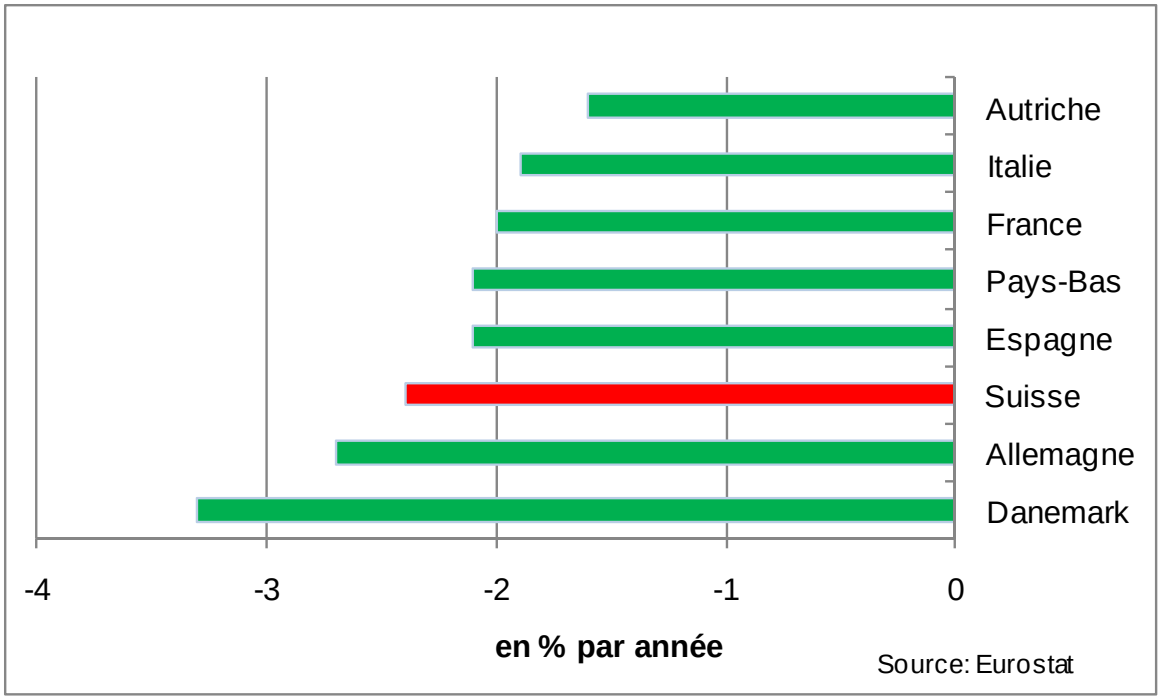
Diminution du nombre d'exploitations entre 2000 et 2007 en comparaison européenne



Si l'on considère l'évolution de l'emploi dans l'agriculture, on constate que la diminution la plus forte concerne le Danemark ; la Suisse se situe entre l'Espagne et l'Allemagne.

Figure 14

Diminution du nombre de personnes occupées dans l'agriculture entre 2000 et 2009 en comparaison européenne (unités annuelles de travail)



En résumé, le nombre des personnes employées en Suisse dans l'agriculture a davantage reculé que celui des exploitations. Une comparaison avec les autres pays européens montre que la Suisse présente la plus faible baisse du nombre d'exploitations. Notre pays fait, en revanche, partie des pays présentant le taux le plus élevé de diminution de l'emploi dans l'agriculture.

1.2.2.4.2 Performance des exploitations

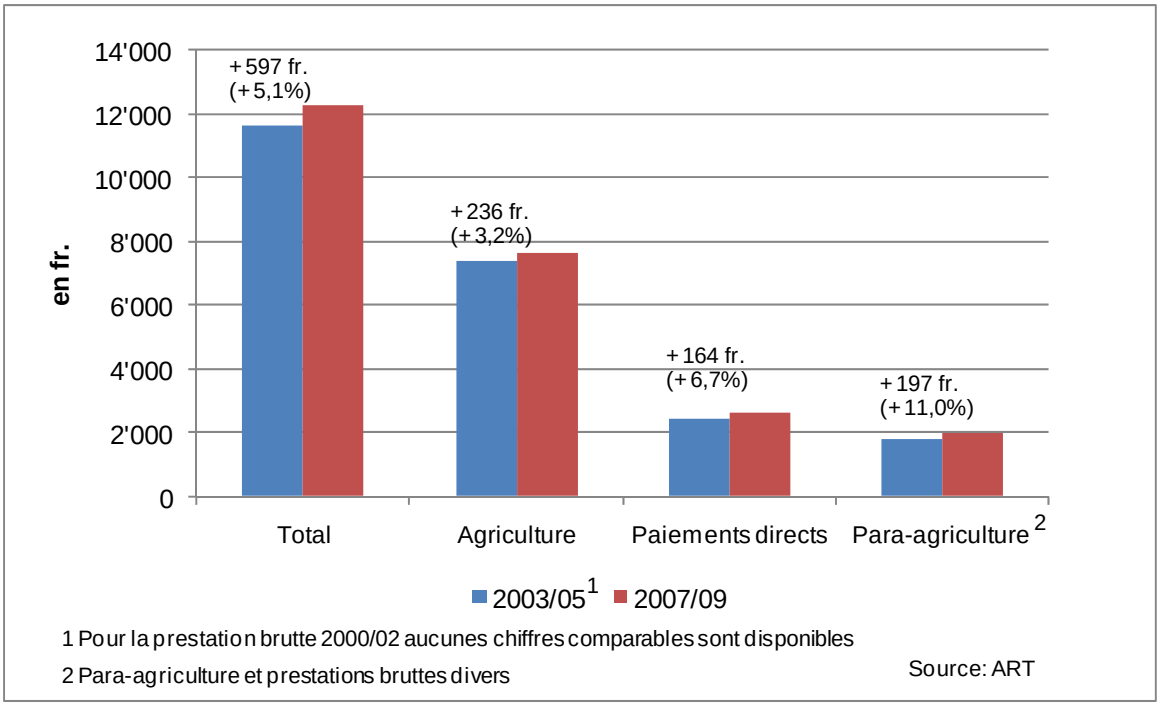
Dans un premier temps, la performance des exploitations est évaluée au moyen des données sur la prestation brute, les coûts et l'épuisement du potentiel de productivité dans l'agriculture suisse. Suit une appréciation sur la base d'une comparaison avec l'étranger.

Prestation brute, coûts, productivité

Dans l'ensemble, la prestation brute par ha SAU a augmenté de cinq % entre 2003/05 et 2007/09. L'augmentation la plus élevée en termes relatifs concerne la para-agriculture et les autres prestations brutes (+11 %), la plus élevée en termes absolus, l'agriculture (+236 fr.).

Figure 15

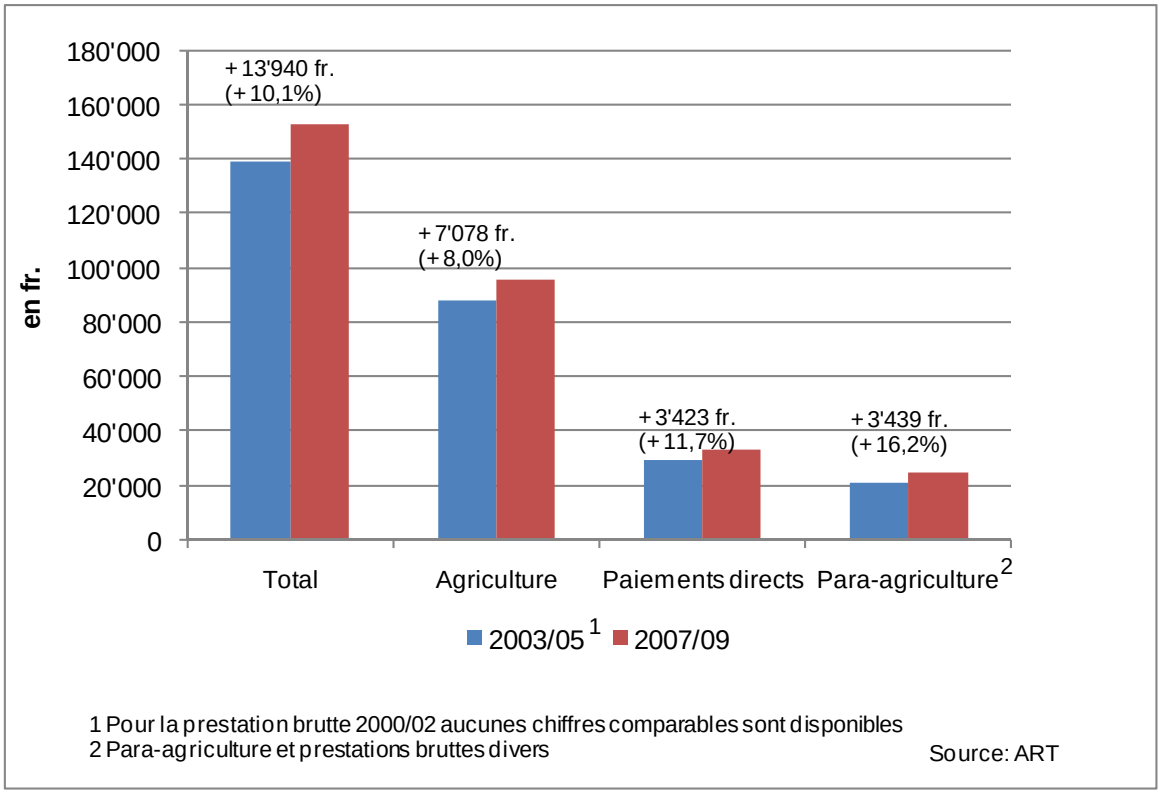
Évolution de la prestation brute par ha de surface agricole utile



En ce qui concerne l'évolution de la prestation brute par unité de travail annuel, on constate une augmentation de 10 % entre les années 2003/05 et 2007/09. Là aussi, l'augmentation la plus élevée en termes relatifs concerne la para-agriculture et les autres prestations brutes (+16,2 %), la plus élevée en termes absolus, l'agriculture (+7 078 fr.).

Figure 16

Evolution de la prestation brute par unité de travail annuel



1 Pour la prestation brutte 2000/02 aucunes chiffres comparables sont disponibles
2 Para-agriculture et prestations bruttes divers

Source: ART

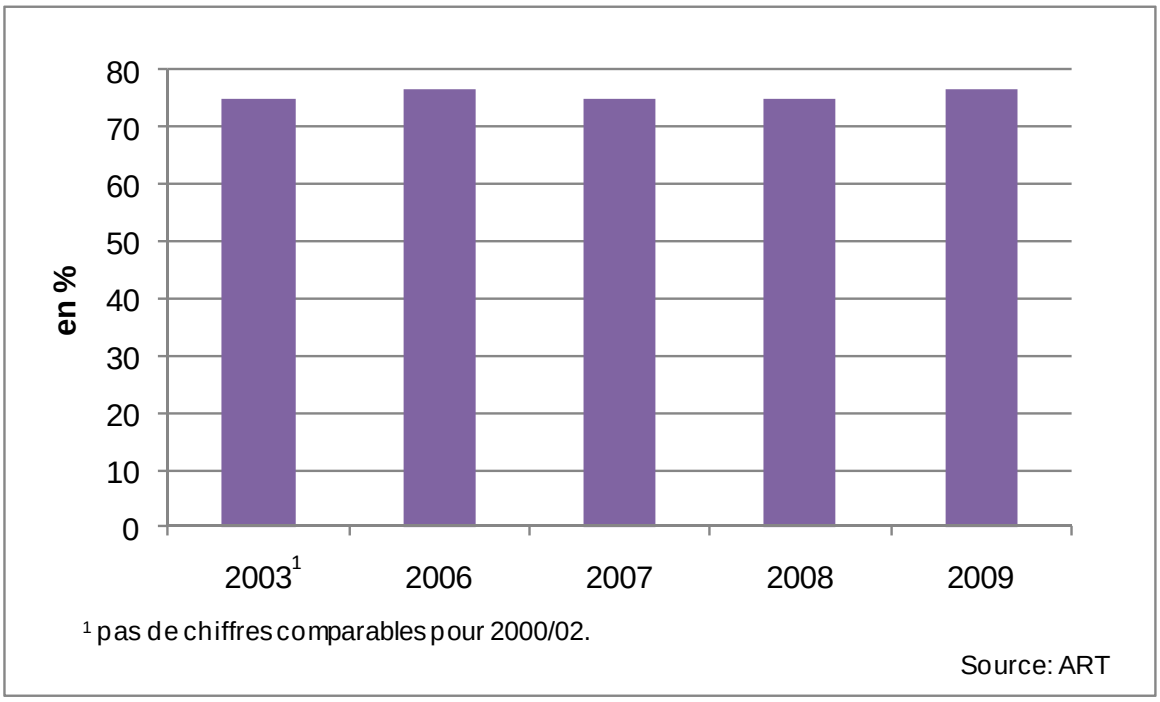
Les *coûts de production* de l'agriculture dépendent, d'une part, du prix des moyens et des facteurs de production et, d'autre part, des quantités utilisées. Par rapport à 2000/02, les *coûts réels* ont augmenté de 40 %, la hausse la plus importante concerne les coûts matériels liés à la production animale (+69 %) et les coûts structurels 1 (machines, équipements, bâtiments, +32 %). La forte augmentation des coûts matériels dans l'élevage s'explique par le fait que depuis 2003 les achats d'animaux sont mentionnés dans cette rubrique. Pour ce qui est des coûts structurels 1, il faut relever notamment la forte hausse du coût des bâtiments.

Une partie de la hausse s'explique par l'augmentation des prix (cf. tableau 9), l'autre, par l'effet quantitatif. Quant aux prix, ce sont surtout ceux des biens d'investissement et des salaires qui ont augmenté (charges connexes au salaire). Seule rubrique ayant accusé une baisse : les intérêts du capital.

Lors de l'analyse de l'évolution des coûts, il faut tenir compte du fait que les exploitations ont grandi en moyenne aussi bien au plan de la taille qu'au plan du chiffre d'affaires. Si l'on établit un rapport entre les coûts à la prestation brute on obtient la figure suivante. Selon ce graphique, les coûts par franc de chiffre d'affaire sont restés stables entre 2003 et 2009.

Figure 17

Rapport coûts réels/prestation brute



Potentiel d'augmentation de l'efficience

Une étude effectuée par ART quantifie le potentiel théorique d'augmentation de l'efficience pour les années 2006 à 2008 des exploitations agricoles suisses sur la base du dépouillement centralisé[53].

La problématique a été analysée à l'aide de la méthode appelée Data Envelopment Analysis (DEA). Elle mesure l'efficience relative des exploitations. Il est important que l'analyse porte sur un groupe d'exploitations qui soit homogène aux plans de la production et des conditions naturelles. Concrètement, les exploitations de la région de plaine produisant du lait destiné à la commercialisation ne sont comparées qu'avec des exploitations de la même région et les exploitations de la région des collines et de montagne produisant du lait destiné à la commercialisation ne sont comparées qu'avec celles de la même région. L'étude de l'efficience ou de l'inefficience se fonde sur le DEA. Le rapport input-output de chaque exploitation a été comparé avec le meilleur rapport input-output du groupe correspondant. L'efficience d'une exploitation est mesurée en fonction de son écart par rapport aux exploitations les plus efficientes (exploitations de référence).

L'efficience a été subdivisée en deux paramètres, l'efficience purement technique et l'efficience d'échelle. En ce qui concerne l'efficience technique, on évalue l'économie de coût possible si les inputs étaient mieux utilisés compte tenu des outputs donnés. Ce potentiel risque d'être épuisé à court ou à moyen terme. Dans le cas de l'efficience d'échelle, on calcule combien de coûts supplémentaires pour-

53 Todesco, P., Jan, P. et Lips, M. (2011), Potentiel d'augmentation de l'efficience dans les exploitations agricoles suisses, Agroscope Reckenholz-Tänikon.

raient être économisés suite à l'agrandissement de l'exploitation (c'est-à-dire les tailles d'exploitation présentant la plus grande productivité). Cette réduction ne pourrait cependant déployer tous ses effets qu'à long terme. Additionnées les deux valeurs constituent l'efficience technique.

L'étude calcule le potentiel d'augmentation de l'efficience pour différents scénarios. Ci-après sont présentés les résultats dans l'hypothèse où toutes les exploitations seraient aussi efficientes que les 25 % ou que les50 % meilleures.

Tableau 7

Potentiel moyen d'amélioration de l'efficience selon la région et les types d'exploitations agricoles en pour-cent (années 2006/08)

	Efficience purement technique (à court /à moyen terme)		Efficience technique (à long terme)	
	25 % meilleures	50 % meilleures	25 % meilleures	50 % meilleures
Région / Type d'exploitation	en %	en %	en %	en %
Région de plaine				
Grandes cultures	11	7	14	9
Lait commercialisé	10	5	12	6
Vaches mères	5	4	11	8
Porcs	2	2	5	4
Combiné ait commercialisé / grandes cultures	13	7	15	8
Combiné avec vaches mères	6	5	14	9
Combiné avec perfectionnement	9	5	11	6
Combiné Autres/lait commercialisé	8	5	11	6
Combiné Autres/ bétail bovin	4	3	11	8
Région des collines				
Lait commercialisé	10	5	13	7
Vaches mères	7	6	12	9
Combiné lait commercialisé / grandes cultures	4	3	6	5
Combiné avec perfectionnement	8	5	10	6
Combiné Autres/lait commercialisé	15	9	24	11
Région de montagne				
Lait commercialisé	13	7	17	9
Vaches mères	8	5	13	8
Autre bétail bovin	9	5	15	8
Combiné avec perfectionnement	5	4	10	7

25 % meilleures	Si toutes les exploitations étaient aussi efficientes que les 25 % meilleures
50 % meilleures	Si toutes les exploitations étaient aussi efficientes que les 50 % meilleures
Efficience technique:	Pure inefficience technique * efficience d'échelle
Source :	Calculs effectués par ART sur la base des données provenant du dépouillement centralisé des données comptables

Les résultats montrent qu'il existe déjà un potentiel d'amélioration de l'efficience à court et moyen terme. Pour la plupart des types d'exploitation examinés, ce potentiel est plus important que ce qu'un agrandissement de l'exploitation apporte à long terme. Selon le type d'exploitation, l'étude montre un potentiel d'amélioration de l'efficience à court et à moyen terme entre 2 et 13 % dans la région de plaine, entre 3 et 15 % dans la région des collines et entre 4 et 13 % dans la région de montagne. La moyenne pondérée représente 6 % (50 % meilleures) ou 10 % (25 % meilleures). Le potentiel d'amélioration de l'efficience à long terme est plus élevé de 2 à 4 points de pourcentage. Sur la base des valeurs d'efficience d'une exploitation, il est possible de calculer de quel montant une exploitation pourrait réduire ses inputs si elle était aussi efficiente que les exploitations de référence. Il est possible d'extrapoler à partir de là un potentiel monétaire d'amélioration de l'efficience pour l'ensemble du secteur. Si par exemple toutes les exploitations – pour une production constante - atteignent le niveau de 50 % meilleures, le potentiel d'amélioration de l'efficience représente environ 700 millions de francs. Cette somme est une valeur théorique. D'une part, le potentiel est sous-évalué, car les exploitations de référence se développent également et réalisent de nouvelles améliorations de l'efficience. D'autre part, il est surévalué, car la méthode de calcul ne prend pas entièrement en compte les différentes conditions naturelles de chaque exploitation.

Comparaison avec l'étranger

Une étude réalisée par ART[54] compare la productivité des exploitations suisses de plaine à celle des exploitations semblables aux plans du climat et de la topographie de la région du Bade-Wurtemberg. Les données suisses proviennent du Dépouillement centralisé, celles du Bade-Wurtemberg, du réseau d'information comptable agricole de l'UE (RICA). 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 % meilleures exploitations suisses sont à même de soutenir la comparaison avec celles du Bade-Wurtemberg et pour ce qui est de la productivité nette du travail (revenu d'exploitation par unité de travail annuel), près d'un quart.

En résumé l'analyse montre que l'agriculture a nettement augmenté sa performance. L'amélioration n'est pas seulement le résultat de la croissance des exploitations ; la performance a également été améliorée par ha et surtout par unité de main-d'œuvre (cf. 1.2.2.1). La performance a augmenté, mais aussi les coûts. Le rapport entre les deux paramètres s'est légèrement détérioré au cours de la période d'observation. En ce qui concerne la productivité, les deux études montrent qu'il existe encore un potentiel d'amélioration.

54 Schmid, D. (2009). Schweiz - Baden-Württemberg: ein Produktivitätsvergleich. Agrarforschung, 16(4), 118-123.

1.2.2.4.3 Prix

Situation en Suisse

L'indice des prix à la production indique dans l'ensemble une légère tendance à la baisse pour les produits agricoles (moyenne 2000/02 = 100). Il a baissé entre 2000/02 et 2005 à 96 %, est resté pratiquement stable en 2006 et 2007 à près de 97 %, a augmenté en 2008 pour atteindre plus de 105 % et a reculé en 2009 de nouveau à 96 %. L'augmentation en 2008 s'explique par la forte hausse du prix du lait, mais aussi par une hausse du prix des porcs de boucherie, du blé et du colza. Après la hausse de 2008, le prix du lait s'est effondré en 2009, ce qui explique en partie la baisse de l'indice par rapport à l'année précédente. Outre le recul du prix du lait, la baisse des prix des porcs de boucherie a aussi été à l'origine de la baisse de 9 points de pourcentage de l'indice par rapport à 2008.

Tableau 8

Evolution de l'indice des prix à la production des produits agricoles (Indice 2000/02 = 100))

Produit	2000/02	2007	2008	2009
Produits végétaux	**100**	**100,7**	**102,9**	**101,5**
Céréales panifiables	100	79,5	83,0	80,6
Céréales fourragères	100	86,7	83,9	81,7
Pommes de terre	100	102,4	98,6	101,1
Oléagineux	100	91,0	101,7	103,1
Betteraves sucrières	100	89,8	83,9	68,2
Légumes	100	141,6	142,4	133,6
Fruits	100	113,0	117,6	121,1
Produits animaux	**100**	**96,1**	**106,3**	**93,6**
Gros bétail	100	120,5	124,8	113,1
Veaux KV T3	100	116,4	117,5	107,6
Lait cru	100	88,1	97,8	83,0
Porcs	100	87,1	109,3	95,5
Volaille, œufs	100	93,4	95,8	97,2
Produits agricoles	**100**	**97,6**	**105,3**	**96,1**

Source : OFS

L'indice des *prix des moyens de production agricole* a augmenté régulièrement entre 2000/02 et 2007 jusqu'à atteindre 105 points de pourcentage; en 2008 il était de près de 111 points et en 2009, il est redescendu à 110 points de pourcentage. La forte hausse entre 2007 et 2008 s'explique avant tout par l'importante augmentation du prix des engrais, ainsi que par les hausses des prix des combustibles et des carburants. Les fermages ont augmenté, environ dans la même proportion que les prix des moyens de production agricoles. La hausse des charges salariales a cependant été plus forte. Les intérêts des crédits ont été nettement plus bas en 2009 qu'en 2000/02.

Tableau 9

Evolution de l'indice des prix à la production relatifs aux produits agricoles (Indice 2000/02 = 100)

Poste	2000/02	2007	2008	2009
Moyens de production agricoles	100	104,9	110,6	109,8
Biens de consommation	100	102,9	108,3	106,5
Biens d'investissement	100	110,0	116,2	119,5
Coûts salariaux	100	109,0	111,5	113,9
Charges connexes au salaire	100	117,8	116,8	117,3
Fermages	100	103,4	107,0	108,4
Intérêts (hypothécaires)	100	76,0	80,3	71,1

Sources : USP, ART

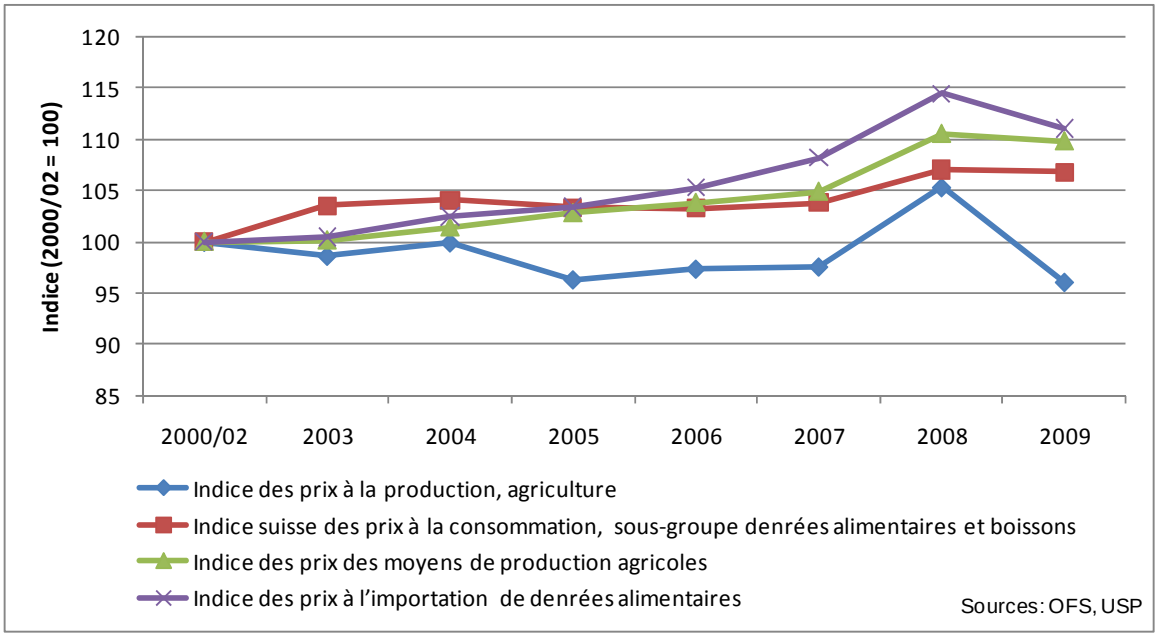
L'*indice des prix à l'importation* de denrées alimentaires a augmenté jusqu'en 2008 pour atteindre 115 points de pourcentage et a de nouveau baissé en 2009 à 111 points de pourcentage.

L'*indice suisse des prix à la consommation* (IPC) pour le sous-groupe denrées alimentaires et boissons a augmenté de 2000/02 à 2004 à 104 point d'indice et est resté par la suite relativement stable jusqu'en 2007. En 2008, il est monté à 107 points d'indice et s'est maintenu à ce niveau de façon pratiquement constante en 2009.

Dans l'ensemble, on peut constater que la hausse des prix 2007/08 sur le marché mondial s'est également répercutée sur les prix à la production et à la consommation en Suisse. Alors que les prix à la production ont de nouveau baissé dans l'intervalle, les prix à la consommation sont restés stables.

Figure 18

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 agricole

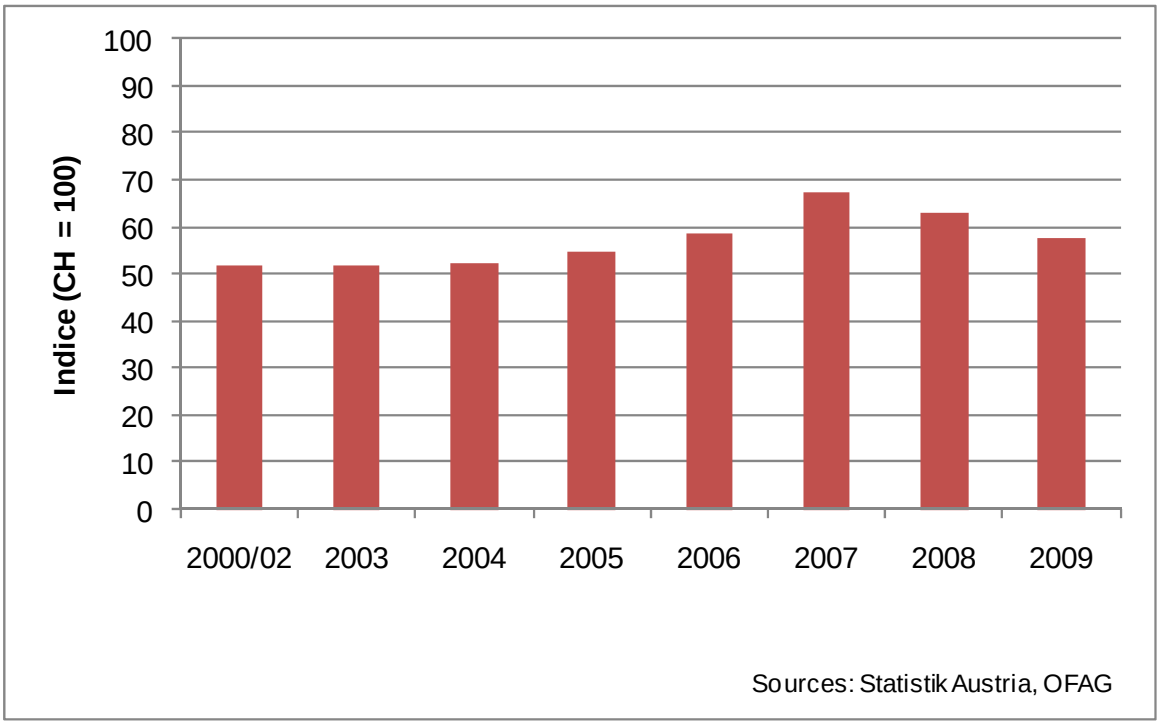


Comparaison des prix avec les pays limitrophes

En raison des droits de douane sur les produits agricoles suisses, *les prix à la production* en Suisse se situent en dessus du niveau de l'UE. L'évolution entre 2000/02 et 2009 montre que l'écart entre la Suisse et un pays membre de l'UE, l'Autriche s'est réduit de 8 points de pourcentage. L'écart a été la plus faible durant la phase de hausse des prix du lait, du blé et des oléagineux sur les marchés mondiaux en 2007/08.

Figure 19

Evolution des prix à la production en Autriche, en comparaison avec la Suisse

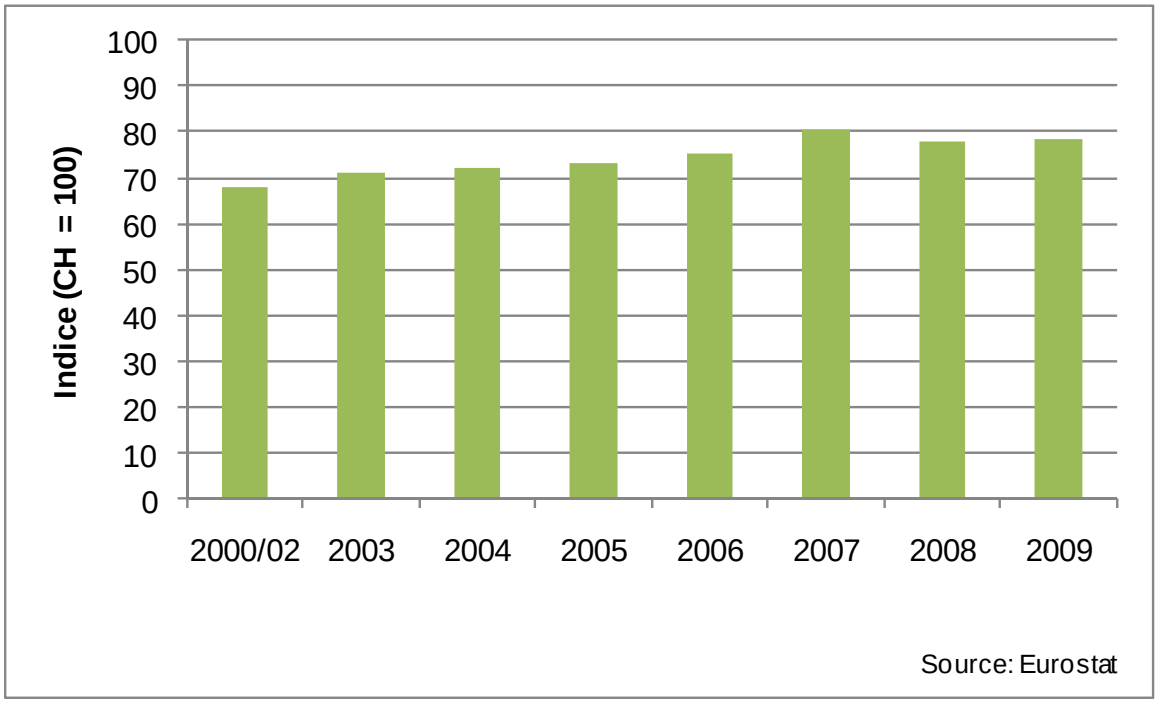


Une comparaison, en chiffres absolus, montre par exemple dans le cas du lait que la différence entre 2000/02 et 2009 s'est réduite, passant de 33 à 20 centimes par kilogramme. Dans le cas du blé, elle est passée de 42 à 30 francs par décitonne. Au début des années nonante, la différence par rapport à l'UE représentait encore 50 centimes par kg pour le lait et 70 francs par décitonne pour le blé.
La comparaison entre 2000/02 et 2009 est très significative en ce sens que les taux de change étaient pratiquement les mêmes au cours de la période de référence et en 2009.

En moyenne, *les prix à la consommation* pour les denrées alimentaires ont continuellement augmenté dans nos pays voisins depuis 2000. Le graphique suivant montre l'évolution des prix dans les pays voisins par rapport à la Suisse. On y voit que la différence de prix depuis 2000/02 s'est réduite d'environ 10 points de pourcentage.

Figure 20

Evolution des prix à la consommation pour des produits alimentaires dans les pays voisins en comparaison avec la Suisse



En résumé, les prix à la production ont baissé en Suisse depuis 2000/02. Les années 2007/08 constituent de ce point de vue une exception à cette tendance, les prix suisses ayant eux aussi enregistré une hausse temporaire suite à la flambée des cours sur les marchés agricoles mondiaux. Contrairement aux prix à la production, les prix à la consommation ont augmenté en Suisse jusqu'en 2004, sont ensuite restés au même niveau pendant trois ans et ont recommencé à augmenter légèrement ces deux dernières années. Par rapport à l'Autriche, la différence en ce qui concerne les prix à la production a légèrement diminué. La comparaison avec les pays voisins pour ce qui est des prix à la consommation indique la même tendance.

Globalement, la compétitivité des exploitations individuelles s'est considérablement améliorée ces dix dernières années. Au cours de la même période, la compétitivité en matière de prix s'est aussi améliorée par rapport aux pays voisins, aussi bien en ce qui concerne les prix à la production que les prix à la consommation.

1.2.2.5 Situation de l'agriculture

Sont traités la situation économique du secteur et des exploitations agricoles individuelles ainsi que la situation et le rôle de la femme dans l'agriculture.

1.2.2.5.1 Situation économique

L'appréciation de la situation économique de l'agriculture, par analogie avec l'appréciation de la durabilité (cf. 1.2.2.1), se fonde sur les trois critères que sont les ressources, l'efficience et l'équité. L'analyse de la situation peut être ainsi effectuée aussi bien à l'échelon du secteur qu'à celui des exploitations individuelles[55]. 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. 1.2.2.1 ; c'est pourquoi seuls les autres indicateurs sont traités ici. Tous les indicateurs seront en revanche pris en compte dans la conclusion.

Tableau 10

Analyse de la situation économique de l´agriculture

Niveau / Thèmes	Exploitation individuelle :	Secteur
Ressources	Stabilité financière	Renouvellement du capital (cf. ch. 1.2.2.1).
Efficience	Comparaison du revenu du travail des exploitations efficientes avec celui des autres groupes de la population	Productivité du travail (cf. ch. 1.2.2.1).
Equité	Comparaison du revenu du travail de l'ensemble des exploitations avec celui des autres groupes de la population (cf. ch. 1.2.2.1)	Revenu net des exploitations

L'appréciation de la situation économique de l'agriculture est effectuée à l'aide de deux systèmes d'indicateurs. L'évaluation sectorielle repose sur les Comptes économiques de l'agriculture suisse (CEA), qui sont établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) avec le soutien du secrétariat de l'Union suisse des paysans (USP). L'appréciation au niveau des exploitations se fonde sur les résultats comptables du dépouillement centralisé de la Station fédérale de recherches Agroscope Reckenholz-Tänikon ART.

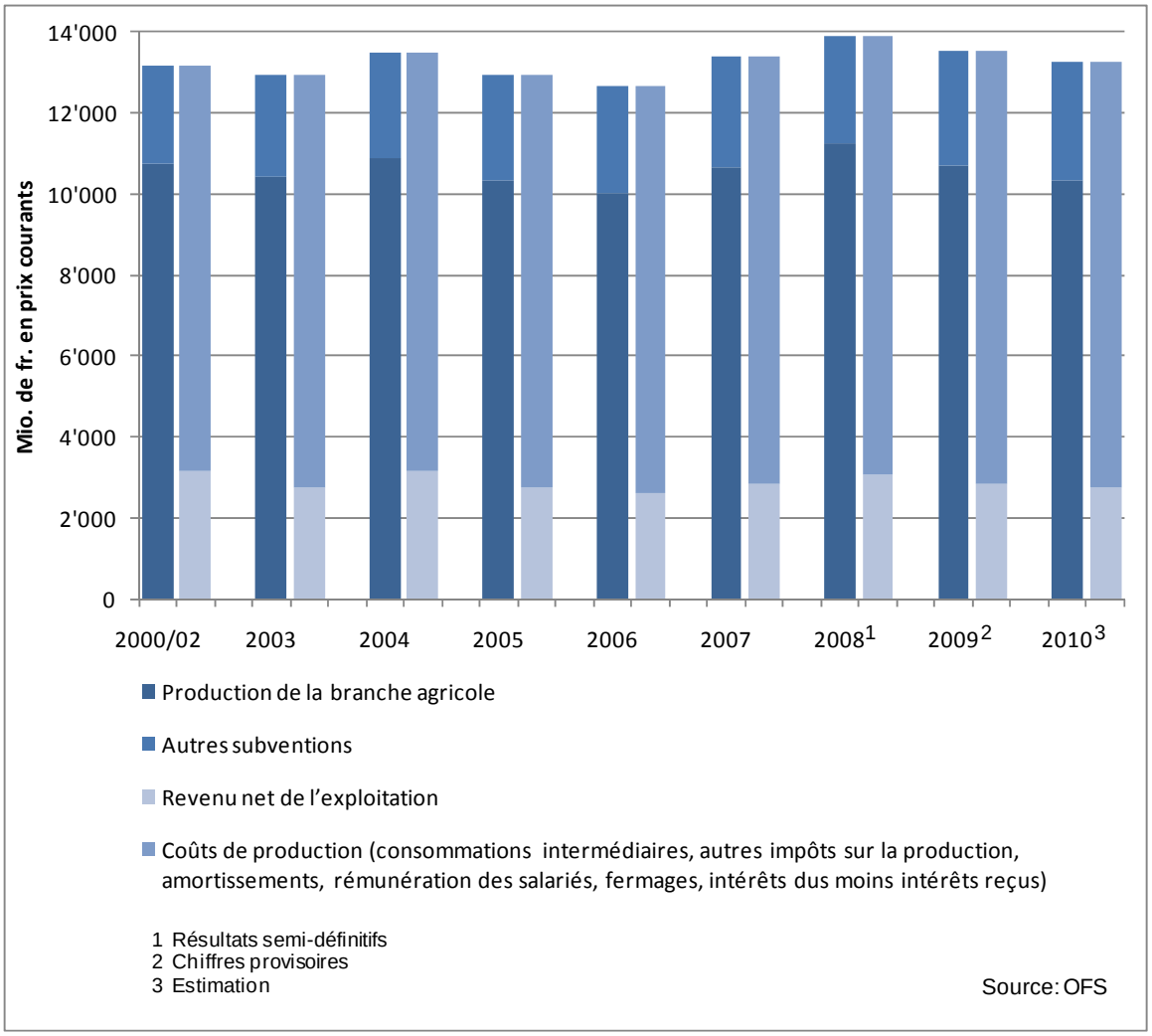
Appréciation sectorielle

En moyenne des années 2007/09, le revenu net des exploitations, qui correspond à la rétribution du travail fourni par l'exploitant et de ses propres fonds, était d'environ 2 926 millions de francs, soit 8 % de moins que la valeur en 2000/02. Cela représente un recul de 1,2 % par année. Dans la même période, la main-d'œuvre familiale dans l'agriculture a baissé de 14 %.

55 Bötsch M. (2010): Die Bedeutung des Einkommens in der Schweizer Agrarpolitik.

Figure 21

Evolution des comptes économiques de l'agriculture

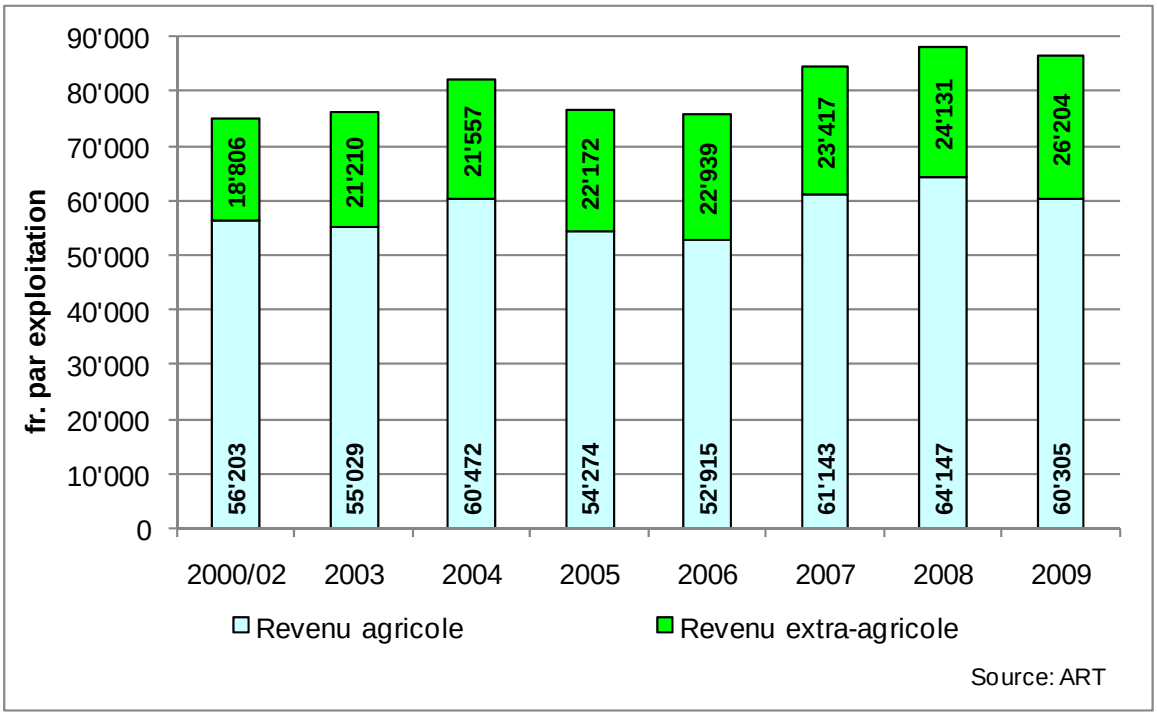


Appréciation relative aux exploitations individuelles

Une comparaison des revenus agricoles des années 2007/2009 avec l'ensemble des données saisies depuis 2000 montre que les revenus obtenus en 2007/09 qui étaient de 61 865 francs ont dépassé la moyenne ; en comparaison avec 2000/02 ils étaient 10 % plus élevés. Il en va de même pour le revenu total; en 2007/09, il s'élevait à 86 449 francs, soit 15 % de plus que la valeur en 2000/02. Les revenus extra-agricoles gagnent constamment en importance. En termes absolus, ils sont passés, entre 2000/02 et 2007/09, de 18 806 à 24 584 francs. Durant la même période, leur part dans le revenu total est montée de 25 à plus de 28 %.

Figure 22

Evolution du revenu des exploitations agricoles



La stabilité financière des exploitations agricoles dépend du montant du financement par des tiers (ratio d'endettement) et du rendement (revenu total) par rapport à la consommation (constitution de fonds propres). Une exploitation présentant un ratio d'endettement élevé et une diminution des fonds propres n'est pas viable à long terme. Compte tenu de ces critères, les exploitations sont réparties en quatre groupes, selon leur stabilité financière.

Tableau 11

Répartition des exploitations en quatre groupes, compte tenu de leur stabilité financière

Exploitations avec un/une		**Ratio d'endettement**	
		faible (<50 %)	élevé (>50 %)
Formation de fonds propres	Positive	La situation financière est saine	Autonomie financière restreinte
	Négative	Le revenu est insuffisant	La situation financière est précaire

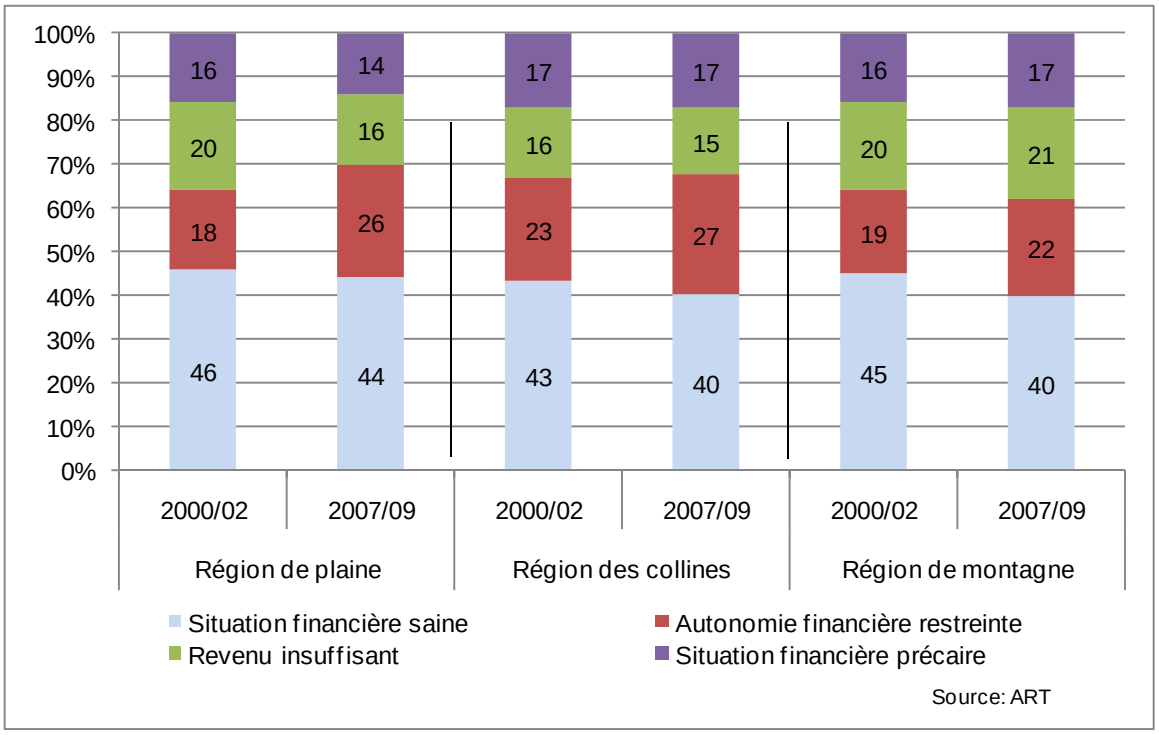
Source : Rapport agricole de l'OFAG

Depuis 2000/02, la part d'exploitations dont la situation financière est saine a diminué dans toutes les régions. La diminution est plus faible en région de plaine (-2 points de pourcentage) et un peu plus forte dans la région des collines (-3 points de pourcentage) et dans celle de montagne (-5 points de pourcentage). La part des exploitations dont la situation financière est difficile est par contre restée pratique-

ment inchangée. Dans la région de plaine, on relève avant tout que la part des exploitations disposant d'une autonomie financière restreinte, c'est-à-dire présentant un ratio d'endettement élevé, a augmenté (+ 8 points de pourcentage), alors que la part de celles disposant d'un revenu insuffisant a diminué (- 4 point de pourcentage). Dans la région des collines et de montagne, la part des exploitations disposant d'une autonomie financière restreinte a augmenté (respectivement + 4 et + 3 points de pourcentage), alors que la part de celles disposant d'un revenu insuffisant est pratiquement restée inchangée. Globalement la stabilité financière s'est quelque peu détériorée.

Figure 23

Stabilité financière selon la région



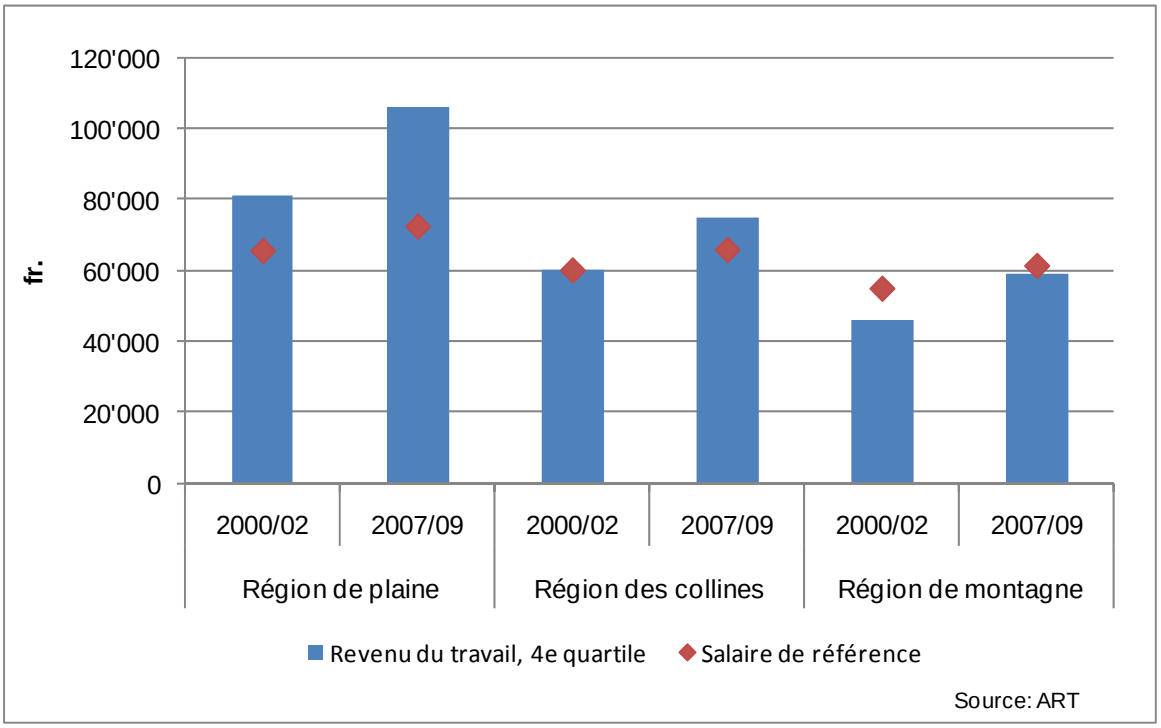
Conformément à l'art. 5, al. 1, LAgr, les mesures de politique agricole doivent permettre aux exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques 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 région.

Entre 2000/02 et 2007/09, le salaire comparatif a augmenté en toute région. En région de plaine, le revenu du travail du 4^{e} quartile dépasse le salaire comparatif 2007/09 bien plus qu'en 2000/02 (+ 34 000 fr. vs + 16 000 fr.). Alors que dans la région des collines le revenu du travail du 4 ^{e} quartile 2000/02 a évolué environ de la même manière que le salaire comparatif, aujourd'hui il le dépasse (+ 9 000 fr.). En région de montagne, le revenu du travail du 4^{e} quartile 2000/02 est nettement inférieur au salaire comparatif (- 9 000 fr.), aujourd'hui l'écart est moindre (-3 000 fr.).

La situation s'est donc améliorée dans toutes les régions. L'évolution du revenu du travail de la moyenne des exploitations par rapport au salaire de référence fait l'objet du ch. 1.2.2.1 intitulé Appréciation de la durabilité.

Figure 24

Revenu par unité de travail annuel de la famille pour les exploitations faisant partie du 4e quartile et salaire comparatif des autres groupes de la population



Toutes régions confondues, le revenu moyen du travail des exploitations des deuxième, troisième et quatrième quartiles s'est amélioré; celui du premier quartile a légèrement baissé. On observe la même évolution en ce qui concerne le revenu agricole. Le revenu total a par contre augmenté dans tous les quartiles. Les exploitations du premier quartile ont plus que compensé le revenu agricole bas en augmentant leur revenu extra-agricole de près de 10 000 francs. Les résultats par quartiles des différentes chiffres clé portant sur le revenu montrent que l'analyse fondée uniquement sur le revenu du travail ou le revenu agricole n'est pas pertinente. Chez les exploitations du 1er quartile, le revenu extra-agricole représentait déjà en 2000/02 60 % du revenu total. Jusqu'en 2007/09, l'évolution s'est encore accentuée et le pourcentage est passé à 70 %.

Tableau 12

Évolution des paramètres concernant le revenu des exploitations par quartiles

	1er quartile (0 –25 %)		2e quartile (25-50 %)		3e quartile (50-75 %)		4e quartile (75-100 %)	
Moyenne triennale	00/02	07/09	00/02	07/09	00/02	07/09	00/02	07/09
	en francs par exploitation							
Revenu du travail	6 153	5 599	31 498	36 995	49 891	60 399	81 883	97 691
Revenu agricole	18 967	15 742	43 840	47 637	63 938	72 634	98 108	11 501
Revenu extra-agricole	28 621	38 295	18 171	21 211	15 535	19 280	12 888	19 527
Revenu total	47 588	54 037	62 011	68 848	79 473	91 924	110 996	131 028

Source : ART

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 ainsi qu'à l'amélioration de la productivité du travail, l'agriculture a créé la base permettant une hausse du revenu par exploitation. La stabilité financière s'est légèrement détériorée car la part des exploitations dont le degré de financement par des tiers est important a quelque peu augmenté et que, par conséquent, l'autonomie financière a quelque peu diminué. Par rapport au reste de la population, la situation en matière de revenu des meilleures exploitations de la région de plaine et de la région des collines s'est légèrement améliorée. La comparaison entre le revenu du travail agricole de l'ensemble des exploitations et le salaire du reste de population montre qu'il existe certes encore un important hiatus, mais que l'agriculture parvient à suivre le développement positif du revenu du reste de la population.

1.2.2.5.2 Situation et rôle de la femme dans l'agriculture

Le principe de l'égalité est intégré dans la loi sur l'agriculture. Depuis la politique agricole 2007 (PA 2007), la formation des paysannes/agricultrices est explicitement placée sur un pied d'égalité avec celle des agriculteurs. Dans le droit foncier, l'appréciation de la capacité d'exploiter de manière autonome se fonde sur les exigences mentionnées dans l'ordonnance sur les paiements directs. La LAgr, à quelques exceptions près, ne contient que des dispositions à caractère économique et relevant de la politique structurelle. Il n'est pas possible d'y intégrer des aspects sociaux, concernant notamment les agricultrices. Ceux-ci font partie de la politique sociale générale de la Confédération. Comme dans d'autres secteurs de l'économie, les agricultrices et agriculteurs sont du reste libres d'épuiser les possibilités offertes par la loi pour l'organisation de l'exploitation afin de mieux tenir compte des intérêts sociaux (p.ex. en établissant des rapports de travail formels avec les conséquences que cela suppose en matière d'assurances sociales).

En règle générale, les membres d'une famille paysanne travaillent plus ou moins intensément dans l'exploitation, selon leurs possibilités. A cet égard, la femme joue un rôle d'autant plus important qu'elle est appelée à accomplir de multiples tâches ménagères et des travaux à la ferme, à assurer l'éducation des enfants, à s'occuper des grands-parents, à exercer une activité professionnelle en-dehors de la ferme, sans parler des autres engagements. Les conditions dans lesquelles les femmes vivent cette situation au quotidien varient fortement, allant de la dépendance, sans avoir voix au chapitre, à l'autonomie absolue. De plus en plus de jeunes femmes ne sont pas issues du milieu rural : les jeunes agricultrices donnent par leurs idées de nouvelles impulsions à l'exploitation, posent un regard neuf sur les défis à relever et sont à l'origine d'offres innovantes, telles que les prestations sociales. Mais les différences de vues et la rupture avec les traditions peuvent générer des conflits de générations, notamment lorsque tous les membres d'une famille partagent le même logement ou que la conception des rôles est conservatrice, nuisant ainsi aux relations du couple.

Par conséquent, les changements actuels touchent tout autant les agricultrices que les agriculteurs. La charge de travail élevée des familles paysannes ainsi que les nouveaux défis et offres impliquent un changement de répartition et une nouvelle priorisation des tâches ainsi qu'une certaine souplesse dans la répartition du travail. Pour qu'elles puissent accomplir de nouvelles tâches, les agricultrices doivent toutefois être déchargées dans les autres domaines (enfants, ménage, auto-approvisionnement). C'est à la famille qu'il appartient de trouver la meilleure solution concrète afin d'éviter de surcharger l'agricultrice ou pour réduire ses tâches.

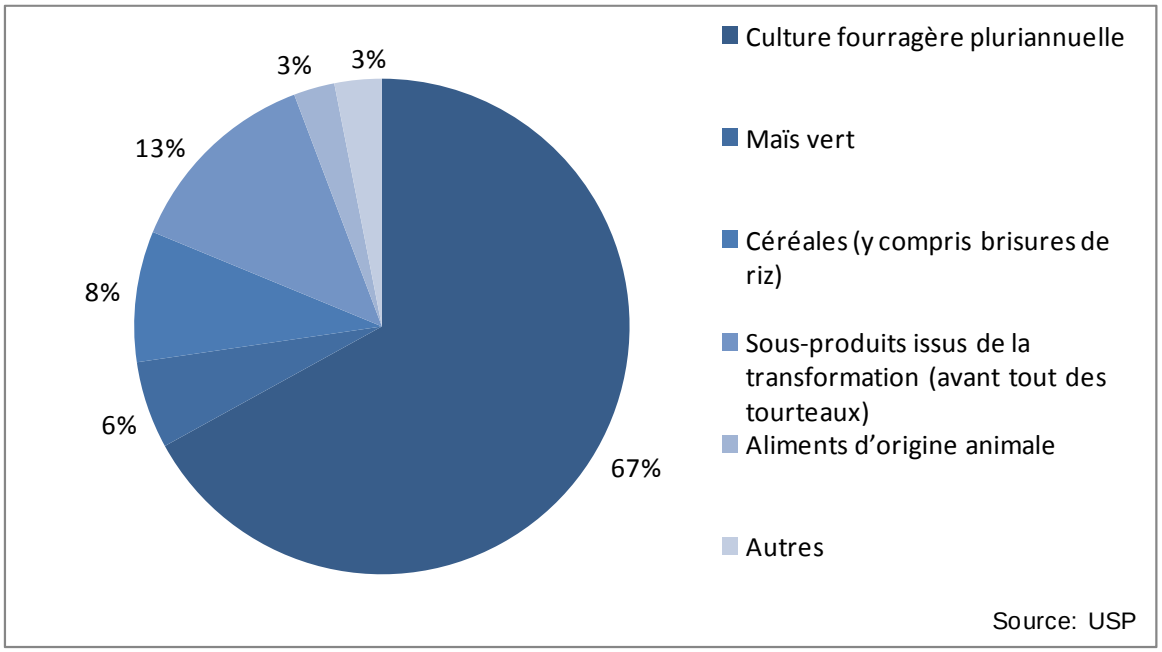
L'enquête sur la santé menée en Suisse en 1997, 2002 et 2007 n'indique pas clairement une éventuelle surcharge de travail des paysannes : certains résultats de l'enquête pourraient cependant indiquer que les paysannes subissent une plus grande pression qu'avant. Contrairement aux paysans ou au reste de la population, les agricultrices estiment que leur état de santé s'est dégradé, et se sentent affaiblies ou plus fatiguées. En revanche, d'autres indices montrent qu'elles souffrent moins de troubles du sommeil et consomment moins de médicaments antidouleur.

1.2.2.6 Bilan en matière de produits fourragers

Environ trois quarts de la SAU est aujourd'hui utilisée en tant que surface herbagère. La mise en valeur du fourrage grossier par les ruminants est donc importante. Environ deux tiers des besoins totaux en aliments pour animaux sont couverts en Suisse par la production de fourrage grossier sur les surfaces herbagères (cultures fourragères pluriannuelles).

Figure 25

Répartition par type de produits fourragers 2008



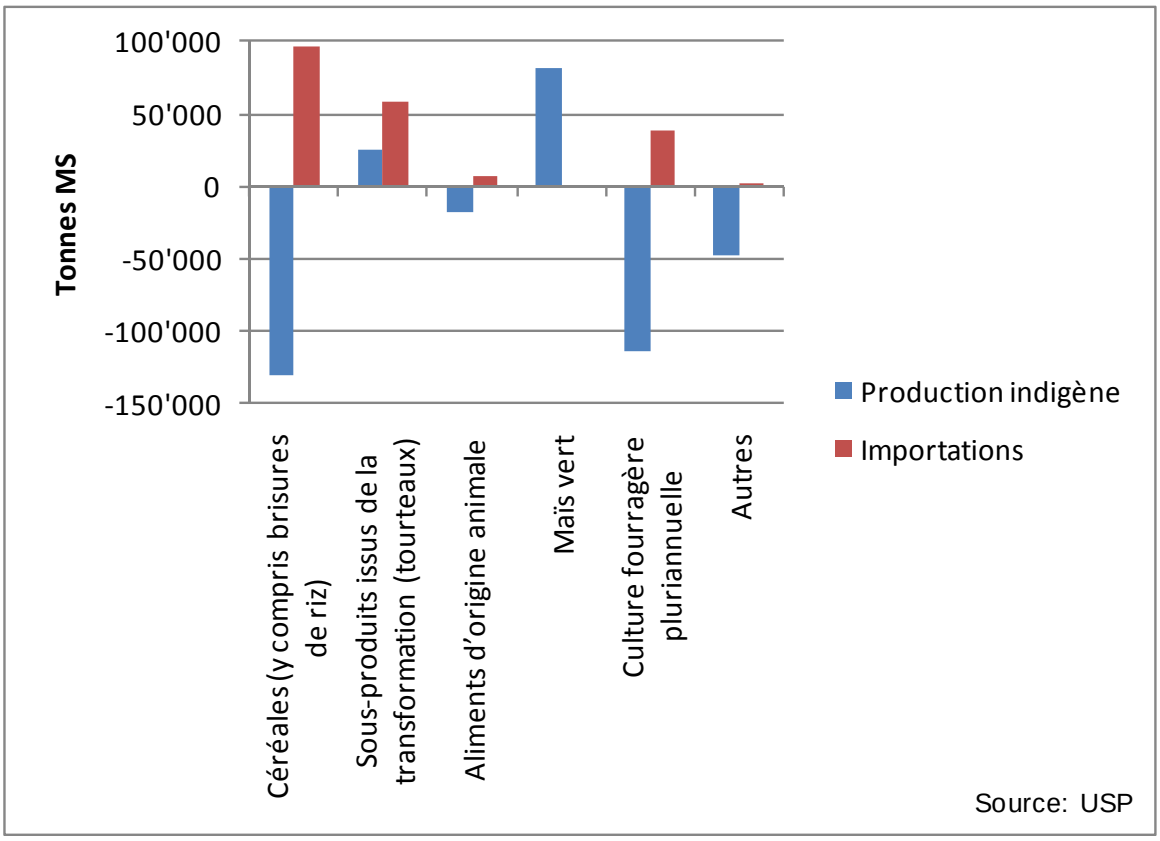
Dans les années 2006/08, la part de la production intérieure par rapport au besoin global en aliments pour animaux représentait en moyenne 88 % pour l'énergie brute et 80 % pour les protéines brutes. L'importation d'aliments pour animaux a augmenté de 200 000 tonnes (+29 %) par rapport à 2000/02. La hausse des importations a été critiquée de toutes parts. Les organisations écologistes critiquent le fait que, d'une part, la culture fourragère dans les pays exportateurs (p. ex. le Brésil) menace des écosystèmes de grande valeur et, d'autre part, de grandes quantités d'éléments fertilisants qui provoquent l'eutrophisation des eaux et portent atteinte à la biodiversité sont importées en Suisse en même temps que les aliments. Les milieux paysans regrettent que la sécurité de l'approvisionnement diminue en Suisse à la suite de l'augmentation des importations d'aliments pour animaux.

L'augmentation des importations ne s'explique pas par une hausse générale de l'utilisation d'aliments pour animaux, mais par un recul de la production intérieure. Le recul le plus fort est enregistré dans le cas de la production de céréales fourragères entre 2000/02 et 2006/08, avec une baisse d'environ 130 000 tonnes (-20 %). En raison de la forte proportion de culture fourragère pluriannuelle dans la production de fourrages, la faible diminution de la production de 2 % a eu un effet presque aussi important en termes de quantités. En contrepartie, la production de maïs vert et les sous-produits issus de la transformation (tourteaux, pulpe de betteraves sucrières) ont augmenté de 17 et 12 % respectivement. Pour couvrir les besoins, 96 000 tonnes supplémentaires de céréales fourragères et 58 000 tonnes supplémentaires de sous-produits issus de la transformation (avant tout des tourteaux) ont été importées. Le recul de la production de fourrage grossier sur surfaces herbagères est étonnant, dans la mesure où les surfaces sont restées constantes durant la période observée. L'augmentation des surfaces de compensation écologique ne peut expliquer que partiellement le recul de la production, de sorte qu'il faut en déduire que la produc-

tion a baissé sur les surfaces herbagères exploitées de manière intensive et moyennement intensive.

Figure 26

Evolution dans le domaine de la production indigène et des importations de produits fourragers 2000/02-2006/08



1.2.2.7 Prescriptions et charges

Les prescriptions et charges apportent clarté et sécurité, c'est le cas par exemple en ce qui concerne l'utilisation de produits phytosanitaires ou autres moyens de production. Les prescriptions sanitaires et en matière d'hygiène fixées dans la législation relative aux denrées alimentaires protègent notre santé. Grâce à des prescriptions claires par exemple en ce qui concerne les programmes d'élevage particulièrement respectueux des animaux les produits peuvent se vendre à un prix plus élevé. Les prescriptions et charges permettent ainsi notamment 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 dont jouissent les 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 part indispensable de la stratégie qualité.

Etudes sur les coûts des charges et des prescriptions

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 dans le cadre du développement futur de la politique agricole. C'est ainsi que dans le message concernant la PA 2011, 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 est notamment comparé et analysé dans le détail[56]. Il a été constaté à cette occasion que les coûts sont plus élevés en Suisse avant tout en raison des particularités du pays (niveau élevé des salaires et de la qualité de vie, exiguïté du territoire, petitesse du marché, faiblesse des volumes de fourniture, etc.) et de l'efficience de leur utilisation. Ce n'est que dans une faible mesure que les prescriptions légales applicables à l'agriculture suisse engendrent des coûts supplémentaires. La comparaison[57] montre que les coûts de construction sont similaires en Suisse, en Autriche, en Allemagne et en France. Si les coûts de construction sont plus bas à l'étranger, c'est que les prestations propres y sont importantes, les salaires modestes, qu'on y a moins recours à des solutions sur mesure et que le coût de la main-d'œuvre et du matériel y est moins élevé.

Dans le cadre du réseau international *agri benchmark*, des exploitations agricoles typiques de leur région sont analysées du point de vue de leurs systèmes et coûts de production pour les régions de production les plus importantes du monde. Les exploitations agricoles d'Europe centrale présentent des coûts supplémentaires par hectare très élevés en comparaison internationale. Les coûts plus élevés par hectare dans l'agriculture européenne s'expliquent par les différences d'intensité, mais aussi par les prix plus élevés du travail et du sol. Si l'on compare les coûts par tonne de production, les désavantages sont limités pour le blé, alors que les coûts supplémentaires restent toujours dans un ordre de grandeur de 100 % pour ce qui est des oléagineux et de la viande de bœuf. Seule une très petite partie des coûts supplémentaires par hectare est causée par les charges environnementales plus élevées.

Une étude de 2010 a calculé, pour une exploitation de grandes cultures typique de l'Est de l'Allemagne, que les charges environnementales (limitations pour l'épandage et l'utilisation de produits phytosanitaires, charges dans le cadre de l'éco-conditionnalité (cross compliance), instauration d'espaces de stockage conformes à l'UE pour les produits phytosanitaires et le diesel, limitations concernant l'épandage d'engrais, restrictions liées au droit sur la protection de la nature, gestion de l'humus) sont responsables de 1,6 % (blé) ou 1,7 % (colza) des coûts par tonne. Les coûts par hectare représentent environ 19 €/hectare[58].

56 Raaflaub M. et Genoni M. (2005): Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel in der Schweiz und den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich, étude mandatée par l'Office fédéral de l'agriculture.

57 L. Van Caenegem (2003): Comparaison des coûts de la construction en Suisse, en Autriche, en Allemagne et en France, Rapport FAT nº 595.

58 Plankl Reiner et al (2010): Quantifizierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen" der Landwirtschaft, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Braunschweig.

Simplification et flexibilisation des réglementations et charges

Dans le rapport de consultation sur la PA 2011, des propositions sont formulées au chapitre « Réduction des coûts et amélioration de la compétitivité » (p. 277 à 307) dans divers domaines pour la simplification des charges et/ou des comparaisons sont faites avec l'UE. Ces propositions ont été soumises à une évaluation. Les principaux résultats de cette évaluation sont brièvement présentés ci-dessous, et certains points supplémentaires qui mènent à une simplification et à une flexibilisation des réglementations et charges sont développés.

- *Importations parallèles :* le Conseil fédéral a mis en vigueur au 1er juillet 2009 la modification de la loi sur les brevets sur la question de l'épuisement. Le 19 décembre 2008, le Parlement a décidé que le principe de l'épuisement unilatéral (c'est-à-dire introduit sans convention de réciprocité) et régional doit être appliqué en relation avec les Etats membres de l'Espace économique européen. Les produits protégés par un brevet qui ont été mis en circulation dans l'Espace économique européen avec l'accord du détenteur du brevet peuvent donc être importés en Suisse sans le consentement de ce dernier. En outre, l'importation de produits qui sont également commercialisés en dehors de l'Espace économique européen par le détenteur du brevet est également possible, à condition que la protection des brevets n'ait qu'une importance secondaire pour la fonctionnalité du produit. L'OFAG tient une liste des produits phytosanitaires autorisés à l'étranger, qui correspondent à des produits autorisés en Suisse et qui peuvent être librement importés et revendus. Le nouvel art. 27b LAgr jette la base des moyens de production et des biens d'investissement agricoles, tels que les tracteurs, machines, outils et installations, ainsi que leurs composants.
- *Principe « Cassis de Dijon » :* Suite à la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, entrée en vigueur le 1er juillet 2010, le principe du « Cassis de Dijon » élaboré par la Cour européenne de justice a été introduit en Suisse de manière autonome. Selon ce principe, les produits qui sont légalement mis sur le marché dans l'UE ou dans l'EEE peuvent aussi circuler librement en Suisse sans contrôle préalable. Des exceptions ne sont possibles qu'au titre de la protection d'intérêts publics prépondérants. Les produits qui ne peuvent pas être importés sur la base du principe du Cassis de Dijon figurent sur une liste négative. Les producteurs suisses ont aussi la possibilité de fabriquer certains produits pour le marché suisse selon les dispositions de l'UE ou des Etats membres de l'UE/EEE. Une réglementation spéciale est prévue pour les denrées alimentaires: l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) vérifie si la protection de la santé et la protection contre la tromperie sont assurées. Dans le cadre de la stratégie qualité de l'agriculture et de la filière alimentaire, le Parlement a volontairement prévu des exigences plus sévères en matière de qualité applicables à la production indigène. Dans sa réponse à une intervention parlementaire, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à examiner des mesures si certains producteurs suisses en venaient à contourner ces prescriptions spéciales.

- *Loi sur l'aménagement du territoire:* Le Conseil fédéral a mis en vigueur la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)[59] au 1er septembre 2007. Les dispositions d'exécution relatives aux dispositions révisées de la LAT, ainsi que d'autres dispositions d'exécution sur la construction en dehors des zones à bâtir, sont également entrées en vigueur. Les nouvelles dispositions du droit fédéral ne nécessitent aucune disposition d'exécution cantonale. Le droit cantonal peut cependant prévoir des restrictions. Les exploitations agricoles peuvent mettre en place de manière facilitée des offres agritouristiques et similaires. Elles n'ont plus besoin d'être tributaires d'un revenu supplémentaire. Des bâtiments et installations pour la production d'énergie à partir de biomasse (p. ex. installations de biogaz) peuvent être érigés dans les exploitations agricoles. Il faut cependant qu'il y ait un lien étroit avec l'exploitation agricole. Les dispositions concernant l'agrandissement des logements construits sous l'ancienne législation à l'intérieur du volume existant des bâtiments ont été assouplies. Il est ainsi possible de mieux utiliser les anciens locaux réservés à l'exploitation agricole jouxtant la maison d'habitation. Les anciens bâtiments d'exploitation indépendants peuvent à l'avenir être employés par les habitants d'une maison d'habitation proche pour la garde d'animaux à titre de loisir.
- *Étude d'impact sur l'environnement* : L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) contrôle dans le cadre de la procédure d'autorisation si une installation prévue respecte les prescriptions légales en matière de protection de l'environnement. L'ordonnance révisée du 19 octobre 1988 sur les études d'impact sur l'environnement (OEIE)[60] est en vigueur depuis le 1er décembre 2008. Les dispositions concernant le type d'installation 80.4 (installations pour la garde d'animaux de rente) ont été modifiées. Auparavant, une EIE était nécessaire pour les catégories d'animaux entre 10 UGB (veaux à l'engrais) et 125 UGB (gros bétail). Une valeur limite unique de 125 UGB est maintenant valable. Cette disposition ne s'applique pas aux étables d'alpage. Pour les animaux consommant des fourrages grossiers, seule la moitié du facteur UGB est pris en compte (la limite est donc de 250 UGBFG). Les serres ne sont pas soumises à l'EIE.
- *Prescriptions concernant l'exploitation des machines et appareils* : la modification de l'ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (OTR 1)[61] du 30 juin 2010 prévoit que seuls les véhicules/tracteurs dont la vitesse maximale dépasse 40 km/h sont soumis à l'obligation d'installer un tachygraphe[62]. Cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2011. L'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV)[63] prévoit que le contrôle obligatoire périodique des chariots à moteur, chariots de travail, véhicules agricoles et monoaxes, ainsi que des remorques attelées à tous ces genres de véhicules, ont lieu cinq ans après la

59 RS **700**
60 RS **814.011**
61 RS **822.221**
62 Art. 4, al. 1, let. a
63 RS **741.41**

première mise en circulation, pour la première fois, puis tous les cinq ans[64]. Cette réglementation est en vigueur depuis le 1er avril 2010.

- *Plan de contrôle* : Avec le deuxième plan de contrôle national (PCN) pour les années 2010 à 2014, l'Office fédéral de l'agriculture, l'Office vétérinaire fédéral et l'Office fédéral de la santé publique présentent un instrument qui documente les stratégies dans les domaines du contrôle de la santé des végétaux, des aliments pour animaux, de la protection et de la santé des animaux et de la sécurité alimentaire, ainsi que les programmes de recherche prévus et les points de convergence tout au long de la chaîne alimentaire. Les bases légales suivantes sont applicables : ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (art. 64 ODAlOUs)[65], ordonnance concernant l'abattage d'animaux et le contrôle des viandes (art. 50 OAbCV)[66], ordonnance sur le contrôle du lait (art. 10 OCL)[67], ordonnance sur la production primaire (art. 9 OPPr)[68] et ordonnance sur la production et la mise en circulation des aliments pour animaux (art. 25 de l'ordonnance sur les aliments pour animaux)[69]. Le PCN doit servir concrètement à garantir l'équivalence avec les réglementations de l'UE en ce qui concerne les contrôles dans le domaine des denrées alimentaires et à élaborer un concept uniforme et basé sur les risques, afin d'éviter les contrôles multiples et les doubles emplois lors de l'exécution de ce texte législatif. Son adaptation annuelle permet une certaine flexibilité en cas de changements.

La suppression de prescriptions et d'exigences devrait apporter une faible contribution à la baisse des coûts. En outre, les efforts en faveur d'une harmonisation des prescriptions techniques avec le droit correspondant de l'UE ou d'une reconnaissance mutuelle des examens, inspections et certifications sont déjà très avancés. Le niveau de vie globalement élevé en Suisse, qui a pour conséquence un haut niveau des coûts, joue un rôle beaucoup plus important que les prescriptions et exigences. A cela s'ajoute l'exiguïté des marchés, qui a un effet négatif sur les marchés d'approvisionnement internationaux et a souvent pour corollaire une capacité concurrentielle moindre en Suisse.

1.2.2.8 Dépenses pour l'agriculture et l'alimentation

Le soutien de l'agriculture selon l'OCDE

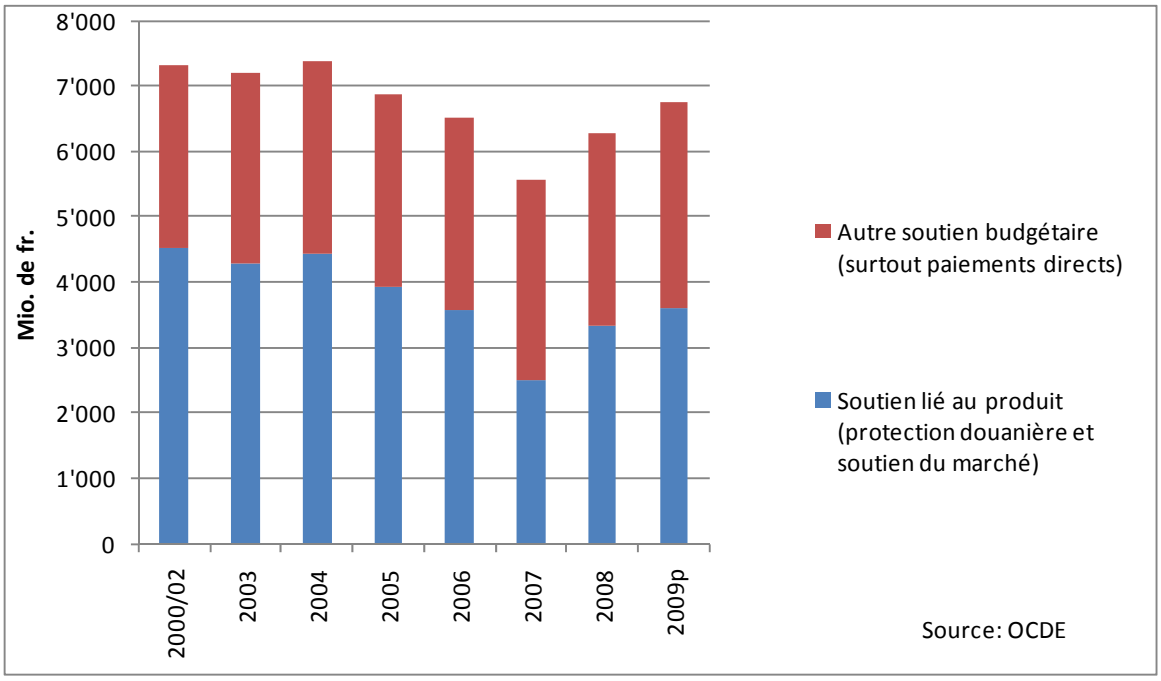
Selon l'OCDE, le soutien à l'agriculture suisse au moyen de la protection douanière et de transferts de fonds publics (p. ex. paiements directs ou contributions de soutien du marché) a diminué, passant de 8 milliards de francs dans les années 1990/92 à 6 milliards de francs dans les années 2006/08. Au plan mondial, la Suisse garde cependant un des niveaux de soutien à l'agriculture les plus élevés. Le soutien lié à la production (principalement taxes douanières et contributions de soutien du marché)

64 Art. 33, al. 2, let. d
65 RS **817.02**
66 RS **817.190**
67 RS **916.351.0**
68 RS **916.020**
69 RS **916.307**

a même baissé de 3,5 milliards de francs, tandis que les aides d'autre nature ont augmenté, notamment du fait de l'introduction des paiements directs. Le coût du soutien agricole a baissé de 25 % et un transfert de charges du consommateur au contribuable s'est produit si bien que les coûts sont aujourd'hui supportés par les deux groupes à parts égales.

Figure 27

Évolution du soutien global à l'agriculture suisse



Dépenses de la Confédération

En ce qui concerne les finances fédérales, après une augmentation nette dans la première moitié des années nonante, un recul des dépenses de 170 millions a été enregistré entre 2000/02 et 2007/09 pour le domaine d'activités de l'agriculture et de l'alimentation, qui a atteint un peu plus de 3,6 milliards de francs. Les dépenses pour l'agriculture ont baissé : elles sont passées de 9 à 6 % des dépenses fédérales depuis la fin des années nonante. Les effets sur les dépenses fédérales de la révision de la législation sont présentés en détail dans les explications concernant l'arrêté fédéral sur les moyens financiers dans l'agriculture (ch. 3).

Dépenses des ménages

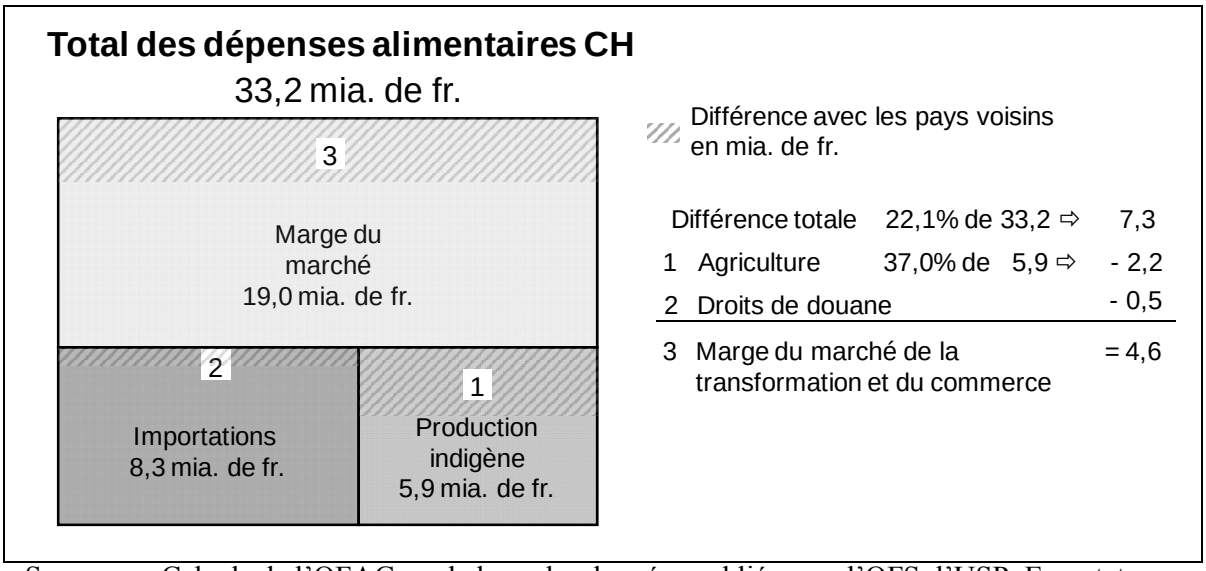
La figure 28 montre une estimation de la répartition des dépenses alimentaires pour les années 2006/08. Elle a été effectuée pour la première fois en 2002/04. Les chiffres pour cette période sont donnés à chaque fois entre parenthèses. Les boissons alcoolisées et l'achat direct de denrées alimentaires 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. Sur la totalité des dépenses alimentaires de 33,1 milliards de francs (30 milliards de francs), la valeur de la matière première du pays et de 5,9 (5,8) et celle des denrées alimentaires importées

est de 8,3 (6,5) milliards de francs. Si l'on soustrait ces deux valeurs du total, on obtient une marge commerciale de 18,9 (18,0) 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 de l'UE étaient de 22,1 (29,7) % inférieurs aux prix suisses. Compte tenu des dépenses alimentaires totales d'un montant de 33,1 milliards de francs, la différence de prix entre la Suisse et l'UE est donc de 7,3 (8,9) milliards de francs. Sur la base de la différence de 37 (48) % enregistrée au niveau des prix à la production, la part de la production suisse à cet écart est de 2,2 (2,7) milliards de francs, dont 1,1 milliard de francs est déduit pour les consommations intermédiaires, les amortissements et les salaires plus chers. Les autres frais supplémentaires proviennent de l'agriculture elle-même.

Les denrées alimentaires importées ont été renchéries de 500 (700) 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 7,9 milliards, on obtient la marge réalisée par les entreprises de transformation et de commerce, qui dépasse de 4,6 (5,4) milliards de francs la marge européenne. La différence totale des dépenses alimentaires est passée de 8,9 à 7,3 milliards de francs par rapport aux estimations de 2002/04. Les trois valeurs – agriculture, droits de douane et marge du marché plus élevée – sont plus basses que dans la période de référence.

Figure 28

Composition des dépenses alimentaires en Suisse 2006/08



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

1.3 Futures conditions cadre

L'agriculture et la filière alimentaire sont impliquées dans un monde diversifié et complexe. Selon la manière dont les conditions-cadre continuent à évoluer à

l'avenir, certains thèmes gagneront ou perdront en importance. Les conditions-cadre les plus importantes pour la politique agricole sont explicitées infra.

1.3.1 Evolution de la population

Selon les pronostics 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, diminuera plus ou moins fortement selon les scénarios. Selon le scénario intermédiaire, la population mondiale actuelle de 6,9 milliards d'individus passera à 8 milliards en 2025 et l'augmentation annuelle, qui est actuellement de 80 millions, baissera à 60 millions. Cela s'explique principalement par un recul du taux de natalité. L'espérance de vie va augmenter et la mortalité continuer à baisser. La croissance de la population mondiale est répartie de manière inégale. 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'accentuer (exode rural, urbanisation).

Selon les prévisions de l'OFS[70], la population augmentera en Suisse pour passer des 7,8 habitants actuels à 8,6 millions de personnes en 2025. On admet cependant également un taux de croissance de la population à la baisse.

1.3.2 Croissance économique

Durant les 40 dernières années, la croissance économique mondiale a été en moyenne de 3,5 % par an. Pendant les dernières années précédant la crise économique et financière, 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. Le Fonds monétaire international (FMI) part du principe dans ses derniers pronostics que la croissance économique se poursuivra après la crise de 2009 et ce, à un niveau seulement légèrement plus bas qu'auparavant (4,2 %). Les pronostics de l'OCDE dans le cadre des Perspectives agricoles 2009 prévoient une croissance annuelle moyenne de la production agricole d'environ 4 %. Si l'on extrapole cette évolution jusqu'en 2025, cela signifie presque un doublement de la performance économique mondiale et de la demande de biens et de services (+80 %). Le FMI constate que les pronostics actuels sont entachés d'une part d'incertitude inhabituellement importante. Il indique en particulier que les programmes de relance mis en œuvre dans de nombreux pays ont provoqué une hausse massive de l'endettement des Etats. Plusieurs pays ont actuellement des difficultés à honorer leurs dettes. Si la crise de l'endettement devait s'étendre, cela pourrait avoir un effet négatif à long terme sur le développement économique.

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

70 Scénario moyen A-00-2010

1.3.3 Changement climatique et catastrophes naturelles

Les émissions globales de gaz à effet de serre produits par les activités humaines ont augmenté fortement depuis l'ère préindustrielle. Pour la seule période entre 1970 et 2004, l'augmentation a été de 70 %. La conséquence est que le climat se réchauffe. Au cours du siècle passé, la hausse de la température globale a atteint 0,6°C. Les onze années les plus chaudes depuis le début des mesures globales de température en 1861 se trouvaient toutes après 1996. Comme le système climatique réagit relativement lentement aux changements, le climat va continuer à se réchauffer en raison des gaz à effet de serre déjà émis dans l'atmosphère. Les pronostics actuels partent du principe que la température va augmenter entre 1,8 et 4°C d'ici à 2100. 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. Pour pouvoir atteindre cet objectif, une réduction des émissions de gaz à effet de serre de plus de 85 % par rapport à 1990 est nécessaire d'ici à 2050, selon les prévisions modélisées. Pour atteindre cet objectif, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront passer de leur niveau actuel de 5,8 tonnes à 1 à 1,5 tonne d'équivalent.-CO2 par habitant, selon l'évolution démographique. Dans un cas comme dans l'autre, les effets du changement climatique vont continuer à se renforcer à l'horizon 2025. Dans l'ensemble, le potentiel de production mondiale de denrées alimentaires augmente si le réchauffement reste modéré. Mais si les températures augmentent de plus de 3ºC, les climatologues estiment que le potentiel va diminuer. De plus, les changements climatiques entraîneront une augmentation des catastrophes naturelles, telles que les tempêtes et les intempéries ou la sécheresse. Ces événements extrêmes entraîneront vraisemblablement des variations de rendement plus fortes, notamment pour ce qui est des cultures caractérisées par une faible diversité génétique. 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 sentir au niveau local en raison de l'interdépendance des marchés, sont attendues sur les marchés agricoles.

Dans le cas d'un réchauffement modéré du climat et d'une disponibilité suffisante des éléments fertilisants et de l'eau, on peut s'attendre dans diverses régions de Suisse à une croissance tendancielle du rendement potentiel de la culture des champs et de la culture fourragère. La situation continentale et la topographie complexe des Alpes ont cependant pour conséquence que le climat se réchauffe plus vite en Suisse que dans la 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 en raison de la diminution du volume moyen des précipitations et du nombre de jours de pluie pendant la période de végétation. Déjà aujourd'hui, il existe un besoin en eau théoriquement démontré sur 41 % des terres assolées potentielles et 26 % de l'ensemble de la SAU. La hausse des extrêmes climatiques est d'importance critique, car ils réduisent 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 cela 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), en raison de la baisse de la résistance au froid. Il peut également y avoir une intensification des problèmes phytosanitaires qui accompagnent de nouveaux organismes nuisibles et une augmentation du risque d'infection par des organismes nuisibles qui passent aujourd'hui inaperçus. Les changements de l'état du sol, en particulier l'augmentation de la sécheresse pendant la période de végétation et un danger accru de saturation en eau, surtout en 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. Suite au réchauffement climatique et à 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 hausse 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, comme 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 sur l'étendue future de ces risques.

1.3.4 Disponibilité en matières premières et en ressources

Les réserves mondiales de *matières premières non renouvelables* sont considérables dans certains cas ; dans d'autres, elles sont déjà relativement limitées aujourd'hui. En admettant que la demande reste constante, et en se fondant sur les gisements connus aujourd'hui, les réserves de charbon, par exemple, dureront encore 142 ans, celles de gaz naturel 61 ans et celles de pétrole conventionnel, 42 ans. Pour ce qui est des matières premières métalliques, la durée des réserves est généralement plus courte (36 ans pour le cuivre, 17 ans pour le zinc, 20 ans pour l'or) ; il en va de même de la matière première minérale phosphore, un élément fertilisant essentiel pour l'agriculture productive. Ces estimations sont toutefois entachées d'une grande incertitude. Au-delà des réserves actuellement disponibles, on suppose l'existence d'autres gisements pour les diverses matières premières. Outre la taille des réserves, il faut également prendre en compte leur répartition géographique. Dans le cas du pétrole, la concentration des réserves dans quelques pays constitue un risque, vu que près de 62 % des réserves mondiales sont situées dans les pays du Proche-Orient. En ce qui concerne le gaz naturel, en raison du recul de la production de gaz dans l'UE, la dépendance vis-à-vis des sources extra-européennes augmentera à l'avenir (Russie, espace caspien). Les réserves de phosphore se trouvent aussi pour la plupart en dehors de l'Europe, en particulier au Maroc et en Chine. Dans le cadre d'un état des lieux de l'accès aux matières premières, un groupe d'experts présidé par la Commis-

sion européenne a examiné 41 minéraux et métaux pour en retenir 14 considérées comme «critiques»[71]. En ce qui concerne leur approvisionnement, les risques élevés sont surtout dus au fait qu'une grande partie de la production mondiale provient essentiellement d'un cercle restreint de pays, à savoir la Chine (antimoine, spath fluor, gallium, germanium, graphite, indium, magnésium, terres rares, tungstène), la Russie (métaux du groupe du platine), la République démocratique du Congo (cobalt, tantale) et le Brésil (niobium et tantale). Cette concentration de la production est d'autant plus problématique qu'elle va souvent de pair avec une faible substituabilité et des taux de recyclage trop bas. De nombreuses économies émergentes appliquent des stratégies de développement industriel fondées sur des instruments commerciaux, fiscaux et d'investissement destinés à leur réserver l'exploitation exclusive de leurs ressources. Toutes les ressources non renouvelables ont en commun le fait que leur extraction devient toujours plus difficile et, en général, plus coûteuse. De plus, au fur et à mesure que l'exploitation s'intensifie, les contraintes exercées sur l'environnement augmentent. Ces deux facteurs conduisent tendanciellement à une hausse des prix. Cela vaut également pour les moyens de production agricoles, de sorte que les engrais phosphorés et azotés coûteront tendanciellement plus chers. Suite à la concentration de l'offre dans les pays riches en matières premières et au pouvoir de marché croissant de ces pays, on s'attend de plus à une augmentation de la volatilité des prix.

On doit également s'attendre à une raréfaction supplémentaire des ressources naturelles durant les quinze prochaines années. L'augmentation de la population mondiale et l'extension des agglomérations sont des facteurs qui à eux seuls permettent de prévoir une perte de 30 à 40 millions d'hectares de terres agricoles par le bétonnage d'ici à 2025. La plupart de villes étant situées dans des régions fertiles (régions côtières, estuaires), cette extension se fera probablement au détriment de bonnes terres arables. En outre, selon la Banque mondiale, entre 5 et 10 millions d'hectares de terres agricoles sont perdues chaque année en raison d'une forte dégradation. La FAO et l'OCDE estiment que 500 millions d'hectares de terres agricoles environ peuvent encore être transférés 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 limitatif crucial en ce qui concerne la production de matières premières végétales. Aujourd'hui, environ 70 % de l'eau douce utilisée dans le monde sert à 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. C'est notamment le cas dans le Nord de la Chine, au Pendjab en Inde ou dans des régions du Proche et Moyen-Orient. La pénurie d'eau touche déjà aujourd'hui des régions entières. Conformément aux estimations de l'Institut international de gestion de l'eau, la demande d'eau pour l'alimentation de la population augmentera de 20 à 30 % d'ici 2025 s'il n'y a pas d'amélioration de la productivité de l'eau. S'y ajoute le besoin accru d'eau potable et d'eau pour la production d'énergie (biocarbu-

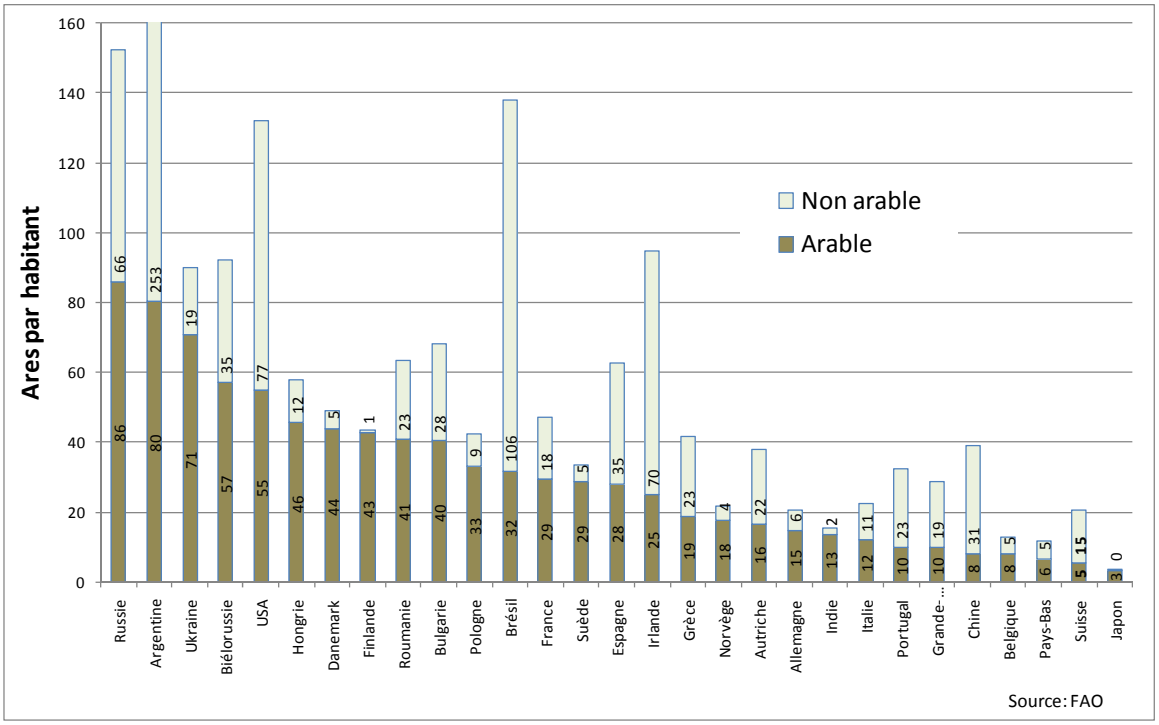
71 Commission européenne (2010) : Initiative «matières premières» — répondre a nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe, Bruxelles.

rants 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. 1.3.3).

Concernant la plupart des matières premières et les énergies fossiles, la Suisse est également très dépendante des importations. A titre d'exemple, plus de 95 % du besoin en phosphore provient de sources d'approvisionnement extra-européennes. Les sols agricoles sont également très rares en Suisse. Seuls 5,4 ares de sols cultivables sont disponibles par habitant. En comparaison internationale, la Suisse se situe donc au deuxième rang après le Japon.

Figure 29

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 renforcera les conflits d'utilisation de l'eau.

1.3.5 Progrès technique

Le progrès technique entraîne une hausse de la productivité du travail dans l'agriculture et, partant, une réduction des besoins en main-d'œuvre. Le dépeuplement des campagnes et l'abandon des métiers liés à l'agriculture vont donc se poursuivre, ce qui posera de grands défis notamment aux pays où le taux de la population agricole est élevé (exode rural). Dans les régions affichant déjà un niveau de rendement élevé comme l'Europe ou l'Amérique du Nord, le potentiel d'accroissement

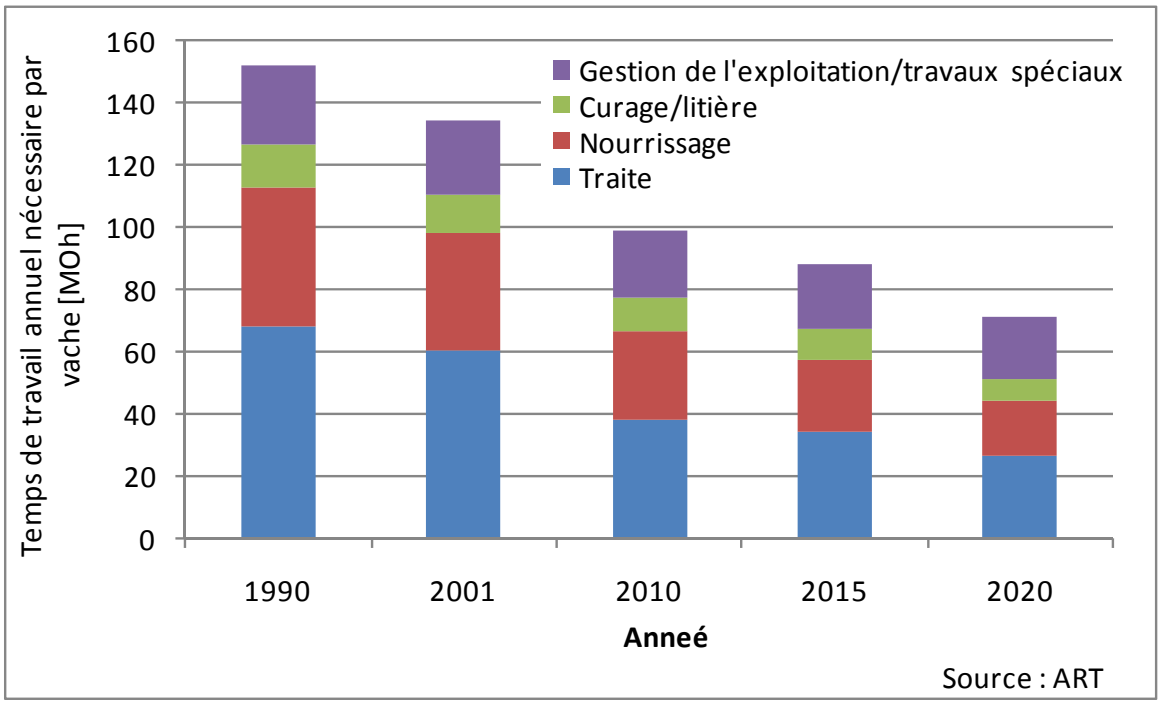
des rendements est plus limité que dans les régions connaissant de faibles rendements comme l'Afrique. Les besoins en engrais, mais aussi en d'autres moyens de production (p. ex. produits phytosanitaires), vont continuer de croître partout dans le monde.

En Suisse aussi, la mise en œuvre du progrès technique permet d'améliorer la productivité du travail et d'augmenter tant les rendements dans les cultures végétales que les prestations dans la production animale. Elle offre en outre de nouvelles opportunités pour développer des systèmes de culture particulièrement durables.

Dans une analyse inédite d'Agroscope, on a pu démontrer à l'aide d'un exemple – celui de la garde de vaches laitières - comment les besoins en main-d'œuvre avaient évolué jusqu'à présent et à quel développement il fallait s'attendre à moyen terme (Figure 30). 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 les installations d'étables et de leurs amortissements sur plusieurs décennies, il est judicieux que cette évolution se poursuive de façon continue. Une automatisation plus poussée est possible dans les techniques d'affouragement, de traite et d'évacuation des déjections, et la productivité du travail peut progresser dans la même mesure que jusqu'à présent au cours des dix prochaines années. Dans quelques branches de production, notamment dans la culture des champs, il apparaît toutefois que la réduction du temps de travail touche à ses limites. Lorsque les étapes du travail sont entièrement mécanisées, que les opérations sont réduites à trois ou quatre passages (semis directs) et que les conditions locales ne permettent pas de plus grandes largeurs de travail, les progrès ne peuvent être que minimes dans la culture des champs.

Figure 30

Evolution du besoin en main-d'œuvre dans l'élevage des vaches laitières



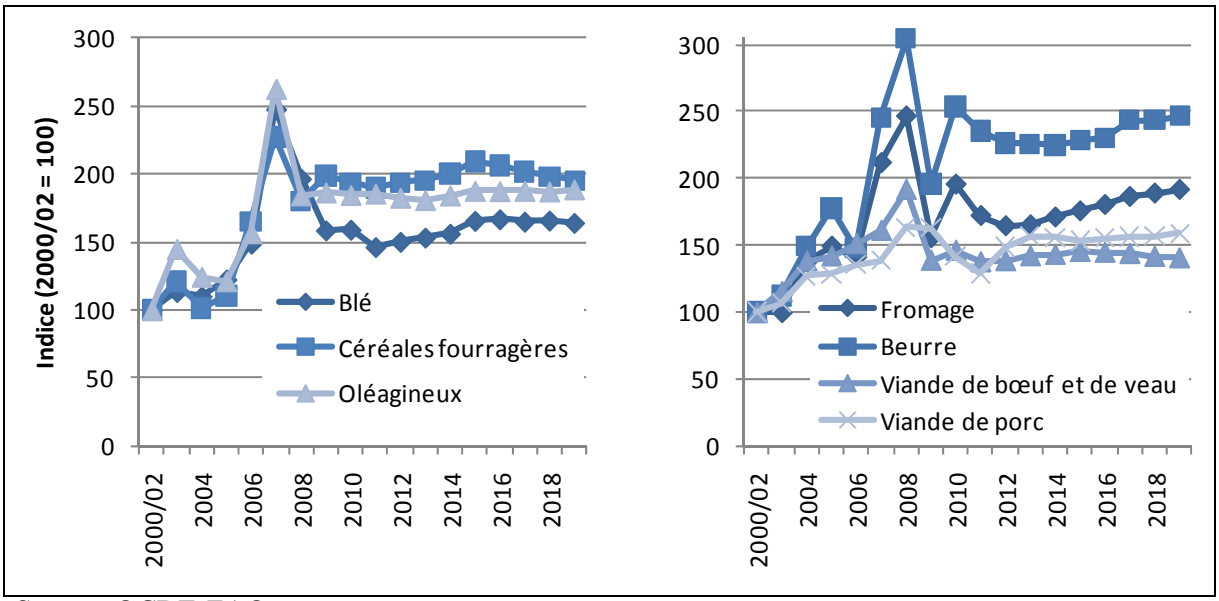
1.3.6 Marchés agricoles internationaux

Les prix à la production sur le marché mondial ont fluctué plus fortement ces quatre dernières années que pendant toute la période qui s'est écoulée depuis la crise pétrolière des années 1970. Les fluctuations des prix sur les marchés mondiaux ont été sensibles en Suisse aussi, et ce plus qu'on ne l'avait d'abord supposé. Ainsi, le prix du lait payé aux producteurs s'est élevé à environ 70 centimes le kilo en 2007, à près de 78 centimes en 2008 et à 65 centimes en 2009. De telles fluctuations ont également observées pour le blé et le colza. Les incertitudes pesant sur l'évolution future des prix sont donc grandes. L'OCDE et de la FAO[72] escomptent que, pour la plupart des produits, les prix sur le marché mondial se stabiliseront à un niveau sensiblement plus élevé d'ici à 2019 par rapport à celui des premières années du 21e siècle.

72 OCDE-FAO (2010) : Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010-2019. Paris/Rome.

Figure 31

Prévisions de prix sur le marché mondial établies par l'OCDE/la FAO pour les années 2010 à 2019

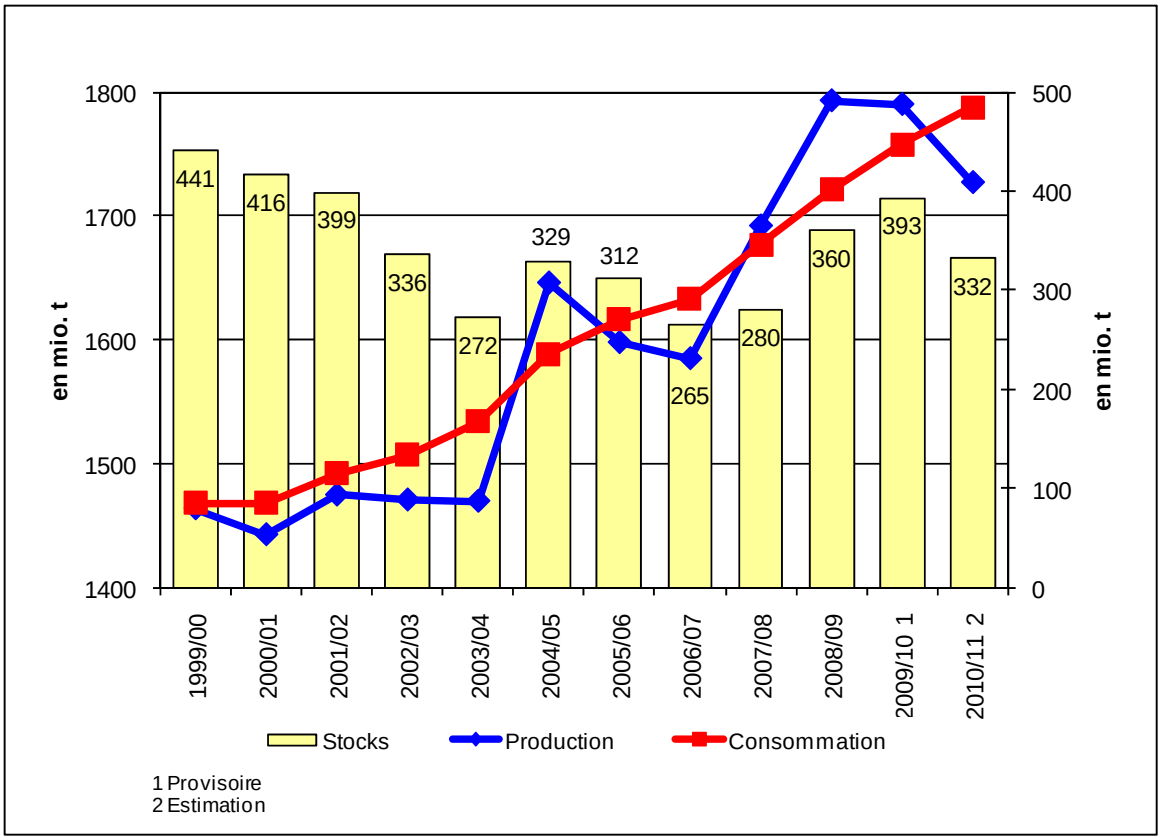


Source: OCDE-FAO

Les prévisions de l'OCDE et de la FAO indiquent comment les prix vont évoluer à moyen terme et à long terme. Il est cependant impossible de tirer des conclusions quant aux fluctuations de prix à court terme. Bien qu'aucune tendance apparente ne permette de conclure à une hausse durable de la volatilité, l'OCDE et la FAO indiquent dans les Perspectives agricoles 2010-2019 que de nouveaux facteurs, incluant le lien de dépendance renforcé entre les marchés des énergies et ceux des produits agricoles, le potentiel de spéculation sur les marchés à terme, la faiblesse des stocks agricoles mondiaux ainsi que les conséquences mesurées et potentielles des changements climatiques «pourraient induire une plus grande volatilité des prix à l'avenir». La figure 32 illustre la pénurie des stocks. Les prévisions pour l'année en cours partent du principe que, pour les céréales, l'offre en baisse ne sera pas en mesure de couvrir la demande qui continue d'augmenter et que le niveau des stocks va de nouveau reculer après avoir progressé pendant trois ans.

Figure 32

Evolution de l'offre et de la demande ainsi que des stocks de céréales (sans le riz)



Source : USDA

Plusieurs observateurs, dont la Commission européenne, s'attendent également à une hausse de la volatilité sur les marchés internationaux et à sa répercussion sur les marchés nationaux, notamment à la faveur de la globalisation[73] – bien que l'impact qu'aurait une plus grande libéralisation des marchés sur le niveau de volatilité ne fasse pas consensus. Il faut ainsi s'attendre à ce qu'une baisse de la protection à la frontière puisse entraîner un rapprochement graduel des niveaux de volatilité mesurés en Suisse et à l'échelle internationale.

A moyen et long termes, il reste difficile de se prononcer sur l'évolution de la volatilité des prix dans l'agriculture, puisque celle-ci dépendra des conditions de marché qui prévaudront à l'avenir tant en Suisse, en Europe que sur la scène internationale. La croissance attendue de la demande mondiale (+70% d'ici 2050[74]), le déroulement des négociations à l'Organisation mondiale du commerce et le rythme des développements technologiques sont autant de sources d'incertitude qui limitent le pouvoir prédictif des modèles existants. Sans présumer des conditions qui prévaudront à

73 European Commission (2010). «Commodity price volatility: international and EU perspective», Brussels.

74 FAO (2009). «How to Feed the World in 2050». High Level Expert Forum, 12-13 October 2009, Rome.

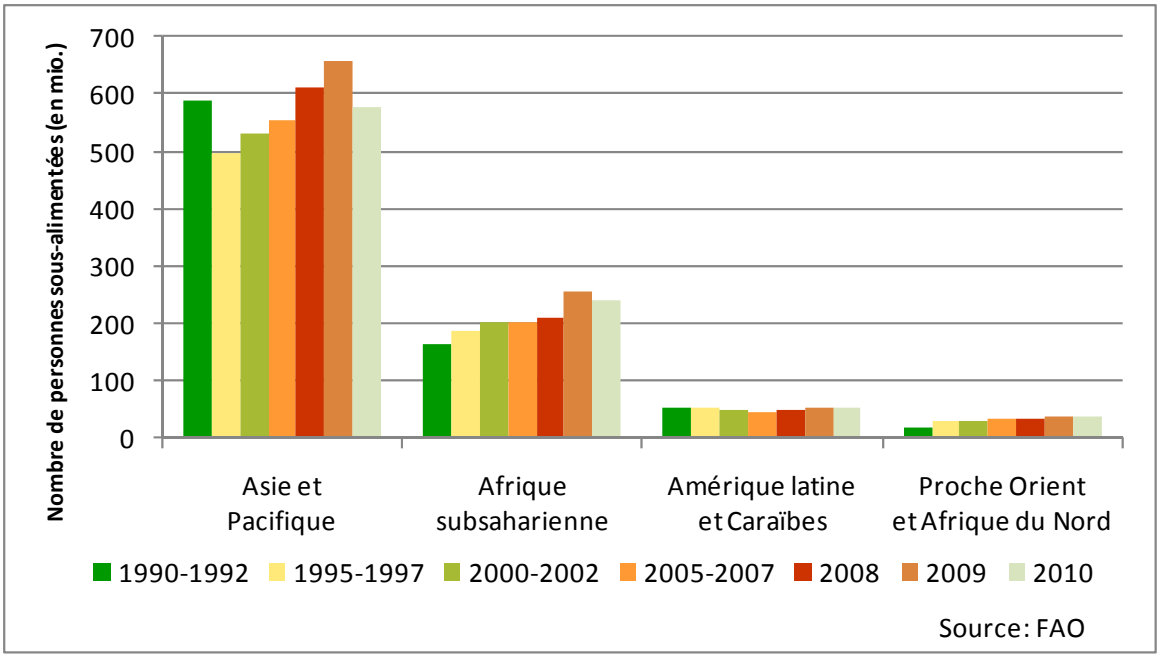
l'avenir, il importe donc de prendre acte du caractère de plus en plus incertain des marchés agricoles, en tant que nouvelle réalité économique dans l'agriculture.

1.3.7 Situation alimentaire

La FAO estime que le nombre et la proportion des personnes sous-alimentées sont en baisse, mais que leur niveau reste inacceptable. «Après les hausses enregistrées entre 2006 et 2009, sous l'effet de la flambée des prix des aliments et de la crise économique mondiale, le nombre et la proportion de personnes souffrant de la faim ont baissé, en 2010, grâce à la reprise de l'économie mondiale et au fléchissement des prix des aliments, par rapport aux niveaux record affichés précédemment. L'incidence de la faim reste toutefois plus importante qu'avant la crise, ce qui complique encore la réalisation des objectifs de réduction de la faim du Sommet mondial de l'alimentation et de l'Objectif 1 de la Déclaration du Millénaire »[75].

Figure 33

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



La plupart des personnes sous-alimentées vivent dans les pays en développement, le deux tiers d'entre elles étant concentré dans sept pays seulement (Bangladesh, Chine, République démocratique du Congo, Éthiopie, Inde, Indonésie et Pakistan) et plus de 40 % d'entre elles vivant en Chine et en Inde. Les projections pour 2010 tablent sur une baisse du nombre de personnes sous-alimentées dans toutes les

75 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO); L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde: Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées ; Rome, 2010.

régions, mais à des rythmes différents. L'Asie et le Pacifique restent la région comptant le plus grand nombre de personnes sous-alimentées.

On estime que 22 pays sont actuellement confrontés à des crises prolongées, caractérisées par des catastrophes naturelles ou des conflits répétés, des crises alimentaires de longue durée, des bouleversement des moyens d'existence et une capacité institutionnelle insuffisante pour réagir aux crises.

1.3.8 Accords commerciaux internationaux

Le ch. 1.1.2 énumère les projets en cours relevant de la politique du commerce extérieur. Ci-après il est brièvement indiqué comment et dans quelle mesure ces négociations concernent l'agriculture. Le Conseil fédéral a décidé que des mesures d'accompagnement devaient être mises en place en cas d'ouverture du marché dans le domaine agricole. Celles-ci seront abordées au chap. 1.9.

1.3.8.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)

En novembre 2001, les ministres des pays membres de l'OMC ont lancé à Doha le cycle de négociations en cours, dans l'objectif 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. Par contre, dans le domaine agricole elle adopte une position défensive principalement en ce qui concerne l'accès au marché. En l'état actuel des choses, les négociations sur le dossier agricole prévoient, entre autres, les engagements suivants pour la Suisse:

- une baisse de 60 % des droits de douane en moyenne. Une réduction plus faible des droits de douane pourrait s'appliquer à un nombre limité de lignes tarifaires qualifiées de « produits sensibles » si des contingents d'importation, exonérés de droit, sont en contrepartie offerts. Un plafonnement (appelé *capping*) est également prévu pour les droits de douane, ce qui touchera les droits de douane suisses, qui sont particulièrement élevés sur les produits agricoles. Un accord aura des répercussions substantielles sur l'agriculture étant donné que la protection douanière reste, aujourd'hui encore, un instrument essentiel de la politique agricole.
- Quant au soutien interne, il est prévu de réduire de moitié le montant alloué par la Suisse. Cela ne pose guère de problème puisque notre pays a largement rétabli les montants alloués au titre du soutien des prix. Les paiements directs découplés continueront d'être reconnus dans le droit international et, dans le cadre de la « boîte verte », ils sont et resteront exclus de tout engagement de réduction.
- Pour ce qui est de la concurrence à l'exportation, il s'agit d'abolir les subventions à l'exportation sous toutes leurs formes. La compensation des handicaps liés aux prix des matières premières, en faveur de l'industrie alimentaire exportatrice (*Schoggigesetz*) est visée au premier chef par la Suisse. Les

autres subventions à l'exportation versées pour les produits agricoles ont déjà été supprimées avec la PA 2011.

Du fait du réaménagement de la politique agricole suisse depuis les années 1990, les conséquences du cycle de Doha peuvent être relativement bien atténuées 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.

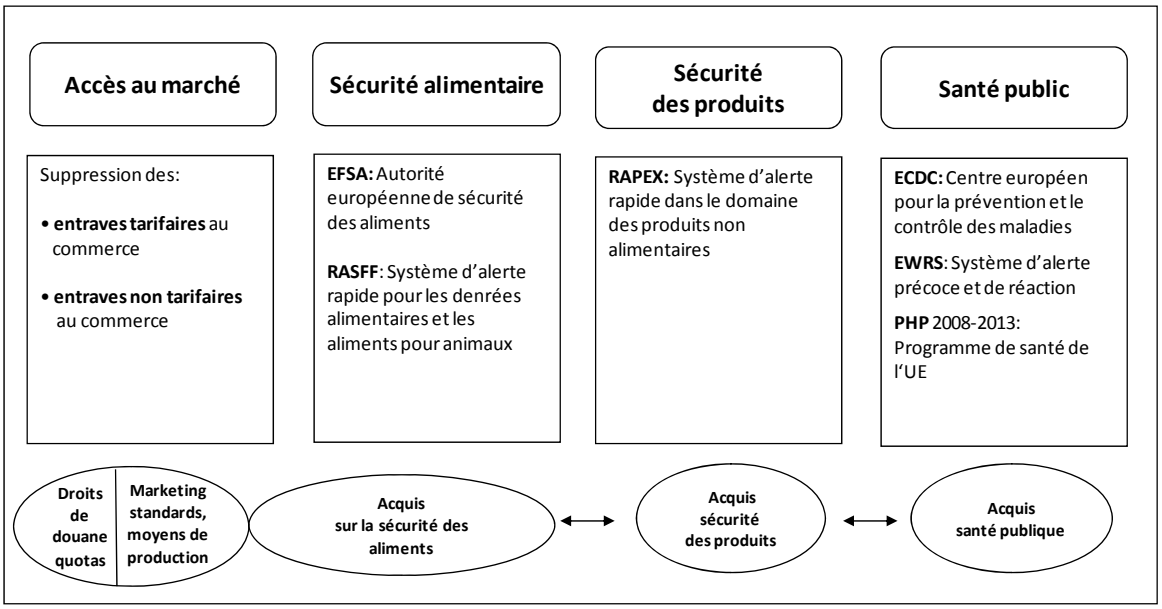
Bien que l'on ne soit pas parvenu à s'entendre formellement sur les dispositions détaillées du futur accord, leurs éléments-clé sont largement connus. Ceux-ci figurent dans le projet des modalités du 6 décembre 2008 actuellement en vigueur, lequel contient les paramètres exposés plus haut. L'accord devrait être mis en œuvre dans le cadre d'une phase de mise en œuvre de cinq ans. Font exception les subventions à l'exportation qui, conformément à l'accord signé lors de la conférence ministérielle de l'OMC organisée à Hongkong en 2005, devront entièrement disparaître d'ici fin 2013. Les négociations agricoles menées à l'OMC sont actuellement bloquées au niveau politique. Cependant, il n'est pas exclu qu'elles aboutissent en 2011. En raison du ralentissement des négociations de Doha, il s'avère que de nombreux Etats poursuivent la libéralisation du commerce en recourant davantage à des accords de libre-échange bilatéraux, ce qui conduit à une ouverture des marchés moins coordonnée. Pour des pays comme la Suisse, il s'avère plus difficile de parvenir à des résultats équivalents par la voie bilatérale que dans un contexte multilatéral.

1.3.8.2 Union européenne

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 (ALEA/ASP) constituent un élément 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. Le but est de supprimer les obstacles commerciaux tarifaires et non tarifaires 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 avec l'UE (accord agricole, protocole n°2 de l'Accord de libre-échange concernant certains produits agricoles transformés).

Figure 34

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



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 filière alimentaire 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, en particulier durant la phase de transition. Des mesures d'accompagnement sont donc nécessaires, qui devront être harmonisées avec les autres dossiers de la politique agricole intérieure.

Les négociations en cours dans le domaine tarifaire sont sur la bonne voie. Les parties se sont mises d'accord sur le fait que les délais de transition et les mécanismes de démantèlement devront être différenciés selon les produits, et elles ont échangé des propositions pour ce qui concerne la durée de ces délais de transition. Dans le domaine non tarifaire, ainsi que dans ceux de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique, les négociations se sont ralenties. Des discussions portent sur la nécessité d'adapter les mandats de négociation de la Suisse et de l'UE. Alors que l'UE veut également inclure le domaine de la protection des consommateurs dans les négociations, la Suisse souhaite également l'accès total au marché dans le domaine non harmonisé. Il existe en outre des questions institutionnelles horizontales, en rapport avec la poursuite de la voie bilatérale, dont le Conseil fédéral a exposé les modalités dans son rapport relatif au postulat Markwalder[76]. 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.

76 09.3560 Po Markwalder, Politique européenne. Evaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes d'intégration, 10 juin 2009.

Au vu de la situation actuelle, le Conseil fédéral pourrait présenter un projet d'ALEA&ASP au Parlement au plus tôt courant 2012.

1.3.8.3 Pays tiers

La conclusion d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux fait progresser la mise en réseau économique de la Suisse. La Suisse a conclu jusqu'ici 26 accords de ce type, dont 20 sont déjà en vigueur. Des négociations ont été entamées formellement avec l'Algérie, l'Inde, l'Indonésie, la Thaïlande, la Chine, la Russie et son union douanière (avec le Kazakhstan et le Bélarus). Pour la Suisse, il s'agit surtout d'obtenir un accès au marché équivalent à celui des autres pays avec lesquels l'UE a déjà conclu des accords de libre-échange. Les accords sont en règle générale négociés et conclus dans le cadre de l'AELE. Ils comportent toujours un chapitre dédié à l'accès au marché pour les produits agricoles. Jusqu'à présent, des concessions ont pu être accordées dans le cadre des contingents OMC, à quelques exceptions près. Cela ne suffira probablement plus lors des négociations futures. En cas de besoin, il faudra examiner une suppression des droits de douane qui soit harmonisée avec les futurs engagements OMC et avec la protection à la frontière de l'UE.

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, par exemple, 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 pourrait avoir des répercussions similaires à un accord de l'OMC pour l'agriculture et l'industrie agroalimentaire suisses au niveau sectoriel (p. ex. la viande).

1.3.9 Evolution de la Politique agricole commune dans l'UE

Parallèlement aux négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE portant sur un ALEA&ASP, il est opportun de jeter un œil sur le développement futur de la politique agricole commune (PAC) de l'UE.

Eu égard aux défis des prochaines années, la commission indique dans sa Communication de 18 novembre 2010[77] les mêmes orientations que la Suisse:

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

Le document décrit trois options pour la politique agricole commune à l'horizon 2020**.** Pour chacune d'elles, la Commission prévoit le **maintien du système actuel à**

77 Commission Européenne (2010): La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, Bruxelles.

deux piliers. En outre, dans chacune des options, plus aucune période historique de référence ne doit servir de fondement au futur régime des paiements directs.

En ce qui concerne les paiements directs (premier pilier), la communication met l'accent sur la nécessité de revoir le concept du soutien et de mieux orienter celui-ci en se fondant sur des critères objectifs, équitables et facilement compréhensibles pour les contribuables. La Commission renvoie aussi bien aux critères économiques (« soutien au revenu ») qu'aux critères écologiques (promotion des biens d'intérêt général). Il est envisagé de répartir les fonds de manière plus équitable entre les pays, cette répartition devant reposer sur les critères suivants:

- prime de base à l'hectare, uniforme pour chaque région (garantie fondamentale des revenus);
- intégration d'une composante écologique dans les paiements directs dans les domaines où l'UE a des intérêts comme le climat et la biodiversité;
- intégration d'une compensation des difficultés financée à partir du deuxième pilier (développement rural) avec un paiement additionnel lié à la surface;
- maintien de la possibilité d'octroyer des paiements couplés limités en faveur de secteurs particulièrement sensibles;
- changement/simplification du régime applicable aux petits exploitants.

Il est envisagé de maintenir les mesures de marché du premier pilier (p. ex. intervention publique, aides au stockage privé).

Dans le deuxième pilier également, il faut que les questions environnementales et climatiques ainsi que l'innovation soient incluses horizontalement dans tous les programmes. De plus, il est prévu d'introduire un instrumentaire pour la gestion des risques, en tant que nouvel élément de la future politique en matière de développement rural (cf. aussi le ch. 2.2.1.2.2.).

La Commission a esquissé les trois options suivantes pour l'orientation future de la PAC:

1. remédier aux insuffisances les plus pressantes que présente la PAC par des changements progressifs: adapter et améliorer le domaine le plus critiqué de la PAC, à savoir la répartition équitable des paiements directs.
2. aménager la PAC pour en faire une politique plus écologique, plus équitable, plus efficiente et plus efficace: il faut essentiellement remanier la politique pour qu'elle soit davantage axée sur la durabilité et pour parvenir à un meilleur équilibre entre les divers objectifs politiques, les agriculteurs et les Etats-membres.
3. renoncer aux mesures de marché et aux mesures de soutien au revenu et concentrer l'action sur les objectifs en matière d'environnement et de changement climatique: le soutien au revenu serait progressivement stoppé et permettrait d'allouer clairement les moyens financiers aux questions environnementales et climatiques dans le cadre de la politique du milieu rural.

La commission montre une préférence pour la deuxième option. La communication de l'UE ouvre maintenant les débats au niveau institutionnel et aplanit le chemin

pour les propositions d'adaptation de la législation prévues en 2011. Celles-ci entreront probablement en vigueur en 2014.

Les défis qui se posent à une agriculture durable et compétitive dans l'UE et en Suisse se recoupent dans de nombreux domaines. De grandes interdépendances existent 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.

1.4 Défis à relever

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

1.4.1 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 forte 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.

1.4.2 Compétitivité

En Suisse, les prix au producteur restent élevés en comparaison internationale, et ce en particulier en raison des mesures de protection à la frontière. Etant donné qu'à moyen terme on ne peut pas s'attendre à ce que cet écart soit comblé par une hausse des prix sur les marchés internationaux, le niveau des prix suisses continuera de

dépendre en premier lieu du montant des droits de douane. C'est sous cet aspect, précisément, que l'économie agroalimentaire encourt un risque élevé en cas de libéralisation encore plus poussée des marchés agricoles.

Il convient par conséquent de mettre à profit le temps disponible avant de nouvelles étapes d'ouverture des marchés pour améliorer encore la productivité et la compétitivité de l'ensemble de la chaîne agroalimentaire. Pour ce faire il faut, d'une part, exploiter de manière conséquente les potentiels de réduction des coûts, afin d'être en mesure de supporter la concurrence étrangère au niveau des prix. En raison des relations étroites et des interdépendances qui lient la production et les secteurs en aval – des producteurs aux distributeurs en passant pas les transformateurs – ces efforts doivent être réalisés de manière coordonnée. D'autre part, la qualité élevée des produits suisses doit être encore mieux mise en valeur. On se référera à cet égard aux éléments-clé 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 même et entre les branches qui constituent la chaîne de valeur ajoutée. Dans le but de maintenir les parts de marché indigène, et pour augmenter les parts dans les secteurs où l'auto-approvisionnement 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 ajoutée. La recherche appliquée, la formation et le conseil ont également un rôle important à jouer en vue de l'amélioration de la compétitivité.

1.4.3 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'intérêt pour des ressources alternatives appelées à remplacer peu à peu celles que nous connaissons aujourd'hui. Cependant, comme les progrès technologiques ne permettant 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.

L'amélioration de l'efficience des ressources est également un élément clé pour la réalisation des objectifs non encore atteints dans le domaine de la gestion des ressources vitales naturelles. Les progrès dans le domaine de l'écologie ne doivent toutefois pas être obtenus au détriment de la production agricole, car la sécurité d'approvisionnement du pays pourrait être mise en danger ; par ailleurs, cela ne résoudrait pas forcément les problèmes environnementaux, mais les transposerait plutôt à l'étranger. L'amélioration de l'efficience des ressources doit permettre de

réduire le niveau actuel des émissions (ammoniac, gaz à effet de serre, p. ex.) et de diminuer la contamination des sols, de l'eau, 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'accentuer notamment durant les périodes estivales, 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 entrainer de 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 par rapport aux importations d'aliments pour animaux (tourteaux de soja) et d'engrais (p. ex. phosphate).

1.4.4 Milieu rural

Le développement du milieu rural est marqué par deux tendances : par la libéralisation des marchés agricoles et l'évolution structurelle qui en résulte, d'une part, et par la raréfaction croissante des ressources, d'autre part. La libéralisation des marchés et le progrès technique ont pour effet de réduire le besoin de 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 du milieu rural revêt une grande importance.

L'intégration de nouveaux champs d'activité est par conséquent un défi majeur à relever aujourd'hui dans le monde rural. De nouvelles opportunités d'emplois existent tant dans les branches connexes de l'agriculture que dans les domaines de diversification. Dans les branches connexes, on peut citer à titre d'exemple le conditionnement, le stockage, l'emballage et la commercialisation de produits agricoles. Dans le domaine de la diversification, des possibilités existent dans l'agritourisme, 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'énergie renouvelable par les exploitations agricoles devra également être mieux exploité, ce qui permettra de réduire la dépendance aux énergies fossiles et contribuera à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'exploitation des déchets organiques ou la production d'énergie solaire et éolienne figurent à cet égard au premier rang des possibilités. Il convient toutefois de souligner que la production d'énergie renouvelable ne doit pas se faire au détriment de la production de denrées alimentaires (concurrence pour l'utilisation des surfaces). Enfin, les synergies entre l'agriculture et les autres branches, telles que le tourisme, l'artisanat local, l'énergie ou la sylviculture, doivent être également 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 actuellement déjà de diverses manières le développement du milieu 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 en faveur du développement régional selon l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr.). A côté de cela, il existe différents autres domaines de la politique 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 législation sur la protection de la nature et du paysage. La coordination des différents domaines politiques devra faire l'objet d'une grande attention, afin d'éviter les parallélismes et exploiter les synergies existantes.

1.4.5 Esprit d'entreprise

L'évolution des conditions-cadre (cf. ch. 1.3) 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 une stratégie appropriée à son exploitation. L'action de l'État est subsidiaire. La tâche de la politique agricole consiste à offrir aux secteurs agricole et agroalimentaire des conditions-cadre aussi favorables que possible permettant à ces derniers de produire et d'écouler leurs produits, de fournir des prestations d'intérêt général et visant à les soutenir dans leur processus d'adaptation.

Pour relever ces défis, il faut que les secteurs agricole et agroalimentaire renforcent encore leur esprit d'entreprise et leur attitude entrepreneuriale. La responsabilité de l'évolution économique des exploitations revient avant tout aux acteurs. En prenant des décisions en matière d'investissement, ils influent de manière déterminante sur le succès de l'exploitation. L'État quant à lui doit veiller, en particulier lorsqu'il remanie l'instrumentaire de politique agricole, 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.

Selon la situation de départ des exploitations, tant l'exploitation à plein temps que l'exploitation 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.

1.4.6 Consommation durable

De par leurs décisions en matière d'achat, 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'achat 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 auraient à long terme aussi des effets négatifs sur l'approvisionnement de la Suisse.

Ces derniers temps, les consommateurs ont une meilleure compréhension du lien entre le comportement adopté et les effets que cela entraine. Alors qu'il y a quelques années seulement, 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, et si leur production occasionne des effets négatifs, même indirects, sur l'environnement ou 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. L'agriculture suisse grâce à son avantage compétitif en matière de production respectueuse de l'environnement 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 efficiente 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, additionnée parfois par une information du consommateur, à l'avenir, des mesures tout au long des chaînes de production sont nécessaires.

La politique agricole a un rôle à jouer à tous les niveaux, que ce soit pour favoriser certains modes de production, des efforts 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 à partir 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 (ex. production biologique), il s'agit de mettre des mesures en place qui favorisent la consommation basée sur des critères du développement durable et non sur leur unique origine suisse.

1.5 Orientation stratégique à long terme

1.5.1 Discussions avec les milieux concernés

En été 2010, l'Office fédéral de l'agriculture a publié un document de travail sur les orientations stratégiques à long terme[78]. Il y analysait les principaux facteurs d'influence, définissait trois scénarios possibles pour l'avenir et proposait une stratégie pour l'agriculture et la filière alimentaire à l'horizon 2025. Cette stratégie vise à donner aux acteurs concernés un cadre général leur permettant d'orienter leurs décisions dans une perspective à long terme et à poser les bases pour le développement de la politique agricole dans les prochaines années.

L'OFAG a présenté cette stratégie à différentes organisations, qui l'ont discutée puis ont fait part de leurs remarques. Les milieux concernés ont approuvé le principe d'un débat sur les enjeux à venir ainsi que l'élaboration d'une stratégie de la politique agricole orientée sur le long terme. Les scénarios proposés pour le développement futur des conditions cadre ont été majoritairement jugés plausibles et réalistes. Les milieux paysans ont critiqué le manque d'importance accordée à la sécurité de l'approvisionnement et à la thématique du revenu agricole. Ils déplorent aussi qu'une ouverture encore plus large des marchés soit considérée comme un fait accompli et que l'ouverture du marché vis-à-vis de l'UE soit vue comme une solution adéquate dans les trois scénarios. Les organisations de protection de l'environnement ont quant à elles reproché d'enjoliver la situation en ce qui concerne les bases naturelles de l'existence. Le présent rapport explicatif prend en compte différentes remarques formulées dans les prises de position au sujet du document de travail.

La stratégie et ses quatre éléments clé ont obtenu une approbation de principe, avec la réserve qu'il conviendra de tenir compte de manière adéquate des conflits d'objectifs qui en résultent. Vu les avis majoritairement positifs qu'elle a suscité, cette stratégie a été prise comme base pour la formulation de la PA 14-17. La vision également présentée dans le document de travail ainsi que les éléments essentiels de la stratégie sont par conséquent résumés ci-après. Les propositions de modification concrètes dans le cadre de la PA 14-17 doivent être systématiquement axées sur les quatre éléments clé stratégiques (cf. ch. 1.7). La question de la gestion des conflits d'objectifs ainsi que celle des priorités à fixer dans la prochaine enveloppe financière sont abordées au ch. 1.6 traitant de la définition des objectifs intermédiaires de la PA 14-17.

1.5.2 Vision – Réussite avec durabilité

Les objectifs de politique agricole ancrés dans l'article 104 Cst. sont largement acceptés par la population et restent valables à l'horizon 2025. Fondée sur l'article

78 OFAG (2100), Agriculture et filière alimentaire 2025, document de travail de l'OFAG portant sur l'orientation stratégique de la politique agricole.

constitutionnel et la charte pour l'agriculture élaborée par la Commission consultative agricole[79], 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 elles sont particulièrement appréciées des consommateurs en raison de leur valeur gustative.
- L'agriculture et l'économie agroalimentaire 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 innovant. Les consommateurs sont conscients de leur responsabilité sociale et soutiennent par leur comportement de consommation le développement durable de l'agriculture et de la production alimentaire.

1.5.3 Stratégie double comprenant quatre éléments clé

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 :

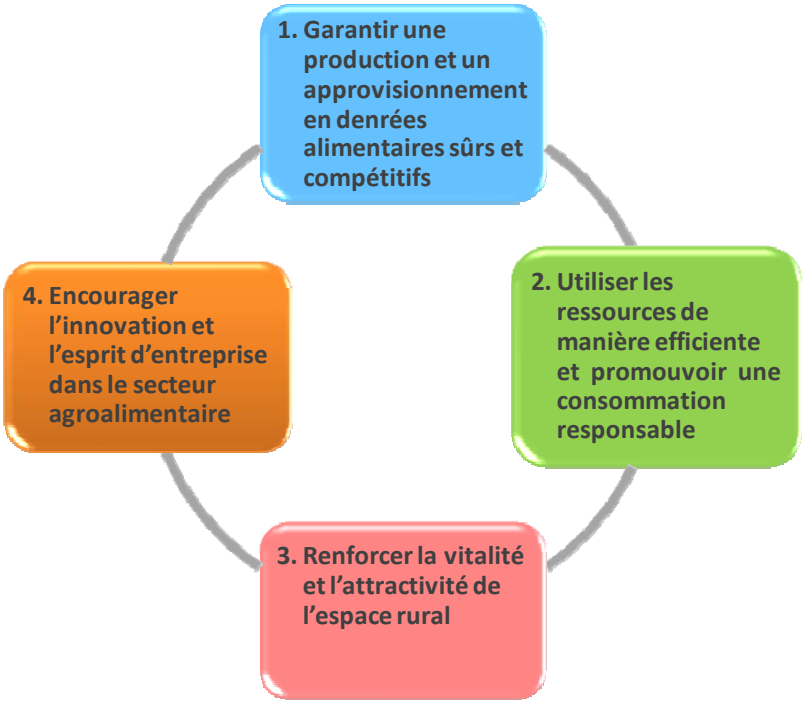
1. l'optimisation conséquente de la politique agricole actuelle,
2. l'évolution de la politique actuelle vers une politique intégrée pour l'agriculture et l'alimentation.

79 FF **2006** 6027; p. 6029 à 6090

Cette stratégie permet d'atteindre l'objectif supérieur d'une économie agroalimentaire durable à l'horizon 2025. Elle est concrétisée au moyen des quatre axes stratégiques suivants (cf. figure 35) :

Figure 35

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 clé 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 que le leadership en matière de qualité détenu par le secteur agroalimentaire suisse doit encore être développé et mieux mis en valeur. De plus, il y a lieu d'exploiter systématiquement le potentiel de diminution des coûts qui se présente 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'efficience énergétique ainsi que l'efficience des ressources. L'intensité des gaz à effet de serre doit encore être réduite aussi bien dans la production agricole que dans l'ensemble de la chaîne de création de valeur ajoutée. Une attention particulière doit être prêtée à la préservation de la biodiversité et dans le cadre de l'aménagement du

territoire, il importe 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'attractivité de l'espace rural

Le progrès technique et l'augmentation de l'efficience réduisent les besoins de 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. agritourisme 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 la meilleure condition possible pour garantir un développement acceptable au plan social. Une des principales ressources de l'espace rural est son paysage cultivé; il s'agit de la 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 rendre possible 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'augmentation de la productivité, il est possible de réduire encore le soutien accordé au secteur agroalimentaire et par conséquent sa dépendance par rapport aux aides publiques. L'innovation doit par ailleurs conduire à davantage d'efficience dans l'utilisation des ressources et contribuer ainsi à réduire les atteintes à l'environnement.

1.6 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 les objectifs n'ont pas été réalisés 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. 1.2.2. Il convient dès lors de définir pour la période 2014-2017 des synergies et des objectifs quantitatifs, qui tiennent compte de manière adéquate des conflits d'objectifs. Vu le caractère pluridimensionnel des objectifs de la politique agricole (multifonctionnalité) et leur interdépendance, les progrès ne se réaliseront que par étape et de plus, dans divers domaines, ils ne pourront être obtenus que dans un délai relativement long (p. ex. dans le domaine de la biodiversité).

Les principaux conflits d'objectifs à prendre en compte se situent dans les domaines suivants: entre la production de calories et certains indicateurs écologiques comme

les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB), en termes de quantité, entre le développement structurel (productivité du travail) et l'acceptabilité sociale, ou en partie entre la protection de l'air et le bien-être des animaux. Obtenir des progrès plus rapides dans certains de ces 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 cible. Le tableau suivant présente les objectifs concrets de la PA 14-17.

Tableau 13

Objectifs de la politique agricole 2014-2017

Domaine	Aspect	Etat 2006/08	Objectif 2017
Sécurité de l'approvisionnement	Production brute	23 400 TJ	24 000 TJ
	Production nette	20 800 TJ	21 700 TJ
	Surfaces agricoles dans les régions d'habitation permanente	-1 900 ha p. a.[1]	Réduire les pertes de surfaces à moins de 1 000 ha p. a.
Ressources vitales naturelles / écologie	Efficience du phosphore	56 %	62 %
	Efficience de l'azote	28 %.	32 %.
	Emissions d'ammoniac	49 000 t N[3]	43 000 t N
	SPB, quantitatif	58 800 ha SPB en région de plaine[4]	65 000 ha SPB en région de plaine
	SPB, qualitatif	33 % des SPB en réseau, 25 % des SPB avec qualité[4]	50 % des SPB en réseau, 40 % des SPB avec qualité
Paysage cultivé	Surfaces agricoles dans les régions d'économie alpestre	-1 470 ha p. a.[5]	Réduction de l'enforestement de 20 % [6]
Bien-être des animaux	Participation jeune bétail[7] au programme SRPA	Animaux femelles: 36 % Animaux mâles: 26%[4]	Animaux femelles: 44 % Animaux mâles: 34%
Economie	Productivité du travail	+2,0% p. a.[8]	+2,0 % p. a.[9]
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans
Social	Revenu du travail par unité de main d'oeuvre[10]	+1,4 % p. a.[8]	+1,6 % p. a.[9]

[1] Evolution entre 1992/97 et 2004/09; provisoire
[2] 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
[3] Etat 2007, HESA 2010
[4] Etat 2009
[5] Evolution entre 1979/85 et 1992/97; enforestement accru depuis, selon IFN
[6] 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
[7] Bovins de plus de 120 jours
[8] Evolution 2000/02 à 2006/08
[9] Evolution 2006/08 à 2017
[10] Revenu net de l'exploitation plus rémunération des salariés, par unité de travail annuel

Sources : ART, OFEV, OFS, UPS, HESA et OFAG

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

Dans le domaine de la *sécurité de l'approvisionnement*, on portera l'attention 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 d'ici à 2017 une augmentation de la production nette de 900 térajoules. L'augmentation visée en matière de production brute est moindre (+600 TJ), de manière à pouvoir 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 année.

Dans le domaine des *ressources naturelles vitales*, l'objectif est d'accroître l'efficience de l'azote et du phosphore de respectivement 1,3 % et 1,0 % en moyenne par année. En admettant que l'objectif de la production nette sera atteint, cela correspond à un excédent d'azote de 98 000 tonnes et d'un excédent de phosphore de 5 400 tonnes. De ce fait, les pertes d'ammoniac et de nitrates diminuent, ce qui tout à la fois réduit les atteintes à l'environnement et permet une utilisation parcimonieuse de la ressource naturelle épuisable qu'est le phosphore. En ce qui concerne l'ammoniac, l'objectif visé est une réduction des émissions à 43 000 tonnes d'azote. Dans le domaine de la biodiversité, l'objectif reste inchangé à 65 000 ha de SPB en région de plaine. La part des SPB mises en réseau doit toutefois 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'envahissement par la forêt. Les résultats du dernier recensement 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 1992/97 à 2004/09, l'objectif vise à 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'heure 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 donnée au programme SRPA pour les veaux, où une progression de 8 points de pourcentage est souhaitée par rapport à 2009.

Les objectifs dans le *domaine économique* visent, d'une part, à une exploitation maximale du potentiel d'amélioration de l'efficience par une augmentation de 2 % 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 l'amélioration de la rémunération du travail de 1,6 % par année et par unité de main-d'œuvre. Cet objectif a été choisi de manière à prendre en compte aussi bien la main-d'œuvre familiale non rétribuée que les employés agricoles (main d'œuvre non familiale).

Les objectifs proposés sont cohérents et tiennent compte des conflits d'objectifs connus. Les indicateurs retenus permettent de mesurer les effets de 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 d'être pris en compte pour l'évaluation de la nouvelle la politique.

1.7 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 axes stratégiques (ch. 1.7) et est coordonné avec les objectifs visés au ch. 1.6.

Axe stratégique 1 :
Garantir une production et un approvisionnement 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 l'assurance qualité, de réunir les forces dans le domaine de la promotion des ventes et d'améliorer encore l'étiquetage des produits.

1.2 Introduire des contributions à la sécurité de l'approvisionnement : des contributions à la sécurité de l'approvisionnement doivent assurer une utilisation optimale du potentiel de production naturel. Les incitations doivent être ciblées sur une production dont l'intensité est adaptée au site et qui tient compte de la portance des écosystèmes. Elles doivent être dosées en fonction du rythme d'ouverture des marchés extérieurs.

1.3 Coordonner la protection douanière dans le domaine des céréales : en raison des importantes différences en matière de protection douanière entre les céréales panifiables et les céréales fourragères, la culture de ces dernières connaît depuis quelques années une forte régression, en même temps que les importations augmentent. Afin d'inverser cette tendance, la protection douanière des céréales panifiables doit être réduite pour la rapprocher du niveau de celle des céréales fourragères. Afin de faire face au recul des grandes cultures, il convient dans le même temps d'améliorer l'encouragement à la culture des champs par le biais de paiements directs (contributions à la sécurité de l'approvisionnement).

1.4 Poursuivre le développement de la politique agricole: 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.

1.5 Atténuer les effets des fluctuations du marché : les fluctuations de marchés et la volatilité des prix au niveau international iront s'amplifiant. Aussi longtemps qu'une protection douanière digne de ce nom sera maintenue, elle permettra d'en atténuer les effets. 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 de soutien subsidiaires de la Confédération.

1.6 Renforcer la sécurité alimentaire : le plan de contrôle national pluriannuel élaboré conjointement par l'Office fédéral de l'agriculture, l'Office vétéri-

naire fédéral et l'Office de la santé publique est une mesure d'accompagnement qui 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 encourager une consommation durable

2.1 Augmenter l'efficience 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'efficience des ressources visant à réduire les atteintes à l'environnement par unité produite. Ces contributions se fondent sur les programmes d'utilisation durable des ressources qui existent déjà, mais occasionnent moins de travail administratif pour la Confédération et les cantons. D'autres approches sont possibles, comme l'amélioration de l'efficience énergétique, la 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 de faible altitude. 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 à des zones à bâtir.

2.3 Renforcer la protection du climat: s'appuyant sur une large collaboration avec des milieux externes, l'OFAG s'est attelé à l'élaboration d'une stratégie en matière de climat. Différentes options sont envisagées : optimisation de l'alimentation animale, diminution du travail du sol, ou encore production et utilisation d'énergies alternatives pour réduire la dépendance par rapport aux énergies fossiles.

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, d'étendre les contributions à la biodiversité dans les régions d'estivage et de revoir l'exécution des dispositions sur la biodiversité de la LAgr et de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) afin d'en améliorer l'efficacité.

2.5 Consolider la promotion de formes de production écologiques et respectueuses des animaux : 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 fondée sur les herbages doit être renforcé. Ces mesures contribuent également à la stratégie qualité.

2.6 Développer des modèles de consommation durables : à long terme, le développement durable ne peut s'établir dans le domaine agricole 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. Pour diriger 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. au moyen des écobilans) doivent être améliorés.

Axe stratégique 3 :
Renforcer la vitalité et l'attractivité 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 paraagricoles : 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 loi sur l'aménagement du territoire devra prévoir des solutions adaptées en faveur de l'agriculture et plus particulièrement de l'agritourisme.

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 doivent 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. Etant donné que la notion de qualité du paysage découle dans une large mesure d'une perception intuitive de la population et que les attentes sont diverses et variées, les objectifs en la matière devront être définis de concert avec les régions et les cantons. 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 dans 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. Celles-ci seront de type

« aide au lancement », c.-à-d. qu'elles seront limitées dans le temps et octroyées uniquement pour des projets capables de s'autofinancer dans un proche délai. De plus, une part substantielle du financement devra être apportée par l'organe responsable du projet.

4.2 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 ainsi promouvoir des formes d'exploitation plus rationnelles.

4.3 Réduire les facteurs de calcul des unités de main-d'œuvre standard (UMOS): les progrès techniques de ces dix dernières années justifient une adaptation de ces facteurs. Il en résultera un relèvement du seuil minimal pour l'octroi des paiements directs et pour les mesures d'améliorations structurelles, ainsi que de la limite définissant l'exploitation agricole. De plus, la charge minimale de travail requise pour l'octroi des paiements directs doit être relevée en plaine et dans la région des collines de 0,25 à 0,4 UMOS.

4.4 Introduire des contributions à l'adaptation : Les contributions à l'adaptation 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 la personne. La mobilité des surfaces sera améliorée et les fermages évolueront à la baisse.

4.5 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 et la limitation des contributions par unité de main-d'œuvre standard doivent être supprimés et les limites relatives au revenu et à fortune limitées aux contributions à l'adaptation à finalité sociale.

4.6 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 grâce au plan de contrôle national et à 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 l'exploitation agricole des surfaces de promotion de la biodiversité conformément à la LAgr et à la LPN.

1.8 Prise de position de la Commission consultative pour l'agriculture

Le 4 février 2011, la Commission consultative pour l'agriculture (CCA) s'est rencontrée, sous la direction de son président Christian Wanner, afin de traiter du document de consultation sur la PA 14-17. Elle estime que l'analyse des enjeux et les quatre axes prioritaires proposés sont complets. Elle se félicite que le projet du Conseil fédéral reprenne la vision centrale que la CCA a publiée dans sa charte dans le cadre de la PA 2011. La CCA soutient de manière générale le projet, mais exprime quelques réserves sur ses modalités.

La CCA estime que le projet est cohérent et logique et qu'il apporte des améliorations d'envergure dans le domaine de la fonction productive de l'agriculture, de l'écologie, de l'espace rural et de l'entrepreneuriat. Selon elle, le projet n'a cependant pas encore trouvé un équilibre optimal entre la fonction productive, le renforcement nécessaire de la compétitivité et l'écologie. Compte tenu de l'urgence de la problématique de la protection du sol, la CCA fait valoir que plus de place doit être accordée dans le projet aux instruments servant à combattre efficacement la perte de sol. Outre les adaptations dans la LAgr, des mesures adéquates doivent également être prises lors de la révision de la LAT.

Outre ces considérations générales, la CCA fait les remarques suivantes :

- La PA 14-17 représente une continuation de la politique agricole telle qu'elle est menée depuis les années 90. Elle prévoit une mise en œuvre de l'article constitutionnel (art. 104) et permet une évolution dans la bonne direction.
- Les objectifs intermédiaires quantifiés proposés dans le cadre de la PA 14-17 sont considérés comme appropriés, judicieux et réalistes ; ils devraient pouvoir être atteints à l'aide des mesures proposées.
- Le nouvel instrument DPD a déjà été examiné de manière approfondie par la CCA. Il représente une bonne base avec laquelle il est possible d'encourager la fonction productive de l'agriculture et d'améliorer la qualité des mesures environnementales. Il est important que la production de denrées alimentaires et la fourniture de prestations d'intérêt général soient renforcées conjointement. L'équilibre entre l'encouragement des herbages et de la culture des champs doit être préservé.
- Le développement du système des paiements directs permet de légitimer les prestations d'intérêt général de l'agriculture. Cela renforce son acceptation.
- Il est possible de garantir une évolution socialement acceptable avec le montant total publié dans le rapport de consultation pour les trois enveloppes financières. Ce cadre doit absolument être maintenu. Une réduction des moyens financiers aurait des conséquences négatives pour des domaines centraux de la production agricole et mettrait en danger l'accomplissement du mandat constitutionnel.
- Le système doit offrir des perspectives à long terme aux familles de paysans et contribuer à réduire de manière substantielle les différences de revenu en-

tre l'agriculture et le reste de la population. Il faut accorder une grande importance à sa stabilité lors de la mise en œuvre et illustrer ses conséquences à l'aide d'exemples selon les zones et les types d'exploitation.

- Les contributions à l'adaptation sont des contributions limitées dans le temps et liées aux personnes. Cette propriété dégressive ne doit en aucun cas avoir pour conséquence un recul de la somme totale en faveur du secteur agricole.
- Comme la PA 14-17, la CCA accorde une place toute particulière au système de connaissances agricoles. La recherche et la vulgarisation jouent un rôle central pour l'innovation et le progrès. C'est pourquoi le projet doit tenir compte explicitement des aspects en relation avec la génétique, l'élevage et la sélection végétale, ainsi que du savoir-faire dans le domaine de la production.
- Selon la CCA, il est judicieux de séparer la nouvelle étape de la politique agricole d'une éventuelle ouverture des marchés. Dans le contexte actuel, la CCA estime qu'il est indispensable de maintenir la « Schoggigesetz ». Cette loi permet de compenser la différence de prix non négligeable qui existe entre la Suisse et l'UE pour les matières premières agricoles. Dans le cas d'un accord OMC ou d'un ALEA, cet instrument serait caduc.

1.9 Relation entre la PA 14-2017 et les projets de politique économique extérieure : éventuelles mesures d'accompagnement

Dans la perspective d'un accord de libre-échange avec l'UE dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires et de la sécurité des produits ainsi que de la santé publique (ALEA/ASP) et d'une 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 mesures d'accompagnement[80] et défini quatre objectifs :

- soutenir de manière ciblée les atouts et la compétitivité de l'agriculture et de la filière alimentaire suisses ;
- consolider et développer les positions 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 de ce groupe de travail « Mesures d'accompagnement », le DFE élabore en collaboration avec le DFF un projet global qui reprend dans leur principe ces quatre objectifs. Le processus de concrétisation en cours prévoit une distinction entre mesures permanentes et mesures temporaires. Dans le cadre des mesures en

80 Mesures d'accompagnement dans le cadre d'un accord de libre-échange, rapport de juillet 2009 du GT Mesures d'accompagnement à l'intention du Département fédéral de l'économie www.blw.admin.ch/Thème Politique agricole, Libre-échange entre la Suisse et l'UE.

matière de stratégie qualité, de premières réflexions issues du groupe de travail Mesures d'accompagnement sont déjà prises en compte pour l'élaboration du présent rapport explicatif (cf. 1.1.2). Par ailleurs, signalons que le Parlement a d'ores et déjà prévu des moyens financiers supplémentaires pour les mesures d'accompagnement en créant une réserve au bilan[81].

Il n'est pas possible de prédire, actuellement, si un accord sur l'ouverture des marchés sera conclu ou entrera en vigueur avec l'UE ou dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC s et, le cas échéant, à quel moment sera conclu ou entrera en vigueur avec l'UE ou dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC (cf. 1.1.2). Il n'est donc pas possible de dire à quel moment les premiers effets sensibles de la mise en œuvre de l'ouverture des marchés se feront sentir sur la protection douanière. Dès lors, le présent document part du principe que des accords internationaux agricoles pourront certes entrer en vigueur durant la période 2014-2017, mais qu'ils n'entraîneront pas de grandes conséquences sur le plan des mesures douanières.

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 contributions à la sécurité de l'approvisionnement.
- 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 OMC et/ou accord de libre échange avec l'UE (ALEA&ASP), 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.

81 FF **2010** 3931

2 Loi sur l'agriculture

2.1 Principes généraux (titre 1 LAgr)

Les principes généraux de la LAgr restent d'actualité. Les modifications prévues dans les autres parties de la LAgr s'insèrent largement dans les principes généraux en vigueur. Seules deux modifications dans l'art. 2 s'imposent. L'al. 1, let. b doit être adapté afin de formuler le principe de l'encouragement des prestations d'intérêt public au moyen des paiements directs. Un nouvel al. 3 doit intégrer la stratégie de qualité.

2.1.1 Encouragement des prestations d'intérêt public

Selon la formulation utilisée jusqu'ici dans la loi (art. 2, al. 1, let. b), les paiements directs servent à rétribuer les prestations non marchandes que l'agriculture fournit dans l'intérêt public. Le produit des ventes représente la rétribution des agriculteurs pour les biens privés tels que le lait ou les céréales qu'ils produisent; les paiements directs rétribuent les biens publics tels que le paysage ou la biodiversité. Toutefois, cette séparation nette entre le marché des biens privés et celui des biens publics n'existe pas dans la réalité. La multifonctionnalité de l'agriculture se caractérise précisément par un couplage étroit entre biens publics et privés. La production des biens agricoles (privés) est à l'origine des externalités positives qui sont à considérer comme des biens publics (prestations d'intérêt public), ainsi dans le domaine de la biodiversité ou de l'entretien du paysage cultivé. Aux conditions du marché, l'offre de prestations d'intérêt public serait inférieure à la demande sociétale. La production indigène serait nettement plus basse et se concentrerait dans des régions propices[82], ce qui aurait des répercussions non souhaitées sur le paysage, la biodiversité et l'occupation décentralisée du territoire. Les instruments de politique agricole en général et les paiements directs en particulier ont pour objectif de corriger cette « défaillance » du marché. Si les prestations d'intérêt public étaient fournies sans l'intervention de l'État, elles auraient certes une valeur pour la société, mais elles seraient rétribuées par l'intermédiaire du marché et non par l'État. Seul le fait qu'il existe une différence entre l'offre privée et la demande sociétale rend nécessaire une intervention de l'État. Comme l'exploitant n'est pas chargé par l'État de fournir des prestations d'intérêt public, les paiements directs ne sont pas des rétributions au sens de la terminologie du droit fédéral, mais des incitations (aides) financières favorisant la fourniture des prestations d'intérêt public[83]. C'est pourquoi ladite « rétribution des prestations » sera remplacée à l'art. 2, al. 1, let. b LAgr, par « l'encouragement à fournir des prestations d'intérêt public ». Le principe de l'encouragement des prestations signifie également que le montant des paiements directs n'est pas indépendant du prix des produits agricoles. Si les prix sont élevés, le marché contribue par exemple plus au maintien d'un paysage rural ouvert que s'ils sont bas. Selon le niveau des prix, des paiements directs plus ou moins élevés sont nécessaires pour que les prestations d'intérêt public soient fournies. Il est prévu de procéder le cas échéant à une adaptation des paiements directs au niveau des prix, de façon que l'agriculture

82 Hättenschwiler P. et Flury C., (2007): Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung, Agrarforschung 14 (11-12), 554-559.

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

puisse disposer d'une certaine sécurité de planification. Aussi les adaptations du taux des paiements directs doivent-elles être toutes effectuées d'une manière générale dans le cadre de la fixation quadriennale des enveloppes financières.

⇨ *Adaptation de l'art. 2, al. 1, let. b, LAgr*

2.1.2 Stratégie 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 le maintien d'une valeur ajoutée optimale le long de la chaîne agroalimentaire et préserver, voire augmenter, leurs parts de marchés. Il s'agit de poursuivre la voie adoptée en matière de qualité dans le cadre de la politique agricole et de renforcer cette politique par des mesures ou des instruments qui tiennent compte de l'ouverture croissante des marchés et confèrent un avantage stratégique au secteur agricole. La motion Bourgeois[84] demande au Conseil fédéral de «*mettre en place, en collaboration avec les organisations représentatives de la chaîne agroalimentaire, une stratégie de qualité des denrées alimentaires suisses*» et de prendre des mesures pour renforcer leur positionnement sur le plan national et international. 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 accompagne le processus en se confinant aux rôles de législateur et de facilitateur.

Les mesures mises en place par la Confédération soutiennent l'orientation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur une stratégie de qualité commune. L'art. 2 LAgr sera complété dans ce sens. Ce faisant, il faut tenir compte du fait qu'aux termes de l'art. 104 Cst. et 7 LAgr, les possibilités de la Confédération de prendre des mesures dans le cadre de la LAgr sont limitées à l'agriculture. Autrement dit, la LAgr reste focalisée spécifiquement sur l'agriculture. Les mesures visant les secteurs situés en aval ne peuvent donc pas être fondées sur cette loi. 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, compte tenu que la concurrence sur les marchés qui se libéralisent sera toujours plus une concurrence entre chaînes de valeur ajoutée et que 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)*

2.1.3 Souveraineté alimentaire

Comme expliqué au ch. 1.1.1.1, une proposition de la CER-N visant à inscrire dans la loi la notion de souveraineté alimentaire, en référence à l'initiative parlementaire Bourgeois « Souveraineté alimentaire » (08.457), est mise ici en discussion. A la différence des autres propositions de modification de la LAgr, celle de la CER-N sera présentée ici dans son intégralité et non pas traitée dans les différentes sections du document.

84 09.3612 Mo Bourgeois, Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse, 11 juin 2009.

Situation initiale

L'Iv. pa. Bourgeois demande l'intégration de la notion de souveraineté alimentaire dans la LAgr. La CER-N a élaboré une proposition concrète à ce sujet et a prié le Conseil fédéral de l'intégrer dans le présent dossier de consultation.

La notion de souveraineté alimentaire a été forgée par le mouvement Via Campesina, groupement international d'organisations de petits paysans et travailleurs agricoles, lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996. Cette organisation place au premier plan des priorités l'autodétermination en matière de politique agricole et alimentaire et la promotion de la production agricole locale. De cette autodétermination fait également partie le droit de se protéger des importations à bas prix. La notion de souveraineté alimentaire est néanmoins interprétée de diverses manières et à l'échelle internationale, elle n'est reconnue par aucune institution officielle.

Pour le Conseil fédéral, la souveraineté alimentaire désigne 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, et le droit à l'approvisionnement en propres denrées alimentaires, pour autant que les accords internationaux qu'il a passés soient respectés [85].

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. La Suisse devra relever des défis supplémentaires pour assurer à l'avenir le maintien du taux d'auto-approvisionnement compte tenu de la capacité de charge de l'écosystème. En effet, la population s'accroît, les sols agricoles fertiles diminuent et l'ouverture des marchés progresse.

La politique agricole suisse se caractérise par les deux notions clés que sont la multifonctionnalité et la durabilité.

La notion de multifonctionnalité figure implicitement à l'art. 104, al. 1, Cst. Cette notion est étroitement liée à la première étape de la réforme de la politique agricole (première moitié des années nonante). Le concept de multifonctionnalité est axé sur *la fonction ou sur l'activité* (OCDE)[86]. Les tâches et fonctions mentionnées à l'art. 104 Cst. sont définies de manière exhaustive et ne changeront pas fondamentalement au cours du temps. La multifonctionnalité restera donc à long terme une notion clé dans la terminologie de la politique agricole, comme l'atteste son ancrage dans la Constitution fédérale (art. 104, al. 3, Cst.).

La notion de durabilité a vu le jour à peu près à la même période que celle de la multifonctionnalité. Dans un contexte de raréfaction des ressources et des matières premières, elle représente une ligne directrice comportant trois dimensions (écolo-

85 Cf. Développement du système des paiements directs – Rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009 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), Berne.

86 OCDE (2000): Production, externality and public good aspects of multifunctionality: Introduction, Paris.

gie, économie et social) qui doit guider l'action de l'homme. Cette ligne directrice n'est pas seulement applicable à l'agriculture : celle-ci est tenue d'apporter sa contribution – dans les trois dimensions – à la durabilité, notamment en utilisant avec efficience et mesure les ressources naturelles et les matières premières. A la différence de la multifonctionnalité, la durabilité est un *concept axé sur les ressources* (ressources écologiques et économiques, capital social). Ce concept aussi est maintenant établi et se maintiendra à long terme, comme l'atteste l'ancrage dans la Constitution fédérale (art. 73 en règle générale et art. 104, en ce qui concerne l'agriculture).

Le concept de souveraineté alimentaire se distingue à divers égards des concepts de multifonctionnalité et de 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 (production, transformation, commerce de gros et commerce de détail) et l'Etat également (conditions-cadre) sont mis à contribution[87].
- En troisième lieu, ce concept, qui pose en principe l'*autodétermination* de la politique alimentaire, introduit un nouvel élément.

Les différences et les points communs sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau 14

Comparaison des notions clés de la politique agricole

Définitions	**Destinataires**	**Point focal**	**Acteurs**
Multifonction-nalité	Agriculture	Fonctions	Agriculture, État
Durabilité	Agriculture	Ressources	Agriculture, État
Souveraineté alimentaire	Chaîne de valeur ajoutée	Prestations (approvisionnement avec des produits indigènes), politique alimentaire autonome	Société/ consommateurs ; partenaires de la filière alimentaire: Agriculture ; transformation, commerce; État

En complément des domaines couverts par la multifonctionnalité et la durabilité, la notion de souveraineté alimentaire attire l'attention sur le fait que l'agriculture fait partie d'un système alimentaire global. Elle ne peut valoriser ses prestations dans la

87 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.

mesure souhaitée – et toujours plus largement exigée – en faveur des consommateurs que dans la mesure où 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.

Concept

Compte tenu des précédentes considérations, il paraît judicieux d'inscrire cette notion dans la LAgr en tant que base permettant à la Confédération de mieux prendre 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. Il est en outre judicieux de mettre cette notion 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.

Proposition majoritaire de la CER-N

Art. 2

[1] …

[2] …

[3] …

[4] *Les mesures de la Confédération se fondent sur le principe de la souveraineté alimentaire pour prendre en compte les besoins des consommateurs en produits suisses diversifiés, durables et de haute qualité.*

Commentaire du texte de loi

A la demande de la CER-N, il est proposé d'inscrire la notion de souveraineté alimentaire à l'art. 2, al. 4, LAgr sur la base de l'Iv. pa. Bourgeois « Souveraineté alimentaire » (08.457). La notion implique que la satisfaction des besoins des consommateurs nécessite que non seulement l'agriculture, mais aussi l'ensemble de la filière alimentaire, fournissent des prestations à cet effet. Partant de cette définition de la notion de souveraineté alimentaire, la Confédération doit veiller, conformément au nouvel al. 4, à ce que la conception des instruments de politique agricole favorise la collaboration efficiente des différents maillons de la chaîne de sorte que les besoins des consommateurs soient pris en compte de manière optimale. Les besoins des consommateurs, expressément spécifiés, en produits indigènes diversifiés, durables et de haute qualité découlent de l'art. 1 de la LAgr qui exige 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.

Proposition minoritaire de la CER-N (Zisyadis, de Buman, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Leutenegger Oberholzer, Meier-Schatz, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Art. 2

1 ...

2 ...

3 ...

4 *Les mesures prises par la Confédération se fondent sur le principe de la souveraineté alimentaire.*

Une minorité des membres de la CER-N est d'avis que l'on prendrait mieux en considération le point de vue développé dans l'Iv. pa. Bourgeois en renonçant à préciser que la Confédération doit tenir compte du principe « dans l'optique de la satisfaction des besoins des consommateurs en produits indigènes, diversifiés, durables et de haute qualité ». Cet ajout conduirait aussi à limiter les objectifs et la portée du concept de souveraineté alimentaire par comparaison avec la définition qu'en donne La Via Campesina.

Analyse d'impact de la réglementation

L'application de cette disposition incombe à la Confédération. Elle doit aménager ses mesures de politique agricole de telle sorte que celles-ci permettent une collaboration optimale tout au long de la chaîne de création de valeur ajoutée, ce dont les consommateurs profiteront en fin de compte. Ainsi deux groupes sont les bénéficiaires de la disposition: Les acteurs de la chaîne de création de valeur ajoutée profitent du fait que la Confédération lorsqu'elle développe sa politique agricole, tient systématiquement compte dans ses réflexions de l'impact sur la collaboration entre les divers échelons de la filière alimentaire et qu'elle encourager concrètement les synergies. Cependant, les principaux bénéficiaires de la disposition sont les consommateurs. On peut en effet raisonnablement penser que ce sont eux qui en fin de compte profitent d'une collaboration optimale le long de la chaîne de valeur ajoutée, tant au plan de la sécurité, de la qualité, de la diversité qu'à celui du prix des denrées alimentaires proposées à la vente.

Relation avec le droit international

La notion de souveraineté alimentaire n'est pas définie dans le droit international. La présente proposition confère à la notion une signification explicite. L'inscription dans la loi de la notion au sens de la définition proposée ne contrevient pas aux engagements internationaux souscrits par la Suisse.

Constitutionnalité

La présente modification se fonde sur l'art. 104 Cst. qui confère des compétences considérables à la Confédération et lui attribue de nombreuses tâches dans la conception des mesures de politique agricole (al. 3).

Délégation de compétences législatives

La présente modification de la LAgr n'engendre pas de délégations de compétences en vue de l'adoption d'une ordonnance supplétive.

Les questions suivantes se posent dans le cadre de la consultation :

1. ***Le principe de la souveraineté alimentaire doit-il être inscrit à l'art. 2 LAgr?***
2. ***Dans l'affirmative, faut-il opter pour la proposition de la majorité ou pour celle de la minorité de la CER-N ?***

2.2 Production et ventes (titre 2 LAgr)

La politique agricole, depuis 1999 (nouvelle loi sur l'agriculture), a choisi d'encourager la responsabilité 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 marchés 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 contribuent à leur financement. Ce principe s'exprime au niveau des signes de qualité (pas de protection AOC si les producteurs n'en font pas eux-mêmes la demande, art. 14 LAgr), de la promotion des ventes (pas de soutien de la Confédération sans 50 % de fonds propres, art. 12 LAgr) ou des mesures d'entraide (pas de force obligatoire sans décision préalable des interprofessions et des organisations de producteurs, art. 9 LAgr). Le principe de subsidiarité reste valable. Dans la foulée de l'orientation accrue du secteur agroalimentaire vers une stratégie de qualité, il convient d'adapter 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 récentes décisions politiques. 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 Dispositions économiques générales

2.2.1.1 Stratégie qualité

2.2.1.1.1 Situation initiale

L'agriculture suisse produit aussi bien des produits végétaux que des produits animaux, ces derniers représentant un peu plus de la moitié de la valeur de la production agricole. Dans ces deux domaines, les instruments horizontaux de la Confédération servent à soutenir l'agriculture dans ses efforts pour améliorer la création de valeur ajoutée. Grâce à l'introduction d'appellations d'origine protégées, près de 10 000 exploitations agricoles sur les 60 000 que compte la Suisse fournissent ainsi leurs matières premières pour la fabrication de produits avec appellation d'origine

protégée (AOP) ou indication géographique protégée (IGP). En association avec plus de 1300 entreprises de transformation, ces exploitations génèrent un chiffre d'affaires annuel supérieur à 700 millions de francs. Grâce à l'encouragement de l'agriculture biologique, 10 % des exploitations suisses produisent selon les normes AOP ou IGP. Il existe une demande croissante pour les produits biologiques qui atteignent généralement un prix plus élevé sur le marché que les produits traditionnels. De surcroît, les désignations « montagne » et « alpage » contribuent à garantir le maintien de la production dans ces régions.

En matière de production de denrées alimentaires, la notion de « qualité » comporte divers aspects. Il y a ainsi la qualité du produit qui peut se référer à son goût, à sa consistance ou à sa sécurité (exempt de substances nocives pour la santé). Ces qualités sont objectivement décelables. Les aspects relatifs à la méthode de production (PER, PI, bio, bien-être des animaux) et la qualité des processus prennent une importance croissante. Alors que par méthode de production, on entend principalement la qualité de la production au niveau de 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 création de valeur ajoutée, assurance qualité et contrôles inclus. L'utilisation de certaines ressources comme l'énergie ou l'eau, l'efficience des flux de marchandises, mais aussi la transformation respectueuse des produits agricoles qui se traduit par l'utilisation limitée d'additifs et d'auxiliaires technologiques pour la fabrication de produits bio ou AOC sont autant d'éléments de la qualité des processus. C'est dans un sens large, englobant les trois aspects cités ci-dessus, qu'il est fait ici référence à la qualité des produits agricoles et agroalimentaires. Une importance capitale est ainsi accordée à la perception des consommateurs pour la qualité.

Tout particulièrement dans la perspective d'une ouverture accrue des marchés, il devient de plus en plus pressant d'élaborer une stratégie de qualité pour le secteur agroalimentaire (motion Bourgeois). La Confédération s'en tient à son rôle subsidiaire. La stratégie qualité ne doit pas être imposée par la Confédération. Elle doit être développée par le secteur agroalimentaire lui-même. Pour lancer le processus, l'OFAG a présenté en novembre 2009 un document de travail comportant les éléments clés envisageables pour l'élaboration d'une telle stratégie :

- *Leadership en matière de qualité*
- *Offensive sur le marché*
- *Partenariat pour la qualité*

Sur la base de ce document de travail, des représentants de toute la chaîne de valeur ajoutée ont poursuivi l'élaboration de ce projet et lui ont conféré une large assise dans le cadre de deux ateliers. Les représentants des interprofessions sont unanimes à penser que l'agriculture et la filière alimentaire suisses sont en bonne position concernant le leadership en matière de qualité. C'est pourquoi ils ont insisté en particulier pour que les prescriptions relatives à la protection de la santé, de l'environnement et des animaux ainsi que les PER ne soient vidées de leur contenu.

Les deux éléments clés « offensive sur le marché » et « partenariat pour la qualité » sont traités par le secteur agroalimentaire. La Confédération continue de jouer son rôle d'animateur du processus dans la mesure du nécessaire. Afin de soutenir les

efforts de la filière et d'améliorer les conditions-cadre, les dispositions économiques générales de la LAgr devront être encore mieux ciblées sur les besoins du secteur.

2.2.1.1.2 Concept

Leadership en matière de qualité

En ce qui concerne le leadership en matière de qualité de la Suisse, les exigences de qualité dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la protection des animaux ainsi que des PER sont déterminantes. Ces aspects seront traités dans le cadre des explications relatives au nouveau système des paiements directs.

Au niveau de l'assurance qualité, le soutien de la Confédération porte sur le financement des services d'assurance de la qualité. Aucune ordonnance d'application n'a été mise en œuvre à ce jour, principalement à cause de l'intérêt restreint des organisations de branche (interprofessions) lors de la mise en consultation, en 2004, d'une proposition d'ordonnance relative au soutien à l'assurance qualité. Par la suite, dans le cadre du groupe de travail pour des mesures d'accompagnement en cas d'ALEA, plusieurs organisations du secteurs agricole ont demandé que l'on introduise des mesures de soutien à des programmes d'assurance qualité, prenant en exemple les aides financières accordées dans ce domaine dans les pays de l'UE. Afin de préciser les conditions d'octroi d'un financement et les activités financées dans le cadre d'un programme d'assurance qualité, l'OFAG a cofinancé un projet pilote d'assurance qualité pour les années 2009 et 2010 dans les secteurs des fruits et légumes et des pommes de terre. Selon le principe de subsidiarité et la volonté que les soutiens publics profitent directement aux agriculteurs, le financement de la Confédération doit plutôt porter sur la participation des producteurs à des systèmes d'assurance qualité, avec l'objectif principal de réduire les coûts de l'assurance qualité pour les agriculteurs. Il est exclu de financer les structures et le fonctionnement des prestataires de services. Une précision de la LAgr dans ce sens est nécessaire.

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 et la prise en compte de la durabilité[88].

Une collaboration renforcée entre les entreprises agricoles et agroalimentaires devrait permettre de mieux atteindre ces buts. L'objectif est d'accroître la valeur ajoutée et de se positionner comme leader en matière de qualité grâce à des filières de production intégrant les principes du développement durable. Les différentes chaînes de création de valeur ajoutée du secteur agroalimentaire seront de ce fait plus compétitives dans le contexte de la concurrence internationale et les produits moins substituables.

Il s'agit, par exemple, d'optimiser la consommation d'eau et d'énergie, ou la gestion des déchets, au niveau de la production et de la transformation pour renforcer la promesse de durabilité faite aux consommateurs (*projet Vitiswiss*[89]) ou encore d'améliorer le flux de marchandises et diminuer l'empreinte écologique des produits. Le soutien à l'innovation proposé par l'art. 11 vise en premier lieu les entreprises agricoles, en partenariat avec les entreprises du premier échelon de transformation. Un soutien financier direct aux entreprises de la transformation et du comcommerce n'est pas prévu. L'art. 11 prévoit de soutenir à titre subsidiaire des projets spécifiques à une filière ou un secteur de production. Il s'agit avant tout d'innovations d'ordre organisationnel et d'applications de techniques existantes dans les processus d'élaboration des produits.

L'art. 11 ne concerne pas la recherche et le développement de nouvelles technologies soutenues par la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). Dans le domaine de l'agroalimentaire, la CTI finance des projets de recherche des Hautes Ecoles auxquels sont associées principalement les entreprises de la transformation. Le consortium Swiss Food Research favorise en particulier le transfert de technolo-

88 Il est fait référence à la définition internationale du développement durable établie en 1987 par la *Commission mondiale sur l'environnement et le développement* dans le rapport Brundtland. Aucune définition n'a été établie par contre pour les termes «produit durable» et «processus durable». Dans ce rapport, nous considérons qu'un produit et qu'un processus sont durables dès lors qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs économiques, écologiques et sociaux de développement durable définis par un pays, ici la Suisse. Au niveau international, on parle plutôt de produits issus de systèmes de consommation et production durable. Dans le cadre du Plan de mise en œuvre de Johannesburg (http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/94/PDF/N0263694.pdf?OpenElement) adopté au Sommet mondial pour le développement durable en 2002, le processus de Marrakech réunit des initiatives volontaires visant à promouvoir la consommation et la production durables de groupes de produits et activités spécifiques. Des travaux sont en cours dans le cadre de la Commission des Nations-Unies pour le développement durable pour regrouper ces initiatives dans un «Programme cadre sur 10 ans pour la consommation et la production durables» qui pourrait être coordonné par le PNUE. La Suisse s'engage activement pour que ce Programme cadre englobe également la production et la consommation durable des produits agro-alimentaires et permette ainsi de préciser au niveau international la signification et l'étendue de ces concepts.

89 Le projet Vitiswiss implique des vignerons-encaveurs qu'ils appliquent en viticulture les règles de la production intégrée (PI). Les vins élaborés à partir de ce raisin sont commercialisés sous le label Vinatura. Le projet consiste à étendre la démarche d'amélioration de la durabilité à la partie vinification et commercialisation de l'entreprise. Il s'agit de mieux répondre aux attentes des consommateurs, d'agir sur toute la chaîne de production et d'induire une diminution des coûts chez les vignerons-encaveurs grâce à une utilisation réduite de l'eau et de l'énergie.

gies entre partenaires du secteur agroalimentaire. La recherche appliquée dans le domaine de l'innovation technologique est essentielle pour les secteurs agricole et agroalimentaire; elle est complémentaire et agit en amont de l'innovation au niveau des entreprises agricoles et des entreprises du premier échelon de transformation auxquelles s'adresse l'art. 11.

Les projets devront être coordonnés et mis en œuvre à l'échelon national par les organisations de producteurs ou de branches (interprofessions) afin que les résultats puissent profiter à l'ensemble du secteur. Cela permettra aussi aux organisations de fixer les objectifs prioritaires en termes d'économie de ressources et d'éviter la multiplication de démarches individuelles similaires.

Les projets n'ont pas pour objectif de soutenir des mesures prises au niveau local telles que celles relevant de la politique régionale.

Sur la base des art. 77a et 77b LAgr, la Confédération peut allouer des contributions pour améliorer l'utilisation des ressources naturelles au niveau agricole. Les domaines-cibles sont les ressources nécessaires à la production agricole (azote, phosphore, énergie), l'optimisation de la protection phytosanitaire, la protection et l'utilisation plus durable du sol, la biodiversité dans l'agriculture, le paysage. Les techniques envisagées doivent avoir été validées scientifiquement au préalable. L'art. 11 doit permettre d'élargir les possibilités de soutien de la Confédération aux autres dimensions de la durabilité et aux projets impliquant également les entreprises du premier échelon de transformation. En tout état de cause, une coordination des instruments selon les art. 77a, 77b et 11 LAgr, et une information des filières sur les différentes possibilités offertes par ces instruments, devront être assurées par l'OFAG.

La proposition de modification s'inscrit dans la continuité. Il existe cependant un besoin de mieux coller à la perception actuelle de la qualité par les consommateurs, qui s'étend sur toute la chaîne de valeur.

⇨ *Modification de l'art. 11, LAgr*

Offensive sur le marché

Sous le terme « 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 peut apporter un soutien à cet égard dans le cadre de la promotion des ventes au sens de l'art. 12 LAgr. Cet article et les mesures auxquelles il sert de fondement ont fait leurs preuves. Compte tenu des expériences acquises, il convient toutefois d'en adapter les al. 2 et 3.

L'al. 1 (inchangé) de 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 et incluent les études de marché réalisées dans le pays et à l'étranger. La Confédération n'intervient pas sur les prix, ni dans le domaine de la distribution ni dans celui du développement des produits.

Selon l'al. 1, 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 sur la promotion des ventes de

produits agricoles[90], entre autres pour des participations communes à des foires internationales.

En juin 2009, l'OFAG a soutenu des projets pilotes de prospection du marché à l'étranger. Compte tenu des expériences acquises, les instruments devront être mieux adaptés aux besoins des entreprises et aux mesures spécifiques d'ouverture des marchés. Il faut aussi définir précisément le rôle de l'État et la responsabilité des interprofessions et des organisations de marketing. Les projets d'ouverture de marché doivent être coordonnés dans chaque secteur de production par leurs organisations de marketing afin d'assurer le transfert de savoir-faire au sein du secteur. La Confédération accordera une contribution subsidiaire à titre d'aide initiale au démarrage aux projets d'ouverture de marché. L'adaptation en conséquence des dispositions légales permettra de préciser les conditions liées à l'octroi de cette contribution subsidiaire.

L'al. 2 remplace l'al. 3 jusqu'ici en vigueur qui était formulé de manière ambiguë et 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 prestations non rémunérées par le marché. 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. Alors que la communication marketing en faveur des produits s'appuie sur l'al. 1, il est possible, sur la base de l'al. 2, d'encourager la communication ayant pour but de promouvoir les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture. Il s'agit de sensibiliser les consommateurs sur le fait que l'agriculture tout en produisant des denrées alimentaires fournit d'autres prestations en faveur de la société et que les consommateurs qui achètent ces produits du pays soutiennent la fourniture de ces prestations d'intérêt général.

Le nouvel al. 3 correspond du point de vue de l'objectif visé à l'al. 2 encore en vigueur qui 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. Cet alinéa a un caractère déclaratoire et renforce la légitimité de l'intervention coordonnées de la Confédération. Même si les interprofessions ont fait des efforts louables dans ce sens, il s'est néanmoins avéré que la Confédération devrait pouvoir intervenir pour redresser la situation, lorsque les interprofessions 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[91]. La Confédération doit par conséquent pouvoir veiller à une bonne coordination de la communication en Suisse et à l'étranger. Selon la situation, cette communication peut avoir pour objet la coopération avec des institutions suisses assurant la promotion de l'image de la Suisse telles qu'entre autres l'OSEC et Suisse Tourisme.

L'art. 14 doit être également modifié. L'art. 14, al. 4, donne à la Confédération la possibilité de définir des symboles pour les désignations prévues aux art. 14 et 16 (mode de production, caractéristiques spécifiques des produits, appellations

90 RS **916.010**
91 RS **916.010.2**

d'origine) et à l'art. 63 (appellation d'origine contrôlée pour le vin). Selon l'al. 5, les symboles peuvent être déclarés obligatoires pour les campagnes de promotion des ventes. Mais en règle générale, leur utilisation est facultative. La Confédération aura désormais la possibilité de déclarer également obligatoire l'utilisation de signes officiels (symboles). Cela devrait être notamment nécessaire là où les acteurs du marché ne sont pas en mesure de satisfaire aux besoins d'information des consommateurs au moyen d'un étiquetage uniforme, ou lorsqu'une concurrence entre des représentants de la même chaîne de création de valeur ajoutée conduit à la destruction des plus-values, ce qui est dommageable du point de vue de l'économie.

Par exemple, la concurrence dans le domaine de l'exportation de fromage peut conduire, dans des cas extrêmes, à ce que des exportateurs se livrent mutuellement à un tel dumping des prix pour le même fromage AOC qu'il faille parler de destruction de la valeur ajoutée, sans parler des dommages causés à l'image du produit de haute qualité. Dans un tel cas, un signe officiel unique pour un produit AOC pourrait également mettre de l'ordre.

Il ne faut pas confondre un signe officiel avec une marque, qui est associée à une « personnalité » – souvent émotionnelle – qui lui est propre. Il s'agit bien plus d'un signe de garantie ou d'une marque d'homologation qui signifie que le produit concerné correspond à une définition de droit public pour laquelle l'État s'engage. Les signes de ce type existent dans différents domaines en Suisse (p. ex. label Parc naturel de l'OFEV, étiquette Energie, « Swiss Certification » du SECO) ou à l'étranger (logo bio de l'UE ou des USA).

Les résultats d'une enquête menée par l'OFAG montrent qu'il existe un grand intérêt pour un signe officiel pour les produits de montagne et d'alpage. Les partisans de ce logo soulignent le fait que les consommateurs sont désorientés lorsqu'il s'agit de faire un choix parmi les produits de montagne et d'alpage vu qu'il n'existe pas de label établi dans ce domaine. Un signe officiel permettrait de mieux différencier les produits et de lutter contre l'usage abusif des termes « montagne » et « alpage ». Il existe aussi un intérêt pour un signe officiel dans le domaine des produits AOP/IGP. Une présentation homogène sur le marché permettrait de gagner en transparence et de regrouper les forces.

Hormis encourager la transparence, un signe officiel peut aussi permettre aux consommateurs de faire un choix en connaissance de cause. Les art. 14 à 16 habilitent la Confédération à édicter des dispositions sur l'étiquetage des produits. Il est par conséquent logique qu'elle puisse également définir des logos. Lorsque les acteurs du marché ne réussissent pas à présenter une image homogène sur les marchés et à diffuser une information crédible auprès des consommateurs, la Confédération doit avoir la possibilité de déclarer obligatoire l'utilisation de ces logos.

La Commission de l'UE a aujourd'hui déjà cette possibilité. L'UE dispose d'un logo obligatoire pour les produits bio. On envisage de plus d'élaborer des règlementations pour les produits de l'agriculture de montagne. Il n'existe pas encore de règlementation juridiquement contraignante à l'échelle européenne qui viserait à protéger les produits de montagne, mais la Commission européenne examinera d'autres mesures en faveur de l'agriculture de montagne, aussi dans ce domaine. L'ordonnance suisse sur les désignations « montagne » et « alpage » pourrait servir de modèle dans l'établissement d'une définition commune au niveau international pour les produits

de montagne et d'alpage. La formulation de l'al. 4 de l'art. 14 laisse le choix à la Confédération de créer un nouveau signe officiel ou de reprendre des logos existants. Conformément à son rôle subsidiaire, la Confédération mènera des discussions approfondies à ce sujet avec les interprofessions concernées. Pour les raisons évoquées, la priorité devrait être donnée au choix d'un signe officiel pour les produits de montagne et d'alpage.

⇨ *Modification de l'art. 12, al. 3 et 4, LAgr*

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

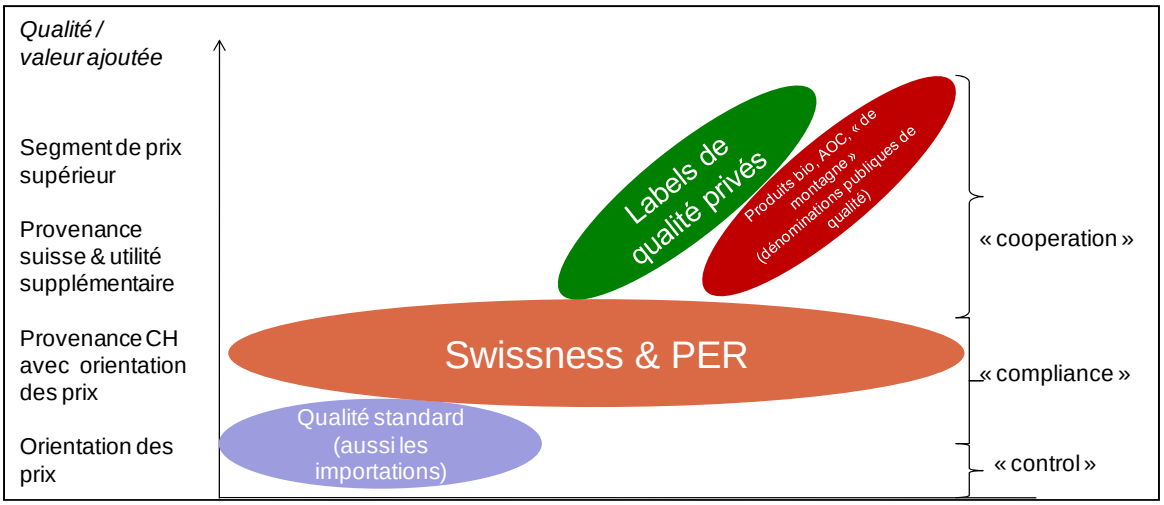
Partenariat pour la qualité

Le partenariat pour la qualité entre les acteurs de la chaîne de valeur ajoutée est une condition importante pour que l'orientation vers des segments de marché à forte valeur ajoutée soit fructueuse. Divers exemples, telles les coopérations existant entre les milieux agricoles et commerce pour les programmes de labellisation, prouvent que ces partenariats peuvent être source de plus-value pour tous les participants au sein des chaînes de valeur ajoutée.

Les art. 8 et 8a définissent les principes sur lesquels ces partenariats doivent être fondés. La reformulation proposée de l'art. 11 (voir supra) donne en outre de nouvelles possibilités d'améliorer la collaboration tout au long de la chaîne de création de valeur ajoutée. Il n'est pas nécessaire de légiférer davantage en la matière.

Figure 36

La coopération dans la chaîne de création de valeur ajoutée comme condition d'une stratégie qualité



La filière alimentaire suisse est tenue de définir elle-même une stratégie qualité fondée sur des partenariats de marché adéquats et d'en assurer la promotion. A ce niveau, la Confédération est toute désignée pour jouer un rôle de médiateur.

2.2.1.2 Gestion des risques

2.2.1.2.1 Situation initiale

L'instabilité des prix et des revenus est une préoccupation universelle en agriculture mais elle est pratiquement inhérente à l'activité agricole soumise aux aléas de la nature et au statut d'entrepreneur des agriculteurs. L'épisode de hausse récente de la volatilité, décrit au ch. 1.2.2.3, a cependant mis en évidence le caractère de plus en plus incertain des marchés agricoles, dû à l'augmentation des risques rattachés à cette activité (évolution de la demande, niveaux des stocks, politiques monétaires nationales/internationales, coût de l'énergie, variations des rendements liées entre autres aux conditions climatiques, faibles investissements dans les capacités de production, spéculation sur les marchés agricoles et lien de dépendance entre les prix de l'énergie et ceux des produits agricoles). Cette nouvelle réalité économique appelle aujourd'hui une gestion adéquate de ces risques et de leurs effets, tant au niveau de l'entreprise agricole qu'à celui des filières et des marchés dans leur ensemble.

De façon générale, la responsabilité de se prémunir contre la variabilité des prix agricoles relève d'abord de la responsabilité des acteurs du secteur. Toutefois, l'État peut mettre à la disposition des producteurs des instruments permettant, directement ou indirectement, de renforcer leur capacité à gérer les risques et leurs conséquences. De tels programmes sont recensés en Nouvelle-Zélande, en Australie, aux Etats-Unis, au Canada et dans l'Union européenne.

Dans sa Communication sur l'avenir de la PAC après 2013, la Commission européenne constate que les instruments de gestion des fluctuations du marché devraient jouer un rôle encore plus important à l'avenir. Selon la commission, il convient d'inclure un ensemble d'outils de gestion des risques afin de gérer plus efficacement les aléas de revenu et la volatilité du marché, qui limitent la capacité d'investissement du secteur agricole pour rester compétitif. Les instruments qui composent la panoplie mise à la disposition des États membres – d'un nouvel outil de stabilisation des revenus compatible avec la boîte verte de l'OMC à un soutien renforcé en faveur des instruments d'assurance et des fonds communs – sont destinés à les aider à gérer les risques relatifs à la production et aux revenus.

En Suisse, la base légale existante offre déjà de nombreuses possibilités à cet égard. Replacées dans une optique de gestion des risques, ces mesures interviennent à tous les échelons du secteur afin de faire face aux principaux problèmes rattachés à l'instabilité des marchés (cf. Tableau 15).

Tableau 15

Exemples d'instruments en vigueur permettant de renforcer la capacité des entreprises agricoles à faire face aux risques et à la volatilité (gestion des risques)

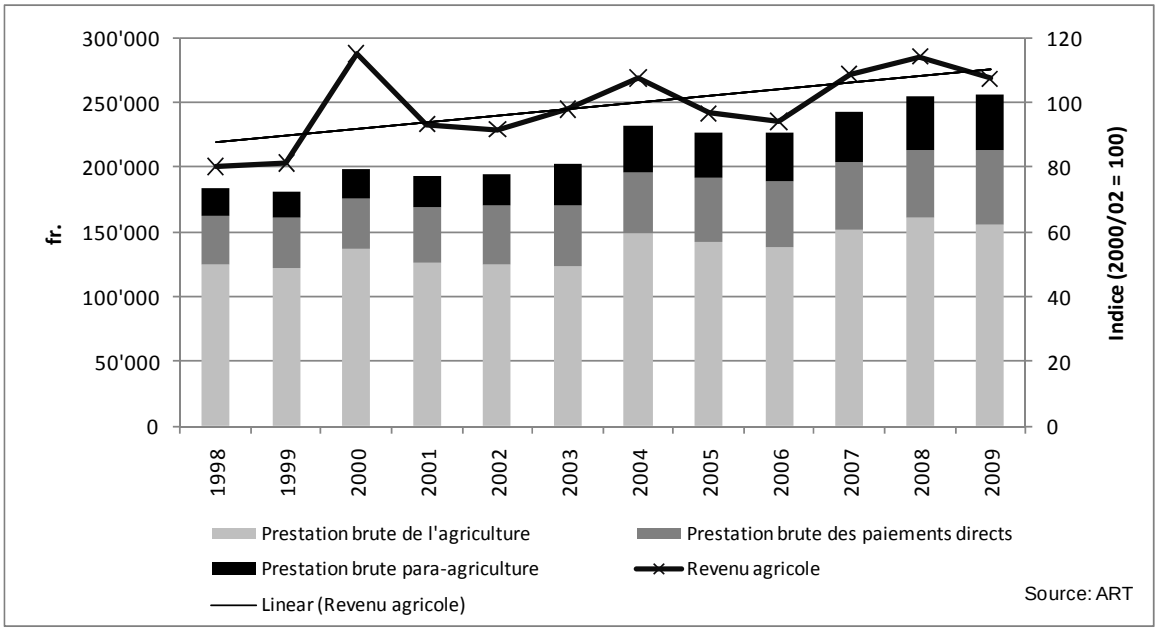
Niveaux	Problématiques	Exemples d'instruments apportant une réponse
Entreprises agricoles	Variation interannuelle des revenus	Paiements directs (art. 70-77 LAgr)
	Manque de liquidités	Crédits d'investissements (art. 105-112 LAgr)
	Accès restreint au crédit	Aide aux exploitations (art. 78-86 LAgr)
Filières et interprofessions	Hausse des coûts de transaction	Mesures d'entraide (art. 8 LAgr)
		Prix indicatifs (art. 8a LAgr)
		Extension des dispositions aux non- membres (art. 9 LAgr)
Marchés agricoles	Effondrement de la demande	Mesures d'allégement du marché (art. 13 LAgr)

Bien qu'il ne prévoie pas de mesures formellement dédiées à la gestion des risques, tels un régime d'assurances agricoles ou encore un système de comptes de précaution, ce cadre d'intervention a concouru à maintenir des conditions prévisibles en Suisse.

La politique agricole en général et le régime des paiements directs en particulier contribuent à stabiliser le niveau des revenus agricoles (figure 37). La stabilité financière des entreprises agricoles, mesurée sur la base de la formation de fonds propres et du ratio d'endettement, est demeurée plutôt favorable, bien qu'elle se soit légèrement dégradée depuis le début des années 2000 (cf. ch. 1.2.2.5.1).

Figure 37

Prestation brute d'exploitation et indice du revenu agricole, toutes les entreprises, 1998-2008



Dans son rapport en réponse au postulat Bourgeois[92] sur les «mesures de renforcement des instruments du marchés agricole», le Conseil fédéral a analysé dans le détail les instruments existants en Suisse et à l'étranger touchant aux relations entre producteurs, transformateurs et commerces. Il a conclu que les instruments prévus par le législateur, notamment l'observation des marchés, les dispositions concernant les interprofessions, les organisations de producteurs et les contrats, contribuent utilement à la transparence des marchés et offrent de larges possibilités aux producteurs pour renforcer leur force de négociation au sein des filières agroalimentaires. La priorité va donc à une bonne utilisation des instruments existants par les producteurs et leurs organisations.

2.2.1.2.2 Concept

Historiquement, certains secteurs de production ont été plus soumis que d'autres aux variations de la demande et aux fluctuations de prix, comme les fruits et légumes, ou la viande de porc, par exemple. De manière générale, un degré de volatilité croissant, mais modéré, est anticipé en Suisse au cours des prochaines années. Compte tenu des instruments existants, notamment la protection à la frontière et les paiements directs, et du niveau de soutien actuel, il n'est pas justifié de créer de nouvelles bases légales à ce stade. Un réexamen fera sens au moment où une plus grande exposition à la volatilité découlera de l'ouverture des marchés.

Il convient toutefois de suivre de près l'évolution des marchés, les développements économiques et les défis qu'ils peuvent représenter pour l'agriculture suisse. Par

92 10.3374 Po Bourgeois, Mesures de renforcement des instruments du marché agricole, 3 juin 2010

ailleurs, puisque la gestion des risques est une responsabilité qui relève d'abord des acteurs de la filière agroalimentaire, il serait opportun que ces derniers amorcent également une réflexion sur ce thème et étudient ses implications potentielles, en vue de définir des stratégies pour y faire face à l'avenir. Tous les secteurs d'activités et tous les types d'entreprises ne sont pas soumis avec la même intensité aux aléas climatiques saisonniers et à la volatilité des prix sur les marchés.

2.2.1.3 Consommation durable

En Suisse, la production agricole correspond déjà dans une large mesure aux attentes citoyennes. Des exigences élevées au niveau de la protection de l'environnement et du bien-être animal s'appliquent au secteur agricole et à ses produits. Les prestations écologiques requises (PER) contribuent à la qualité des denrées alimentaires et à répondre aux attentes des consommateurs en matière d'écologie. Des désignations de droit public permettant de garantir une bonne information des consommateurs ont été définies et sont protégées pour le mode de production biologique, les produits issus des régions de montagne et ceux dont les caractéristiques sont liées à leur région d'origine (AOC et IGP). En outre, une part du budget alloué à la promotion des ventes des produits agricoles est réservée aux labels de qualité privés (IP-Suisse, Suisse-Garantie, marques régionales) en plus de la promotion des désignations de droit public. Enfin, au niveau de LAgr, l'art. 18 permet, dans le respect des engagements internationaux, d'édicter des dispositions relatives à la déclaration des produits issus de modes de production interdits en Suisse, de relever leurs droits de douane voire d'en interdire l'importation. L'étiquetage issu d'un mode d'élevage non admis en Suisse pour les œufs produits en batterie et la viande de lapins élevés en cage ou la mention « peut avoir été produit avec des hormones » sont des exemples de concrétisation de cet article.

Il convient de mentionner ici que, en dehors de la loi sur l'agriculture, la loi sur l'information des consommatrices et consommateurs (LIC)[93] est un instrument efficace permettant la déclaration obligatoire sur les biens dans la mesure où l'intérêt des consommateurs le justifie et qu'elle se limite aux caractéristiques essentielles des marchandises. Elle repose sur un mécanisme de convention de droit privé, qui a donné lieu notamment à une déclaration concernant la méthode de production des légumes et des baies frais. L'art. 4 LIC permet subsidiairement au Conseil fédéral de fixer la forme et le contenu d'une déclaration par voie d'ordonnance si aucune entente n'est intervenue entre milieux économiques et organisations de consommateurs. Un exemple probant est l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois[94].

De même, la loi sur les denrées alimentaires (LDal)[95] a pour but de protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires et de préserver leur santé. Le premier est notamment l'objet de son art. 18, qui est valable aussi bien pour les produits suisses qu'importés.

93 RS **944.0**
94 RS **944.021**
95 RS **817.0**

Néanmoins, les exigences élevées au niveau des modes de production agricole n'incluent pas toutes les dimensions du développement durable, comme l'utilisation efficace des ressources naturelles (par ex. eau, énergie, phosphore), les intrants ou la gestion des déchets. Une approche plus globale impliquant les secteurs amont et aval de la production est souhaitable. Différents outils permettent aujourd'hui de mieux appréhender les trois dimensions du développement durable, même si leur application demande parfois à être concrétisée.

Dans ce contexte, les produits agricoles doivent également pouvoir répondre aux attentes des consommateurs dans le domaine social. En Suisse, les cantons sont tenus d'édicter des contrats-types pour les travailleurs agricoles au sens de l'art. 359 du code des obligations (CO)[96]. Actuellement, seuls certains d'entre eux stipulent des salaires minimaux (GE, JU, NE, VD, VS). Il est également important de relever que la loi sur le travail au noir[97] (LTN) s'applique aux exploitations agricoles au même titre que les autres. L'article 13 LTN permet, à l'autorité cantonale, en cas d'infractions graves à la législation sur les assurances sociales ou les étrangers de pouvoir diminuer les aides financières qui sont accordées. Des réductions d'octroi de paiements directs sont donc possibles en principe.

On l'a vu, les citoyens, relayés par la politique, demandent que l'agriculture, mais aussi le reste de la filière alimentaire, répondent à leurs exigences et les éclairent sur leurs préoccupations en matière de développement durable. Deux pistes concrètes sont explorées ici: l'amélioration continue de la gestion environnementale et sociale des entreprises agricoles et des filières de produits, ainsi que l'information du consommateur.

Les pratiques agricoles peuvent être améliorées, de façon volontaire, au sein de l'exploitation agricole ou sur l'ensemble de la chaîne agroalimentaire, c'est ce que visent les modifications proposées dans le cadre de l'art. 11 LAgr (cf.2.2.1.1 Leadership en matière de qualité) en faveur de l'encouragement vers des filières plus respectueuses des principes du développement durable.

Une meilleure information du consommateur est nécessaire afin qu'il puisse faire un choix éclairé selon ses attentes. Dans LAgr, différents instruments existent au titre d'une désignation des produits. C'est le cas de l'art. 14, qui traite des désignations publiques et de l'art. 15 qui permet à la Confédération de fixer des exigences en matière de modes de production. Les désignations «agriculture biologique», «produit de montagne», « produit d'alpage » sont définies et protégées dans le droit agricole. Dans le même ordre d'idées, on peut imaginer établir une désignation correspondant à des exigences de « durabilité » dans la production agricole. L'art. 15 se contente de donner un exemple d'exigence, le mode de production écologique. Tout autre mode de production qui répondrait aux critères du développement durable peut ainsi être inclus au titre de cet article. Un exemple concret pourrait être la mise en place d'un label « durable » qui serait décerné aux produits ayant un faible impact environnemental (calculé sur la base d'un écobilan) et remplissant certains critères sociaux. On peut aussi imaginer une rémunération pour des systèmes portant sur l'ensemble de l'exploitation et rassemblant les trois dimensions du développement durable au

96 RS **220**
97 RS **822.41**

lieu de se contenter de récompenser l'aspect écologique uniquement (cf. 2.3.2.8 Contributions au système de production).

D'autres pistes, qui ne sont pas concrétisées dans ce document de consultation, sont également envisageables. Afin de rendre plus compétitifs les aliments issus d'un mode de production durable – qui sont souvent plus chers, on peut imaginer rendre moins attractifs les autres produits, qu'ils soient indigènes ou importés, ceci conformément au principe de non-discrimination. Des ancrages législatifs sont nécessaires pour réaliser de telles mesures, soit au niveau de la loi sur le CO_2[98], par exemple, ou de la taxe sur la valeur ajoutée[99], qui pourrait être modulable pour certains aliments « durables ». Certains États ont d'ailleurs commencé à réfléchir, voire à introduire des taxes dites dissuasives sur les aliments pour décourager leur consommation. Une autre mesure dissuasive consiste au contraire à indiquer les conditions de production ou de transport non-durables des produits finis destinés au consommateur final. Ainsi, par exemple, le projet[100] français d'affichage environnemental introduit l'étiquetage obligatoire du bilan CO_2 d'un produit. Une autre initiative, venue du secteur privé, indique le transport par avion de denrées alimentaires[101].

2.2.2 Économie laitière et animale

2.2.2.1 Situation initiale

Les produits d'origine animale (lait, viande et œufs) ont représenté dans leur ensemble en 2009 une part de près de 52 % de la valeur de production de l'agriculture (OFS, Comptes économiques de l'agriculture). Sur les près de 60 000 exploitations gérées à titre principal et à titre accessoire que comptait la Suisse en 2009 (OFS), environ 80 % élèvent des bovins et/ou des porcs et plus de 26 000 produisent du lait destiné à la commercialisation.

98 RS **641.71**
99 RS **641.20**
100 Cette loi est en développement.
101 www.coop.ch/by-air

Tableau 16

Effectifs d'animaux en comparaison sur dix ans

Effectifs (nombre d'animaux)	**2000/02**	**2009**	**2000/02-2009 [%]**
Bovins	1 597 684	1 597 484	0,0
- dont vaches	716 784	707 742	-1,3
Chevaux	50 566	60 156	19,0
Porcs	1 534 217	1 557 204	1,5
Moutons	423 413	431 889	2,0
Chèvres	63 828	85 131	33,4
Poules	6 934 609	8 741 117	26,1
- dont poules pondeuses et poules d'élevage	2 124 632	2 318 296	9,1

Source : OFS

Depuis 2000/02, la production de beurre et de poudre de lait ainsi que de viande de volaille est en forte augmentation. La production de viande de bœuf et de porc de même que de lait de consommation et de crème reste relativement stable. En revanche, la production de viande de cheval a fortement diminué.

Tableau 17

Production en comparaison sur dix ans

Produit	**Unité**	**2000/02**	**2009**	**2000/02-2009 [%]**
Lait commercialisé	t	3 214 763	3 415 352	6,2
Lait de consommation	t	505 764	491 546	-2,8
Crème	t	68 213	68 173	-0,1
Beurre	t	40 247	47 895	19,0
Poudre de lait	t	47 152	60 467	28,2
Fromage	t	166 668	178 276	7,0
Viande de bœuf	t PM	110 111	109 360	-0,7
Viande de veau	t PM	34 202	32 238	-5,7
Viande de porc	t PM	231 645	237 884	2,7
Viande de mouton	t PM	5 787	5 365	-7,3
Viande de chèvre	t PM	534	493	-7,7
Viande de cheval	t PM	1 164	802	-31,1
Volaille	t PM	51 130	65 158	27,4
Œufs en coquille	Mio. de pièces	689	718	4,2

Sources : TSM Fiduciaire Sàrl, Proviande et Aviforum. PM = poids mort

La consommation par habitant de viande de volaille et de bœuf ainsi que de fromage a nettement augmenté depuis 2000/02, tandis que celle de lait de consommation et de viande de porc présente depuis longtemps une tendance à la baisse.

Tableau 18

Consommation par habitant en comparaison sur dix ans

Produit	Unité	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Lait de consommation	kg	84,63	74,60	-11,9
Boissons lactées	kg	3,53	9,10	157,8
Beurre	kg	5,93	5,40	-8,9
Fromage	kg	19,63	21,40	9,0
Viande de bœuf	kg	10,22	10,99	7,5
Viande de porc	kg	25,39	24,62	-4,1
Volaille	kg	9,28	10,79	16,3
Œufs en coquille	Pièces	188	187	-0,5

Sources : USP, Proviande et Aviforum

En 2009, la production suisse de viande a constitué une part de 80 % de la consommation, ce qui rend la Suisse tributaire des importations de viande. La part suisse est pratiquement aussi élevée qu'en moyenne des années 2000/02. En 2009, les importations de viande se sont élevées à presque 89 000 tonnes et les exportations à près de 4 500 tonnes. Le bilan du commerce extérieur de lait et de produits laitiers affiche en 2009 un excédent à l'exportation. Exprimé en lait frais, cet excédent était d'environ 0,5 million de tonnes, ce qui fait de la Suisse une exportatrice nette de produits laitiers. En moyenne des années 2000/02, l'excédent s'est élevé à 0,35 million de tonnes.

De nombreux instruments de politique agricole concernant le marché de la viande et du lait ont été supprimés ou optimisés dans le cadre des diverses révisions de la LAgr entreprises depuis 1998. Les aides différenciées dans le pays et à l'exportation en faveur de divers produits laitiers avaient été limitées à fin 2008 par le Parlement. Depuis, la transformation du lait est davantage orientée sur les besoins du marché. La principale modification législative a été la suppression définitive du contingentement laitier le 1er mai 2009. Cette mesure a permis d'accroître la marge de manœuvre entrepreneuriale des exploitations laitières et de faire baisser les coûts de l'adaptation structurelle (achat ou location de droits de production). Durant la période transitoire de trois ans - du 1er mai 2006 au 30 avril 2009 – près de 90 % des producteurs ont fait usage de la possibilité d'être exemptés de manière anticipée du contingentement laitier en s'affiliant à une organisation. Le passage au nouveau régime à partir du 1er mai 2009 s'est toutefois avéré difficile, du fait que le marché laitier international traversait une crise et que les structures d'organisation établies durant la période de transition n'étaient pas encore suffisamment solides et adaptées au marché. Enfin, cette mesure a permis d'harmoniser les conditions-cadre du marché laitier à celles des autres secteurs (viande, céréales, etc.) pour lesquels il n'existe pas non plus d'orientation étatique de la production.

Du côté du marché de la viande, l'introduction progressive de la mise en adjudication des contingents tarifaires à partir de 2005 a été une réforme importante. Du fait que dorénavant tout le monde en Suisse a le droit de participer aux enchères des

parts de contingent tarifaire, les structures rigides qui régissaient le marché de la viande se sont assouplies et les marges du secteur de la transformation et de la distribution ont fléchi en raison de la pression concurrentielle.

Economie laitière

Contrats d'achat de lait

Conformément à l'art. 36*b* LAgr, les producteurs de lait doivent conclure des contrats d'achat de lait avec les acheteurs initiaux. Selon cet article c'est aux producteurs que revient donc l'obligation de conclure un contrat. La durée du contrat doit être d'une année au minimum et il doit contenir au moins un accord portant sur la quantité de lait livrée et les prix arrêtés. Etant donné qu'il s'agit de contrats de droit privé, aucune disposition plus stricte n'a été édictée concernant la forme et le contenu de ces contrats. Conformément à l'art. 43, al. 3, LAgr, les premiers acheteurs de lait sont tenus d'annoncer à la TSM Fiduciaire Sàrl (TSM) les quantités convenues avec les producteurs et la durée de validité des contrats. Début 2010, le service d'inspection de l'OFAG a contrôlé l'application de l'art. 36*b* LAgr auprès de plus d'une centaine de premiers acheteurs de lait. Les accords conclus sur la quantité et le prix du lait de même que leur durée de validité et les délais de résiliation sont loin d'être uniformisés. Même si le principe de la déclaration obligatoire à la TSM a été respecté, un certain nombre de premiers acheteurs de lait n'étaient pas en possession d'un contrat d'achat de lait. Bien que dans le cadre de la PA 2007, les représentants des producteurs laitiers aient exigé qu'une base légale soit donnée aux contrats d'achat de lait à titre de mesure d'accompagnement de l'exemption du contingentement laitier, les producteurs laitiers n'usent pas encore de façon optimale de leur droit à cet égard. Suite au premier monitoring, les recommandations en matière de mise en œuvre de l'art. 36*b* LAgr ont été précisées avec les représentants de la filière et communiquées aux organisations.

Supplément pour le lait transformé en fromage

La production de fromage a une importance cruciale pour le secteur agroalimentaire suisse. Près de 1,7 million de tonnes de lait par an – soit environ la moitié du lait commercialisé – sont utilisées pour produire du fromage. Sur une production de l'ordre de 180 000 tonnes par an, environ un tiers est exporté. La Suisse occupe même une part de près de 5 % du marché mondial du fromage, ce qu'aucun autre produit agricole suisse n'atteint.

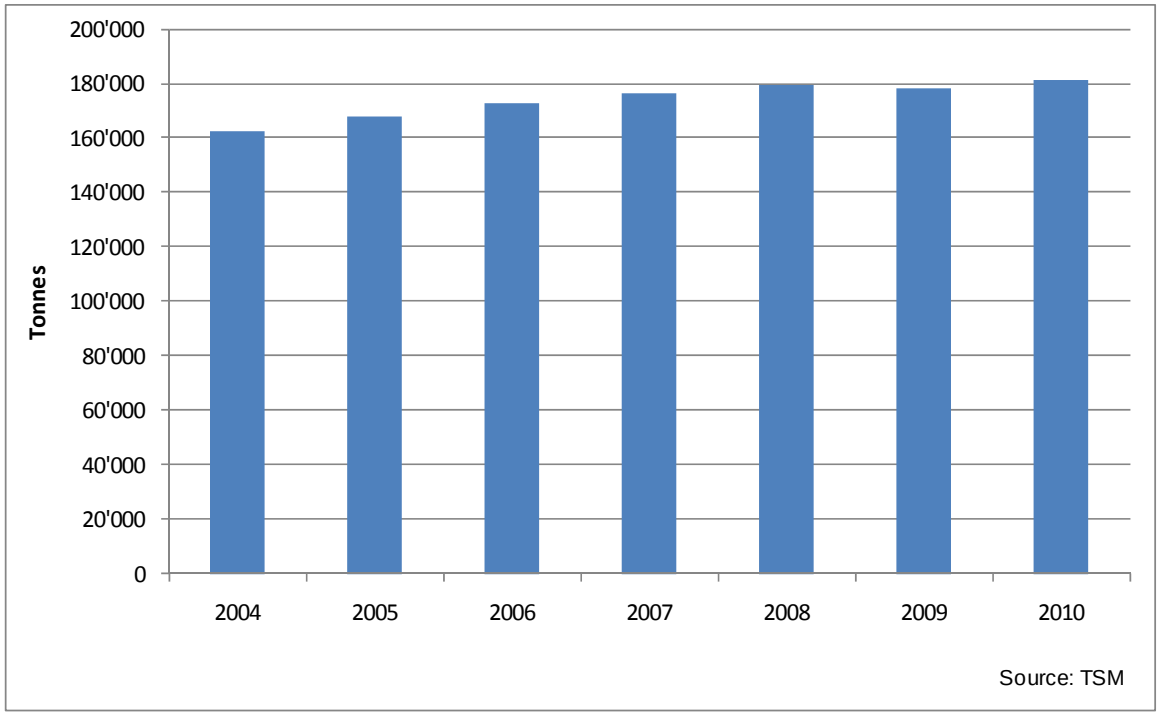
Le libre-échange du fromage entre la Suisse et l'UE est entré en vigueur le 1er juin 2007. Les fromages suisses et européens sont donc en concurrence directe sur ces marchés. En 2009, la part des fromages suisse représentait 74 % de la consommation indigène. Une protection douanière substantielle subsiste encore sur d'autres produits laitiers que le fromage (beurre, poudre de lait, produits à base de lait frais, etc.). Le supplément pour le lait transformé en fromage a pour but de compenser autant que possible la différence de protection douanière entre la ligne "jaune » (marché fromager libéralisé) et la ligne « blanche » (autres produits laitiers). Cela permet aux entreprises de fabriquer et de commercialiser du fromage à des prix concurrentiels.

Dans le cadre de la PA 2011, le Parlement a décidé de réduire moins fortement que ne l'avait proposé le Conseil fédéral le supplément pour le lait transformé en fromage. A cet effet, il a fait ajouter une disposition spéciale à l'art. 38, al. 3, LAgr. Sur cette base, le supplément pour le lait transformé en fromage doit en principe s'élever à 15 ct./kg pour la période allant de 2008 à 2011. Le Conseil fédéral a toutefois la possibilité d'adapter le montant du supplément en fonction de l'évolution des quantités et des crédits alloués.

Le Parlement a fixé à 292 millions de francs le crédit pour les suppléments destinés à l'économie laitière pour 2011. Ce crédit permet de verser un supplément de 15 ct./kg pour 1,725 millions de tonnes de lait transformé en fromage (259 millions de francs). En outre, ce crédit finance également le supplément de non-ensilage.

Figure 38

Production de fromage en Suisse 2004-2010



Supplément de non-ensilage

Dans le cadre de la PA 2011, le Parlement a décidé la prolongation non limitée de l'octroi du supplément de non-ensilage. Ce supplément 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. Comme dans le cas du supplément pour le lait transformé en fromage, le Parlement a inséré une disposition spéciale dans l'art. 39, al. 3, LAgr. Sur cette base, le supplément de non-ensilage doit en principe s'élever à 3 ct./kg pour la période allant de 2008 à 2011. Le Conseil fédéral peut également adapter le montant de ce supplément en fonction de l'évolution des quantités et de l'ampleur des crédits accordés. Cela n'a pas été le cas jusqu'ici. Selon les estimations, un supplément de non-ensilage sera versé en 2011 pour près de 1,1 million de tonnes de lait transformé en fromage (33 millions de francs).

Versement des suppléments

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné en 2010 la pertinence et la conformité au droit de la surveillance exercée par l'OFAG dans le domaine de l'économie laitière. Le CDF a tiré, entre autres, les conclusions suivantes : « Le contrôle de l'octroi des suppléments de non-ensilage et pour le lait transformé en fromage est efficace » et « La surveillance des processus de règlement jusqu'au niveau du transformateur est appropriée ». Il a toutefois également constaté que « l'application de la disposition légale relative à la transmission (du transformateur au producteur) de ces deux suppléments ne répond pas aux réalités de la pratique. L'OFAG court le risque que ces suppléments ne parviennent pas aux producteurs sous une forme conforme à la loi et que la Confédération en soit légalement tenue pour responsable ». Le CDF recommande donc un réexamen des dispositions de la loi et de l'ordonnance.

Monitoring du marché laitier

Dans le cadre de l'exécution des mesures de politique agricole, en vue d'une meilleure transparence du marché ainsi qu'à des fins statistiques, les utilisateurs de lait comme les vendeurs sans intermédiaire doivent annoncer périodiquement leurs données laitières à la TSM (art. 43 LAgr). La TSM est mandatée par l'OFAG, sur la base d'une convention de prestations, de recenser ces données et de les lui transmettre. Les données laitières d'exploitations individuelles et les résultats d'évaluations peuvent être transmis, dans le respect de la protection des données, aux personnes ou organisations qui en font la demande, contre paiement d'un émolument. Par ailleurs, l'OFAG verse chaque mois les suppléments sur la base des données concernant la mise en valeur du lait et communique une fois par an aux cantons la quantité de lait commercialisée par exploitation agricole. Cette quantité sert à calculer le montant des contributions UGBFG (art. 31 de l'ordonnance sur les paiements directs). En outre, l'OFS transmet certaines données laitières à Eurostat, l'Office statistique de l'UE. La Suisse remplit ainsi en grande partie ses obligations découlant de l'accord de coopération statistique avec l'UE en matière de lait et de produits laitiers.

Les prix représentatifs, à la production, à la consommation et les prix de gros du lait et des produits laitiers effectivement réalisés sur le marché et leur évolution à long terme intéressent un large cercle d'acteurs du marché. En vertu de l'art. 27 LAgr, l'OFAG relève ces prix, calcule les marges brutes de divers produits laitiers ainsi que les indices des prix du lait de centrale et de la crème et publie les résultats.

Production animale

Répartition des contingents tarifaires de viande

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'aloyaux, 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. Pour seulement 10 % des contingents tarifaires de

viande d'animaux des espèces bovine et ovine (sauf les morceaux parés de la cuisse de bœuf), une prestation fournie antérieurement en faveur de la production suisse est déterminante pour la répartition des contingents tarifaires. Cette part est réservée aux acheteurs d'animaux de boucherie sur les marchés publics surveillés. Le but de cette réglementation est d'augmenter l'attractivité des marchés publics pour les marchands de bétail et les producteurs. En moyenne des années 2007 à 2009, les recettes tirées de la mise en adjudication ont atteint plus de 174 millions de francs par an, dont près de 21 millions de francs provenaient de spécialités de viande et la charcuterie attribuées dès 1997 par adjudication. Le Conseil fédéral a présenté dans le cadre du débat parlementaire la question de 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 par année étaient utilisés 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. Près de 50 millions de francs sont utilisés par ailleurs chaque année pour couvrir une partie des coûts dus à l'élimination des sous-produits animaux. Les versements sont adressés directement aux abattoirs et aux éleveurs de bovins et encouragent ainsi un contrôle efficace du trafic des animaux.

Le Conseil fédéral a pris à diverses reprises position sur la répartition des contingents tarifaires de viande, en particulier dans sa réponse aux interventions parlementaires suivantes :

- Postulat Walter[102],

  Effets de la mise en adjudication des contingents d'importation dans le domaine de la viande; rapport du Conseil fédéral du 28 juin 2006 en exécution du postulat Walter (05.3883)[103].

  Dans ce rapport, le Conseil fédéral constate que la mise en adjudication de contingents d'importation a les effets escomptés : l'offre et la demande déterminent les prix à la production, de nouvelles entreprises d'importation sont entrées dans la compétition et les marges brutes du secteur de la transformation et de la distribution ont subi une pression à la baisse.

- Motion Büttiker[104],

  Développement du système d'importation de bétail de boucherie; rapport du Conseil fédéral du 6 mai 2009 en exécution de la motion Büttiker (06.3735).

  Le rapport montre qu'il n'est pas conseillé d'apporter des changements au système d'importation actuel alors que des négociations sont encore en cours à l'OMC et avec l'UE. Il faut considérer la conclusion d'un accord de libre-échange global avec l'UE comme la meilleure perspective de développement au plan économique général. Par contre, la réintroduction de la prestation en faveur de la production suisse (droits d'importation répartis, p. ex., sur la ba-

102 05.3883 Po Walter, Effets de la mise en adjudication des contingents d'importation dans le domaine de la viande. Etablissement d'un rapport, 16 décembre 2005
103 www.blw.admin.ch / Documentation / Publications / Rapports
104 06.3735 Mo Büttiker, Politique agricole et organisation du marché. Poursuite du développement, 18 décembre 2006

se du nombre des abattages d'animaux indigènes) en lieu et place de l'actuelle mise en adjudication des contingents d'importation serait une régression du point de vue de la politique de la concurrence.

- Motion Büttiker[105], le 9 septembre 2009, le Conseil des Etats a retiré la motion.

Après le traitement de la motion Büttiker « Nouveau système d'importation pour la viande » (09.3547) 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 2010[106].

Il propose d'assouplir les prescriptions relatives à l'utilisation des parts de contingent tarifaire et de recourir de nouveau davantage aux critères d'une prestation en faveur de la production suisse pour la répartition des contingents tarifaires. Les représentants des producteurs au sein du groupe de travail sont prêts à soutenir la prise en compte partielle de la prestation en faveur de la production suisse, à la condition qu'elle n'entraîne pas de réduction des fonds fédéraux bénéficiant à l'agriculture. Quant aux représentants de l'Union professionnelle suisse de la viande, ils demandent en deuxième priorité une réduction autonome des taux hors contingent ou un système à taux unique comme alternative aux contingents tarifaires. Les représentants des producteurs refusent résolument ces mesures.

Taxation de la qualité

S'appuyant sur l'art. 49, al. 2, LAgr, le Conseil fédéral a déclaré obligatoire la classification en fonction de la qualité pour les animaux vivants et tous les animaux abattus, à quelques exceptions près (entre autres, les abattages à domicile et les abattages pour l'usage personnel). La CH-TAX constitue le système imposé pour l'estimation visuelle de la charnure et du degré d'engraissement (tissus gras, couverture de graisse) des animaux des espèces bovine, ovine, caprine et chevaline. En ce qui concerne les porcs, il convient d'évaluer le pourcentage de viande maigre au moyen des appareils techniques reconnus par l'OFAG. Afin de garantir une détermination la plus objective possible de la qualité, une organisation indépendante taxe les carcasses dans les principaux abattoirs de Suisse (une trentaine), de même que les animaux présentés sur les marchés publics. Le mandat de mise en œuvre d'une taxation neutre de la qualité a fait l'objet d'un appel d'offres public selon les règles établies par l'OMC. Proviande détient ce mandat depuis 1999 (art. 49, al. 2, let. b et art. 51, al. 1, let. c, LAgr).

Dans son rapport de synthèse du 10 juin 2009 sur la collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales[107], le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a décrit comme suit la relation contractuelle entre l'OFAG et Proviande: « Il est fait usage des possibilités de recourir à des procédures concurrentielles et les mécanismes de contrôle et de surveillance utilisés sont adéquats et efficaces. »

105 09.3547 Mo Büttiker, Nouveau système d'importation de la viande, 10 juin 2009
106 www.blw.admin.ch / Documentation / Publications / Rapports
107 www.parlement.ch / Commissions / Contrôle parlementaire de l'administration

Surveillance du marché

Proviande est mandatée par l'OFAG de la désignation et de la surveillance des marchés publics des animaux des espèces bovine et ovine (art. 51, al. 1, let. b, LAgr). Ce mandat est remis périodiquement au concours conformément aux règles établies par l'OMC. Près de 750 marchés de gros bétail, 280 marchés de veaux et 330 marchés de moutons ont lieu chaque année. Afin d'accroître l'attractivité des marchés publics, le Conseil fédéral a décidé le 1er janvier 2007 qu'en principe seuls les marchés comptant au moins 50 animaux par jour de marché seraient admis dans le programme annuel des marchés.

Les collaborateurs de Proviande déterminent sur les marchés publics la classe commerciale (charnure et tissus gras) des animaux présentés. Ensuite, les animaux sont adjugés parmi les marchands présents. Le nombre des animaux achetés aux enchères sur les marchés publics constitue le critère d'évaluation de la prestation en faveur de la production suisse et est déterminant pour la répartition des 10 % de contingents tarifaires à la catégorie de viande concernée. En cas d'excédents temporaires, Proviande attribue les animaux invendus aux ayants droit à une part de contingent (marchands de bétail). Cette opération de « dégagement du marché » est limitée à certaines périodes de l'année.

Comme cela avait déjà été exposé dans le document de consultation du 14 septembre 2005 sur la PA 2011, le déroulement des marchés de veaux doit faire l'objet d'une analyse critique. Souvent les négociants prennent directement livraison des veaux de boucherie chez le producteur pour les amener sur le marché. Une véritable mise aux enchères entre plusieurs marchands de bétail n'a en partie pas lieu. De surcroît, Proviande ne taxe pas la qualité des veaux de boucherie sur pied. Le paiement s'effectue alors sur la base du poids à l'abattage et de la classe commerciale de la carcasse. En revanche, les marchés du gros bétail et des moutons fonctionnent relativement bien.

Mesures d'allégement des marchés de la viande et des œufs

En vertu de l'art. 50, al. 1, LAgr, la Confédération peut verser des contributions destinées à financer des mesures ponctuelles d'allègement du marché de la viande en cas d'excédents saisonniers ou d'autres excédents temporaires. Selon la situation du marché, entre 1,1 et 4,6 millions de francs par an ont été versés de 2007 à 2010 à des boucheries et à des abattoirs pour le stockage temporaire en entrepôts frigorifiques de viande de veau et pour la vente à prix réduit de viande de bœuf.

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. Ces mesures sont le plus souvent appliquées après la période de 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 à l'infrastructure des marchés publics dans les régions de montagne

Conformément à l'art. 50, al. 2, LAgr, la Confédération peut allouer des contributions aux cantons en faveur des marchés publics de bétail de boucherie et de moutons situés dans la région de montagne. L'ordonnance sur le bétail de boucherie prévoit de soutenir financièrement la construction et la transformation des infrastructures (appareils et équipements). 50 000 francs ont été accordés au soutien de six projets depuis 2007. On constate que le nombre des projets déposés a nettement augmenté depuis début 2010.

Mise en valeur de la laine de mouton

Dans le message sur la PA 2011, le Conseil fédéral avait proposé de supprimer sans remplacement à compter de la fin 2009 les contributions à la mise en valeur de la laine de mouton. Le Parlement ne l'a pas suivi sur ce point et a maintenu l'art. 51bis LAgr. Depuis 2004, le budget fédéral prévoit un montant de 800 000 francs pour les mesures de mise en valeur. Après une révision totale de l'ordonnance sur la mise en valeur de la laine de mouton qui s'est traduite par l'introduction de dispositions plus précises et plus pertinentes, 800 000 francs par an continuent d'être mis à disposition depuis 2008 pour le financement de projets innovants de mise en valeur judicieuse de la laine dans le pays ainsi que pour la collecte, le tri et le lavage de la laine du pays. Ces projets innovants couvrent, entre autres, la confection de tapis isolants, les couettes et autres textiles en laine de mouton.

Loi fédérale sur les épizooties

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 déchets de viande dans le cadre des crédits approuvés. Cet article de loi constitue depuis 2004 la base de l'ordonnance concernant l'allocation de contributions pour payer les frais d'élimination des sous-produits animaux[108]. 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 l'adjudication de 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, il contribue dans une large mesure à favoriser une bonne discipline de notification et par conséquent, un niveau élevé de traçabilité.

En Suisse et dans l'UE des discussions sont en cours pour recycler de nouveau les précieux sous-produits animaux dans l'alimentation animale sous une forme écocompatible et économique rentable. La pression politique en faveur d'un assouplis-

108 RS **916.407**

sement de l'interdiction augmente. Une réintroduction progressive des sous-produits animaux (SPA) dans l'alimentation des porcs et de la volaille sera possible en UE dans les prochaines années. Néanmoins, les SPA de porcs devront être exclusivement utilisés pour l'alimentation des volailles et inversement. Cette restriction a pour conséquence que les SPA doivent être collectés et conditionnés séparément, par catégorie d'animaux. Cette séparation des flux de marchandises occasionne des coûts supplémentaires. Il faut s'attendre qu'à plus ou moins long terme, l'UE assouplisse l'interdiction, tout en plaçant des garde-fous (restrictions et exigences). La Suisse doit orienter son action sur l'évolution de la situation dans l'UE. Si la Suisse décidait de faire cavalier seul, l'équivalence des dispositions en matière de législations vétérinaire et alimentaire qui fait l'objet d'une convention conclue avec l'UE serait remis en question.

Le postulat de la Commission des finances du Conseil national[109] a été transmis le 2 décembre 2009 au Conseil fédéral. Le rapport du Conseil fédéral à l'intention du Parlement sera vraisemblablement adopté après la consultation. Les éventuelles modifications de l'art. 62 LFE pourront être prises en compte dans le message sur la PA 14-17.

2.2.2.2 Concept

Orientation de la production, aides à l'économie laitière et mesures transitoires

Comme le contingentement laitier public n'existe plus, que la période de transition pour la sortie anticipée du contingentement est terminée et que les aides au secteur laitier sont supprimées, de nombreux articles de la LAgr ne sont plus d'actualité. Il en va de même des mesures transitoires touchant à la répartition des contingents tarifaires de viande et à la laine de mouton. Une référence dans l'art. 28 LAgr doit en outre être actualisée.

- ⇨ *Abrogation des art. 30 à 36a, 40 à 42, 167, 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. 187b, al. 1 à 4, 6 et 7, LAgr*
- ⇨ *Modification de l'art. 28, al. 2, LAgr*

Contrats d'achat de lait

Sur le marché laitier, le maintien et l'encouragement à la création de valeur ajoutée à tous les échelons dépendent fortement de conditions stables. A cet effet, il convient de consolider les relations contractuelles entre les transformateurs de lait et leurs fournisseurs. L'établissement de standards concernant les contrats d'achat de lait fait toutefois partie des mesures d'entraide incombant à la branche laitière (art. 8 LAgr). Par cette voie, des standards adaptés à la pratique peuvent être rapidement établis et mis en application. Ce processus permet davantage d'atteindre les objectifs qu'une réglementation fédérale, plutôt rigide. Si les conditions énumérées à l'art. 9 LAgr

[109] 09.3981 Po de la Commission des finances du Conseil national, Contributions pour l'élimination des déchets liés au bétail et au petit bétail (mesures contre l'ESB) 13 novembre 2009.

sont remplies, il existe en outre la possibilité de soumettre au Conseil fédéral une demande visant à étendre aux non-membres l'obligation de respecter les standards pour l'établissement de contrats d'achat de lait. Selon une décision du Parlement dans le cadre de PA 2011, la durée d'application des al. 1 à 3 de l'art. 36*b* LAgr est limitée au 30 avril 2015. Les dispositions de l'al. 4 concernant la conclusion de contrats exclusifs sont en vigueur pour une durée non limitée. Ces contrats exclusifs n'ont cependant jamais été utilisés jusqu'ici et ne s'avèrent donc pas nécessaires. Pour toutes ces raisons, il est proposé d'abroger l'art. 36*b* LAgr au 1er mai 2015.

⇨ *Abrogation de l'art. 36b LAgr le 1er mai 2015*

Supplément pour le lait transformé en fromage

Le supplément versé pour le lait transformé en fromage restera le principal élément de soutien du secteur laitier et fromager en Suisse. Ce supplément a pour but de compenser au mieux les différences de protection douanière entre la ligne « jaune » (fromage) et la ligne « blanche » (autres produits laitiers). Le montant du supplément et les conditions d'octroi continueront d'être fixés par le Conseil fédéral. Ce montant est établi en fonction des fonds budgétaires disponibles et de la quantité de fromage produite. Environ 230 millions de francs par année sont prévus pour les suppléments versés pour le lait transformé en fromage. L'al. 3 peut être abrogé sans remplacement, du fait que cette disposition est limitée à la période 2008-2011.

⇨ *Abrogation de l'art. 38, al. 3, LAgr*

Supplément de non-ensilage

Le supplément de non-ensilage sera maintenu à titre de soutien de la production de fromages au lait cru de premier choix tels que le Gruyère AOC, l'Emmentaler AOC, l'Appenzeller®, le Sbrinz AOC, etc. Dans le cadre de la stratégie qualité de la Confédération, cette mesure permet de renforcer ces fromages, surtout à l'exportation. Un autre avantage de la production laitière sans ensilage est qu'elle se prête particulièrement bien à une exploitation adaptée au site de prairies riches en espèces végétales. Le Conseil fédéral continuera d'être habilité à déterminer le montant du supplément, les sortes de fromages qui en bénéficient et les conditions à remplir pour y avoir droit. Ce montant est établi en fonction des fonds budgétaires disponibles et de la quantité de fromage produite. Environ 33 millions de francs par année sont prévus pour le supplément de non-ensilage. L'al. 3 peut être abrogé sans remplacement, du fait que cette disposition est limitée à la période 2008-2011.

⇨ *Abrogation de l'art. 39, al. 3, LAgr*

Versement des suppléments

Le risque évoqué par le CDF que les suppléments (art. 38, al. 1 et art. 39, al. 1, LAgr) ne parviennent pas directement aux producteurs a été analysé. Les art. 38 et 39 désignent les personnes ayant droit aux suppléments, mais n'indiquent pas la procédure de versement de ces suppléments. Tant dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur le soutien du prix du lait (OSL)[110] que dans celle du 25 juin 2008 [111]encore

110 RO **1999** 1226

en vigueur, le Conseil fédéral a établi la procédure de versement. Depuis l'entrée en vigueur le 1er mai 1999 de ces dispositions de procédure, on n'a pas connaissance de cas où un ayant droit n'aurait pas reçu le supplément qui lui revient. Le risque est à vrai dire minime. C'est pourquoi aucune modification des dispositions légales relatives au versement de suppléments n'est proposée.

Monitoring du marché laitier

Le bien-fondé des dispositions relatives à l'obligation d'annoncer les données laitières selon l'art. 43 LAgr a été prouvé. Ces dispositions doivent être maintenues aux fins de l'exécution des mesures de politique agricole (versement des suppléments) et de la transparence sur le marché laitier et enfin, pour répondre aux engagements pris au plan international (accord de coopération statistique avec l'UE). L'OFAG continuera de mettre des évaluations de données laitières à la disposition du public et des milieux concernés. Le relevé des prix à la production et à la consommation ainsi que des prix de gros du lait et de produits laitiers pour le calcul des marges brutes et des indices des prix (art. 27 LAgr) sera également poursuivi de manière inchangée. Il n'est actuellement pas nécessaire de procéder à des modifications à l'échelon de la loi ou de l'ordonnance.

Répartition des contingents tarifaires de viande

Le groupe de travail « système d'importation de la viande » instauré par le DFE a élaboré des propositions d'optimisation[112]. Dans le cadre de la consultation sur la PA 14-17, les milieux concernés auront la possibilité de prendre position sur les propositions du groupe de travail (chap. 4.3 du rapport). Ces propositions nécessiteraient une modification de la loi.

Taxation de la qualité et surveillance des marchés publics

Le bien-fondé des dispositions de classification en fonction de la qualité et de surveillance des marchés publics selon les art. 49 et 51, al. 1, let. b et c, LAgr, a été généralement prouvé. Il faut cependant envisager des modifications à l'échelon de l'ordonnance dans le cas des marchés de veaux. Le déroulement des marchés de veaux et en règle générale la nécessité d'organiser des marchés de veaux doivent être examinés.

⇨ *Modification de l'ordonnance sur le bétail de boucherie*

Effectifs maximums

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 1er 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

111 RS **916.350.2**
112 Le rapport a été publié sous www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00201/index.html?lang=de.

nourrissant les porcs avec des sous-produits issus de la transformation du lait et de la fabrication de denrées alimentaires reste inchangée. La loi sur les épizooties et l'ordonnance concernant l'élimination des sous-produits animaux (OESPA) continuent de déterminer quels sous-produits animaux pourront encore être utilisés pour l'alimentation des animaux à l'avenir.

⇨ *Adaptation de l'art. 46, al. 3, let. b, LAgr*

Mesures d'allégement des marchés de la viande et des œufs

Les mesures d'allègement du marché de la viande en cas de pics saisonniers ou autres excédents temporaires doivent être maintenues (art. 50, al. 1, LAgr). Ces mesures doivent permettre de décongestionner le marché de la viande de veau particulièrement au printemps où l'on observe des excédents d'offre. On prévoit environ 4 millions de francs par année, qui seront mis à disposition pour les mesures d'allégement.

Les mesures de mise en valeur concernant le marché des œufs ont été analysées en 2002 par l'EPF[113]. L'étude en question reconnaît un certain effet stabilisateur sur les prix à la production aux campagnes d'œufs cassés et de ventes à prix réduits. Le recul de la demande sur le marché des œufs est très net, en particulier chaque année après Pâques. Il est judicieux de stabiliser le marché des œufs lors de ces périodes au moyen de fonds ne dépassant pas 2 millions de francs par année (art. 52, let. b, LAgr). Comme aucune mesure basée sur l'art. 52, let. a, LAgr n'est plus appliqué depuis des années, cette disposition peut être abrogée. En outre, les principaux prix et marges effectivement réalisés et leur évolution à long terme sur le marché de la viande et des œufs sont observés par l'OFAG conformément à l'art. 27 LAgr.

⇨ *Abrogation de l'art. 52, let. a, LAgr et nouvelle formulation de l'art. 52, LAgr*

Contributions à l'infrastructure des marchés publics dans les régions de montagne

En dépit d'une demande de contributions de soutien à l'infrastructure de marchés publics en région de montagne qui est restée plutôt faible jusqu'ici, l'art. 50, al. 2, LAgr sera maintenu. Cet instrument permet en effet de promouvoir de manière ciblée la commercialisation de bétail en région de montagne.

Mise en valeur de la laine de mouton

Depuis la révision totale de l'ordonnance sur la transformation de la laine de mouton en 2008, le soutien aux projets innovants visant à la mise en valeur de la laine de mouton du pays s'est renforcé. Compte tenu du crédit modeste de 800 000 francs par année et des effets positifs sur une mise en valeur dans le pays, cette mesure doit être maintenue.

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

Loi sur les épizooties[114]

Le soutien de l'ordre de 50 millions de franc par an au secteur du bétail de boucherie et de la viande par le biais de contributions à l'élimination de sous-produits animaux a fait la preuve de son utilité. Il s'avère pertinent de ne plus lier l'octroi du soutien uniquement à des mesures prises en relation avec l'ESB, mais aussi à d'autres situations relevant de la législation sur les épizooties, entraînant l'ordre de mettre en œuvre des dispositions coûteuses pour éliminer les SPA. D'une part, il existe aussi d'autres épizooties qui peuvent conduire à des restrictions ou à l'interdiction en matière d'utilisation des SPA. D'autre part, on peut envisager que l'ESB soit certes (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 non uniquement axée sur l'ESB. Cela nécessite la transposition de la réglementation de l'art. 62 à l'art. 37 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 pour les éleveurs de transmettre des données correctes à la banque de données sur le trafic des animaux s'est avérée positive. De plus, les termes de « déchets de viande » ou de « déchets » doivent être remplacés par « SPA ». L'al. 6 n'est plus transféré à l'art. 37, 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.

⇨ *Abrogation de l'art. 62 LFE et transposition des dispositions à l'al. 37 LFE*

2.2.3 Production végétale

2.2.3.1 Situation initiale

En 2009, les produits végétaux représentaient au total une part de près de 48 % de la valeur de la production de biens agricoles (OFS, Comptes économiques de l'agriculture), dont, par ordre d'importance, 16 % pour la culture maraîchère et l'horticulture, 11% pour la culture fourragère prairiale, 10 % pour les grandes cultures, 5,7 % pour l'arboriculture fruitière et 4,9 % pour la viticulture. Selon le relevé des données structurelles (OFS), environ 4 600 exploitations céréalières, 1 200 entreprises horticoles, 4 300 exploitations de cultures pérennes et 5 800 exploitations mixtes, soit près de 16 000 exploitations agricoles sur les quelque 60 000 que compte la Suisse, pratiquent en 2009 la production végétale. La production végétale suisse est en moyenne inférieure aux besoins ce qui nécessite des importations complémentaires dans des proportions diverses.

Les terres arables ont tendance à reculer en Suisse, depuis le record enregistré en 1990 où 316 000 hectares de terres étaient affectés aux cultures. Une analyse de l'évolution de l'utilisation des surfaces portant sur les dix dernières années montre qu'en 2009 les surfaces cultivées ont reculé de près de 15 100 ha par rapport à la moyenne des années 2000 à 2002 pour tomber à 275 400 hectares.

114 RS **916.40**

Tableau 19

Surfaces agricoles cultivées en comparaison sur dix ans

	2000/02	2009	2000/02-2009	
	ha	ha	ha	%
SAU totale	1 071 131	1 055 684	-15 447	-1.4
SAU restante	662 998	650 470	-12 528	-1.9
Terres ouvertes total	408 133	405 214	-2 919	-0.7
Prairies artificielles	117 671	129 813	12 142	10
Terres ouvertes	290 462	275 401	-15 061	-5.2
Céréales panifiables	96 527	86 692	-9 835	-10
Blé	91 045	80 798	-10 247	-11
Autres	5 481	5 894	412	7.5
Céréales fourragères	82 049	66 150	-15 899	-19
Orge	42 916	30 891	-12 025	-28
Maïs grain	22 281	16 713	-5 568	-25
Blé	-	7 132	7 132	
Autres	16 853	11 415	-5 438	-32
Oléagineux	19 708	26 216	6 508	33
Colza	14 263	21 434	7 171	50
Autres	5 445	4 782	-663	-12
Maïs d'ensilage et maïs vert	40 652	46 126	5 474	13
Betteraves sucrières	17 886	20 191	2 306	13
Pommes de terre	13 799	11 215	-2 584	-19
Plantes protéagineuses	3 514	4 035	521	15
Jachères vertes/ florales	3 392	2 379	-1 013	-30
Autres terres ouvertes	12 936	12 397	-539	-4.2

Source : OFS

Tableau 20

Surfaces de cultures spéciales en comparaison sur dix ans

	2000/01	2008/09	2000/01-2008/09	
	ha	ha	ha	%
Cultures de fruits à pépins	5 710	5 052	-658	-12
Cultures de fruits à noyau	1 205	1 461	256	21
Baies/petits fruits	608	620	12	2
Cultures maraîchères de plein champ[1]	8 760	10 692	1 932	22
Cultures maraîchères de serre[2]	338	392	54	16
Vignes de cépages rouges	7 958	8 574	616	8
Vignes de cépages blancs	7 100	6 245	-855	-12

[1] plusieurs cultures par an, légumes de transformation non compris
[2] surface de construction

Sources : FUS, CCM, OFAG

Les efforts continus de la sélection végétale pour améliorer la qualité, la résistance et le rendement des semences sont à la base de l'augmentation du rendement des cultures. L'obtention de meilleurs rendements est également un élément déterminant pour l'extension de la production de blé tendre (blé panifiable et blé fourrager), étant donné que l'augmentation de la surface de culture du blé fourrager n'a pas pu compenser la réduction des surfaces cultivées en blé panifiable.

Tableau 21

Production de cultures des champs en comparaison sur 10 ans (en tonnes)

	2000/02	2009	2000/02-2009 [%]
Blé tendre	521 667	537 000	3
Orge	255 500	198 100	-21
Maïs grain	206 333	174 000	-16
Colza	43 684	66 400	45
Betteraves sucrières	1 288 852	1 719 707	27
Pommes de terre	539 933	515 000	-9

Source : Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation, USP

Tableau 22

Production d'autres produits végétaux en comparaison sur dix ans (en tonnes / en hl pour le vin)

	2000/01	2008/09	2000/01-2008/09 [%]
Pommes et poires (de culture)	168 538	174 435	4
Fruits à noyau (fruits de table)	5 483	10 148	85
Baies/petits fruits	6 420	6 821	6
Légumes (sauf légumes de transformation)	273 129	341 498	25
Vin rouge	605 974	586 775	-3
Vin blanc	603 848	526 767	-13

Sources : FUS, CCM, OFAG

Les adaptations de la politique agricole depuis 1999 ont accru les conditions de concurrence de la production végétale et des entreprises de transformation en aval. La réduction graduelle des prix-seuil en matière d'aliments fourragers a contribué substantiellement à rendre plus compétitive la production animale. L'économie vitivinicole évolue dans un marché nettement plus ouvert depuis la globalisation, achevée en 2001, des contingents tarifaires d'importation. L'orientation du secteur sur des vins de qualité et le soutien de la Confédération à la reconversion variétale du vignoble permettent un retour à l'augmentation de la valeur de la production depuis 2008. La suppression des mandats de transformation des betteraves sucrières et des oléagineux ou de mise en valeur des récoltes des pommes de terre en 2009 permet une meilleure orientation de la production à la demande du marché. Un soutien direct aux producteurs, sous la forme de contributions à la culture, a remplacé les mandats de prestation lorsque la protection à la frontière était insuffisante pour maintenir la production indigène concurrentielle. Les subventions à l'exportation, qui constituaient un instrument de stabilisation des marchés en particulier des pommes et poires, ont été abrogées à fin 2009. L'adaptation du secteur 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 à la frontière reste important, ce qui fait de cet instrument une pièce centrale de l'organisation des marchés.

Grandes cultures

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 86 700 ha, l'année 2009 a enregistré un excédent, ceci en tenant compte tenu des importations. Par suite, la Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC) a été amenée, à titre de mesure d'allégement du marché, à déclasser à ses frais quelque 35 000 tonnes de céréales panifiables de la récolte 2009 pour l'utilisation en tant qu'aliments pour animaux. On constate par conséquent que la surface actuellement cultivée en céréales panifiables est suffisante pour couvrir les besoins dans les années aux conditions météorologiques normales.

Les porcs, les bovins et la volaille consomment approximativement 1,4 million de tonnes d'aliments composés par an[115]. La régression de la production indigène de céréales fourragères rend nécessaire des importations croissantes d'aliments pour animaux si les effectifs de bétail ne diminuent pas. Des importations complémentaires de céréales fourragères[116] de l'ordre de 330 000 tonnes ont été nécessaires en 2009.

Protection douanière

Dans le domaine des aliments pour animaux, c'est le système des prix-seuils dans lequel sont appliqués des droits de douane variables qui est en usage. Le Conseil fédéral et le DFE fixent les prix-cibles (prix-seuils et valeurs indicatives d'importation) pour chacun des produits. Les droits de douanes spécifiques selon le type de marchandise sont le résultat de la différence entre les prix à l'importation (franco frontière) et les prix-cibles. Aux termes de l'art. 20 LAgr, la compétence de fixer les droits de douanes sur les produits agricoles, qui doivent en principe être adaptés tous les trois mois à l'évolution du prix des marchandises, incombe à l'Office fédéral de l'agriculture. Afin d'améliorer la compétitivité de l'élevage, le niveau de prix des céréales fourragères a été abaissé de 10 francs par quintal en 2005, par le biais d'une réduction des prix-cibles.

Le contingent tarifaire de blé panifiable de 70 000 tonnes a été épuisé en 2009. 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, de 23 francs par quintal au maximum, est examiné tous les trimestres. La taxe douanière prélevée sur les céréales transformées destinées à l'alimentation humaine (farine), calculée sur la base de la

115 Mélanges répondant aux besoins physiologiques et nutritionnels, composés essentiellement de céréales énergétiques, de sous-produits riches en protéines issus de la production d'huiles végétales et/ou de produits de la culture des champs, de substances minérales, d'oligo-éléments et de vitamines.

116 Blé tendre (161 700 t), riz (61 100 t, dont 60 200 t de brisures de riz), maïs (60 100 t), orge (21 300 t), avoine (21'100 t), sorgho à grains (2 000 t), seigle (700 t), blé dur (600 t), millet (400 t), triticale (300 t), sarrasin (100 t).

valeur de rendement et d'un supplément douanier de 20 francs par quintal, est fonction de la taxe concernant la matière première. 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 en 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. Cela n'a cependant pas réduit la différence de prix entre les céréales panifiables et fourragères à un niveau proportionnellement comparable à celui observé dans le marché européen. La rentabilité des céréales panifiables étant supérieure, elles ont été privilégies dans les rotations au détriment des céréales fourragères. La progression des surfaces de prairies artificielles et de maïs d'ensilage indique que ces productions et leur utilisations offrent une attractivité économique supérieure à la culture de céréales fourragères. D'autres grandes cultures, plus attractives grâce aux avancées techniques et organisationnelles ainsi que, pour certaines, à une contribution à la culture ont contribué également au recul persistant des céréales fourragères.

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 le tarif des douanes[117] (LTaD), si la situation sur les marchés exige de fréquentes adaptations, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence de fixer les taux du droit au Département fédéral de l'économie. 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 à l'art. 5a ou à l'art. 5b de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les importations agricoles. L'OFAG contrôle chaque mois les droits de douane appliqués au sucre en se basant sur le schéma de calcul et propose si besoin est 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 proposition au DFE, ont lieu chaque trimestre. Afin de garantir une continuité et une prévisibilité la plus grande possible, les modalités de calcul ont été fixées dans l'OIAgr. Cette procédure transparente a pour résultat que le calcul concret des droits de douane permet d'obtenir une valeur de calcul par numéro du tarif douanier. Les dispositions restrictives et la transparence ainsi assurée font qu'il n'y a pas de marge de manœuvre pour la fixation de ces droits de douane qui doivent être assez souvent adaptés.

Contributions à la culture

Afin d'assurer un approvisionnement approprié en sucre du pays (art. 54 LAgr) ainsi qu'en huiles végétales et protéines d'origine indigène (art. 56 LAgr), la Confédération peut allouer des contributions à la production de betteraves sucrières, d'oléagineux et de légumineuses à graines.

La culture de plantes à fibres et la transformation de matières premières renouvelables dans des installations pilotes ou de démonstration sont encouragées par l'art. 59 LAgr. Malgré les contributions à la culture dont elles bénéficient, la compétitivité des plantes à fibre indigènes est faible. Le matériau récolté de moindre valeur ajoutée est utilisé entre autres comme combustible, litière ou matériau de couverture. En

117 RS **632.10**

comparaison sur dix ans, la surface affectée à la culture du roseau de Chine pluriannuel a diminué de 11 % et couvre actuellement 230 ha.

Des contributions à la culture sont également allouées pour les plants de pommes de terre ainsi que pour les semences de maïs et de plantes fourragères sur la base de l'art. 140, al. 3, LAgr. Ces mesures d'encouragement garantissent une offre de plants et de semences de haute qualité et permettent de surcroît de conserver le savoir-faire en matière de multiplication végétale.

Cultures spéciales et économie vinicole

Adaptation de la production

Dans le cadre de la PA 2007, le soutien aux mesures de reconversion variétale du vignoble suisse a été décidé. Quelque 500 à 1 000 ha 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 LAgr fixe que le versement des contributions est limité à fin 2011 au plus tard.

Au cours des années 2003 à 2009, 573,4 ha 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 ha. La mesure arrivée à son terme, quelque 625 ha de vigne auront été reconvertis.

Le soutien à des initiatives 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 capitale plantes est limité par l'art. 58 à fin 2011. En sept années d'application, les initiatives ont concerné quelque 280 hectares de cultures novatrices, notamment les asperges, le raisin de table, les myrtilles et 20 ha de cultures de fruits à pépins reconverties en cultures de cerisiers ou pruniers de variétés précoces et tardives. Le soutien a atteint 3,6 millions de francs.

Soutien du marché des 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 de concentrés de jus de pommes et de poires ont été revues à la baisse en réduisant au 1er janvier 2010 la quantité maximale soutenue. Même après cette adaptation, le soutien à des stocks dépassant l'approvisionnement ordinaire des cidreries permet toujours d'absorber les fluctuations annuelles des rendements dues aux conditions naturelles. L'approvisionnement en matière première indigène de qualité reste possible même lorsque la floraison du verger d'arbres haute-tige est faible, en raison par exemple du phénomène d'alternance, et les prix à la production sont plus stables en périodes de suroffre. Le recours à des importations compensatoires de concentrés n'est pas nécessaire. Pour les produits de fruits ne bénéficiant pas de protection à la frontière, la différence de prix entre les fruits suisses et importés peut être partiellement compensée afin de contribuer à maintenir des débouchés vers l'industrie de transformation. Le marché des cerises destinées à la conserve notamment est soutenu par cette mesure.

2.2.3.2 Concept

Grandes cultures

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 des filières de production rentables. Compte tenu du besoin indigène actuel en céréales et de la protection douanière différenciée entre 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 un niveau de sécurité d'approvisionnement adéquat, une aide financière supplémentaire doit pouvoir être octroyée, à titre de complément aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement (cf. ch. 2.3.2.5; Contribution de base et contribution d'encouragement pour terres ouvertes et cultures pérennes), aux cultures qui contribuent substantiellement de manière directe ou indirecte à l'alimentation de la population et qui bénéficient d'une protection douanière insuffisante. Les assolements diversifiés qui intercalent des pauses entre les cultures pour lutter contre les maladies vont dans le sens d'une utilisation efficiente des ressources et d'un paysage cultivé écologiquement riche. La culture annuelle de divers produits des champs permet de conserver un savoir-faire et constitue en cas de besoin 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.

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 les changements dans l'organisation du marché n'exigent pas des adaptations à plus brefs délais. Pour déterminer les cultures concernées et le niveau 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 attractivité 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 ou peuvent devenir importantes pour l'approvisionnement de la population. L'abrogation de l'art. 55 n'exige pas de nouvelles adaptations, du fait que selon l'art. 17 LAgr, la Confédération est tenue de prendre en considération la situation de l'approvisionnement dans le pays et les débouchés existant pour les produits suisses similaires pour la fixation des droits de douane à l'importation et qu'aux termes de l'art. 9 LAgr, elle peut édicter des dispositions en matière de soutien des mesures d'entraide.

Les nouvelles contributions à la sécurité de l'approvisionnement doivent élever le niveau de soutien aux grandes cultures par rapport aux surfaces herbagères et rehausser par conséquent l'attrait économique pour la culture des céréales fourragères (cf. ch. 3.5.3). Pour obtenir un renforcement effectif de la culture des céréales fourragères, les contributions spécifiques allouées pour les oléagineux, les betteraves

sucrières, les plantes protéagineuses, les plants de pommes de terre ainsi que pour les semences de maïs et de plantes fourragères seront réduites en conséquence. De plus, le prix de référence et le prélèvement maximum à la frontière sur les céréales panifiables seront réduits de 3 francs par décitonne à compter du 1er 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 pour tenir compte de l'auto-approvisionnement net élevé du marché indigène et de sa bonne attractivité économique relative. Les modifications concernant le prélèvement à la frontière pour les céréales panifiables ont lieu à l'échelon de l'ordonnance. Aussi les mesures ne nécessitent-elles 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 les marchés des céréales panifiables et fourragères vers un système commun de protection à la frontière tout en renonçant à introduire une contribution spécifique pour les céréales fourragères qui présenterait des désavantages sérieux et onéreux au niveau de l'application.

Les plantes à fibres n'ayant pas réussi leur percée sur le marché dans le domaine des utilisations techniques (p. ex. en tant que matériau de construction ou moules à forme) malgré les contributions accordées à leur culture et ne contribuant donc pas à la sécurité de l'approvisionnement, elles ne bénéficieront plus d'une contribution spécifique. La création de valeur ajoutée par la transformation de produits végétaux est plus importante dans le domaine des produits alimentaires et des fourrages. Aussi les nouvelles applications techniques testées dans des installations pilotes ou de démonstration ne seront-elles plus encouragées financièrement. L'art. 59 sera donc biffé sans remplacement.

⇨ *Modification de l'art. 54, LAgr*

⇨ *Abrogation des art. 55, 56 et 59, LAgr*

Fixation des droits de douane

En ce qui concerne la protection douanière sont déterminants les prix de référence fixés par le Conseil fédéral et, pour le sucre, le principe selon lequel le sucre d'importation dédouané doit être vendu au même prix que dans le marché intérieur UE. Ce principe se fonde sur le Protocole n°2 de l'Accord de libre-échange conclu en 1972 avec l'UE. Les droits de douane sur le sucre et les céréales destinés à l'alimentation humaine sont contrôlés tous les mois ou tous les trimestres selon une procédure définie et transparente et fréquemment adaptés en fonction de la situation du marché. Du fait qu'on ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour le calcul et qu'il faudra vraisemblablement procéder à une adaptation plus d'une fois par année, les taxes douanières dans ce domaine seront fixées à l'avenir par l'OFAG, compte tenu de l'accord passé avec l'UE. Si la situation sur les marchés exige de fréquentes adaptations, le Conseil fédéral doit pouvoir déléguer cette compétence au DFE ou à l'OFAG à partir du 1er janvier 2014 grâce à une modification de l'art. 10, al. 3, de la loi sur le tarif des douanes.

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

Cultures spéciales et économie vinicole

L'art. 66 (contributions de reconversion) étant obsolète, il sera biffé. L'art 58, al. 2, sera également biffé pour les mêmes raisons. Les autres mesures du soutien pour les fruits ne sont pas modifiées. Elles ont été adaptées dans le cadre de PA 2011 et conservent leur pertinence dans les conditions de marché actuelles.

⇨ *Abrogation des art. 58, al. 2, et 66 LAgr.*

2.3 Paiements directs (titre 3 LAgr)

2.3.1 Situation initiale

2.3.1.1 Système actuel des paiements directs

Les paiements directs sont l'un des instruments essentiels de la politique agricole. Ils n'ont cessé de gagner en importance depuis le début des années nonante. L'introduction des paiements directs généraux a permis de davantage découpler de la production le soutien accordé aux agriculteurs, d'améliorer les prestations d'intérêt public fournies aux termes de l'art. 104 Cst.[118] et d'assurer l'acceptabilité sociale de la réforme.

Aperçu du système actuel des paiements directs

Pour avoir droit aux paiements directs, les exploitations doivent aujourd'hui fournir les prestations écologiques requises (PER). Cela englobe une garde d'animaux de rente respectueuse de l'espèce, un bilan de fumure équilibré, une part appropriée de surfaces de compensation écologique, un assolement régulier, une protection adéquate du sol ainsi qu'une utilisation ciblée des produits phytosanitaires. Les autres conditions de base pour pouvoir bénéficier des paiements directs sont le respect de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux, une charge de travail minimum dans l'exploitation mesurée en unités de main-d'œuvre standard (UMOS), des exigences en matière de formation agricole et le fait qu'il doit s'agir d'une exploitation paysanne cultivant le sol. En outre, diverses limites sont imposées au droit aux paiements directs : limites d'âge, échelonnement des contributions à la surface et au nombre des animaux, valeurs limites pour la somme des contributions par UMOS ainsi que limites de revenu et de fortune.

Le système actuel des paiements directs se compose des paiements directs généraux et des paiements directs écologiques. Il comporte les instruments suivants :

118 RS **101**

Tableau 23

Instruments du système actuel des paiements directs

Type de contribution	Zone	Critère d'octroi
Paiements directs généraux		
Contribution générale à la surface	Toutes les zones	Contribution par ha de surface agricole utile (SAU)
Contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes	Toutes les zones	Contribution par hectare de terres ouvertes et de cultures pérennes
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (UGBFG)	Toutes les zones	Contribution par unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers (UGBFG). Sont considérés comme UGBFG les bovins et les équidés, ainsi que les moutons, les chèvres, les bisons, les cerfs, les lamas et les alpagas. La contribution est limitée par hectare de surface fourragère ; la limitation est échelonnée selon les zones (limite d'octroi).
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (contributions GACD)	Zone des collines et région de montagne	Contributions par UGBFG échelonnées en fonction des zones ou des difficultés d'exploitation. Plafonnement des contributions ou lien à la surface comme pour les contributions UGBFG.
Contribution générale pour terrains en pente	Zone des collines et région de montagne	Contribution par hectare échelonnée en fonction de deux degrés de déclivité
Contribution pour surfaces viticoles en pente	Toutes les zones	Contribution par hectare pour les cultures en terrasses et pour les terrains en forte pente, selon la déclivité

Type de contribution	Zone	Critère d'octroi
Paiements directs écologiques		
Contributions à la compensation écologique :		
Prairies extensives, surfaces à litière, haies, bosquets champêtres et berges boisées	Toutes les zones	Contribution par hectare échelonnée en fonction des zones
Prairies peu intensives	Toutes les zones	Contribution par hectare
Jachère florale	Uniquement région de plaine	Contribution par hectare
Jachère tournante	Uniquement région de plaine	Contribution par hectare
Bandes culturales extensives	Toutes les zones	Contribution par hectare
Ourlet sur terres assolées	Région de plaine et zones de montagne I et II	Contribution par arbre
Arbres fruitiers haute-tige	Toutes les zones	
Contribution pour la qualité biologique des surfaces de compensation écologique sur la SAU	Toutes les zones	Contribution par hectare échelonnée en fonction des zones ou contribution par arbre
Contribution à la mise en réseau de surfaces de compensation écologique sur la SAU	Toutes les zones	Contribution par hectare échelonnée en fonction des zones ou contribution par arbre
Contributions pour la culture biologique	Toutes les zones	Contribution par hectare échelonnée en fonction du type d'exploitation
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	Toutes les zones	Contribution par hectare
Contribution pour des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST)	Toutes les zones	Contribution par unité de gros bétail (UGB), échelonnée en fonction de la catégorie animale
Contribution pour les sorties régulières en plein air (SRPA).	Toutes les zones	Contribution par UGB, échelonnée en fonction de la catégorie animale
Contribution d'estivage	Région d'estivage et exploitations individuelles situées en dehors de la région d'estivage, gérées comme des exploitations d'estivage	Charge usuelle en bétail. Contribution par pâquier normal (PN) ou par UGB[119]

Conformément à la définition qu'en donne la loi sur l'agriculture, les contributions à la culture prévues dans l'ordonnance sur les contributions à la culture des champs

[119] Par charge usuelle, on entend la charge en bétail fixée correspondant à une utilisation durable, convertie en pâquiers normaux (PN). Un pâquier normal correspond à l'estivage d'une UGBFG pendant 100 jours.

(OCCCh)[120], la contribution pour la protection des eaux selon l'art. 62a LEaux[121] et la contribution pour l'utilisation durable des ressources naturelles selon les art. 77a et 77b LAgr ne sont pas considérés comme des paiements directs. Les contributions à la culture sont couvertes par l'enveloppe financière destinée à la promotion de la production et des ventes, alors que les contributions selon les art. 62a LEaux ainsi que 77a et 77b LAgr le sont par l'enveloppe financière réservée aux paiements directs.

2.3.1.2 Développement du système des paiements directs

Rapport sur le développement du système des paiements directs

Avec 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 adopté une motion de CER-E[122], qui demande au Conseil fédéral de présenter d'ici à 2009 un rapport sur le développement du système des paiements directs. Le 6 mai 2009, le Conseil fédéral a adopté le rapport établi à cette fin[123]. 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 nécessaires 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.

Mandat donné par le Parlement de concrétiser le concept

Le rapport a été étudié au sein des commissions de l'économie et des redevances du Conseil des Etats et du Conseil national et de leur plénum respectif. Le concept exposé dans le Rapport sur le développement du système des paiements directs 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 affecter les paiements directs d'une manière efficace et efficiente. En adoptant la motion de la CER-E[124], le Parlement a chargé 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. 1.6).

120 RS **910.17**
121 RS **814.20**
122 06.3635 Mo Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats; Evolutions future du système des paiements directs, 10 novembre 2006.
123 Conseil fédéral (2009): Développement du système des paiements directs.
124 09.3973 Mo Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept, 16 octobre 2009.

2.3.1.3 Evaluation du système actuel des paiements directs

Evaluation de l'efficacité et de l'efficience

Plusieurs évaluations[125] créditent l'actuel système des paiements directs d'une bonne *efficacité*. Son introduction par étapes au cours des années nonante 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. 1.2.2.2). Le maintien d'un paysage rural ouvert et le bien-être animal 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 des instruments spécifiques font défaut. L'évolution observée depuis le passage au nouveau millénaire indique qu'il y a une 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. Dans le cas des paiements directs généraux, leur versement n'est pas toujours lié à des critères d'octroi appropriés, ce qui crée de fausses incitations et diminue l'efficience du transfert. Certaines mesures ne sont pas fixées au bon niveau institutionnel (Confédération ou cantons) comme les contributions à la qualité écologique selon l'ordonnance sur la qualité écologique OQE[126]. Le problème essentiel réside cependant dans le fait 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 la répartition des moyens financiers entre les divers instruments au sein du processus politique difficile à piloter du fait qu'on ne sait pas vraiment quels sont les effets des mesures sur les objectifs. 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.

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 la contribution pour terrains en pente, devront être optimisés. Par contre, en ce qui concerne la contribution générale et les contributions UGBFG et GACD, des modifications plus approfondies sont nécessaires.

125 Mann S. et Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, Cahier de la FAT n° 64. Agroscope FAT, Tänikon. Rapport Agroécologie et bien-être des animaux 1994-2005, Berne, Mack G. et Flury C. 2008 : Wirkung der Sömmerungsbeiträge. Agrarforschung 15 (10), p. 500-505, Mann S. (2010): Eine Schwachstellenanalyse der Ökoqualitätsverordnung, Agrarforschung Schweiz 1(1), 24-29.

126 RS **910.14**

Fausses incitations générées par la contribution générale à la surface et les contributions pour animaux

Un paiement lié à la surface telle la contribution à la surface est en soi un instrument ciblé pour assurer le maintien d'un paysage rural ouvert. Plusieurs études[127] 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 des collines et de montagne une contribution moins élevée suffirait à l'assurer sur les surfaces planes. En revanche, la contribution générale à la surface revêt une fonction 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 telle la surface n'est pas l'instrument 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'efficience 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 parmi les instruments, 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.

Dans leur conception actuelle, les contributions UGBFG et GACD constituent une incitation à la production et à l'intensification. Dans l'optique d'assurer l'approvisionnement, l'incitation à la production est dans une certaine mesure nécessaire si l'on veut favoriser une exploitation optimale du potentiel de production. Des analyses de bilans fourragers montrent cependant que l'extension de la production de lait et de viande a été réalisée grâce à un apport accru d'aliments concentrés et non grâce à une meilleure utilisation des surfaces herbagères (cf. ch. 1.2.2.6). En particulier sur les sols moins productifs, les contributions UGBFG et GACD incitent ainsi 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 plus possible d'animaux jusqu'à atteindre la limite d'octroi 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 génère des atteintes à l'environnement, du fait entre autres qu'une quantité plus importante d'engrais de ferme est produite suite aux apports de fourrages et d'éléments fertilisants, ce qui exerce 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. Il peut aussi arriver que le potentiel de production de fourrages grossiers sur place ne soit pas utilisé à fond en raison d'un recours

127 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.

important aux aliments concentrés et surtout, que les surfaces éloignées de la ferme et difficiles d'accès soient menacées d'embroussaillement[128]. Les contributions UGBFG et GACD présentent de plus une efficience de transfert suboptimale. 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 serait de près de 2 à 5 % plus élevé que dans le scénario de référence avec octroi des contributions UGBFG et GACD[129]. 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 recettes. Enfin, leur couplage direct avec le nombre d'animaux gardés est incompatible avec les critères de la Boîte verte de l'OMC (cf. ch. 2.11.1).

Potentiel d'optimisation d'autres instruments des paiements directs

En dehors des points faibles fondamentaux évoqués plus haut du système actuel des paiements directs, il existe aussi des potentiels d'amélioration en ce qui concerne les instruments incontestés sur leur principe ou encore, il manque d'instruments spécifiques pour promouvoir certaines prestations.

- Quelques-uns des critères d'entrée en matière et de limitation en vigueur et certaines dispositions des PER restreignent la marge de manœuvre entrepreneuriale et freine l'évolution structurelle.
- Les PER en tant que condition de base pour l'octroi de paiements directs s'avèrent de façon générale un instrument adéquat du point de vue de leur conception tout comme de leur champ d'application. Des adaptations sont toutefois nécessaires pour améliorer et simplifier l'exécution et pour intégrer l'exploitation, étroitement liée à l'utilisation agricole, d'objets des inventaires nationaux dans le cadre de la loi sur la protection de la nature et du paysage LPN[130].
- 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.
- Dans de nombreuses communes et régions, il existe des objectifs paysagers spécifiques. En raison de l'importance qu'elle a pour le paysage du territoire, l'agriculture serait en mesure de contribuer substantiellement à la réalisation de ces objectifs. Toutefois, l'encouragement de ce type de prestations n'est aujourd'hui possible que de manière indirecte et non spécifique, pour ainsi

128 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 ART; Lauber S. et al. (2011): Evaluation der Sömmerungsbeitragsverordnung (SöBV) und alternativer Steuerungsinstrumente für das Sömmerungsgebiet: Befragungsgestützte ex post- und ex ante-Analysen der Sömmerungsnachfrage. Schlussbericht des AlpFUTUR-Teilprojekts 13 «Politikanalyse». Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, Birmensdorf, und Agroscope Reckenholz-Tänikon ART.

129 Barth L., Lanz S. und Hofer C. (2011): Förderung der grünlandbasierten Tierproduktion mit der Agrarpolitik 2014-2017, Agrarforschung Schweiz 2(1), 20-25.

130 RS **451**

dire en tant qu'effet secondaire des paiements directs écologiques ou généraux. Il n'existe actuellement aucune possibilité d'encourager de manière ciblée des prestations de l'agriculture en faveur du paysage qui seraient axées sur le maintien de la diversité des caractéristiques paysagères et sur les besoins régionaux.

- 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 font la plupart du temps l'objet d'une exploitation 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. Il n'existe de plus aucune mesure propre à valoriser la qualité des surfaces écologiques. 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.
- 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 la possibilité de promouvoir au plan national des procédés et des techniques applicables à l'ensemble du territoire.
- En matière d'alimentation des ruminants, la tendance est à une utilisation accrue des concentrés. La production suisse de lait et de viande risque ainsi de perdre un avantage concurrentiel stratégique à long terme. Il n'y a que dans le cadre de la contribution 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.
- Il y a trop d'exceptions à la règle en vigueur selon laquelle les terrains à bâtir viabilisés sont exclus des paiements directs. L'efficacité de cette contribution en soi efficiente de protection quantitative des sols s'en trouve fortement réduite.

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 la part élevée de paiements directs non spécifiques expliquent que les coûts de transaction sont aujourd'hui relativement faibles. Ces coûts de transaction bas doivent néanmoins être aussi appréciés en regard des coûts parfois élevés induits par les objectifs non atteints (cf. ch. 4.3.5).

2.3.2 Concept

L'expérience montre que le découplage du soutien et des prix et l'introduction des paiements directs a 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 (2008) estime 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 »)[131]. Afin de parvenir à 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 i. C'est pourquoi le système développé des paiements directs doit permettre que chaque prestation d'intérêt public énoncée à l'art, 104, Cst. soit encouragée 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 à l'adaptation

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

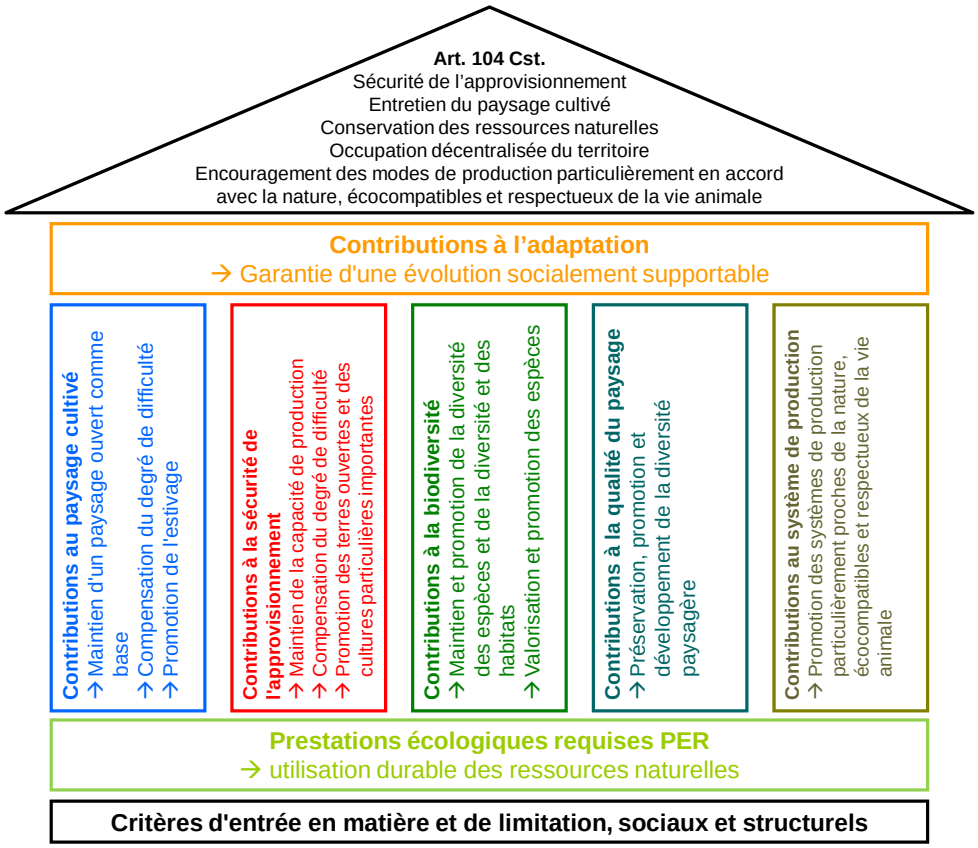
Les instruments étant clairement axés sur les objectifs, les conflits d'objectifs peuvent être minimisés et l'efficience des moyens mis en œuvre augmentée. Une attribution plus transparente et plus objective des moyens financiers aux divers instruments au sein du processus politique est ainsi facilitée et la sensibilisation de la population à la thématique des paiements directs est améliorée.

La fourniture des prestations écologiques requises (PER) continue d'être la condition d'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 suivante donne un aperçu du système développé des paiements directs:

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

Figure 39

Concept du système développé des paiements directs



Les instruments actuels des paiements directs sont en partie repris dans le système développé des paiements directs. Les actuelles contributions pour terrains en pente et d'estivage 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 la personne (contributions d'adaptation). Le soutien à la production de lait et de viande par l'élevage d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers sera assuré par un paiement lié à la surface subordonné à une charge minimale de bétail. L'occupation décentralisée du territoire ne sera plus non plus encouragée au moyen d'un instrument spécifique de paiement direct, mais par des mesures ciblées dans le domaine des améliorations structurelles.

Le but et le fonctionnement de chacun des instruments du système sont expliqués ci-après. Dans une première étape sera montré comment chacune des prestation d'intérêt public est encouragée avec efficacité et efficience dans le cadre des objectifs fixés. Dans une deuxième étape, le fonctionnement des mesures et des instruments est décrit et les instruments du système développé sont comparés à ceux du

système actuel. Enfin, il est indiqué quelles améliorations peuvent être réalisées grâce aux modifications proposées.

2.3.2.1 Critères d'entrée en matière et critères de limitation

Situation initiale et objectifs

Conformément à l'art. 104, al. 2, Cst., la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. Il existe deux manières de définir ce type d'exploitation. 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 étroit entre le chef d'exploitation et ses animaux, etc.) 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 utilise le critère qui permet de déterminer les exploitations qui 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 continueront d'exister à côté d'exploitations plus grandes ou plus efficientes. 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.

Nécessité d'agir et concept

Les critères sociaux et structurels d'entrée en matière et de limitation doivent être davantage axés sur les objectifs et être 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 les critères, il faut faire clairement la différence entre les paiements directs axés sur les prestations qui encouragent des prestations d'intérêt public et les contributions à l'adaptation, destinées à assurer une évolution socialement supportable.

Les critères d'entrée en matière et de limitation ci-après sont appliqués 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
- Limite de revenu et de fortune (uniquement pour les contributions à l'adaptation)

La limitation des contributions par unité de main-d'œuvre standard ainsi que l'échelonnement des contributions selon les surfaces et le nombre d'animaux doivent être supprimés. Les modifications apportées aux instruments sont expliquées ci-après, en référence à la modification correspondante de la loi.

Exploitations paysannes cultivant le sol

Aujourd'hui, les personnes morales, à l'exception des entreprises agricoles familiales du type SA ou Sàrl, ainsi que les exploitations gérées par la Confédération, les cantons et les communes, n'étant pas considérées comme des entreprises paysannes, sont en principe exclues du droit aux paiements directs. Sont également considérées comme non paysannes, les entreprises productrices de viande ou d'œufs qui dépassent les effectifs maximums d'animaux. Ces dispositions sont maintenues.

Actuellement, des contributions pour les surfaces de compensation écologique (jusqu'à 50 % max. de la SAU), des contributions à la culture des champs selon l'OCCCh, des contributions d'estivage ainsi que des contributions à la qualité écologique et à la mise en réseau sont également octroyées à des entreprises non paysannes. Les entreprises non paysannes du secteur public ainsi que diverses fondations jouent aujourd'hui souvent un rôle de pionnier en matière de promotion de la biodiversité, et du fait qu'elles possèdent des surfaces relativement étendues, elles contribuent de façon non négligeable à la réalisation des objectifs. Cela vaut par analogie aussi pour les prestations fournies dans le domaine de la qualité du paysage.

En revanche, l'exception concernant la contribution à la culture des champs ne doit plus être maintenue vu que la contribution à la réalisation des objectifs (préservation de cultures particulières importantes) ne justifie plus le maintien d'une exception en faveur de personnes morales.

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

L'UMOS permet de saisir le besoin en travail de toute une exploitation à l'aide de facteurs standardisés. Par exemple, le facteur pour un hectare de SAU (sans les cultures spéciales) est aujourd'hui de 0,028 UMOS, et pour une vache laitière de 0,043 UMOS. Pour éviter le versement de contributions d'un montant insignifiant et exclure les exploitations gérées à titre de loisirs, les paiements directs ne sont versés aujourd'hui qu'aux entreprises agricoles dont la charge de travail équivaut à au moins 0,25 UMOS. La dernière adaptation datant du 1er janvier 2004, les facteurs de détermination de la charge de travail seront adaptés au progrès technique au 1er janvier 2014. A l'avenir, ces facteurs seront revus et adaptés à intervalles plus réguliers. Afin de tenir compte du fait qu'à l'avenir la production de biens commercialisables et la fourniture de prestations d'intérêt public exigeront un minimum de professionnalisme, la valeur limite applicable à la zone de plaine et des collines sera relevée à 0,4 UMOS. D'autres critères d'exclusion des entreprises gérées à titre de loisirs, tels qu'un revenu minimal provenant d'une activité agricole ou un montant minimum de paiements directs ont été examinés, mais rejetés en raison de l'applicabilité insuffisante ainsi que du surcroît de travail administratif.

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

La réglementation actuelle selon laquelle au moins 50 % des travaux de l'exploitation agricole doivent être effectués par la main-d'œuvre propre à l'exploitation sera maintenue sans changement et sera intégrée explicitement dans la loi.

Limite d'âge

Les paiements directs et la contribution aux cultures particulières au sens de l'art. 54 LAgr ne seront, de même, plus octroyés au-delà de 65 ans.

Formation agricole de base

Les agriculteurs doivent aujourd'hui posséder une formation minimale en agriculture pour avoir droit aux paiements directs généraux ainsi qu'aux contributions écologiques et éthologiques. Une exception est faite en ce qui concerne les exploitations de montagne comptant moins de 0,5 unité de main-d'œuvre standard et les contributions pour la compensation écologique.

L'exigence requise en matière de formation est maintenue et étendue à tous les types de contribution. Cela est important car l'exploitation de surfaces de promotion de la biodiversité impose des exigences élevées en matière de connaissances touchant au domaine de la biologie et des interactions entre production et préservation d'écosystèmes naturels.

Limites de revenu et de fortune

A l'exception de la contribution d'estivage, les paiements directs sont aujourd'hui limités en fonction du revenu imposable ou de la fortune. Dans le cas des contributions liées aux prestations, les limites de revenu et de fortune 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 à l'adaptation. Aussi, les limites de revenu et de fortune ne s'appliqueront plus que dans le cas des contributions à l'adaptation. Le plafonnement sera maintenu dans les proportions actuelles.

Limitation par unité de main-d'œuvre standard

Aujourd'hui, un maximum de 70 000 francs est versé par unité de main-d'œuvre standard au titre des paiements directs. La limitation par unité de main-d'œuvre standard sera supprimée du fait de l'absence de lien avec l'objectif visé. En ce qui concerne les contributions à l'adaptation, l'application de la limite de revenu et de fortune garantit l'acceptation sociale des paiements directs.

Echelonnement des contributions

Aujourd'hui les contributions sont réduites à partir d'une surface bénéficiaire de 40 ha ou d'un effectif d'animaux bénéficiaire qui atteint 55 UGB. Il n'est plus versé de contributions à partir de 130 ha ou de 190 UGB. Avec l'introduction des contributions à l'adaptation liée à la personne, la part des paiements directs liés à la surface et aux animaux, qui servait à garantir un revenu, sera supprimée. Aussi, l'échelonnement sera abandonné.

Exigences auxquelles doit satisfaire la région d'estivage

La situation initiale étant tout autre dans la région d'estivage, il y sera fixé des exigences spécifiques . Dans la région d'estivage, les prestations d'intérêt public sont souvent fournies par des collectivités de droit public, des syndicats d'alpage ou des collectivités exploitant des terrains communaux, des coopératives ou des communes. Du fait qu'une limitation de l'octroi aux exploitations familiales paysannes cultivant le sol comme dans le cas des exploitations à l'année n'est pas possible et

qu'il faut tenir compte du mode d'exploitation traditionnel, on renonce à l'adoption de critères supplémentaires d'entrée en matière et de limitation. Dans la région d'estivage, des exigences en matière de mode d'exploitation correspondant aux PER seront, par contre, requises. Ces exigences valent pour la contribution à l'estivage ainsi, et c'est nouveau, que pour les contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage qui sont également envisageables dans la région d'estivage.

⇨ *Nouvelle réglementation à l'art. 70, al. 1, let. a et let. e à h et 77, al. 4, let. c, LAgr*

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art. 70b, LAgr*

Tableau 24

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, contributions selon OQE, contribution à la culture selon OCCCh, contributions pour la culture	- Contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage
Charge minimale de travail: 0,25 UMOS	Charge minimale de travail: adaptation des coefficients, augmentation à 0,4 UMOS en région de plaine
Part minimale de main-d'œuvre propre à l'exploitation : 50%	Pas de modification
Limite d'âge : versement des PD jusqu'à 65 ans	Pas de modification
Formation agricole de base - Exception pour les exploitations de moins de 0.5 UMOS de la région de montagne, les contributions pour la compensation écologique, contributions selon OQE, la contribution à la culture	- Exception pour les exploitations de moins de 0,5 UMOS de la région de montagne
Limites de revenu et de fortune	Limitation de la limite de revenu et de fortune aux contributions à l'adaptation
Limitation par unité de main-d'œuvre standard	Supprimée
Echelonnement des contributions	Supprimé
Exigences spécifiques pour l'octroi des PD en région d'estivage	Pas de modification

Amélioration par rapport à aujourd'hui

La modification des critères d'entrée en matière et de limitation accroît la marge de manœuvre entrepreneuriale pour les exploitations paysannes et permet une évolution structurelle.

2.3.2.2 Surfaces donnant droit aux contributions

Situation initiale et objectifs

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 (cultures horticoles de plein champ, serres avec fondations permanentes, surfaces plantées d'arbustes ornementaux, pépinières, etc.). 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, axée sur une utilisation durable du sol. Aucune contribution n'est versée en dehors de la SAU et des surfaces d'estivage.

Nécessité d'agir et concept

Définition des surfaces donnant droit aux contributions

Aujourd'hui, on ne fait pas de distinction entre une surface consacrée à la fois à la production et à des prestations d'entretien – sur laquelle des biens commercialisables et des prestations d'intérêt public sont fournis en étroite interdépendance (p. ex. dans le cas d'une prairie extensive) - et une surface servant uniquement à fournir des prestations d'entretien (p. ex. entretien d'une haie). Il convient d'établir une séparation claire.

La SAU sera désormais définie de sorte qu'elle comprenne uniquement les surfaces de production végétale. Les haies, bosquets champêtres et berges boisées ne seront plus comptés dans la SAU. La définition de la SAU sera ainsi harmonisée à la norme européenne[132]. Un nouveau type de surface est défini qui donne droit à des contributions: les surfaces d'entretien agricole (SEA). Les surfaces d'entretien agricoles sont des surfaces faisant partie de la surface d'exploitation et jouxtant la SAU sur lesquelles des prestations d'entretien sont fournies dans le but de promouvoir la biodiversité ou la qualité du paysage (p. ex. haies et petites structures). Seuls les chefs d'exploitation selon le ch. 2.3.1.3 ont droit aux paiements directs, indépendamment du type de surfaces (SAU et SEA).

Surfaces donnant droit à des contributions en fonction des différents instruments des paiements directs

Les contributions au paysage cultivé, à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité et à la qualité du paysage sont liées à la SAU. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement restent limitées aux surfaces situées dans le périmètre de la SAU qui sont utilisées pour la production de denrées alimentaires (d'origine végétale ou animale, y compris les semences et les plants). La production de matières premières renouvelables ne bénéficiera pas de contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Sont également exclus des contributions à la sécurité de

132 Règlement (CE) n° 1200/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 portant mise en œuvre du règlement (CE) n° 1166/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif aux enquêtes sur la structure des exploitations et à l'enquête sur les méthodes de production agricole, en ce qui concerne les coefficients de conversion en unités de cheptel et les définitions des caractéristiques.

l'approvisionnement, les éléments jachère florales, jachères tournantes, bande culturale extensive et ourlet sur terres assolée.

En outre, les contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage peuvent être versées sur les surfaces d'entretien agricoles et sur les surfaces d'estivage (SEst). Le tableau suivant donne un aperçu :

Tableau 25

Surfaces donnant droit à des contributions (x), selon le type d'instrument paiements directs

Instrument des paiements directs	Surface agricole utile (SAU)	Surfaces d'entretien agricoles (SEA)	Surfaces d'estivage (SEst)
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	x[a]		
Contributions au paysage cultivé	x		x[b]
Contributions à la biodiversité	x	x	x
Contributions à la qualité du paysage	x	x	x

[a] sans les matières premières renouvelables, les jachères, les bandes culturales extensives et les ourlets sur terres assolées
[b] uniquement contribution d'estivage

Dans le cas de types de SPB déjà existants (p. ex. jachères et haies), il est tenu compte de l'exclusion des contributions à la sécurité d'approvisionnement et/ou aux contributions au paysage cultivé lors de l'établissement du montant des contributions à la biodiversité.

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art.70a, al. 4, LAgr*

Exclusion des paiements directs pour les surfaces situées en zone à bâtir

Les terrains à bâtir équipés ne font actuellement pas partie de la surface agricole utile (art. 16, al. 1, let. d, OTerm)[133]. Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction et équipés dans les quinze ans à venir (art. 15 LAT)[134]. 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 leur principale affectation 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 St-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.

133 RS **910.91**
134 RS **700**

Compte tenu des efforts entrepris par l'aménagement du territoire dans le cadre de la révision en cours de la LAT pour prendre des mesures plus efficaces 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, les incitations mises en place par la politique agricole doivent viser 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 pendante au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

⇨ *Précision de l'actuelle disposition de l'art. 70a, al. 1, let. d, LAgr relative à l'exclusion des paiements directs des surfaces situées dans des zones à bâtir*

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

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 ; elles touchent actuellement 75 % des taux appliqués aux contributions à la surface ainsi qu'aux contributions bio et extenso. 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. Rien ne garantit que ce serait également le cas si de nouvelles crises devaient se produire. Comme l'exploitation de ces terres contribue cependant à la sécurité de l'approvisionnement, des contributions à la sécurité de l'approvisionnement doivent être versées à l'avenir pour les surfaces cultivées par tradition, situées dans la zone limitrophe étrangère. La contribution de base, la contribution d'encouragement pour terres ouvertes et cultures pérennes et la contribution aux cultures particulières selon l'art. 54, LAgr seront versées pour ces surfaces. Ces contributions seront versées dans leur intégralité. Comme il n'est pas possible de procéder à une répartition entre les différentes zones pour les surfaces situées à l'étranger, il ne sera pas versé de contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles, échelonnée selon la zone, pour les surfaces situées à l'étranger.

⇨ *La disposition de l'art. 70, al. 6, let. b, LAgr figurera désormais à l'art. 72, al. 3, LAgr*

Tableau 26

Surfaces donnant droit à des contributions, en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14-17
Toutes les surfaces utilisées pour la production et la fourniture de prestations d'intérêt public comptent comme surface agricole utile (SAU)	Toutes les surfaces utilisées pour la production et la fourniture de prestations d'intérêt public, pour autant qu'une production agricole soit effectuée, comptent comme surface agricole utile (SAU) Les surfaces jouxtant la SAU, sur lesquelles la biodiversité et la qualité du paysage sont encouragées et qui font partie de la surface d'exploitation, comptent comme surface d'entretien agricoles (SEA)
En règle générale, les paiements directs sont versés sur la SAU	Les matières premières renouvelables et les jachères ne donnent pas droit aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Les contributions à la biodiversité et les contributions au paysage cultivé sont versées sur la SEA
Les terrains à bâtir viabilisés sont exclus des PD 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 aux contributions à la surface ainsi qu'aux contributions 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, et aux cultures particulières selon l'art. 54 LAgr (100 % des taux)

Améliorations par rapport au dispositif actuel

Ces modifications permettent de définir plus précisément les surfaces donnant droit à des contributions en fonction de leur finalité principale, ce qui facilite une promotion ciblée et permet d'avoir une idée claire de quels instruments sont utilisés dans quels domaines. Une application conséquente des exclusions de 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 loi sur l'aménagement du territoire.

2.3.2.3 Prestations écologiques requises

Situation initiale et objectifs

La fourniture des prestations écologiques requises (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. 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 et doit être maintenue. Les lacunes qui existent par rapport à la réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement

(cf. ch. 1.2.2.2.2) ne doivent pas être comblées au moyen d'un rehaussement des prescriptions PER valables pour toutes les exploitations, mais à la faveur d'un renforcement des incitations ciblées, telles l'introduction des contributions à l'efficience des ressources. Avec les adaptations proposées de l'instrumentaire des paiements directs, les objectifs intermédiaires définis pour la période 2014 à 2017 pourront être atteints (cf. ch. 1.6). La mise en œuvre dépend de la faisabilité technique et de l'acceptabilité économique.

Nécessité d'agir et concept

Une exécution conséquente des dispositions et la révision des instruments d'exécution existants (bilan de fumure équilibré, protection du sol) permettront de réaliser des progrès dans l'atteinte 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 des PER, 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.

Les exigences PER comprennent

- la garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce
- le bilan de fumure équilibré
- une part appropriée de surfaces de promotion de la biodiversité et une exploitation conforme aux prescriptions des objets et inventaires fédéraux d´importance nationale selon la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage[135]
- l'assolement régulier pour les exploitations comptant plus de 3 ha de terres ouvertes
- une protection appropriée du sol
- la sélection ciblée et l'utilisation des produits phytosanitaires

Les modifications apportées aux instruments sont expliquées ci-après, en référence à la modification correspondante 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.

Bilan de fumure équilibré

Aujourd'hui, le bilan de fumure est établi par la méthode Suisse-Bilan. Celui-ci doit prouver que les apports d'azote ou de phosphore ne sont pas excédentaires dans une exploitation donnée. Lorsqu'une exploitation agricole présente un excédent d'engrais de ferme, celui-ci doit être cédé par contrat à une exploitation présentant un déficit avéré d'éléments fertilisants. Les contrats doivent être contrôlés et éven-

135 RS **451**

tuellement agréés par les services cantonaux compétents, dans le respect de la prescription concernant le rayon d'exploitation usuel (REU)[136].

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 »[137], il est proposé d'une part d'établir une base légale contraignante visant à l'utilisation uniforme d'HODUFLU[138] au plan national et, d'autre part, de réexaminer la méthode Suisse-Bilan. Selon le rapport, il convient d'examiner si l'actuelle obligation de conclure un contrat de prise en charge d'engrais de ferme (art. 14, al. 5, LEaux) et la réglementation concernant le rayon d'exploitation usuel (art. 24 LEaux[139]) doivent être supprimées.

Compte tenu de ces recommandations, la méthode Suisse-Bilan et ses répercussions sont actuellement analysées à des fins d'amélioration de la méthode. A partir de 2012, l'application Internet HODULFU devra enregistrer tous les flux d'engrais de ferme et de recyclage. Un essai pilote a été lancé début 2011 en collaboration avec les cantons, afin de tester à large échelle ce système basé sur les bulletins de livraison sans obligation contractuelle. En revanche l'obligation de contracter en cas de cession d'engrais sera abrogée dès 2014. A cet effet il convient de modifier la loi sur la protection des eaux (LEaux) et de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux).

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

Actuellement, l'exploitation conforme aux prescriptions d'objets figurant dans les inventaires d'importance nationale et de leurs bordures tampons ne fait pas partie des exigences liées aux PER. L'exploitation ciblée des objets figurant aux inventaires d'importance nationale (en particulier bas-marais, prairies et pâturages secs, sites de reproduction des batraciens) sera donc être ancrée dans les PER. L'exigence d'une exécution uniforme de la LPN[140] et de la LAgr et d'une limitation des doubles emplois sera ainsi prise en compte.

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 2009, dans les zones de

136 Conformément à la loi sur la protection des eaux (LEaux), la prise en charge et la cession d'engrais de ferme doivent être réglées par contrat en respectant un rayon d'exploitation normal pour la localité ou rayon d'exploitation usuel (REU). Une surface utile garantie par contrat concernant les engrais de ferme est réputée située hors du REU lorsqu'elle se trouve à plus de 6 km par la route de l'étable où sont produits les engrais de ferme. Si la surface utile garantie par contrat ou une partie de celle-ci est située hors du rayon d'exploitation normal pour la localité, le nombre d'animaux de rente doit permettre l'épandage, sur la surface utile, en propre ou en fermage, de la moitié au moins de la quantité d'engrais de ferme provenant de l'exploitation.

137 Rapport du 24 juin 2009 en réponse au postulat CER-CE 06.3637

138 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 efficience.

139 RS **814.201**

140 RS **451**

montagne III et IV, plus de 25 % 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. L'exigence selon laquelle une part minimale par exploitation doit être affectée aux surfaces de promotion de la biodiversité n'est donc plus nécessaire dans ces zones et sera de ce fait supprimée. Les surfaces de compensation écologique seront renommées « surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) » afin de mettre plus clairement en évidence l'objectif poursuivi, autrement dit, la promotion de la biodiversité.

Assolement régulier pour les exploitations comptant plus de 3 ha de terres ouvertes

Les dispositions relatives à l'assolement se sont avérées judicieuses et seront donc maintenues sans changement.

Protection appropriée du sol

La réglementation actuelle concernant la couverture du sol sur les terres ouvertes se fonde sur l'état des cultures au 31 août de l'année en cours. Si la récolte a lieu avant cette date, l'agriculteur doit semer une culture d'automne, une culture intercalaire ou des engrais verts. Cette réglementation a en partie fait ses preuves sur des surfaces et cultures non menacées d'érosion. L'introduction de mesures mieux ciblées devra toutefois permettre 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.

Les mesures destinées à assurer la couverture du sol sont spécifiquement axées sur les parcelles particulièrement menacées par le lessivage des nitrates, telles les zones protégées[141] (S2 et S3), les aires d'alimentation et les cultures comme les céréales et le colza. Sur les autres terres assolées, il faut assurer une couverture végétale minimale durant l'hiver.

L'érosion du sol et le ruissellement des fertilisants sont combattus par des mesures ciblées. Dans le domaine de l'érosion du sol, un système de cartes de risque d'érosion applicable à tout le territoire suisse est utilisé. Ce système comporte en plus un barème d'évaluation. Ces cartes de risque d'érosion qui prennent particulièrement en compte la topographie, le régime des précipitations et les propriétés du sol permettent de mettre en évidence les zones problématiques. Les mesures ciblent expressément ces régions.

Ces adaptations seront introduites car les réglementations jusqu'ici en vigueur en matière d'érosion et de couverture du sol n'ont pas été suffisamment efficaces et l'application des dispositions a été parfois lacunaire.

En ce qui concerne les mesures prévues en matière de protection du sol et qui ne sont pas encore économiquement supportables , elles pourraient être encouragées par

[141] Les zones de protection des eaux souterraines visent à protéger les captages et les eaux souterraines juste avant leur utilisation comme eau potable. Les zones de protection des eaux souterraines se subdivisent en zone S1 (zone de captage), zone S2 (zone de protection rapprochée) et zone S3 (zone de protection éloignée). L'aire d'alimentation Z_U couvre la zone où se reforment environ 90 % des eaux souterraines qui parviennent à un captage. Ces mesures d'organisation du territoire sont assorties de restrictions graduelles des mesures de protection et des droits d'utilisation.

des contributions dans le cadre de la nouvelle catégorie des contributions à l'efficience des ressources.

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 sans changement.

⇨ *La disposition de l'art. 70, al. 2, let. c, LAgr sera complétée dans le nouvel art. 70a, al. 2, LAgr*

⇨ *Modification de l'art. 14, al. 4 et 5, LEaux et nouvel art. 14a LEaux*

Tableau 27

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
Part appropriée de surfaces de compensation écologique	Part appropriée de surfaces de promotion de la biodiversité ; Suppression de l'exigence pour les exploitations des zones de montagne III et IV
Pas de réglementation	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

Améliorations par rapport au dispositif actuel

L'amélioration et la simplification de l'exécution des exigences liées aux prestations écologiques requises, 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. De plus, dans les domaines où les objectifs sont déjà atteints, les exploitations n'auront plus à appliquer les mesures en question.

2.3.2.4 Contributions au paysage cultivé

Situation initiale et objectifs

Les contributions au paysage cultivé encouragent le maintien d'un paysage rural ouvert. Elles doivent assurer une exploitation maximale des surfaces utilisées à des

fins agricoles ou alpestres et prévenir ainsi l'envahissement des terres cultivables par la forêt. Un paysage cultivé ouvert est la condition essentielle à la fourniture des autres prestations d'intérêt public.

Nécessité d'agir et concept

Les contributions au paysage cultivé comportent trois volets :

- Contribution selon la zone au maintien d'un paysage ouvert
- Contribution pour terrains en pente
- Contribution d'estivage

Les contributions au paysage cultivé visent à stopper l'avancée de la forêt et non à stopper la perte des sols agricoles due à l'urbanisation. Les incitations financières doivent être différenciées afin d'atteindre l'objectif fixé. Cependant, la PA 14-17 prévoit plusieurs instruments pour contrecarrer la perte de sols agricoles due à l'extension de l'habitat. (cf. ch. 2.3.2.2, ch. 2.3.2.12 et ch. 2.5.2).

Les modifications apportées aux instruments sont expliquées ci-après, en référence à la modification correspondante de la loi.

Contribution selon la zone au maintien d'un paysage ouvert

Conformément au ch. 1.2.2.2.3, l'objectif visé de maintien d'un paysage cultivé ouvert grâce à l'exploitation de toute la surface agricole n'est pas atteint partout. Plus particulièrement dans les zones de montagnes élevées, dans la région d'estivage et sur les terres à rendement marginal on constate une lacune dans la réalisation de cet objectif.

Aujourd'hui, la contribution générale à la surface dont une part est échelonnée en fonction des zones influe sur cet objectif. Le solde sert à garantir un revenu agricole. Cette ambiguïté sera levée par l'introduction d'une contribution échelonnée selon la zone qui compensera les inconvénients liés à l'exploitation. Font partie de ces inconvénients, outre les conditions climatiques pénibles, dont notamment la brièveté du cycle végétatif, , 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 les rendements moins élevés qu'en zone de plaine.

Contribution pour terrains en pente

Le calcul de la contribution pour terrains en pente tient compte aujourd'hui de deux catégories de pentes, celles d'une déclivité de 18 à 35 % et celles d'une déclivité supérieure à 35 %. La contribution pour terrains en pente est versée uniquement

dans la région de montagne et des collines: d'une manière générale, la contribution pour terrains en pente doit être maintenue comme jusqu'à présent. Une catégorie supplémentaire sera introduite pour les pentes à plus de 50 %. Les surfaces dont la déclivité dépasse 50 % ne pouvant pratiquement être exploitées que manuellement, une contribution nettement plus élevée doit être versée en raison de la plus grande pénibilité du travail. Ceci permet de concrétiser le mandat de la motion von Siebenthal[142] qui demande de tenir compte des conditions de production particulièrement difficiles sur les terrains en forte pente. Comme jusqu'ici, il ne sera pas versé de contributions pour terrains en pente dans le cas de 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 ne 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.

Contribution d'estivage

Des études montrent que la contribution actuelle à l'estivage contribue substantiellement à favoriser l'exploitation et l'entretien de la région d'estivage. Les contributions d'estivage seront versées par pâquier normal (PN) et par UGB. Un PN correspond à l'estivage d'une unité de gros bétail pendant 100 jours. La charge en bétail autorisée est fixée selon les principes d'une exploitation durable. L'instrument qu'est la contribution d'estivage sera fondamentalement maintenu sans changement et constituera désormais un élément des contributions au paysage cultivé.

L'exploitation dans la région d'estivage est encouragée aujourd'hui non seulement par la contribution d'estivage, mais indirectement aussi, par les contributions UGBFG et GACD. Les exploitations à l'année perçoivent ainsi également les contributions UGBFG et GACD pour la durée d'estivage de leurs animaux, ce qui les incite à estiver leurs animaux (effet incitatif). La suppression des contributions liées aux animaux (cf. ch. 2.3.2.5) entraînant la disparition de cet effet, il est prévu de réallouer le montant qui encourageait indirectement l'estivage par le biais des contributions UGBFG et GACD actuelles directement aux contributions d'estivage. La contribution d'estivage doit donc être augmentée de manière significative, ce qui permettra de freiner la tendance à une diminution de la charge en bétail et d'assurer à l'avenir aussi l'exploitation de la région d'estivage. Grâce à une contribution d'estivage plus élevée, les exploitations d'estivage seront en mesure de réduire l'indemnité d'estivage, c'est-à-dire le prix qu'une exploitation à l'année doit payer à l'exploitation d'estivage pour la mise à l'alpage de ses animaux. L'effet incitatif visant à encourager les exploitations à l'année à estiver leurs animaux sera ainsi globalement maintenu.

142 09.3461 Mo von Siebenthal, Contributions pour terrains en pente, 30 avril 2009

La contribution d'estivage pour les moutons est aujourd'hui versée de manière différenciée selon le système de pacage. La contribution la plus élevée est versée pour les moutons surveillés en permanence par un berger, alors que la contribution pour les moutons estivés sur des pâturages tournants est un peu plus basse. Les pâturages de moutons qui ne satisfont pas aux conditions pour la surveillance permanente et les pâturages tournants obtiennent la contribution la plus basse. Cette différenciation permet de prendre en compte le fait que le système de la surveillance permanente et, dans une moindre mesure, le système des pâturages tournants constituent des formes de production particulièrement respectueuses de l'environnement, occasionnant une charge de travail supplémentaire. De plus, ces deux systèmes présentent des conditions favorables à l'intégration d'une protection efficace du troupeau contre les grands prédateurs, tel le loup. Si des moutons sont estivés dans un système de pâturages tournants, il sera dorénavant versé une contribution d'un montant équivalent à celui pour le système de la surveillance permanente, à condition que l'exploitation mette en œuvre des mesures visant à la protection des troupeaux en vertu de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et des oiseaux sauvages (LChP)[143] (cf. ch. 2.9). On crée ainsi, pour les moutons estivés dans les pâturages tournants, des conditions permettant une protection efficace des troupeaux, selon la législation sur la chasse.

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art. 71, LAgr*

⇨ *Nouvel art. 12, al. 5, LChP*

Tableau 28

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 selon la zone au maintien d'un paysage ouvert
Contribution pour terrains en pente (18-35 %, >35 %) dans les zones de la région de montagne et des collines	Contribution pour terrains en pente (18-35 %, 35-50 %, >50 %) étendue à toutes les zones
Contribution pour surfaces viticoles en pente	Pas de modification
Contribution d'estivage	Même montant pour moutons estivés sur des pâturages tournants avec protection du troupeau que pour les troupeaux surveillés en permanence par un berger

Améliorations par rapport au dispositif actuel

Ces changements permettent de différencier plus clairement que ce n'est aujourd'hui le cas les objectifs de maintien d'un paysage ouvert et de garantie du revenu agricole. Les fonds peuvent être ainsi utilisés de manière ciblée là où ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, les effets favorisant la constitution de rentes sont de ce fait considérablement atténués, les fermages tendent à baisser et la mobilité des terres est améliorée. Le fait d'axer de manière plus différenciée les contributions

143 RS **922.0**

au paysage cultivé sur la compensation des difficultés d'exploitation contribue à réduire l'enforestement.

2.3.2.5 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Situation initiale et objectifs

Aussi bien l'art. 104 (agriculture) que l'art. 102 (approvisionnement du pays) de la Constitution fédérale ont pour objectif de garantir la sécurité de l'approvisionnement, mais avec une échéance différente. La politique agricole fixe les conditions-cadre pour un approvisionnement sûr de la population à moyen et long terme, à l'aide de mesures de politique structurelle (p. ex. mesures dans le domaine de la production et des ventes ou paiements directs), alors que l'approvisionnement du pays a pour objectif de surmonter les situations de pénurie ou d'urgence à court terme.

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement visent à maintenir la capacité de production en cas de pénurie. Le maintien de la capacité de production (sol, savoir-faire, capital) est réalisé si les ressources naturelles sont utilisées de manière optimale. A cet égard, il s'agit de prendre en considération d'une part, le fait que le potentiel de production dépasse aujourd'hui les capacités des écosystèmes, et d'autre part le fait que la consommation de ressources naturelles et la charge polluante par unité produite continueront de diminuer avec l'amélioration progressive de l'utilisation efficiente des ressources. Comme stipulé dans la Constitution, l'orientation de la production doit être fondée en premier lieu sur les besoins du marché. En période de crise, la composition de la production peut être adaptée à ces exigences minimales en relativement peu de temps et avec un investissement supportable, si le potentiel de production et les capacités de transformation sont à disposition.

Cet objectif ne pourrait pas être atteint par le seul effet des contributions au paysage cultivé. Les contributions encouragent une production agricole qui va au-delà de la pure exploitation extensive. Il faut pour cela que des exigences minimales soient fixées aussi bien pour la culture des champs que pour les surfaces herbagères. En outre, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement compensent les difficultés de production et les désavantages comparatifs des coûts liés aux grandes cultures et contribuent au maintien des cultures spécifiques (cf. ch. 2.2.3.2). Ces contributions garantissent en outre la subsistance en Suisse des échelons de transformation indispensables en aval. Outre le maintien des terres assolées, il convient d'encourager aussi la préservation et l'exploitation des surfaces herbagères vu qu'une grande partie de la surface agricole utile de la Suisse ne peut servir à la production de denrées alimentaires que par le biais de l'élevage d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers.

Nécessité d'agir et concept

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

Les modifications apportées aux instruments sont expliquées ci-après, en référence à la modification correspondante de la loi.

Contribution de base

La sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires est encouragée aujourd'hui en zone de plaine par l'octroi de contributions UGBFG et de la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. Compte tenu de la problématique des contributions liées à la garde d'animaux décrite sous « situation initiale » et du soutien financier différencié accordé pour les surfaces herbagères et les terres ouvertes, ces deux contributions seront réallouées sous la forme d'une contribution de base incluse dans la contribution à la sécurité de l'approvisionnement. Les effets de distorsion du marché peuvent être ainsi atténués. L'agriculteur choisit de produire (production végétale et animale) en fonction des conditions d'exploitation et de la demande.

La contribution de base est la même dans toutes les zones et aucune différence n'est faite entre cultures herbagères et grandes cultures. Les produits des champs doivent être récoltés pour donner droit au versement des contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. En ce qui concerne les surfaces herbagères, le versement des contributions est subordonné à une charge minimale de bétail consommant des fourrages grossiers (UGBFG). Comme c'est le cas aujourd'hui, seront considérés comme animaux consommant des fourrages grossiers les bovins et les équidés, ainsi que les moutons, les chèvres, les bisons, les cerfs, les lamas et les alpagas. La charge minimale de bétail varie selon les zones et correspondra à la moitié de l'actuelle limite d'octroi. Sur les surfaces de grandes cultures utilisées pour la production animale (p. ex. maïs et betteraves fourragères), aucune charge minimale de bétail ne sera requise car on ne peut pas faire de différence selon que les cultures sont directement utilisées pour l'alimentation humaine (p. ex. betteraves à sucre) ou indirectement, par le biais de la production animale (p. ex. betteraves fourragères).

Contribution selon la zone pour les conditions de production difficiles

La contribution de base permet d'assurer le maintien de la capacité d'exploitation dans la zone de plaine. Etant donné que moins de la moitié de la SAU est située en zone de plaine, la production en région de montagne et des collines est d'une importance décisive pour la sécurité de l'approvisionnement. Dans ces régions, la majeure partie de la surface agricole utile n'est utilisable qu'en tant que surface herbagère, ce qui réduit considérablement les options des exploitations locales. Il conviendra donc à l'avenir aussi de tenir compte de façon appropriée des difficultés d'exploitation en altitude. La contribution GACD actuelle sera réallouée selon un système de contributions en fonction de la zone qui permettra de compenser les difficultés d'exploitation en altitude. Le montant de la contribution tient compte des difficultés d'exploitation, voire du rendement plus faible par rapport à la zone de plaine, qui résultent d'une exploitation adaptée aux conditions du 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. Il est donc primordial pour la sécurité de l'approvisionnement de maintenir approximativement dans les proportions actuelles à la fois les grandes cultures diversifiées et les cultures pérennes. Compte tenu du recul des surfaces affectées aux grandes cultures ces dernières années, il faut rehausser l'attractivité comparative de la culture des champs. Aussi, une contribution d'encouragement de la culture des champs et des cultures pérennes sera introduite en complément de l'actuelle contribution de base, afin de renforcer de façon ciblée la culture des champs. L'introduction de cette contribution d'encouragement améliore l'attrait relatif pour la culture des champs et les cultures pérennes par rapport aux cultures herbagères. Cela vaut particulièrement pour la production de céréales fourragères, d'autant que parallèlement à l'introduction de cette contribution, la protection douanière sur les céréales panifiables sera abaissée de 3 francs par décitonne.

Contribution pour des cultures particulières

En complément des contributions au paysage cultivé et des contributions à la sécurité de l'approvisionnement, l'orientation ciblée des contributions permettra d'encourager certaines cultures importantes en matière de sécurité de l'approvisionnement. L'attractivité relative de ces cultures doit être considérée sur la base du calcul de la marge brute et de la protection douanière. La contribution aux cultures particulières au sens de l'art. 54 LAgr est présentée au ch. 2.2.3.2.

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art. 72, LAgr*

Tableau 29

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 GACD	Contribution de base Contribution selon la zone pour les conditions de production difficiles
Pas de contribution spécifique	Contribution d'encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes
Contribution à la culture selon OCCCh	Contribution aux cultures particulières (nouvel art. 54, LAgr)

Améliorations par rapport au dispositif actuel

Par l'octroi d'une contribution de base uniforme dans toutes les zones on assure la réalisation d'une production correspondant au niveau actuel, dans le contexte actuel des prix. Etant donné qu'en temps ordinaire, c'est la demande du marché qui détermine 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. On améliore ainsi l'orientation sur la demande du marché.

Grâce à la transformation des contributions actuelles liées aux animaux et subordonnées à une limite d'octroi en contributions à la sécurité de l'approvisionnement subordonnées à une charge minimale de bétail, il est possible de réduire l'effet rétroactif négatif sur les marchés causé par l'intensification de la production résultant des contributions liées au nombre d'animaux. On diminue ainsi le drainage d'une partie des paiements directs dans les secteurs situés en aval et l'argent demeure entre les mains des agriculteurs. Une intensité d'exploitation adaptée au site, permettant d'utiliser de manière optimale le potentiel de production naturel disponible sur place, peut participer à réduire les apports en partie excédentaires en éléments fertilisants entraînant une diminution de la biodiversité et l'eutrophisation des écosystèmes sensibles, en particulier dans les Préalpes. La décision entrepreneuriale des agriculteurs quant aux animaux à garder sur les herbages et quant à l'intensité d'exploitation gagne en importance. Au niveau de l'exploitation, un meilleur rapport coût-rendement des paiements directs liés aux surfaces permet d'augmenter le bénéfice tiré de la production animale. Une charge minimale de bétail échelonnée par zones ne permettrait que partiellement de tirer parti de ces avantages. De plus, une contribution ainsi conçue serait incompatible avec les critères de la Boîte verte de l'OMC.

Il sera tenu compte à l'avenir aussi 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 sur les céréales panifiables, l'inégalité de la protection tarifaire entre céréales panifiables et céréales fourragères diminuera, ce qui entraînera un renforcement de la production de céréales fourragères.

La contribution aux cultures particulières, qui continuera à être allouée dans le cadre de l'enveloppe financière pour la promotion de la production et des ventes, permet d'encourager, de manière spécifique et sur la base de critères objectifs, des cultures importantes pour la sécurité de l'approvisionnement.

2.3.2.6 Contributions à la biodiversité

Situation initiale et objectifs

Les contributions à la biodiversité visent à préserver et à promouvoir la biodiversité. Dans le domaine de la biodiversité, les instruments sont aujourd'hui déjà ciblés sur les objectifs. C'est pourquoi on visera surtout à mettre en application de nouvelles

connaissances en vue d'une plus forte focalisation sur la qualité des surfaces et à prendre des mesures de simplification de l'exécution.

Près de 120 000 ha de SAU sont exploités en tant que surfaces de compensation écologique. Les mesures en vigueur dans le domaine de la biodiversité ont un effet modérément positif sur la diversité des espèces. Cela dit, la qualité de ces surfaces est insuffisante, en particulier en région de plaine, et les effets positifs sur la préservation des espèces menacées (liste rouge) sont minimes[144]. Les instruments d'encouragement dans le cadre des contributions à la biodiversité doivent fondamentalement être maintenus tels quels et complétés là où c'est nécessaire. Il faut en outre augmenter substantiellement les incitations financières à l'amélioration de la qualité.

Nécessité d'agir et concept

Les contributions à la biodiversité sont constituées de trois éléments :

- Contribution à la qualité
- Contribution à la mise en réseau
- Contribution à la revalorisation

Les modifications apportées aux instruments sont expliquées ci-après, en référence à la modification correspondante de la loi.

Contribution à la qualité

Des contributions sont aujourd'hui octroyées pour certains éléments de compensation écologique (nouvellement « contributions pour les surfaces de promotion de la biodiversité » SPB) 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[145] sont couvertes à 100 % par la Confédération. Les surfaces de compensation écologique qui satisfont aux exigences spécifiques selon l'OQE[146] en matière de qualité biologique donneront droit à des contributions supplémentaires qui seront financées à 80 % par la Confédération.

Les contributions en vertu de l'OPD et la contribution pour la qualité biologique seront intégrées dans la nouvelle contribution à la qualité. La Confédération assumera désormais l'entier de la contribution à la qualité biologique. La qualité sera encouragée de manière accrue par une augmentation substantielle des contributions pour les surfaces de haute qualité qui seront différenciées par échelons de qualité, en particulier dans le cas des surfaces herbagères. Il est prévu, entre autres, d'introduire un échelon supplémentaire (OQE+) pour les prairies extensives inscrites à l'Inventaire des prairies et pâturages secs. Les contributions versées pour les surfaces sans qualité spécifique resteront au même niveau qu'aujourd'hui.

Les mesures de promotion selon la LAgr se limitent aujourd'hui à la SAU. La promotion de surfaces de qualité de promotion de la biodiversité qui sont situées sur la surface d'exploitation (p. ex. petites structures) ou de surfaces de la région d'estivage d'intérêt majeur pour la biodiversité ne peut pas être assurée par des contributions spécifiques. Afin de mieux atteindre les objectifs de biodiversité, les

144 Flury C. (2005): Rapport Agroécologie et bien-être des animaux 1994-2005. Berne.
145 RS **910.13**
146 RS **910.14**

contributions à la biodiversité seront désormais accordées aux surfaces d'entretien agricole (cf. ch. 2.3.2.2) et en région d'estivage. Cela permettra de mieux satisfaire aux exigences d'espace vital d'espèces animales et végétales.

Les SPB existantes seront complétées de manière ciblée par d'autres catégories 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, les petites structures, ou encore les cultures des champs respectueuses de la faune sauvage. Les exigences en matière d'exploitation des SPB seront autant que possible simplifiées. Ainsi, les éléments tels que fossés humides, mares, étangs, surfaces rudérales, murs de pierres sèches, tas d'épierrage et affleurements rocheux pourront être intégrées dans la catégorie « petites structures ». Comme jusqu'ici, les arbres fruitiers champêtres à haute-tige seront considérés comme des SPB.

Des exigences de qualité vont être définies pour les nouvelles SPB, telles les surfaces herbagères de qualité de la région d'estivage. Partant du principe que près de 20 % des surfaces de la région d'estivage peuvent être considérés comme de haute qualité pour la biodiversité et peuvent être annoncées en tant que telles, des critères de qualité seront élaborés sur la base d'espèces florales indicatrices. Afin de simplifier la mise en œuvre, on étudie dans quelle mesure l'évaluation et le contrôle pourraient être facilités au moyen de photographies aériennes. Les surfaces situées au-dessus de la limite de la forêt ou de la zone arbustive dont la composition floristique ne sera pas modifiée suite à un abandon de l'exploitation ne bénéficieront pas de contributions à la biodiversité.

Contribution à la mise en réseau

La mise en réseau continuera d'être encouragée selon le concept actuel. Cette divergence par rapport aux propositions émises dans le rapport sur le développement du système des paiements directs se justifie par le fait que la base légale permettant l'intégration de la mise en réseau dans la définition de la qualité n'est pas encore disponible. La contribution à la mise en réseau doit être maintenue aussi en raison d'autres aspects positifs des projets de mise en réseau, telle la possibilité qu'ils offrent d'une conception régionale des mesures, de la communication, notamment dans des médias locaux, et de la collaboration de différents acteurs.

En ce qui concerne ces projets, le financement du solde continuera d'être assuré par des tiers. 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, qui peut servir de base à l'élaboration de projets de mise en réseau et en facilite la conception, est mis à la disposition de chaque canton. Des mesures standard seront définies pour les espèces cibles et les espèces caractéristiques que les projets de mise en réseau participent souvent à préserver ou à promouvoir, ceci afin de simplifier et d'harmoniser la mise en œuvre et l'exécution. Les exigences seront mieux communiquées par le biais d'aides à l'exécution.

Contribution à la revalorisation

Afin d'améliorer la qualité des surfaces de promotion de la biodiversité, la Confédération verse une contribution unique pour des mesures de revalorisation sur la surface agricole utile, telles que le nouvel aménagement de haies dans la région de plaine, le débroussaillage de prairies et de pâturages extensifs, le semis de prairies extensi-

ves ou encore le nouvel aménagement de petites structures. Les mesures de revalorisation ne peuvent être réalisées que dans le cadre de projets de mise en réseau ou de promotion de la qualité du paysage. La Confédération couvre le montant forfaitaire à 100 %.

Mise en œuvre des inventaires nationaux sur les surfaces agricoles utiles

Aujourd'hui, les objets inscrits aux inventaires nationaux, régionaux ou locaux et d'autres mesures telles que les revalorisations à titre unique ou les mesures spécifiques de promotion d'espèces bénéficient d'un soutien par le biais de la LPN. L'exécution des dispositions incombe aux cantons. Les dépenses des cantons en la matière bénéficient d'un soutien financier de la Confédération sous forme de crédits accordés dans le cadre de la protection de la nature et du paysage. Le montant du soutien apporté par la Confédération est fixé au terme de négociations entre l'OFEV et les cantons. L'application des dispositions figurant dans les inventaires nationaux aux surfaces agricoles utiles sera dorénavant mise en œuvre au travers des contributions à la biodiversité dans le but, en premier lieu, d'éviter les chevauchements dans l'exécution et, en second lieu, d'assurer une exploitation conforme aux objectifs des surfaces sises sur la SAU qui sont de première importance pour la biodiversité.

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art. 73, LAgr*

Tableau 30

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 pour 17 éléments et deux niveaux de qualité (OPD et OQE)	Contributions pour la biodiversité pour 18 éléments et trois niveaux de qualité (OPD, OQE et OQE+) sur la SAU, sur les surfaces d'entretien agricoles et dans la région d'estivage
Contribution pour la mise en réseau	Définitions des mesures standard
Pas de contribution spécifique	Contributions pour des mesures de revalorisation

Améliorations par rapport au dispositif actuel

Grâce à ces changements, l'accent sera mis plus fortement qu'aujourd'hui sur la qualité des SPB. Vu que dans le domaine de la biodiversité les processus de modification sont lents à mettre en œuvre, 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 de nouvelles surfaces ne donnant aujourd'hui pas droit à des contributions offre aux agriculteurs l'opportunité de prendre des mesures spécifiquement ciblées sur le contexte de leur exploitation. Les mesures standard permettent de réduire la charge administrative.

La poursuite des projets de mise en réseau permet de combler les lacunes qui subsistent. L'objectif à long terme reste toutefois, comme exposé dans le concept du rapport sur le développement des paiements directs, d'intégrer dans la notion de

qualité les critères relatifs à la situation géographique de l'exploitation, à sa taille et à son aménagement dans l'espace. Les mesures de revalorisation, grâce auxquelles la qualité souhaitée peut être encouragée, concourent également à cet objectif.

2.3.2.7 Contributions à la qualité du paysage

Situation initiale et objectifs

L'agriculture contribue dans une large mesure à la diversité et à la qualité du paysage cultivé suisse. Le paysage est garant de la diversité des habitats et assume de ce fait un rôle clé en matière de promotion de la biodiversité. La diversité paysagère est en outre importante pour la société car elle remplit de nombreuses fonctions sociales et économiques. Par suite de l'évolution structurelle dans l'agriculture et de l'utilisation intensive de l'espace, on constate en Suisse une perte insidieuse de diversité paysagère[147].

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, effets secondaires des paiements directs généraux, comme les contributions pour les vignobles en terrasse ou en pente ou de paiements directs écologiques, comme la contribution pour les arbres fruitiers haute-tige. Cette promotion indirecte ne compense pourtant pas la perte de diversité paysagère. Les prestations en faveur du paysage à vocation essentiellement esthétique – pâturages boisés, cultures en zone de montagne, châtaigneraies, paysage récréatif et de ressourcement, etc. - ne bénéficiaient en revanche d'aucun soutien financier.

Nécessité d'agir et concept

Cette lacune a également causé des demandes répétées concernant l'introduction d'un instrument correspondant, notamment dans le cadre des débats parlementaires sur la PA 2011.

De nombreuses communes et régions se sont certes fixé des objectifs en matière de paysage, telle la conception d'évolution du paysage (CEP). Toutefois, les mesures qui en découlent en ce qui concerne la qualité du paysage n'ont été souvent pas appliquées, car les prestations qu'elles exigent ne pouvaient pas être encouragées par des contributions.

Les contributions à la qualité du paysage doivent promouvoir la diversité du paysage cultivé 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. A cette occasion, il est prévu de tirer parti des concepts existants et de les mettre en œuvre, sans avoir à entreprendre d'importants travaux de planification supplémentaires.

147 ARE et OFEV (2007): Le paysage sous pression. Suite 3 1989 – 2003. Berne ; ainsi que OFEV (2010) : L'état du paysage en Suisse- un rapport intermédiaire Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES), Berne.

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 sur mesure convenues avec les exploitants concernés. L'orientation sur les besoins régionaux garantit la préservation de la diversité paysagère en Suisse. De plus, grâce à l'introduction d'incitations axées sur les résultats, l'entretien du paysage pourrait devenir une nouvelle branche de production de l'agriculture officiellement reconnue.

Projets-pilotes

Etant donné qu'il s'agit d'un type de contribution régionalisée fondée sur la réalisation de projet, il est indispensable de tester la viabilité du concept. En vue de l'élaboration de l'ordonnance et des aides appropriées à l'exécution, l'OFAG a donc déjà lancé un certain nombre de projets-pilotes dans des régions sélectionnées. Ils ont pour but de tester cet instrument dans des sites présentant des conditions différentes pour le développement du paysage.

Développement de la diversité paysagère

Les contributions à la qualité du paysage permettent d'entretenir les paysages cultivés traditionnels de manière ciblée et d'en façonner de nouveaux dans une optique durable. Elles contribuent à répondre aux exigences spécifiques régionales de la population par rapport à son environnement et à maintenir la diversité du paysage en Suisse en tenant compte des spécificités régionales.

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

- Caractère facultatif : les projets de qualité du paysage ne sont pas imposés, mais reposent sur l'initiative régionale. Les mesures sont facultatives pour les exploitants.
- Approche bottom-up: l'initiative est prise à l'échelon régional. Des exploitants agricoles, la population locale, des communes et le canton réalisent un projet en commun.
- Utilisation des bases existantes: les objectifs déjà élaborés en matière de qualité du paysage sont pris en compte; s'ils sont déjà réalisés dans une mesure suffisante, il n'est pas nécessaire d'en élaborer de nouveaux en relation avec un projet.
- Spécificité (caractère unique) : Les objectifs et mesures relatifs au paysage sont élaborés en fonction du projet prévu pour une région déterminée. Ils ne sont pas transférables à une autre région sans examen préalable.
- Aspect transsectoriel / inter-entrepreneurial : 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 inter-entrepreneurial, en ce qui concerne l'agriculture.
- Participation de la population: étant donné que la notion de qualité du paysage repose essentiellement sur une perception sociétale et que les attentes de la collectivité à cet égard sont multiples, une approche participative

s'impose. Les objectifs en matière de paysage seront élaborés avec la participation de tous les acteurs concernés[148].

- Incitation financière : les paysans qui fournissent des prestations d'entretien sur les surfaces sous contrat dans le périmètre du projet reçoivent des contributions à la qualité du paysage pour compenser le surcroît de travail ou un éventuel manque à gagner.
- Délai de validité/Evaluation: les conventions de prestations valables pour l'ensemble de l'exploitation sont de durée limitée; les prestations sont évaluées et il est possible de prolonger les contrats.

148 En accord avec les recommandations politiques du Programme national de recherche « Paysages et habitats de l'arc alpin » (PNR 48) Rapport final au Conseil fédéral. Annexe à la notice d'information du DFI du 13 janvier 2009 aux membres du Conseil fédéral (Rapport final sur les PNR48 et PNR50).

Figure 40

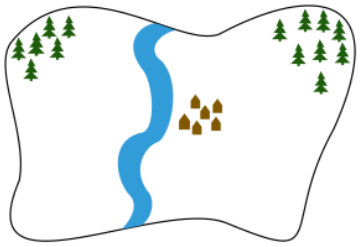
Déroulement d'un projet de qualité du paysage

Objectifs de développement du paysage: le canton ou un autre promoteur régional (p. ex. la structure de projet préexistante d'un projet de mise en réseau) prend l'initiative et se charge de la responsabilité d'établir des objectifs de qualité du paysage dans le cadre des prescriptions fixées par la Confédération. Ces objectifs s'appliquent à l'ensemble de la région couverte par le projet (1) et sont élaborés intersectoriellement en participation avec la population. Les bases existantes relatives au paysage (par exemple dans le cadre de la LPN et de la LAT) doivent être prises en considération. La Confédération met à disposition un guide de projet.

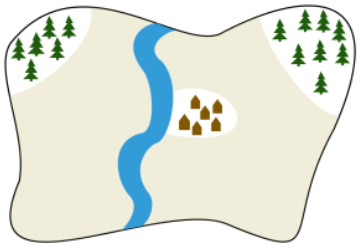
Rapport de projet: le canton propose des mesures orientées sur les objectifs, fait une description détaillée de leur application sur la surface agricole utile (2) et élabore un code tarifaire de règlement des prestations. Ces bases et les objectifs en matière de paysage constituent le rapport de projet soumis pour examen à la Confédération.

Mise en œuvre: Le canton propose à tous les agriculteurs de la région visée par le projet de signer des conventions d'exploitation (3). La participation des exploitants agricoles est facultative. Les agriculteurs contractants doivent toutefois exploiter, à eux tous, au moins deux tiers de la surface utilisée à des fins agricoles située dans le périmètre du projet (4). Le canton conclut avec les exploitants des conventions d'exploitation qui comportent les adaptations du mode d'exploitation des surfaces sous contrat (5), leur représentation sous forme de plan et le tarif codifié de rémunération des prestations. Les objectifs atteints sont évalués en fin de période contractuelle. L'entretien du paysage étant une prestation récurrente, qui n'est durable que lorsqu'elle est fournie à long terme, les conventions de prestations peuvent être prolongées.

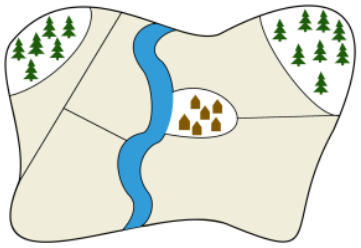
1 Région couverte par le projet



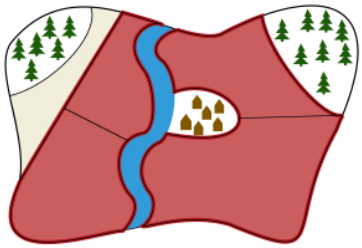
2 SAU et SEst dans le périmètre de projet



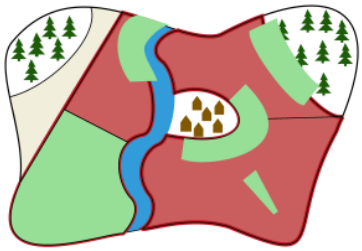
3 SAU et SEst de différents exploitants



4 SAU et SEst exploitées par les exploitants sous contrat



5 Surfaces sous contrat



Point focal: Exemples d'objectifs et de mesures en faveur de la qualité du paysage

Paysages du Jura plissé – Franches-Montagnes, région des pâturages boisés

Objectifs

- structure en mosaïque (taux de peuplement 20-40 %)
- aire ouverte, non divisée par des clôtures (parcelle d'au moins 50 ha)
- accès amélioré pour les cavaliers et les piétons
- maintien d'installations traditionnelles

Mesures correspondantes

- Dépressage, nouvelles plantations, installation d'abreuvoirs, gestion des pâturages
- Maintien de troupeaux mixtes (vaches, jeune bétail, chevaux)
- Installation et entretien de portails de pâturages
- Rénovation de murs en pierres sèches, clôtures en bois, mangeoires

Plaines drainées du Plateau vouées à la grande culture - Plaine de l'Orbe

Objectifs

- Accentuer l'ouverture et l'originalité visuelle (géométrie de la correction des cours d'eau)
- Créer des possibilités de loisirs de proximité, améliorer l'accès
- Créer un contraste entre paysage cultivé et paysage naturel

Mesures correspondantes

- Préservation de bâtiments et d'installations; structuration ciblée avec des rangées d'arbres et avec une plus grande diversité de grandes cultures
- Aménagement d'aires de repos, intégration des chemins agricoles dans le réseau de pistes cyclables et de chemins de randonnée pédestre
- Dans le contexte d'une correction de cours d'eau : abandon ponctuel de l'exploitation agricole et création de zones humides à dynamique naturelle

Concept de contributions

Contribution forfaitaire : La contribution forfaitaire constituée à 20 % de fonds cantonaux et à 80 % de fonds fédéraux sert au canton à financer les paiements liés aux prestations. La surface agricole utile exploitée par les contractants ou la charge usuelle en bétail sert de base de calcul (cf. n° 4 dans figure 5).

Modulation des contributions : Le montant des paiements liés aux prestations est fixé par le canton en fonction du projet. Les contributions spécifiques sont le résultat d'une modulation de la contribution unitaire octroyée compte tenu du coût engendré par les diverses prestations fixées de manière contractuelle. Ces contributions peuvent être versées sur la base de la surface agricole utile, de la surface d'estivage ou encore de surfaces entretenues jouxtant la SAU (cf. n° 5 dans figure 40). La Confé-

dération définit des conditions générales pour les conventions de prestations et la modulation des contributions.

Les coûts de l'étude du projet ne peuvent pas être financés avec les contributions à la qualité du paysage. Comme pour d'autres initiatives de projet collectives, il existe en revanche la possibilité de demander un soutien financier pour le suivi technique de l'étude préliminaire.

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art. 74, LAgr*

Tableau 31

Contributions pour le maintien et la promotion de la diversité des paysages, en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14-17
Effet non spécifique de divers instrumentes des paiements directs sur la qualité du paysage	Contributions à la qualité du paysage

Améliorations par rapport au dispositif actuel

Les contributions à la qualité du paysage comblent une lacune dans l'instrumentaire actuel ; elles contribuent à la préservation, à la promotion et au développement de la diversité des paysages cultivés et de leurs particularités régionales. Ce type de contribution donne la possibilité d'encourager de manière ciblée des prestations qualitatives de l'agriculture d'ampleur considérable en faveur du paysage cultivé dans le cadre de projets locaux. Les contributions à la qualité du paysage permettent de créer une plus-value pour les régions concernées.

2.3.2.8 Contributions au système de production

Situation initiale et objectifs

En optant pour des modes de production proches de la nature et respectueux de l'environnement et des animaux, l'agriculture contribue à améliorer les prestations écosystémiques et le bien-être des animaux. Ces modes de production écocompatibles peuvent contribuer dans une large mesure au maintien de la fertilité des sols et donc non seulement améliorer leur capacité de rétention des eaux, mais aussi favoriser la formation d'humus – et par conséquent le piégeage du carbone dans le sol. Dans le domaine de la biodiversité, les modes de production en accord avec la nature et particulièrement respectueux de l'environnement peuvent contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs.

Un aspect primordial des modes de production proches de la nature et respectueux de l'environnement et des animaux 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.

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 la culture extensive de céréales et de colza, l'agriculture biologique ainsi que la promotion du bien-être animal dans le cadre des programmes SST et SRPA. Ces prestations spécifiques continueront d'être soutenues à l'avenir, grâce aux contributions au système de production.

Nécessité d'agir et concept

Les contributions à la biodiversité sont constituées de trois éléments :

- Contribution pour les systèmes de production conformes au principe de la globalité
- Contribution pour l'encouragement de modes de production sectoriels dans la production végétale et la production animale
- Contributions au bien-être des animaux

Les modifications apportées aux instruments sont expliquées ci-après, en référence à la modification correspondante de la loi.

Systèmes de production conformes au principe de la globalité

Agriculture biologique

L'agriculture biologique est aujourd'hui encouragée par des contributions fédérales. L'agriculture biologique est l'exemple même d'un système de production conforme au principe de globalité. Des études ont montré que l'agriculture biologique contribue dans une proportion supérieure à la moyenne à la conservation des ressources naturelles[149]. La promotion de l'agriculture biologique doit 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.

Autres systèmes de production conformes au principe de la globalité

La base légale est formulée de manière ouverte afin qu'il soit possible de faire face aux défis futurs en mettant en place des mesures appropriées. La base légale permet, outre l'encouragement de 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 écocompatibles dans le domaine de la protection de l'équilibre climatique. Comme la plus-value de tels systèmes de production doit en principe se concrétiser sur le marché, aucun instrument précis n'est proposé à l'heure actuelle.

Modes de production sectoriels dans la production végétale et la production animale

Culture extensive (extenso)

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 stimula-

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

teurs chimiques de synthèse des défenses naturelles sera poursuivie. Les contributions seront étendues à d'autres cultures, comme les pommes de terre.

Production de lait et de viande basée sur les herbages

La production de lait et de viande basée sur les herbages - une autre approche agricole conforme au principe de la globalité – 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. Cette approche contrebalance l'utilisation toujours plus importante d'aliments concentrés dans la production de ruminants.

Cette nouvelle mesure renforcerait encore l'avantage comparatif de la « Suisse, pays à vocation herbagère » et apporterait une contribution notable à la stratégie de qualité. Par rapport aux consommateurs, la réduction des importations de fourrages et le renforcement de la production indigène pourraient être mis en avant 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.

Futurs programme envisageables

Dans la perspective d'une réduction des émissions nocives pour le climat en provenance de l'agriculture, le nouvel article de loi proposé permet d'encourager les modes de production optimisés sur le plan du climat. A cet égard, il convient d'évaluer les analyses en cours et les propositions faites dans le cadre de la stratégie climatique nationale et de la stratégie climatique en agriculture et de les intégrer dans les systèmes de production en question.

Contributions au bien-être des animaux

Les programmes éthologiques SST et SRPA posent des exigences nettement plus élevées quant au bien-être des animaux que celles définies dans la législation sur la protection des animaux. Ces exigences génèrent des coûts d'investissement plus importants pour les adhérents au programme SST (entre autres du fait que la surface de stabulation doit être plus étendue) ainsi qu'un surcroît de travail et des coûts de matériaux plus élevés, notamment pour la litière. Quant au programme SRPA, les exigences élevées ont pour principale conséquence une plus grande charge de travail, entre autres pour conduire les animaux au pâturage et les ramener à l'étable.

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 donc aucune nécessité de procéder à des modifications fondamentales des deux programmes de bien-être des animaux ni du système des aides supplémentaires à l'investissement. Aussi, ils seront maintenus.

Le taux de participation varie considérablement selon la catégorie d'animaux : en 2009, l'écart se situait dans une fourchette de 8 à 96 % pour le programme SST et de 3 à 96 % pour le programme SRPA. Les principales raisons de la faible participation concernant certaines catégories d'animaux ne sont dues que dans une moindre mesure au montant de la contribution. Entre autres inconvénients, le mauvais état de l'étable ou le trajet à parcourir entre l'étable et le pâturage sont des facteurs nette-

ment plus importants. Aussi, une augmentation de la contribution ne se traduirait probablement par aucune augmentation notable du taux de participation en ce qui concerne les 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 dans l'atteinte des objectifs et qui présentent un potentiel d'augmentation du taux de participation. C'est le cas en ce qui concerne le jeune bétail bovin, mâle ou femelle. Aussi, la contribution sera augmentée pour ces deux catégories d'animaux.

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art. 75, LAgr*

Tableau 32

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 des systèmes de production conformes au principe de la globalité telle l'agriculture biologique
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	Contribution pour l'encouragement de modes de production sectoriels dans la production végétale et la production animale
Contribution pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et pour les sorties régulières en plein air (SRPA)	Pas de modification

Améliorations par rapport au dispositif actuel

Les programmes 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. 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 et à maintenir l'avantage concurrentiel actuel de la Suisse dans le domaine de la transformation des fourrages grossiers. Pour que l'agriculture suisse puisse être en mesure de relever les défis à venir, les bases légales rendant possible l'élargissement nécessaire de ces programmes vont être créées. Compte tenu de l'étroite relation entre ces modes de production et l'obtention de labels privés, il est important que ces modes de production puissent permettre de générer un gain supplémentaire sur le marché.

2.3.2.9 Contributions à l'efficience des ressources

Situation initiale et objectifs

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. 2.3.2.5) a un effet positif sur l'environnement, notamment sur les régions écologiquement sensibles.

Nécessité d'agir et concept

La Confédération ne dispose aujourd'hui d'aucun instrument pour encourager directement au plan national des mesures agricoles favorisant l'utilisation durable des ressources naturelles ou pour accroître l'efficience dans l'utilisation des moyens de production. Il existe un instrument de promotion régionale ou spécifique aux branches de l'utilisation durable des ressources naturelles et un autre pour la réduction régionale de la charge polluante excessive des eaux.

- En application des art. 77a et 77b LAgr, la Confédération verse une contribution à la promotion de l'utilisation durable des ressources naturelles pour des projets régionaux ou spécifiques aux diverses branches de production. Les domaines cibles sont les ressources nécessaires à la production agricole, telles que l'azote, le phosphore et l'énergie, l'optimisation de la protection phytosanitaire ainsi que la protection renforcée et l'utilisation plus durable du sol, de la biodiversité dans l'agriculture et du paysage. Dans leurs exigences, les mesures doivent aller au-delà des lois, des prestations écologiques requises ou d'autres programmes d'encouragement fédéraux tels que l'ordonnance sur la qualité écologique. L'efficacité des mesures prévues doit avoir été attestée par la recherche avant leur mise en œuvre. Les projets dont la durée est limitée à six ans visent à accentuer la promotion de nouvelles techniques et formes d'organisation ainsi qu'à apporter des adaptations structurelles dans la pratique agricole. L'efficacité des mesures mises en œuvre doit perdurer au-delà de la durée du projet. La contribution selon les art. 77a et 77b LAgr ne peut toutefois pas être sollicitée par des exploitations individuelles, même si celles-ci fournissent déjà des prestations dans ce sens.
- Les mesures prises dans le cadre de projets régionaux selon l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux LEaux par des exploitations agricoles pour réduire la charge polluante excessive des eaux par les nitrates, le phosphore ou des produits phytosanitaires bénéficient d'un soutien financier. Ces mesures doivent cependant aller au-delà des exigences législatives et des exigences relatives aux PER. Les projets peuvent être reconduits plusieurs fois par tranches successives de six ans, jusqu'à la réalisation des objectifs fixés. Les adaptations structurelles portant sur des exploitations individuelles bénéficient du même soutien que les mesures à la surface visant à la réduction des pertes d'éléments fertilisants.

Ces deux programmes régionaux ou spécifiques à la branche doivent être poursuivis.

Descriptif de l'instrument

A titre complémentaire, des contributions temporaires à l'efficience des ressources seront introduites. Il sera désormais possible d'octroyer au plan 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 une usage plus efficient des moyens de production tels l'azote, le phosphore, les produits phytosanitaires ou l'énergie. Ce nouvel instrument encourage l'introduction à large échelle de nouvelles techniques ciblées préservant les ressources. Comme la promo-

tion 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. Ces contributions contribuent à la réalisation des objectifs agroécologiques. La Confédération prend entièrement (100 %) 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.

Seront particulièrement encouragées les mesures techniques reposant sur des bases scientifiques qui contribuent à augmenter l'efficience 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 sur l'environnement 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 en tant que bonne pratique agricole au terme de la période d'encouragement et sous réserve qu'elle soit économiquement supportable. L'adoption de la nouvelle technique doit être communiquée à temps pour que les conditions-cadre restent stables et prévisibles et un délai transitoire doit être accordé avant sa mise en pratique générale.

La promotion de systèmes de rampes d'épandage à tuyaux flexibles constitue une mesure envisageable. Ces systèmes permettent de réduire les émissions d'ammoniac lors de l'épandage de lisier et d'améliorer en même temps l'efficience de l'utilisation d'azote grâce à l'augmentation de l'azote disponible dans la production végétale. L'utilisation de rampes d'épandage à tuyaux flexibles a fait ses preuves dans le cadre de projets d'utilisation durable des ressources selon les art.77a et 77b LAgr. Même les mesures qui n'étaient pas auparavant soutenues par des projets d'utilisation durable des ressources ou de protection des eaux pourront désormais être encouragées par des contributions à l'efficience des ressources, par exemple l'épandage sous foliaire de produits phytosanitaires dans des cultures bien déterminées (technique d'application avec des droplegs). Les systèmes de culture qui préservent le sol et réduisent l'érosion et le ruissellement, telles les cultures sans labours, peuvent contribuer à la réalisation des objectifs agroécologiques non seulement au sens de la protection du sol, mais aussi parce qu'ils permettent de réduire l'utilisation d'énergie.

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art. 76, LAgr*

Tableau 33

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 PD selon la LAgr)	Pas de modification
Contribution pour la protection de l'eau selon art. 62a LEaux (pas de PD selon la LAgr)	Pas de modifications
Pas de contribution spécifique	Contributions à l'utilisation efficiente des ressources (au plan national) au titre de paiements directs

Améliorations par rapport au dispositif actuel

Ce nouvel instrument permet de combler avec plus d'efficience les lacunes dans la réalisation des objectifs sur la base d'une procédure administrative simplifiée.

2.3.2.10 Contributions à l'adaptation

Situation initiale et objectifs

Selon l'OCDE[150], les paiements complètement découplés de la production et des facteurs de production sont ceux qui ont les effets les plus positifs sur les revenus. Dans le système actuel, l'objectif d'un développement socialement supportable et de la garantie du revenu est atteint via les paiements directs, notamment au moyen de la contribution générale à la surface. Il en résulte, en particulier dans la région de plaine, une incitation non souhaitée d'exploiter soi-même les surfaces. Le manque de surfaces agricoles disponibles, des fermages excessivement élevés et un effet freinant sur l'évolution structurelle en sont la conséquence.

Nécessité d'agir et concept

Avec l'introduction des contributions à l'adaptation, une part importante de la contribution actuelle à la surface sera découplée de la surface, ce qui aura tendance à faire baisser le prix des fermages, à augmenter la mobilité des surfaces et à améliorer l'efficience du transfert des moyens financiers investis. Les contributions à l'adaptation permettent en outre d'effectuer sans heurt le passage de l'actuel au nouveau système de paiements directs en réduisant au minimum la redistribution des paiements directs due au changement de système.

Les contributions à l'adaptation compenseront généralement la différence entre les paiements directs généraux qu'une exploitation percevait avant le changement de système et les paiements directs liés aux prestations que cette exploitation percevra après le changement de système. L'octroi de la contribution à l'adaptation sera lié à la personne de l'exploitant actuel et sera donc ainsi totalement découplé de la pro-

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

duction et de facteurs de production tels que la surface et le nombre d'animaux. La composante de l'actuelle contribution générale à la surface destinée à garantir le revenu sera transférée dans les contributions à l'adaptation et sera par conséquent clairement découplée des instruments de paiements directs liés aux prestations d'intérêt public.

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 à l'adaptation. La moyenne des paiements directs généraux (sans la contribution à la culture) versés à une exploitation sera calculée sur la base des trois années précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. 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 structures existant avant le changement de système. On ne tiendra compte ce faisant que des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et au paysage cultivé (contribution aux cultures particulières au sens de l'art. 54 LAgr et contribution d'estivage non comprises). On aboutit ainsi à un montant initial fixé individuellement par exploitant, lequel sera fixé une fois pour toute lors du changement de système et ne changera pas par la suite.

La somme de tous les montants de départ de chaque exploitation individuelle pour l'ensemble de la Suisse est comparée à l'ensemble des moyens disponibles pour le financement des contributions à l'adaptation. On obtient ainsi un coefficient qui sera multiplié au montant de départ (anciennes moins nouvelles contributions) par exploitation. Les fonds destinés au financement des contributions à l'adaptation 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.

La contribution à l'adaptation est liée à la personne qui en est bénéficiaire. L'ayant-droit peut être le chef d'exploitation ou une société de personnes, à condition qu'il ou elle ait géré l'exploitation pour son propre compte et à ses risques et périls durant l'année précédant le passage au nouveau système des paiements directs. En cas de cessation de l'exploitation, la contribution peut être versée pendant deux années supplémentaires. Les chefs d'exploitation qui ont repris ou démarré une exploitation n'ont pas droit aux contributions à l'adaptation. Le montant des paiements directs liés aux prestations est fixé de telle sorte que les exploitations efficientes puissent couvrir la partie des coûts qui ne sont pas couverts par les recettes provenant de la vente de leurs produits.

D'une manière générale, un agriculteur qui débute n'a pas droit aux contributions à l'adaptation. Diverses solutions sont envisageables pour éviter que les agriculteurs retardent la cession de leur exploitation et pour garantir la protection de la bonne foi: par exemple, transfert du droit aux contributions au successeur pour une durée limitée; pas de suppression du droit aux contributions au cas où la reprise de l'exploitation a lieu peu après le changement de système ou au cas où le successeur a déjà suivi une formation d'agriculteur ou s'il est en formation au moment du changement de système. Une définition des conditions d'octroi plus ou moins restrictives

aura une incidence plus ou moins positive sur l'impact des contributions à l'adaptation, sur la compétitivité et la mobilité des surfaces.

⇨ *Nouvelle réglementation dans l'art. 77. LAgr*

Tableau 34

Contributions à la garantie du revenu, en comparaison

Système actuel des paiements directs	PA 14-17
Part de la contribution à la surface	Contributions à l'adaptation

Améliorations par rapport au dispositif actuel

Avec l'introduction des contributions à l'adaptation, la composante sociale du système actuel des paiements directs est transformée en une contribution individuelle personnalisée. Les contraintes liées au passage au nouveau système sont ainsi atténuées et le lien à la personne même de l'exploitant accroît l'efficience du transfert. Les contributions à l'adaptation simplifient le passage au nouveau système également au niveau sectoriel. De plus, en dotant les contributions à l'adaptation d'une bonne part des fonds actuellement attribués aux paiements directs, on découple les contributions de la surface ce qui augmente la mobilité des surfaces.

2.3.2.11 Occupation décentralisée du territoire

L'occupation décentralisée sera encouragée – ce qui est déjà le cas avec le système actuel – par l'injection de fonds conséquents via les paiements directs, en particulier dans les régions périphériques, afin de contribuer également à la création de valeur ajoutée dans les secteurs situés en amont et en aval de l'agriculture. Les contributions au paysage cultivé et les contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont, à cet égard, particulièrement importantes vu qu'elles comprennent chacune une composante destinée à compenser les conditions naturelles difficiles. L'établissement d'une contribution supplémentaire, spécifiquement axée sur le maintien d'un occupation décentralisée du territoire n'est cependant pas pertinente du fait que la Confédération ne poursuit pas explicitement d'objectifs d'occupation du territoire dans ses politiques sectorielles, que cette prestation ne peut être assurée par la seule agriculture et qu'il serait difficile de définir précisément ce que l'on entend par régions menacées de dépeuplement[151]. Il est prévu d'opérer un soutien spécifique à l'occupation décentralisée du territoire par le biais des mesures d'améliorations structurelles, celles-ci étant mieux adaptées pour encourager les initiatives locales d'augmentation de la valeur ajoutée. Si les cantons fixent des objectifs pour des régions menacées de dépeuplement, la Confédération peut éventuellement octroyer une contribution supplémentaire pour la mise en œuvre de ces objectifs régionaux dans le cadre d'améliorations foncières et de projets de développement régional.

151 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.

2.3.2.12 Protection quantitative du sol

Objectifs

La préservation quantitative des terres cultivables constitue un objectif important des trois domaines de prestations que sont la sécurité de l'approvisionnement, les ressources naturelles et le paysage. La perte en sol fertile est aujourd'hui principalement due à l'envahissement par la forêt et au bétonnage. Alors que la contribution au paysage cultivé et les projets concrets de promotion de la qualité du paysage contribuent à contrer l'envahissement des terrains par la forêt, les incitations économiques de ces mesures sont trop modestes pour pouvoir endiguer le bétonnage. La préservation quantitative des terres cultivables constitue cependant un préalable indispensable pour que l'agriculture puisse continuer de fournir des prestations d'intérêt public.

Situation de départ et nécessité d'intervenir

La protection quantitative des sols relève en premier lieu de la politique d'aménagement du territoire. Toutefois, certaines mesures de politique agricole ont également une influence notable sur les objectifs poursuivis par l'aménagement du territoire.

Les mesures prises dans le domaine agricole ne sont pas toutes regroupées sous le même chapitre du dossier de consultation vu qu'elles sont éparpillées dans la législation. Les propositions et mesures concrètes avec effet sur la protection quantitative des sols sont abordées aux ch. 2.3.2.2 et 2.5.2. Une autres mesure possible ayant un lien direct avec la révision en cours de la loi sur l'aménagement du territoire (1ère étape) est expliquée dans le présent chapitre. Cette mesure doit être discutée lors de la consultation ; aucune proposition concrète de modification de la loi n'est faite pour le moment.

Les plans directeurs cantonaux et leurs adaptations doivent avoir été approuvés par le Conseil fédéral et sont contraignants pour les autorités publiques. Les cantons doivent entre autres y donner des indications sur les régions appropriées à l'agriculture, sur les ressources naturelles vitales et sur le développement futur de l'urbanisation. Ils doivent en principe informer tous les quatre ans la Confédération de l'évolution du plan directeur régional, notamment en ce qui concerne l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement. Jusqu'ici, ni les zones à bâtir surdimensionnées, ni la non atteinte prévisible du contingent de surfaces d'assolement n'ont fait l'objet de sanctions juridiques ou financières. Cette lacune devra être comblée.

Descriptif des mesures envisageables

La révision de la LAT (ch. 1.1.1.2.3), conçue en première étape en tant que contre-projet indirect à l'initiative sur le paysage, doit répondre à la problématique soulevée par le moratoire de vingt ans sur les zones à bâtir prévu par l'initiative. La solution alternative proposée est un moratoire provisoire applicable à la totalité des surfaces à bâtir de chaque canton. Selon ce moratoire, il est interdit aux cantons d'étendre la surface de leurs zones à bâtir délimitées de manière légale aussi longtemps que le Conseil fédéral n'a pas approuvé l'adaptation du plan directeur cantonal aux nouveaux critères de dimensionnement des zones à bâtir formulés dans la loi révisée.

Conformément à la LAT révisée, les cantons seront tenus d'adapter leurs plans directeurs aux nouvelles exigences dans un délai de cinq ans. Afin de conférer une force exécutoire à cette exigence, il sera possible dans le cadre de la présente révision de sanctionner les cantons retardataires en leur imposant un cofinancement des paiements directs. La durée de dépassement du délai jouera un rôle notable dans le calcul de la part de cofinancement de ces cantons.

L'adaptation des plans directeurs devra impérativement tenir également compte de la protection du paysage cultivé et indiquer les contingents de surfaces d'assolement attribués aux cantons par le Conseil fédéral. Si, au cours de la procédure d'approbation des plans directeurs cantonaux, la Confédération constate que la perte de terres cultivées est trop importante, autrement dit que le contingent de surfaces d'assolement attribué selon le plan sectoriel n'est pas atteint, un mécanisme de sanction doit également pouvoir être mis en œuvre. Aussi, lorsque le contingent ne sera pas atteint, les cantons seront désormais tenus de financer une partie des paiements directs avec leurs propres fonds. Cette nouvelle réglementation devrait permettre d'obtenir que les surfaces d'assolement ne passent pas au-dessous du minimum fixé par le Conseil fédéral. La nouvelle réglementation contribuera en même temps à favoriser une utilisation mesurée du sol en accentuant la pression en faveur du déclassement de zones à bâtir surdimensionnées.

Au plan matériel, ces propositions relèvent des dispositions transitoires de la 1ère étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Si la mesure décrite ci-dessus est bien accueillie sur le plan politique, l'article 37*b* LAT prévu) pourrait être complété par un nouvel alinéa, qui définira concrètement l'obligation des cantons à cofinancer les paiements directs.

2.4 Mesures d'accompagnement social (titre 4 LAgr)

2.4.1 Situation initiale

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, faire face à des charges financières extraordinaires ou amortir sur plusieurs années les contributions qui doivent être remboursées 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. Conformément à l'art. 110, al. 2, LAgr, il est possible de mettre à disposition les crédits d'investissements non utilisés pour 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-N[152] dans le cadre de la PA 2007 et mises en vigueur le 1er 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 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 reconversion (Rapport agricole 2009, p. 72-84).

2.4.2 Concept

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 par nécessaires. On améliore ainsi la flexibilité en ce qui concerne la gestion des moyens, ainsi que le ciblage de l'utilisation des fonds.

⇨ *Adaptation 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 déposer une demande pour pouvoir entamer avec plus de facilité une activité qualifiée dans un domaine non agricole. Comme les aides à la reconversion professionnelle sont versées rétroactivement tous les six mois, la possibilité de paiement doit durer au moins 2 ans de plus que l'autorisation 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*

152 99.3207 Mo Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, Aides pour la formation et la réorientation professionnelle pour agriculteurs, 18 mai 1999.

2.5 Améliorations structurelles (titre 5 LAgr)

2.5.1 Situation initiale

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 l'écologisation 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 le milieu rural. Les expériences faites avec les dispositions légales de la PA 2002, ainsi que 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 :

- 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 transsectorielles.
- L'extension du soutien aux bâtiments communautaires pour la commercialisation des produits obtenus ou fabriqués dans 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.
- L'introduction du soutien aux petites exploitations artisanales dans la région de montagne constitue un pas de plus vers des instruments compatibles avec l'UE.
- D'un point de vue administratif, le nouveau système de contributions mis en place à la suite de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a fait ses preuves, tout comme la possibilité de conclure des conventions (à la place de décisions).

La large palette d'instruments maintenant disponibles dans le domaine des améliorations structurelles et du développement rural permet d'apporter une contribution essentielle au renforcement de l'agriculture et du milieu rural. Dans le contexte actuel, on ne constate pas de besoin en instruments d'encouragement supplémentaires. En revanche, dans le contexte d'une nouvelle ouverture des frontières dans le cadre d'un accord OMC et/ou d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agricole, la question sera à nouveau posée de l'égalité entre l'instrumentaire de la Suisse et de l'UE. Cela n'est toutefois pas l'objet de la PA14-17.

Le concept existant de soutien des améliorations structurelles et du développement rural doit ainsi être maintenu. Il convient d'adapter l'ordonnance pour qu'elle tienne compte spécifiquement des extensions et adaptations réalisée ces années dernières afin d'intensifier la compétitivité des exploitations. A cet effet, les critères d'entrée en matière seront vérifiés, entres autres pour les mesures individuelles, et adaptés aux progrès techniques et aux conditions cadre économiques. L'efficience et l'efficacité des moyens financiers mis en œuvre seront donc améliorées en continu. On tient ainsi également compte du rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions[153]. Il est cependant primordial de disposer de moyens financiers suffisants, de sorte que les instruments puissent déployer leurs effets (cf. ch. 3.5.1). Du point de vue des expériences faites jusqu'à présent, il y a peu d'adaptations ponctuelles à entreprendre dans la loi en vue 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.

2.5.2 Concept

Procédure de constatation de la neutralité concurrentielle

Au sens de l'art. 87, al. 2, les mesures d'améliorations structurelles doivent être aménagées sans incidence sur la concurrence dans leur zone d'application immédiate. Le Conseil fédéral fixe à l'art. 13 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles (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 constaté dans un cas de litige que, sur la base du texte législatif actuellement en vigueur, le canton ne peut pas évaluer en dernier recours la neutralité concurrentielle en ce qui concerne les 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 des voies de droit dans le cadre du même projet complique l'exécution et crée une insécurité juridique. La neutralité concurrentielle est maintenant réglementée à l'art. 89*a* 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. 89*a* 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 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 charges inutiles de planification et d'administration. Si la neutralité concurrentielle a été établie et que le projet est exécutoire, l'office décide sur la base de l'art. 97, al. 7, de l'octroi d'une contribu-

153 FF **2008** 5651

tion 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*

⇨ *Nouvel art. 89a, LAgr*

⇨ *Adaptation des art. 97, 108 et 166, 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. Dans la loi sur l'aménagement du territoire (art. 20 LAT), il y a également une base légale pour les remaniements parcellaires ; ceux-ci peuvent être ordonnés d'office lorsque les plans d'affectation l'exigent. Jusqu'ici cet instrument n'a 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, diverses mesures et dispositions sont envisagées pour promouvoir la disponibilité de terrain à bâtir et assurer l'aptitude à la construction des parcelles. En fait également partie l'obligation des cantons à prendre des mesures – notamment des mesures relevant du droit foncier comme les remaniements parcellaires – pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation (art. 15*a* LAT).

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 peut 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 fédérale, 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*

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 généralement prises à court terme. 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 sans pesée suffisante des intérêts.

La protection des surfaces d'assolement (SDA) est une préoccupation importante de l'agriculture. Cependant, afin de conserver des compétences clairement définies, il ne faut pas reprendre des normes légales de l'aménagement du territoire dans la législation sur l'agriculture. Il faut créer la possibilité de faire contrôler par une instance juridique indépendante que la pesée des intérêts est suffisante 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.

Il faut partir du principe que le droit de recours des autorités est utilisé pour des projets exigeant de grandes surfaces. Ils ne devraient pas être trop nombreux, mais être décisifs pour le comportement des acteurs.

⇨ *Nouvel art. 34, al. 3, LAT*

Facilitation des remembrements de terres exploitées

Si elle veut remporter des succès sur les marchés nationaux et internationaux, l'agriculture est appelée à améliorer sa compétitivité. Un élément essentiel est la baisse des coûts de production. 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 moyenne élevée de terres affermées.

C'est pourquoi on souhaite toujours plus créer des structures d'exploitation optimales à des intervalles plus courts et au moyen de procédés meilleur marché. 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)[154] et de l'EPF Zurich[155] 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 d'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 de Zuzgen AG par le réseau fédéral « espace rural » (ARE, seco, OFEV, OFAG), il s'est avéré qu'il n'est possible de tirer bénéfice de l'utilité et de l'effet positif des regroupements de terres affermées et d'autres formes d'amélioration de la structure d'exploitation que si une majorité, ou de préférence, la totalité des parcelles d'exploitation sont intégrées dans le processus à l'intérieur du périmètre du projet. On recommande donc aux cantons, dans le cadre des travaux de révision prévus, d'intégrer des dispositions 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 sur le bail à ferme agricole (LBFA), lesquelles pourraient être un obstacle aux regroupements de terres affermées et à d'autres formes d'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

154 Schlatter M. (2003): Virtuelle Flurbereinigung und das wirtschaftliche Potential. Travail de diplôme HESA Zollikofen.

155 Pavillard N. (2005): Innovative Bewirtschaftungsformen und Strukturanpassungen in der Schweizer Landwirtschaft. Travail de diplôme, EPF Zurich.

l'utilisation de cette forme de collaboration innovante, il convient d'adapter l'art. 20 LBFA.

⇨ *Modification de l'art. 20, LBFA*

2.6 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale (titre 6 LAgr)

2.6.1 Situation initiale

Sélection animale

Le Conseil fédéral encourage les mesures zootechniques pour les animaux de rente et pour le maintien des races suisses, conformément aux art. 141 à 144 LAgr. Dans le cadre de la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique[156], la Suisse s'est engagée pour la conservation de la biodiversité et par conséquent aussi, des races suisses d'animaux menacées. Suite à l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons au 1er janvier 2008, les contributions fédérales destinées à l'encouragement de la sélection animale ont été augmentées à hauteur de l'ancienne participation cantonale. Depuis lors, les cantons n'ont plus eu à contribuer au financement des mesures fondées sur le droit fédéral. En 2010, 34,4 millions de francs étaient à disposition dans le budget fédéral pour garantir une production axée sur le marché et avantageuse de produits d'origine animale et maintenir une sélection autonome. Les contributions permettent de réduire le prix des prestations zootechniques fournies par les organisations d'élevage à leurs membres.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné en 2006 le soutien aux mesures zootechniques et est arrivé entre autres à la conclusion suivante : « les moyens financiers ont été utilisés, pour l'essentiel, de manière conforme aux prescriptions et pertinente » par l'OFAG. Le CDF a cependant critiqué la reconnaissance non limitée dans le temps des organisations d'élevage et le soutien aux petites organisations d'élevage. Notamment sur la base de ces recommandations, le Conseil fédéral a effectué une révision complète de l'ordonnance sur l'élevage au 1er janvier 2008. La reconnaissance jusque là illimitée d'une organisation d'élevage a été limitée à 10 ans. En vue d'éliminer les petits montants, le Conseil fédéral a introduit en 2009 un seuil de soutien pour chaque organisation d'élevage. Depuis, l'OFAG ne verse les contributions pour des mesures zootechniques que si le seuil de soutien de 30 000 francs par année est dépassé. Les races suisses sont exemptes du seuil de soutien. Les recommandations du CDF ont été ainsi prises en compte.

156 RS **0.451.43**

Sur la base de l'art. 145 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 ses arrêts du mois de mars 2005 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 sur l'élevage, 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 des arrêts 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 semence de taureau au 1er janvier 2007. Depuis, seules les dispositions du droit vétérinaire sont déterminantes.

Sélection végétale

Sous la rubrique « sélection animale et végétale », la Confédération soutient la mise en œuvre du Plan d'action national « Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ». La Suisse remplit ainsi ses obligations découlant de la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique[157] et du Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture[158]. La préoccupation majeure est la conservation et l'utilisation durable des variétés anciennes originaires de Suisse. En 2010, 3,4 millions de francs ont été investis pour la description, l'inventaire et la garantie génétique des variétés locales suisses. Le matériel génétique est mis à disposition sur le plan national et international pour la sélection de variétés de grande valeur, adaptées aux changements régionaux et mondiaux des conditions-cadre.

2.6.2 Concept

Sélection animale

La promotion de mesures zootechniques sert à l'amélioration des bases de production. D'une manière générale, elle a fait ses preuves et a été optimisée en 2008 sur la base des recommandations du CDF à l'occasion de la révision totale de l'ordonnance sur l'élevage. Les programmes de conservation de la diversité des races sont en particulier d'un intérêt public prépondérant.

A partir de 2014, les contributions actuelles peuvent en principe continuer à être versées pour les mesures zootechniques. Si moins d'argent est à disposition, une augmentation du seuil de soutien de 30 000 à 60 000 francs sera examinée en premier lieu dans l'ordonnance sur l'élevage.

157 RS **0.451.43**
158 RS **0.910.6**

Comme le régime de l'autorisation obligatoire pour le prélèvement et la commercialisation de semence et d'embryons d'animaux de rente a été supprimé en 2007, l'art. 145 LAgr peut être abrogé. Cet article est également obsolète dans la perspective de nouvelles libéralisations dans le domaine de l'importation de semence de bovins.

⇨ *Abrogation de l'art. 145, LAgr*

Sélection végétale

L'augmentation des demandes en matière de projets aura pour conséquence une focalisation des travaux sur la sécurisation des collections existantes. Les projets d'extension des collections existantes, les projets de mise sur pied de collections non encore disponibles et les initiatives pour l'utilisation d'anciennes variétés doivent être limités.

2.7 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr)

2.7.1 Situation initiale

La loi actuelle ne prévoit actuellement qu'un nombre restreint de mesures administratives pour prévenir ou réduire les risques si la situation n'est pas conforme au droit. Lorsqu'un produit relevant de la LAgr met en danger la santé de l'homme et de l'animal, les végétaux et l'environnement, les autorités d'exécution peuvent actuellement soit interdire l'utilisation et la mise en circulation du produit en question soit procéder à la confiscation et la destruction de ce dernier. Or, dans d'autres domaines juridiques, l'éventail des mesures est plus étendu. Il y a lieu de compléter la disposition y relative afin de permettre aux autorités d'exécution d'agir de manière appropriée en fonction des atteintes et des circonstances. L'organe d'exécution pourra refouler les produits, lancer une mise en garde ou procéder à la neutralisation des produits.

La violation de la présente réglementation sur l'utilisation illicite d'une appellation d'origine ou une indication géographique protégées est, sur plainte, punie. Or, la révision de la loi sur les brevets implique une harmonisation de nos dispositions pénales en matière d'utilisation illicite d'une appellation d'origine ou une indication géographique protégées.

Si un acte constitue à la fois une infraction contre une prescription agricole sur l'importation, l'exportation et le transit et une autre infraction dont la poursuite et le jugement incombent également à l'administration fédérale des douanes, selon la situation juridique actuelle, cela a pour conséquence deux procédures pénales et deux peines prononcées par la même autorité. Dans pareil cas, il paraît judicieux de procéder à un regroupement des procédures et de prononcer une peine unique.

2.7.2 Concept

La réglementation actuelle dans le domaine des voies de droit, des mesures administratives et des dispositions pénales doit en principe être poursuivie. Toutefois, et

comme exposé ci-dessus, il y a lieu de conférer des compétences supplémentaires aux autorités en complétant l'art. 169, al. 3, LAgr. Les nombreuses attributions leur permettront d'adopter des mesures proportionnelles visant notamment à la neutralisation des produits dangereux ou à leur rappel.

En outre, la disposition pénale relative aux appellations d'origine et aux indications géographiques (art. 172) est ajustée afin de la rendre conforme avec les autres dispositions pénales en matière de propriété intellectuelle, ces dernières ayant été adaptées dans le cadre de la révision de la loi sur les brevets. Pour ce qui est des contraventions (art. 173), la liste est complétée par la violation relative à l'utilisation de l'identité visuelle commune prévue à l'art. 12 et 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 al. 3 (règles générales sur le concours d'infractions) est adopté dans l'art. 175.

Les présentes révisions de la loi fournissent l'occasion de prévoir des moyens d'intervention efficaces des autorités.

- ⇨ *Modification de l'art. 169, al. 3, LAgr*
- ⇨ *Modification de l'art. 172, al. 2, LAgr*
- ⇨ *Modification de l'art. 173, al. 1, LAgr*
- ⇨ *Nouvel art. 175, al. 3, LAgr*

2.8 Dispositions finales (titre 9 LAgr)

2.8.1 Situation initiale

Diverses dispositions transitoires doivent être supprimées en raison de l'expiration de leur délai ou de l'abrogation de certaines lois ou dispositions légales.

Dans le cadre des contrôles ou de l'entraide administrative, les autorités peuvent accéder aux informations et aux moyens de preuve nécessaires (art. 183 LAgr) et communiquer, sur demande, des renseignements à d'autres unités administratives (art. 184 LAgr) afin d'appliquer la présente loi. Néanmoins, un renforcement des compétences des organes d'exécution semble être aujourd'hui nécessaire pour améliorer la qualité des contrôles et des procédures administratives.

La loi ne prévoit aucune base légale formelle en matière de protection de la propriété intellectuelle. Seule l'ordonnance sur la recherche agronomique contient une telle disposition, ce qui est insuffisant pour garantir la protection des résultats de l'activité des stations fédérales de recherche et qui ne couvre nullement le savoir économiquement exploitable de l'office. De ce fait, il y a lieu de réviser la loi pour combler ces lacunes.

2.8.2 Concept

En l'espèce, et au vu des considérations développées sous le ch. 1.8.1, il est proposé d'adapter les dispositions actuelles, voire de créer de nouvelles bases légales pour promouvoir la collaboration des organes dans le cadre des activités de contrôle.

Le nouvel art. 186a vise une meilleure protection des droits de la propriété intellectuelle. La présente révision entraîne une valorisation des droits sur les biens immatériels.

Pour améliorer la collecte des renseignements et des moyens de preuve, le projet contient aussi des innovations ponctuelles dans la teneur de certaines dispositions. Avec l'adaptation légère de l'art. 183 LAgr, les autorités sont légitimées à demander aux tiers de fournir des renseignements. De ces légers changements, il en résulte une diminution de la charge de travail administratif et des coûts.

- ⇨ *Modification de l'art. 183, LAgr*
- ⇨ *Modification de l'art. 184, LAgr*
- ⇨ *Nouvel art. 186a, LAgr*

2.9 Commentaire du texte de loi

Art. 2, al. 1, let. b

Les paiements directs ne sont pas des indemnités, mais des incitations (aides) financières encourageant la fourniture des prestations d'intérêt public. C'est pourquoi ladite « rétribution des prestations » sera remplacée à l'art. 2, al. 1, let. b, par l'encouragement à fournir des prestations d'intérêt public. Comme les prestations d'intérêt général au sens de l'art. 104 Cst. comprennent aussi les prestations écologiques, on renoncera à la mention explicite du terme « prestations écologiques ».

Art. 2, al. 3 (nouveau)

Le nouvel al. 3 exprime le fait que les mesures de la Confédération doivent soutenir l'orientation du secteur agroalimentaire vers une stratégie qualité commune. Dans cette optique, il met également en œuvre une partie de la motion Bourgeois à ce sujet[159], soutenue par les deux Chambres.

Art. 11 Amélioration de la qualité et de la durabilité

L'art. 11 est entièrement revu. Les al. 1 et 2 actuels sont supprimés suite à la révision de l'ordonnance sur le contrôle du lait (anciennement «ordonnance sur la qualité du lait») adoptée par le Conseil fédéral. Depuis le 1er janvier 2011, c'est le secteur laitier, et non plus la Confédération, qui est responsable de l'exécution, de la coordination, du développement et de la surveillance du contrôle du lait. Les contributions

159 09.3612 Mo Bourgeois, Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse, 11 juin 2009

de la Confédération au conseil laitier ont été supprimées. Le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL) a été fermé. La Confédération fixe les conditions-cadre et veille à la sécurité des consommateurs.

Le soutien de la Confédération au financement de services d'assurance de la qualité (al. 3 actuel) est par contre maintenu et figure dans l'éventail des mesures envisagées à l'al. 2.

Titre

L'article ne se limite plus uniquement à des programmes d'assurance de la qualité des produits. Il tient compte des développements actuels sur les marchés et introduit une dimension plus large de la notion de qualité, qui peut se référer au mode de production agricole, à l'élaboration d'un produit ou à la gestion des processus de production, à l'échelon de la production agricole ou en partenariat avec les entreprises du premier échelon de transformation. Le soutien de la Confédération implique un objectif à moyen terme d'amélioration qualitative des filières agricoles et alimentaires dans le sens du développement durable.

Al. 1

Les démarches soutenues par la Confédération doivent être collectives. La notion de durabilité est importante car la Confédération entend soutenir des démarches qui ne visent pas uniquement des bénéfices économiques à court terme, mais représentent une amélioration à long terme pour les produits et les entreprises, et un intérêt pour la société. Le principe de subsidiarité s'applique et une part minimale d'autofinancement de 50 % est exigée.

Al. 2

Les mesures envisagées doivent contribuer à améliorer la qualité des produits ou la gestion des processus de production. L'objectif consiste à renforcer la coopération au sein de la filière entre les agriculteurs et les entreprises de transformation et à favoriser les innovations. Ces démarches visent à terme la création de valeur ajoutée et l'orientation de la préférence des consommateurs suisses et étrangers pour les produits suisses.

Les démarches sont collectives, même si elles engagent au départ un nombre limité d'entreprises à l'échelon de la production ou le long de la filière. L'organisation de producteurs ou l'interprofession du secteur concerné est la requérante auprès de l'OFAG pour la demande de soutien. Elle coordonne les démarches et les projets de son secteur qui doit tirer des bénéfices tangibles de la mise en œuvre des mesures prévues. En effet, si les entreprises impliquées en bénéficient en premier lieu et si la confidentialité des informations commerciales est garantie, il est important que les actions soient coordonnées au niveau national et que les enseignements tirés de ces expériences puissent profiter à l'ensemble du secteur dès lors qu'un financement public a été accordé.

Al. 3

Une démarche axée sur les processus permet à un groupe de producteurs d'évaluer, sur la base de critères du développement durable, les processus de production, de stockage ou de transformation de leur production agricole. A partir de ce diagnostic, il leur serait possible d'identifier les processus à améliorer en priorité et de prendre des mesure pour réduire les coûts liés, par exemple, à l'utilisation d'énergie ou à la gestion des déchets. L'amélioration continue des processus de l'entreprise peut aboutir à une certification d'entreprise ou à une meilleure reconnaissance des produits issus de ces entreprises.

Les mesures envisagées doivent être réalistes par rapport à l'environnement technique et commercial. Une fois réalisées, elles doivent être rentables du point de vue économique. Cet instrument ne permet pas de financer des mesures matérielles (aménagements au niveau agricole, par exemple) ou des investissements (machines et bâtiments). Le soutien aux infrastructures est réglé au Titre 5 de la LAgr.

Al. 3, let. a

Le soutien aux études préliminaires permet de faire appel à un encadrement professionnel (*coaching*) pour évaluer la pertinence et la faisabilité d'une mesure avant le démarrage d'un projet. La base légale permettant de soutenir de manière générale les études préliminaires existe à l'art. 136, al. 3bis, LAgr. Le soutien financier de la Confédération par projet ne devrait pas dépasser 50 000 francs.

Al. 3, let. b

Le soutien à la phase de démarrage s'effectue en principe au terme de l'étude préliminaire, lorsque l'évaluation a démontré la pertinence et la faisabilité d'une mesure. Il s'agit d'une aide limitée dans le temps pour la mise en œuvre de la mesure prévue.

Al. 3, let. c

La Confédération peut soutenir la participation des agriculteurs à des programmes d'assurance de la qualité. Ce soutien se fait sous la forme d'une contribution financière annuelle. L'argent va directement aux producteurs et non à des prestataires de service.

Al. 4

Il sera nécessaire de préciser, par le biais d'une ordonnance et par le biais de lignes directrices, les modalités du soutien, notamment le cercle des bénéficiaires et les montants attribués. En ce qui concerne la participation des producteurs à des programmes d'assurance de la qualité, plusieurs options sont envisageables: des contributions permanentes visant à abaisser les coûts de participation des producteurs ou une aide au démarrage limitée dans le temps, permettant aux entreprises d'intégrer un programme d'assurance qualité.

Art. 12, al. 2 et 3

L'al. 2 remplace l'al. 3 jusqu'ici en vigueur qui était formulé de manière ambiguë et dont le contenu se recoupait avec celui de l'al. 1 (promotion des ventes relatives aux produits). La portée de l'alinéa 2 reformulé est limitée aux relations publiques et à la communication ayant trait aux prestations non rémunérées par le marché. En d'autres termes, la Confédération peut comme auparavant soutenir subsidiairement la communication et les tâches de relations publiques relatives aux prestations d'intérêt public de l'agriculture. Alors que la communication marketing en faveur des produits s'appuie sur l'al. 1, il est possible, sur la base de l'al. 2, d'encourager la communication ayant pour objectif de promouvoir la connaissance des prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture. Il s'agit de sensibiliser les consommateurs sur le fait que l'agriculture tout en produisant des denrées alimentaires fournit d'autres prestations en faveur de la société et que les consommateurs qui achètent ces produits du pays soutiennent la fourniture de ces prestations d'intérêt général. Les relations publiques faisaient déjà partie des domaines pris en compte dans l'art. 12 LAgr et les projets à cet égard, qui bénéficient depuis des années d'un soutien, se révèlent efficaces. Cependant, il sera maintenant précisé que seule la communication de prestations d'intérêt public peut être encouragée, et non, par exemple, les mesures de communication visant à soigner l'image de la paysannerie.

Le nouvel al. 3 correspond, du point de vue de l'objectif visé, à l'al. 2 encore en vigueur qui 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. Cet alinéa a un caractère purement déclaratoire. Même si les interprofessions ont fait des efforts louables dans ce sens, il s'est néanmoins avéré que la Confédération devrait pouvoir intervenir en fonction de la situation, lorsque les interprofessions 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[160]. La possibilité, compte tenu du caractère subsidiaire de la promotion des ventes, d'intervenir en fonction de la situation pour prendre des mesures de coordination doit être prévue expressément dans la loi. La Confédération peut ainsi au besoin édicter des prescriptions générales dans un but de coordination, aussi bien en ce qui concerne la communication spécifique au produit que celle spécifique à la prestation.

Art. 14, al. 4

Les dispositions de la LAgr relatives à l'étiquetage vont acquérir encore plus d'importance à l'avenir : elles sont source de transparence et de crédibilité pour les produits agricoles suisses, permettent d'informer le consommateur et, si elles sont aménagées de façon appropriée, sont compatibles avec l'OMC.

Les dispositions relatives à l'étiquetage doivent être interprétées dans un sens large. L'al. 1, let. b, devrait par exemple permettre au Conseil fédéral de définir juridiquement des produits aux caractéristiques qualitatives particulières (goût, tradition, aspects de durabilité). L'art. 14 peut ainsi également servir de base pour un étiquetage complet de la durabilité des produits agricoles.

160 RS **916.010.2**

La deuxième phrase de l'al. 4 représente, dans sa forme actuelle, une restriction inutile des possibilités d'action de la Confédération. Sur la base de cette disposition, l'utilisation de signes officiels est facultative. La Confédération ne peut pas les déclarer obligatoires. Il est cependant tout à fait possible que, dans certains domaines, un seul signe officiel obligatoire soit approprié pour permettre la reconnaissance nécessaire par les consommateurs. L'UE a par exemple introduit un signe officiel obligatoire pour les produits bio.

On propose ainsi de prévoir également dans la LAgr la possibilité, pour la Confédération, de déclarer des signes officiels obligatoires. En parallèle, cette possibilité doit logiquement être aussi étendue aux vins avec appellation d'origine contrôlée ou autres indications géographiques selon l'art. 63.

Art. 28, al. 2

Le renvoi à l'art. 44 peut être biffé à l'al. 2, car cet article est abrogé depuis le 1er janvier 2008.

Art. 30 à 36b

Les art. 30 à 36a sont devenus obsolètes depuis la suppression du contingentement laitier le 1er mai 2009. Ils peuvent être abrogés.

La durée d'application des al. 1 à 3 de l'art. 36*b* LAgr est limitée au 30 avril 2015. L'al. 4, jamais appliqué, n'est donc plus nécessaire. Pour toutes ces raisons, il est proposé d'abroger l'art. 36b LAgr au 1er mai 2015.

Art. 38, al. 3

La durée d'application de l'alinéa fixant le supplément versé pour le lait transformé en fromage est limitée à la période 2008-2011. Il peut donc être abrogé.

Art. 39, al. 3

Cet alinéa fixant le supplément de non-ensilage ne concerne que la période 2008 à 2011 et peut donc être abrogé.

Art. 40 à 42

Ces articles sont limités au 31 décembre 2008, conformément à l'art. 188, al. 3, LAgr. Ils peuvent donc être abrogés.

Art. 46, al. 3, let. b

Suite à l'interdiction d'utiliser les sous-produits de boucherie et d'abattoirs, ainsi que les restes de repas, pour l'alimentation des porcs, l'art. 46, al. 3, let. b, est adapté à la nouvelle situation.

Art. 52 Contributions destinées à soutenir la production d'œufs suisses

Comme on ne prévoit plus aucune mesure 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.

Art. 54 Contribution à des cultures particulières

A1. 1

Afin d'atteindre une sécurité de l'approvisionnement adéquate, en complément des contributions générales à la sécurité de l'approvisionnement (contribution de base et contribution d'encouragement pour terres ouvertes et cultures pérennes), un soutien supplémentaire doit pouvoir être octroyé pour certaines cultures, afin d'assurer leur production. En cas d'arrêt de la production (p. ex. d'oléagineux, de betteraves sucrières et de plantes protéagineuses), la chaîne de transformation serait également stoppée. Le maintien d'une chaîne de production et de transformation adaptée constitue la base pour permettre une adaptation conforme aux besoins de la production et de la transformation en période de crise.

Les mesures de soutien aux diverses cultures des champs se sont fortement rapprochées dans le passé. Par conséquent, les mesures réglementées dans des articles individuels spécifiques aux cultures sont rassemblées dans un seul article.

A1. 2

A l'avenir, le Conseil fédéral doit pouvoir décider de l'utilité d'encourager certaines cultures et fixer le montant des contributions. Un examen doit avoir lieu tous les quatre ans dans le cadre de la fixation des enveloppes financières agricoles, pour autant que les changements dans l'organisation du marché n'exigent pas des adaptations à plus brefs délais. Pour déterminer l'utilité d'encourager et calculer le montant de la contribution des critères tels que la rentabilité économique relative de la culture, le potentiel de production en termes de calories ou le développement du taux d'auto-approvisionnement du produit ou du groupe de produits seront pris en compte.

Art. 55 et 56, 59

L'art. 55 est couvert par les art. 9, 13 et 17. La révision de l'art. 54 rend l'art. 56 obsolète. Les mesures prévues dans l'art. 59 sont supprimées ; les trois articles peuvent donc être abrogés.

Art. 58, al. 2

Cet alinéa est limité à fin 2011 et peut donc être abrogé.

Art. 66

Cet article est limité à fin 2011 et peut donc être abrogé.

Art. 70 Principe

A1. 1

Les paiements directs encouragent la fourniture de prestation d'intérêt public (biens publics). Outre la production orientée sur le marché (bien privés), l'agriculture remplit ainsi le mandat fixé dans l'art. 104 Cst. concernant l'agriculture multifonctionnelle. Les paiements directs sont versés aux exploitants d'entreprises agricoles selon la définition actuelle de l'ordonnance sur la terminologie agricole.

A1. 2

Les différents types de contributions sont caractérisés par un nom. L'actuelle subdivision des contributions entre paiements directs généraux et paiements directs écologiques est supprimée. A l'avenir, une seule rubrique « paiements directs » est prévue dans le Compte d'Etat.

A1. 3

Le système des paiements directs doit être conçu de façon à ce que l'agriculture puisse fournir les prestations d'utilité publique dans divers scénarios de marché et de prix. Le Conseil fédéral fixe les montants des contributions de façon à ce que les prestations d'intérêt public soient fournies par des exploitations économiquement efficientes et que les objectifs définis soient atteints. Les crédits nécessaires doivent généralement être demandés comme auparavant dans le cadre des enveloppes financières de quatre ans.

Art. 70a Conditions

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. Les personnes morales restent donc en principe exclues des paiements directs, à l'exception des familles paysannes constituant une S. A. ou une S. à. r. l.

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 sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux est maintenue sans modification.

Al. 1, let. d

Le principe fixé actuellement à l'échelon de l'ordonnance sera ancré dans la loi. En ce qui concerne les zones à bâtir légalisées selon la loi sur l'aménagement du territoire, aucun paiement direct ne sera versé.

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 à partir desquelles les contributions sont versées. Celle-ci est aujourd'hui de 0,25 UMOS. Outre une adaptation des coefficients au progrès technique, la valeur limite doit être augmentée jusqu'à 0,4 UMOS dans les zones de plaine et des collines.

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 reprise dans la loi. Elle n'était jusqu'à présent réglementée qu'à l'échelon de l'ordonnance et doit être poursuivie dans le concept actuel.

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

C'est également le cas de l'exigence concernant la formation professionnelle agricole. On utilisera désormais la terminologie figurant dans la législation sur la formation professionnelle.

On renonce désormais aux valeurs limites actuelles pour la somme de la contribution par unité de main d'œuvre standard, à l'échelonnement des contributions selon les surfaces et le nombre d'animaux, ainsi qu'aux valeurs limites relatives au revenu imposable et à la fortune.

A1. 2

Les éléments des prestations écologiques requises sont énumérés de manière exhaustive. Les animaux de rente doivent être gardés conformément à un système respectueux de l'espèce. S'y ajoute dorénavant l'exploitation orientée sur les objets d'importance nationale en vertu de la LPN (bas-marais, prairies et pâturages secs, ainsi que sites de reproduction des batraciens). Le choix et l'utilisation des produits phytosanitaires doivent être effectués de manière ciblée.

Al. 3, let. a et b

La compétence pour la concrétisation est ainsi déléguée au Conseil fédéral.

Al. 3, let. c

Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions au principe des exploitations paysannes cultivant le sol. Il est prévu d'accorder les contributions d'estivage à des consortages d'alpage ou à des coopératives et de verser les contributions à la biodiversité et les contributions à la qualité du paysage à des personnes morales. Dans ces domaines, les exploitations appartenant aux pouvoirs publics ou à des fondations jouent souvent un rôle de pionnier, qui ne doit pas être entravé par le refus de ces contributions. Les réglementations actuelles peuvent donc être poursuivies dans ce domaine.

Al. 3, let. d

L'exception actuelle à l'exigence posée à la formation professionnelle agricole doit être poursuivie. Les exploitants dont les exploitations ont moins de 0,5 UMOS et se situent dans la région de montagne sont comme jusqu'à présent exemptés de cette exigence.

A1. 4

Cette disposition, qui figurait jusqu'ici à l'art. 70, al. 6, let. c, doit être maintenue. De cette manière, les exigences liées à l'octroi des diverses contributions concorderont, en vue de l'amélioration de la transparence et de la simplification de la mise en œuvre. En outre, cette disposition permet au Conseil fédéral d'émettre des exigences ciblées pour les différentes contributions.

Le Conseil fédéral a la compétence de fixer les surfaces qui donnent droit à une contribution. Les contributions pour l'encouragement de la biodiversité et de la qualité du paysage doivent être versées pour le surface agricole utile, mais aussi pour les surfaces dans la région d'estivage et pour d'autres éléments clairement définis situés sur la surface d'exploitation. En ce qui concerne les surfaces agricoles d'entretien, la priorité est l'entretien en vue de la promotion de la biodiversité et de la qualité du paysage, et non pas une utilisation agricole pour la production de denrées alimentaires.

Art. 70b Conditions spécifiques pour la région d'estivage

A1. 1

En vertu de l'art. 70a, al. 3, let. c, le Conseil fédéral peut décider des exceptions selon lesquelles les exploitations non agricoles peuvent également obtenir des contributions. La réglementation actuelle de l'art. 76, al. 2, doit être poursuivie. Des contributions doivent également continuer à être versées aux consortages d'alpage ou aux coopératives dans la région d'estivage.

A1. 2

En lieu et place des prestations écologiques requises, des exigences spécifiques concernant l'exploitation doivent être respectées pour les surfaces d'estivage. Cela était déjà le cas auparavant, mais la loi le prévoit maintenant concrètement. Une utilisation durable des surfaces d'estivage est atteignable, non pas au moyen des prestations écologiques requises, mais par l'intermédiaire de la charge maximale en

bétail et d'exigences spécifiques aux exploitations d'estivages (fumure, apport d'aliments pour animaux, etc.). L'établissement de ces exigences, plus restrictives que les PER, est délégué au Conseil fédéral.

A1. 3

Les exigences en vertu de l'art. 70a, al. 1, let. e à h, continuent à ne pas être applicables aux contributions dans la région d'estivage. Cela était déjà le cas pour la contribution d'estivage. Comme les contributions à la qualité du paysage et les contributions à la biodiversité peuvent maintenant aussi être versées dans la région d'estivage, celle-ci doit d'une manière générale être exemptée de ces exigences.

Art. 71 Contributions au paysage cultivé

Les contributions au paysage cultivé visent à maintenir un paysage rural ouvert, grâce à l'exploitation de l'ensemble des surfaces agricoles (y compris région d'estivage). C'est la condition essentielle à la fourniture des autres prestations d'intérêt public.

Al. 1, let. a

Le montant des contributions doit être calculé de façon à permettre une exploitation extensive. La contribution est différenciée selon les zones car la charge de travail liée à la fourniture des prestations augmente avec l'altitude.

Al. 1, let. b

La contribution actuelle pour terrains en pente est généralement maintenue. La contribution pour terrains en pente 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 concept des contributions actuelles pour terrains en pente spécifiques aux surfaces viticoles en pente ou en terrasses doit être maintenu sans modification.

Al. 1, let. c

La promotion actuelle de l'estivage doit être maintenue telle quelle. L'entretien de par l'utilisation est une prestation à encourager en plus de l'objectif principal qui consiste à maintenir un paysage ouvert dans la région d'estivage.

A1. 2

Le Conseil fédéral fixe comme auparavant la charge maximale en bétail et décide pour quelles catégories d'animaux la contribution estivage sera octroyée.

A1. 3

Il reste possible d'octroyer une partie des contributions d'estivage à des personnes qui couvrent les dépenses liées 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 dans le cas de pénuries de longue durée. Le maintien de la capacité de production (capital, savoir-faire) est réalisé si les ressources naturelles sont utilisées de manière optimale et si le niveau de production de calories reste le même qu'aujourd'hui. Cet objectif ne pourrait pas être atteint par le seul effet des contributions au paysage cultivé. Les contributions *à la sécurité de l'approvisionnement* encouragent une production agricole qui va au-delà de la pure exploitation extensive. Il faut pour cela que des exigences minimales soient fixées aussi bien pour la culture des champs que pour les surfaces herbagères (p. ex. charge minimale de bétail sur les surfaces herbagères).

Al. 1, let. a et c

La contribution de base a pour but de maintenir la capacité de production dans la zone de plaine. La contribution de base correspond à l'actuelle contribution UGBFG à laquelle s'ajoute la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. Pour promouvoir une production durable dans la région de montagne et des collines, un supplément échelonné selon les zones est versé. Cette contribution correspond en principe à l'actuelle contribution GACD. Les contributions sont octroyées en 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 est fixée compte tenu des désavantages comparatifs de coûts des grandes cultures et elle permet d'assurer la culture de céréales et de pommes de terre, essentielle pour l'approvisionnement.

A1. 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. Celle-ci doit correspondre à la moitié de la limite d'octroi actuelle. Cela permet d'assurer qu'il n'y a pas que de l'herbe qui est produite, mais que des animaux de rente consommant des fourrages grossiers sont également gardés. Sans élevage, les surfaces herbagères ne peuvent pas être utilisées pour l'alimentation humaine.

A1. 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). Comme par le passé, l'aspect de la sécurité d'approvisionnement vient au premier plan ; cette possibilité est donc limitée à cette catégorie de contributions.

Art. 73 Contributions à la biodiversité

A1. 1

Les contributions à la biodiversité sont octroyées pour la promotion de la biodiversité naturelle et de la diversité des habitats, en particulier dans la perspective de l'encouragement et de la préservation des espèces-cibles et des espèces caractéristiques. La notion de « surface de promotion de la biodiversité » est désormais utilisée à la place de « compensation écologique ».

Al. 1, let. a

La contribution pour les différents types de surfaces de promotion de la biodiversité (aujourd'hui SCE) est échelonnée selon le niveau de qualité et la zone. La distinction actuelle entre les exigences de base en vertu de l'OPD et les exigences supplémentaires selon l'OQE est réunie à cette lettre.

Al. 1, let. b

Le type, l'emplacement, la taille, la qualité, ou la combinaison de ces critères, des surfaces de promotion de la biodiversité sont soutenus par l'octroi d'une contribution, dans le but de satisfaire aux exigences en matière d'habitat naturel des espèces cibles et des espèces caractéristiques.

Al. 1, let. c

Une contribution échelonnée selon le type de SPB, est versée pour améliorer le niveau de qualité des surfaces de promotion de la biodiversité ou créer de manière ciblée des habitats de qualité dans des zones déficitaires.

A1. 2

La compétence de la définition des types de SPB, des conditions et des charges concernant chaque type de SPB et de l'établissement du montant des contributions est déléguée, comme jusqu'ici, au Conseil fédéral. Cependant, des contributions ne sont versées que lorsque les surfaces affectées à l'exploitation agricole sont situées sur la surface agricole utile ou dans la région d'estivage ou qu'elles sont entretenues, en tant qu'éléments bien distincts de la surface d'exploitation (ex. haies, petites structures).

A1. 3

Le canton doit assurer à hauteur de 20 % le cofinancement de la contribution pour la mise en réseau par des tiers.

Art. 74 Contributions à la qualité du paysage

Les contributions au paysage cultivé (art. 71) encouragent la contribution de l'agriculture à l'entretien du paysage cultivé du point de vue quantitatif.

En complément, des incitations ciblées sont créées pour les prestations qualitatives en faveur du paysage sous la forme de contributions à la qualité du paysage. Des objectifs de développement du paysage fondés sur les bases existantes et orientés sur les besoins régionaux sont élaborés et les prestations visant à leur réalisation sont encouragées à l'aide de contributions. Il s'agit d'une mesure facultative qui permet de satisfaire de manière équitable aux exigences régionales concernant le paysage et d'apporter une contribution à la diversité du paysage.

A1. 1

Les contributions à la qualité du paysage sont versées pour l'entretien complet de la diversité paysagère. On encourage des prestations qui découlent des exigences de la société envers le paysage et vont au-delà de la mise en réseau des habitats des espèces.

Al. 2, let. a, b et c

Sur la base des objectifs paysagers existants ou élaborés au plan régional et des mesures qui en découlent, les cantons concluent des conventions d'exploitation portant sur l'ensemble de l'exploitation et versent des contributions à la qualité du paysage pour les prestations convenues. La Confédération met à la disposition du canton pour chaque projet des moyens financiers pour les contributions à la qualité du paysage, sous forme d'une contribution unitaire. Celle-ci est calculée en fonction de la surface agricole utile ou de la charge usuelle en bétail 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. Les dispositions à cet effet sont fixées dans une ordonnance et un guide de projet sera mis à disposition des cantons. Conformément aux exigences définies dans le guide, la Confédération examine les projets relatifs à la qualité du paysage, ainsi que les conventions d'exploitation, puis délivre les autorisations.

A1. 3

Il existe certes un intérêt supérieur pour la diversité agricole, mais les prestations de l'agriculture dans ce domaine bénéficient essentiellement à la région. Le cofinancement des prestations par la région à hauteur de 20 % est donc nécessaire. Parallèlement, les cantons obtiennent une grande marge de manœuvre, et pas uniquement en ce qui concerne la définition des objectifs et des mesures. Le canton doit également pouvoir tenir compte des besoins régionaux lors du calcul des contributions pour les prestations convenues. L'ensemble du montant de la contribution cofinancée est utilisé pour les contributions qui sont versées conformément à une clef de répartition élaborée par le canton et spécifique au projet pour les prestations fixées contractuellement.

Art. 75 Contributions au système de production

A1. 1

Les systèmes de production particulièrement écocompatibles, respectueux de l'environnement et/ou des animaux sont encouragés à l'aide de contributions. L'encouragement d'autres systèmes de production portant sur l'ensemble de l'exploitation ou mode de production sectoriels est également envisageable à l'avenir.

Al. 1, let. a

Les systèmes de production portant sur l'ensemble de l'exploitation, tels que l'agriculture biologique sont encouragés par des contributions. Comme aujourd'hui, celles-ci sont échelonnées selon le mode d'utilisation et versées par hectare. D'autres systèmes de production peuvent aussi être encouragés, comme une production intégrée sur l'ensemble de l'exploitation.

Al. 1, let. b

Les modes de production sectoriels dans la production végétale et la production animale qui restreignent l'utilisation de certains moyens de production, comme le programme de culture extensive pour les céréales et le colza, sont étendus à d'autres cultures végétales et à la production animale, telle la production de lait et de viande basée sur les herbages.

Al. 1, let. c:

Les modes de production particulièrement respectueux des animaux SST et SRPA continuent d'être encouragés par des contributions.

A1. 2

La compétence de fixer les mesures et le montant des contributions est déléguée au Conseil fédéral.

Art. 76 Contributions à l'efficience des ressources

A1. 1

Il sera désormais possible d'octroyer au plan national une contribution 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 efficient des moyens de production tels l'azote, le phosphore, les produits phytosanitaires ou l'énergie. Les contributions en vertu des art. 77a et 77b LAgr sont maintenues.

A1. 2

Les contributions sont limitées dans le temps. Elles sont accordées pour l'introduction de techniques ménageant les ressources.

A1. 3

La compétence de fixer les mesures et le montant des contributions est déléguée au Conseil fédéral.

Al. 3, let. a

Les mesures se basent sur des principes scientifiques et contribuent à l'atteinte des objectifs agroécologiques fixés.

Al. 3, let. b

A l'échéance de l'encouragement temporaire, la mesure sera maintenue. Cela peut être garanti, par exemple, par un ajout dans les PER.

Al. 3, let. c

Seules les mesures qui sont économiquement supportables pour les exploitations agricoles dans un avenir prévisible, une fois terminée la période de promotion, sont soutenues à l'aide de contributions.

Art. 77 Contributions à l'adaptation

A1. 1

Les contributions à l'adaptation sont complètement découplées de la production et assurent un développement socialement supportable.

A1. 2

Les contributions annuelles à l'adaptation sont fixées sur la base des crédits accordés et des moyens nécessaires aux autres contributions. Ainsi, les augmentations de la participation concernant les paiements directs liés aux prestations peuvent être compensées par une réduction des contributions à l'adaptation.

A1. 3

Les contributions à l'adaptation sont versées à titre personnel. Lors du changement de système le 1er janvier 2014, le montant initial sera fixé pour chaque exploitation qui aura obtenu des paiements directs en 2013. Le montant initial est calculé à partir de la différence par rapport au changement de système au 1er janvier 2014. Seuls les paiements directs généraux sont pris en compte pour le calcul dans l'ancien système et seules les contributions à la sécurité de l'approvisionnement et les contributions au paysage cultivé (sans la contribution d'estivage) dans le nouveau système. Les mêmes structures d'exploitation (paiements directs et structures des années 2011-2013) sont utilisées pour les deux calculs (ancien et nouveau système). On garantit ainsi qu'une modification de la structure d'exploitation (p. ex. affermage de surfaces

en 2014) n'aura pas d'influence sur la fixation de la contribution à l'adaptation individuelle pour chaque exploitation.

Al. 4, let. a

Les contributions à l'adaptation sont versées au même cercle d'exploitations et de personnes que le reste des paiements directs. Aucune contribution à l'adaptation ne sera en principe versée pour les personnes qui reprennent une exploitation à partir du 1er janvier 2014. Il serait envisageable de définir certaines exceptions afin d'éviter un report de l'abandon de l'exploitation et de garantir la protection de la bonne foi (cf. ch. 2.3.2.10).

Al. 4, let. b En cas de changement de système, le montant initial est fixé pour chaque exploitation de la manière décrite à l'al. 3. Sur la base des moyens à disposition pour les contributions à l'adaptation et de la somme de tous les montants initiaux individuels, le Conseil fédéral fixe le coefficient annuel. La contribution annuelle à l'adaptation pour chaque exploitation se calcule à partir du montant initial multiplié par le coefficient. Le Conseil fédéral réglemente les détails et les cas particuliers (p. ex. reprise d'exploitation en 2013).

Al. 4, let. c

En raison de considérations motivées socialement, des valeurs limites doivent être fixées en ce qui concerne le revenu imposable et la fortune pour le versement des contributions à l'adaptation. Il est prévu de maintenir les valeurs limites et les conditions de réduction actuelles sans modification, mais de ne les appliquer qu'aux contributions à l'adaptation.

A1. 5

n cas d'abandon de l'exploitation, la contribution doit continuer d'être versée durant 2 ans. Les personnes concernées n'ont plus d'exploitation et ne peuvent donc plus satisfaire aux exigences concernant l'exploitation agricole, hormis la limite d'âge.

Art. 85, al. 3

Les crédits d'investissements non utilisés peuvent être mis à la disposition de l'aide aux exploitations (art. 110, al. 2). Grâce à cette modification, les fonds fédéraux prévus pour l'aide aux exploitations qui ne sont momentanément pas nécessaires peuvent également être utilisés pour les crédits d'investissements. La possibilité de compensation réciproque de ces deux fonds de roulement accroît la flexibilité et améliore l'utilisation ciblée des fonds.

Art. 86a, al. 3

La délai d'octroi des aides à la reconversion professionnelle doit être prolongé de quatre ans, soit 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 2 ans de plus que la durée de validité de la demande.

Art. 87, al. 2

Cette disposition est abrogée, car la neutralité concurrentielle est maintenant réglementée à l'art. 89*a* de manière plus précise.

Art. 89a (nouveau) Neutralité concurrentielle

Comme jusqu'ici, les mesures ne doivent pas avoir d'incidence sur la concurrence dans le rayon d'activité immédiat. 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. Il est possible d'évaluer la neutralité concurrentielle sur la base d'un concept d'investissement. La publication du projet dans la feuille d'avis cantonale donne l'occasion de faire recours aux exploitations artisanales concernées qui se trouvent dans la zone d'influence immédiate et qui sont en mesure de fournir la tâche prévue de manière équivalente ou une prestation équivalente. 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. Il existe une réglementation similaire à l'art. 55*b* de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)[161], Perte de la qualité pour recourir.

Art. 97

A1. 1

Adaptations rédactionnelles dans le texte de loi allemand : le mot « Bodenverbesserung » est remplacé par « Bodenverbesserungen ».

A1. 7

La référence à l'approbation est supprimée, car l'entrée en force concerne par principe le projet et non l'approbation. Un projet est exécutoire lorsque les procédures sur lesquelles il se fonde (p. ex. étude de l'impact sur l'environnement, permis de construire, autorisation cantonale de contributions) sont achevées de manière conforme à la loi.

Art. 100 Remaniements parcellaires ordonnés d'office

Préserver les meilleures surfaces cultivables comme base de production est un intérêt sectoriel prépondérant de l'agriculture en matière de développement territorial durable. Les terres cultivées continuent de subir une forte pression, en particulier du fait de la progression continue de l'urbanisation et de la construction

161 RS **814.01**

d'infrastructures sur le Plateau. Pour remédier à cette évolution, une procédure coordonnée et harmonisée est nécessaire à plusieurs niveaux et dans différents domaines. Le remaniement parcellaire est un instrument qui a fait ses preuves pour atténuer les effets négatifs des infrastructures importantes sur l'agriculture.

La possibilité pour les gouvernements cantonaux d'ordonner des remaniements parcellaires dans le cas d'ouvrages publics doit donc être élargie aux plans d'affectation (communaux ou intercommunaux). Cette possibilité doit être utilisée lorsque les intérêts de l'agriculture – notamment de la protection des terres cultivées – sont lésés par des plans d'affectation. Cette adaptation du droit agricole permet d'accompagner et de soutenir les mesures existantes (art. 20 LAT) et prévues (art. 15a LAT) de la législation sur l'aménagement du territoire.

Art. 107, al. 2

Les projets de construction collectifs importants, telles les améliorations foncières intégrales, peuvent occasionner des frais d'investissement considérables. Dans l'intervalle entre la décision d'allocation et le versement effectif d'une contribution, le maître d'ouvrage doit généralement déjà régler des frais courants d'étude de projet et de construction. Afin de couvrir ce manque de liquidités, une forme spéciale de crédit d'investissement peut être accordée dans la région de montagne : le crédit de construction est un prêt remboursable sur trois ans au maximum, qui ne peut dépasser le montant des contributions octroyées par la Confédération, le canton et la commune. Comme le problème de la couverture des manques de liquidités ne s'observe pas uniquement dans la région de montagne, mais aussi en plaine, l'instrument du crédit de construction doit être étendu aux projets importants dans la région de plaine.

Art. 108, al. 1bis (nouveau) et 2

Al. 1bis

Par analogie avec l'art. 97, al. 7, le même libellé est utilisé pour les crédits d'investissements et pour l'octroi de contributions.

Al. 2

L'office peut approuver ou refuser la décision de crédit cantonale dans un délai de 30 jours. Si l'autorisation est refusée, aucun crédit d'investissement ne peut être accordé (naturellement, il n'y a pas non plus d'octroi de contribution dans ces cas-là). Par la suite, le canton est libre de présenter de nouveau à l'office fédéral une décision remaniée pour approbation. La possibilité donnée jusqu'ici à l'office de décider lui-même en la matière a conduit à une bifurcation indésirable des voies de droit lors de l'octroi de contributions et de crédits d'investissements.

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 LAgr n'est plus nécessaire et peut être abrogé.

Art. 166 Abs. 2

La réglementation précédente prévoyait que les décisions cantonales sur les améliorations structurelles soutenues par des contributions ne pouvaient faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral. Cette exception exclusivement valable pour les projets qui sont soutenus au moyen de contributions conduisait quelquefois, en cas de recours, à une bifurcation non souhaitée des voies de droit. S'il est alloué aussi bien une contribution qu'un crédit d'investissement (soutien combiné), en cas de recours, une procédure 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, à l'art. 89a LAgr, de l'examen de la neutralité concurrentielle par le canton et à la condition, stipulée à l'at. 108 LAgr, d'une approbation légalisée des projets par le canton avant toute décision de la Confédération, la réglementation de procédure relative aux crédits d'investissement 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 concernant des projets soutenus à la fois par des contributions et des crédits d'investissements sont soumises à la juridiction cantonale.

Art. 167

Suite à la suppression du contingentement laitier le 1er mai 2009, cet article est devenu obsolète. Il peut être abrogé.

Art. 169, al. 3

L'al. 3 attribue actuellement aux autorités d'exécution certaines possibilités d'intervention lorsque la situation n'est pas conforme au droit. Celles-ci sont toutefois insuffisantes pour faire face à toutes les circonstances.

Avec cette révision, les autorités d'exécution obtiennent en substance les mêmes compétences pour prendre des mesures appropriées que celles que confère l'art. 10 de la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (LSPro)[162]. Cette dernière disposition ne peut entrer en considération que pour autant que le produit n'est pas soumis à une procédure d'autorisation et qu'il met uniquement en danger la santé et la sécurité de l'homme. Comme la LAgr vise principalement la protection de l'environnement, des plantes et des animaux et non la santé et la sécurité de l'homme, il y a donc lieu de renforcer la palette des mesures à disposition des organes d'exécution à l'al. 3. Si l'environnement, les plantes, les animaux et l'homme sont en danger, les autorités d'exécution peuvent se fonder sur ce nouvel alinéa pour arrêter les mesures adéquates.

162 RS **930.11**

Cette palette de mesures prévoit notamment le rappel, le retrait, la saisie, la neutralisation et la destruction du produit.

Art. 172, al. 2, 3e phrase

Les appellations d'origine protégées (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) ainsi que les dénominations de vins d'appellations d'origine contrôlée et les indications géographiques viticoles sont des droits de propriété intellectuelle. L'art. 172 relatif aux dispositions pénales est d'ailleurs calqué sur les législations de droits de propriété intellectuelle. Vu la modification du droit de la propriété intellectuelle dans le cadre de la révision de la loi sur les brevets[163] (FF 2006 1ss.), la révision de la LAgr offre l'occasion d'adapter l'al. 2 de l'art. 172 en conséquence. C'est pourquoi, il est ajouté la phrase, selon laquelle une peine pécuniaire est également prononcée en cas de peine privative de liberté.

Art. 173, al. 1, let. a, abis et ater

L'art. 14, al. 4 LAgr stipule que la Confédération peut définir des symboles pour les désignations prévues aux art. 14 à 16. Le projet de révision propose que la Confédération peut rendre leur utilisation obligatoire. Si la Confédération définit de tels signes officiels, une infraction contre de telles dispositions n'est pas prévue à l'art. 173. A titre d'exemples, on peut citer l'utilisation des signes officiels pour des produits qui ne remplissent pas les conditions légales en matière de désignation (bio, montagne, AOP/IGP) ou l'utilisation de signes officiels pour des produits qui remplissent les conditions, mais ne sont pas conformes aux conditions d'utilisation (par exemple autre graphisme ou autre couleur, etc.). Par conséquent, il y a lieu d'ajouter une telle infraction à la liste des contraventions par le biais d'une nouvelle lettre (let. a). L'actuelle let. a devient dès lors la let. abis. Une telle contravention doit également être prévue pour l'utilisation abusive de l'identité visuelle commune qui découle de l'art. 12 LAgr, de l'art. 7, al. 2 de l'ordonnance du 9 juin 2006 sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles (OPVA)[164] et de l'ordonnance du DFE du 23 août 2007 sur l'identité visuelle commune des mesures de communication en faveur des produits agricoles, soutenues par la Confédération[165]. Il convient dès lors d'ajouter une nouvelle lettre ater.

Art. 175, al. 3 (nouveau)

Par souci d'adaptation avec d'autres dispositions légales plus récentes (p. ex. art. 126, al. 2, LD du 18 mars 2005[166] ou art. 101, al. 5, LTVA du 12 juin 2009[167]) les cas sont réglementés au sujet desquels un acte constitue à la fois une infraction contre l'al. 2 et une autre infraction dont la poursuite incombe à l'Administration fédérale des douanes. Dans ces cas les procédures pénales sont regroupées et une seule peine est prononcée.

163 FF **2006** 1ss
164 RS **916.010**
165 RS **916.010.2**
166 RS **631.0**
167 RS **641.20**

Art. 178 Abs. 5

Pour l'exécution des mesures dans le domaine des paiements directs, il convient de mettre en œuvre des instruments correspondant aux possibilités actuelles de la technique et qui contribuent à une gestion administrative efficiente, assurant ainsi l'utilisation économique des deniers publics. L'utilisation d'un système d'information géographique SIG sera donc obligatoire à l'avenir. L'OFAG garantit que les données nécessaires concernant les surfaces soient relevées avec la qualité qui s'impose.

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 sur la base des données saisies dans le SIG avec la plus grande précision possible. La contribution pour des terrains en pente doit être calculée entièrement à l'aide du modèle numérique de terrain de l'Office fédéral de topographie swisstopo. Les données saisies au moyen du SIG devront à l'avenir être rendues accessibles aux personnes et organisations autorisées par le biais d'un site Internet central.

Art. 178a (nouveau) 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. Lorsque certaines parcelles ne sont plus exploitées, cela peut favoriser risques tels que les avalanches, glissements de terrain, incendies de surface, etc., et avoir un impact négatif sur certains objectifs écologiques et aspects de la qualité du paysage. L'obligation de tolérer l'exploitation et l'entretien de terres en friche existe afin de pallier ces désavantages: le propriétaire d'une parcelle doit, le cas échéant, en tolérer l'exploitation s'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 déjà eu recours. Cette disposition avantage également les solutions privées consensuelles, car les propriétaires et exploitants se mettent d'accord sur les conditions et les charges éventuelles.

Art. 183 Obligation de renseigner

L'obligation des tiers de fournir des renseignements constitue un précieux auxiliaire dans le cadre de l'application de la loi. Or, la version actuelle de l'art. 183 LAgr ne garantit pas l'existence d'un devoir de renseignements de la part des tiers. C'est pourquoi il y a lieu de modifier la présente disposition. L'obligation du tiers de communiquer des renseignements doit être appréciée à la lumière du principe de la proportionnalité.

Art. 184 Assistance administrative

L'art. 184 LAgr permet uniquement une assistance administrative sur demande entre l'office 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 loi sur l'agriculture peuvent être signalées spontanément aux autorités compétentes.

Or, l'impossibilité de communiquer spontanément des informations utiles à l'accomplissement d'une tâche de droit public découlant d'autres lois sectorielles comme la loi sur les denrées alimentaires entraîne sans conteste des pertes d'efficacité dans l'exécution des missions des autorités fédérales, cantonales et communales et génère une surcharge de travail. Les risques de fraude sont importants. Pour éviter ces inconvénients, il est proposé d'inscrire le principe de soutien réciproque entre les autorités suisses et l'office dans la loi et de prévoir une assistance spontanée et sur demande dans les domaines pénaux et non pénaux. Une base légale n'implique pas l'octroi automatique de l'assistance administrative qui doit être examinée à la lumière du principe de proportionnalité et de l'existence d'un intérêt public.

Art. 185, al. 5

Dans le cadre du programme ASA 2011, la Confédération crée un système d'information complet, standardisé et géré en commun avec les cantons pour l'enregistrement des données des exploitations inspectées, des résultats d'inspection, des mesures administratives ordonnées et des données relatives à la réduction ou au refus de contributions. L'accès aux données doit en outre être accordé à l'avenir à un cercle de personnes plus large, comme les services cantonaux chargés de l'exécution, les organes de contrôle accrédités et, le cas échéant, les organismes de labellisation privés. Le Conseil fédéral désignera les autres personnes autorisées.

Le message sur la nouvelle loi sur les denrées alimentaires prévoit une réglementation complète en relation avec le traitement et la transmission des données. Les dispositions contenues dans la LAgr doivent s'inspirer de ce modèle. Comme le temps manque pour une adaptation correspondante de la consultation, cela sera fait lors de la préparation du message.

Art. 186a (nouveau) Propriété intellectuelle

Les stations de recherche et le haras développent un savoir-faire économiquement exploitable. En outre, et par l'intermédiaire de collaboration avec des établissements de droit public et des organisations de droit privé, des données et des résultats sont récoltés. La gestion et la protection des droits relatifs aux biens immatériels doivent être donc définies dans la loi pour garantir une meilleure protection.

La création de cette base légale doit permettre la réglementation des droits sur les biens immatériels en particulier dans le secteur de la recherche agronomique à l'exemple de l'art. 36 de la loi sur les Ecoles fédérales polytechniques[168].

L'al. 1 règle les droits sur tous les biens immatériels. Tous les droits sur lesdits biens créés par le personnel au sens de l'art. 8 de la loi sur le personnel de la Confédération dans l'exercice de leur activité professionnelle appartiennent à la Confédération. Ne font pas partie du personnel les étudiants et les doctorants qui n'ont aucun rapport de service avec l'office, les stations de recherche ou le haras. Les droits

168 RS **414.110**

d'auteur doivent être réglés de manière différente. Conformément à la législation sur les droits d'auteur, les auteurs possèdent les droits originels sur leurs œuvres créées dans le cadre de leurs rapports contractuels au sens de la LPers. Ainsi, seuls les droits d'utilisation peuvent être transférés à l'al. 2. Pour les logiciels, et contrairement à ce qui se fait pour tous les autres droits, il est possible de prévoir une règle qui s'aligne sur le l'art. 17 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins[169]. Pour ce motif, il convient d'établir une base légale dans la présente loi qui donne à l'office, aux stations de recherche et au haras les droits exclusifs sur les logiciels créés par leur personnel dans l'exercice de leur activité au service de l'employeur.

L'al. 3 autorise l'octroi aux inventeurs et créateurs d'un droit de participation approprié au bénéfice découlant de l'exploitation des biens immatériels. Cela peut être une part équitable des recettes réalisées en cas d'exploitation ou une rétribution telle qu'une prime par exemple.

Les normes d'exécution visées à l'al. 4 règleront les différentes questions en matière de protection des droits immatériels.

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)

Al. 2 à 5

Ces réglementations transitoires pour la réorganisation du marché du lait étaient limitées à cinq ans à partir de leur entrée en vigueur (1er janvier 1999). Ces dispositions ne sont donc plus pertinentes et peuvent être abrogées.

A1. 6

La réaffectation de moyens – qui devaient être réduits dans le domaine du soutien interne à la suite des engagements pris par la Suisse dans le cadre du GATT – au financement de mesures dont la réduction n'était pas imposée par les accords du GATT était possible jusqu'en 2001 voire 2004. Cette disposition n'est donc plus pertinente et peut être abrogée.

A1. 7

Les articles de loi mentionnés ici sont restés en vigueur jusqu'à ce que les écoles techniques supérieures soient reconnues comme hautes écoles spécialisées par la Confédération. Suite à l'abrogation au 1er octobre 2001 de l'art. 59 de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle[170] (c'est-à-dire 5 ans après l'entrée en vigueur de la LHES)[171], la base légale pour la direction et la gestion des écoles techniques supérieures a été supprimée. Il n'y en a désormais plus. Cette disposition n'est donc plus pertinente et peut être abrogée.

169 RS **231.1**
170 RO **1979** 1687
171 RS **414.71**

A1. 8

Cette disposition était valable jusqu'à l'abrogation de la loi du 20 mars 1959 sur le blé[172].

Al. 9 et 11 à 13

Il s'agit de dispositions transitoires qui sont limitées dans le temps et qui peuvent donc être abrogées à l'échéance du délai.

A1. 14

(Éventuellement à abroger; l'Union suisse du commerce de fromage est actuellement en liquidation)

Art. 187a Dispositions transitoires concernant l'abrogation de la loi sur le blé

Les dispositions transitoires nécessaires suite à l'abrogation de la loi sur le blé ne sont plus utiles et peuvent donc être abrogées.

Art. 187b Dispositions transitoires relatives à la modification du 20 juin 2003

Al. 1 à 3 et 7

Il s'agit de dispositions transitoires qui sont limitées dans le temps et qui peuvent donc être abrogées à l'échéance du délai.

A1. 4

Comme les al. 1 et 2 de cet article prévoyaient une introduction par étapes de la mise aux enchères pour les deux années 2005 et 2006, une disposition transitoire au sens de cette réglementation a dû être créée pour les parts de contingents tarifaires de viande kasher et halal, qui devaient déjà être mises aux enchères à partir de l'année 2005. Cette disposition est maintenant superflue et peut être abrogée.

A1. 6

Cette disposition était valable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle[173]. Suite à l'entrée en vigueur de cette dernière le 1er janvier 2004[174] cette disposition peut être abrogée.

Art. 187b, al. 2 Dispositions transitoires relatives à la modification du 22 juin 2007

172 RO **2001** 1539
173 RS **412.10**
174 RO **2003** 4578

Cette réglementation transitoire s'appliquait à la transformation de la récolte de betteraves sucrières de 2008. Elle n'est désormais plus pertinente et peut être abrogée.

Modification du droit en vigueur

1. Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes[175]

Art. 10, al. 3

L'OFAG décide aujourd'hui déjà des droits de douane applicables aux aliments pour animaux dans le cadre du système des prix-seuils. En raison d'une dynamique accrue du marché, les droits de douane doivent aussi être adaptés plus fréquemment, vraisemblablement plus d'une fois par année, dans le domaine du sucre et des céréales destinées à l'alimentation humaine. En parallèle, les dispositions strictes de l'ordonnance sur les importations agricoles ne laissent aucune marge de manœuvre pour le calcul de la taxe douanière. Pour des raisons de rationalisation au plan administratif, le Conseil fédéral doit donc être en mesure de déléguer l'adaptation fréquente des droits de douane à l'OFAG, et pas uniquement au DFE. Les adaptations doivent être entreprises dans le cadre des consultations usuelles des offices, le 1er de chaque mois.

2. Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire[176]

Art. 34, al. 3

Le recours des autorités est déjà inscrit dans la LAgr (art. 166, al. 3), dans la LPE (art. 56, al. 1) et dans législation sur l'aménagement du territoire (art. 34, al. 1, LAT, en relation avec l'art. 48, al. 4, OAT). Le recours des autorités se réfère toutefois spécifiquement à l'application de la loi correspondante et aux autorités compétentes qui y sont citées. En ce qui concerne les surfaces d'assolement (SDA), il en résulte que seul l'office compétent, l'ARE et non l'OFAG, est en droit de déposer un recours. Les SDA sont mentionnées dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire 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 conduisant 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 existant de l'ARE. Compte tenu qu'il s'agit d'un aspect lié à

175 RS **632.10**
176 RS **700**

l'aménagement du territoire, le droit de recours de l'OFAG doit être inscrit dans la LAT.

3. Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole[177]

Art. 20 Réunions parcellaires et autres formes d'amélioration de la structure d'exploitation

L'article en vigueur est axé sur les réunions et remaniements parcellaires classiques (réorganisation de la propriété foncière en vue du regroupement d'unités de production). Les remaniements parcellaires qui ont fait leurs preuves permettent une baisse marquée des coûts de production et donc une amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles. Au cours des dernières années, des procédures et instruments innovants ont notamment été développés dans les pays voisins pour la collaboration interexploitations. Il s'agit par exemple des regroupements de terres affermées, de l'exploitation de parchets ou des remaniements parcellaires virtuels. La législation existante sur le bail à ferme doit être adaptée à ces nouvelles formes de remembrement de terres exploitées.

Al. 1

La possibilité de résiliation des contrats de bail à ferme ne doit pas être uniquement valable pour les remaniements parcellaires de terres en propriété, mais aussi pour les regroupements de terres affermées. Une bonne optimisation de la situation des terres affermées dans un certain périmètre n'est possible que si tous les exploitants et bailleurs participent autant que possible à la procédure. La résiliation anticipée des rapports d'affermage facilite une procédure coordonnée et adaptée.

Al. 2

Cet alinéa n'est pas modifié. Une résiliation anticipée du bail ne peut donner droit à aucune indemnité, y compris en ce qui concerne les regroupements de terres affermées.

Al. 3

Une résiliation des rapports d'affermage conformément à 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, une nouvelle réglementation des conditions d'exploitation peut avoir lieu sans devoir adapter les contrats de bail à ferme. Un résultat optimal n'est cependant possible que si tous les bailleurs situés dans 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 organisé en commun visant à l'amélioration de la structure d'exploitation. Il va de soi que l'obligation d'exploiter

177 RS **221.213.2**

au sens de l'art. 21*a* LBFA (exploiter la chose affermée avec soin et maintenir durablement la productivité du sol) est également valable pour le sous-fermier. En vertu de l'art. 291, al. 3, du code des obligations (CO)[178], 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 une flexibilité en matière de transmission de ses terres affermées en vue d'un remembrement de terres exploitées.

4. Loi sur la protection des eaux du 24 janvier 1991[179]

Art. 14, al. 4

Suite à l'introduction d'un système d'information central basé sur les bulletins de livraison (HODUFLU), il est possible de renoncer à la conclusion obligatoire d'un contrat. Les exploitations peuvent continuer à conclure des contrats sur une base volontaire pour garantir les surfaces de prise en charge.

Art. 14, al. 5

En raison de l'obligation d'utiliser le système d'information basé sur les bulletins de livraison, la conclusion de contrats qui doivent être approuvés par les autorités cantonales devient obsolète.

Art. 14a (nouveau)

La Confédération gère le système d'information central par lequel tous les flux d'engrais de ferme sont enregistrés et administrés. Toutes les livraisons d'une exploitation doivent être enregistrées au moyen de bordereaux de livraison.

5. Loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties[180]

Art. 37 Contributions à l'élimination des sous-produits animaux

La base légale pour les contributions à l'élimination des sous-produits animaux doit répondre à différentes situations relevant de la législation sur les épizooties, avec une formulation dissociée de l'ESB. Des contributions continueront à être versées uniquement en cas de situations exceptionnelles entraînant l'ordre d'éliminer des sous-produits animaux, mais sans mention explicite de l'ESB. 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'art. 62, al. 6, ne doit plus être transféré à l'art. 37, vu que les trois offices concernés ont publié un plan de mesures le 1er juin 2004.

178 RS **220**
179 RS **814.20**
173 RS **916.40**

Art. 62

Suite à la transposition des dispositions à l'al. 37 LFE, le présent article peut être abrogé.

6. Loi sur la chasse du 20 juin 1986[181]

Art. 12, al. 5

Depuis l'arrivée des premiers loups en Suisse en 1995, le nombre d'individus 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, ordonnance sur la chasse[182] 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.

Au-delà d'une phase pilote, la législation en vigueur et le budget actuel ne suffisent toutefois pas à financer des mesures permanentes de protection des troupeaux. C'est pourquoi, dans sa réponse à la motion Schmidt[183], le Conseil fédéral a chargé l'OFEV d'élaborer en collaboration avec l'OFAG des propositions de financement à long terme des mesures de protection des troupeaux et d'en assurer le fondement juridique.

La solution envisageable élaborée prévoit la création d'une base légale garantissant la protection des troupeaux dans la législation sur la chasse. La protection des troupeaux comporte fondamentalement les mêmes éléments que le projet actuel de prévention, mais sans la limitation spatiale et temporelle prévue dans la base légale figurant 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 la contribution d'estivage fondée sur la loi sur l'agriculture constituent une bonne base pour la mise en œuvre d'une protection effective complémentaire des troupeaux. Les exploitations d'estivage, qui appliquent des mesures de protection des troupeaux et bénéficient de contributions d'encouragement selon le nouvel art. 12, al. 5, perçoivent désormais pour les moutons estivés dans un système de pâturage tournant une contribution d'estivage aussi élevée que celle versée pour les moutons estivés dans un système de surveillance permanente par des bergers (cf. ch. 2.3.2.4).

181 RS **922.0**
182 RS **922.01**
183 09.3814 Mo Schmidt, Planification de l'exploitation des alpages, 23 septembre 2009.

2.10 Programme de la législature

Les travaux relatifs au développement de la législation agricole à partir de 2012 font partie du programme de législature 2008-2011. Les mesures de politique agricole doivent être examinées du point de vue de leur utilité et adaptées aux conditions économiques en mutation (protection douanière, évolution de la demande sur les marchés en Suisse et à l'étranger, réalisation 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 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. Le message sur l'évolution future de la politique agricole à partir de 2012 a été adopté en tant qu'objet relevant des grandes lignes de la politique gouvernementale.

Pour garantir la cohérence entre le programme de législature et les arrêtés financiers les plus importants, la prochaine période de quatre ans commencera à partir de 2014, conformément à la nouvelle réglementation de l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Pour les deux années intermédiaires 2012 et 2013, le Conseil fédéral a édicté un message concernant l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture.

2.11 Relation avec le droit international

L'élément central du projet PA 14-17 est le développement du système des paiements directs. Le présent chapitre se concentre donc sur l'analyse de la compatibilité de ce nouveau système avec le droit international et en particulier le droit de l'OMC. En seconde partie, le parallélisme avec la PAC de l'UE est examiné.

2.11.1 Engagements à l'OMC concernant l'aménagement des paiements directs

L'introduction de règles pour le commerce des produits agricoles, à l'issue du Cycle d'Uruguay, a fixé un cadre contraignant aux mesures étatiques dévolues à l'agriculture. Les Etats membres se sont en effet engagés à discipliner leurs soutiens à l'agriculture, y compris la protection à la frontière. D'une part, les subventions à l'exportation ont été limitées. D'autre part, les restrictions ou interdictions à l'importation ont été transformées en droits de douane, qui ont subi des baisses importantes. Enfin, du côté du « soutien interne », des plafonds ont été introduits, dans le but de diminuer les aides ayant des effets de distorsion sur les marchés. Parallèlement, un instrument a été introduit comprenant des mesures n'ayant pas ou très peu d'effet sur la production : la « Boîte verte ». Nommée ainsi pour rappeler la couleur d'un feu de circulation, les critères auxquels satisfait la Boîte verte figurent à l'annexe 2 de l'Accord agricole de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC 2003). Les mesures pouvant se réclamer de cette annexe sont exemptées de toute obligation de limitation ou de réduction. Le paragraphe 1 mentionne les principes fondamentaux: les paiements ne doivent avoir pas -ou très peu- d'effet sur la production. Les mesures doivent être financées par des fonds publics et ne pas avoir pour effet un soutien des prix. Ces critères sont valables pour toutes les mesures

déclarées comme « vertes » par un Membre. L'annexe 2 de l'Accord agricole est structurée ainsi:

Les paragraphes 2 à 4 portent sur les versements qui ne sont pas directement attribués aux producteurs.

Le §5 introduit le chapitre consacré aux paiements directs versés aux producteurs. Il énonce les conditions que tout paiement direct qui ne souscrit pas aux §§6 à 13 doit respecter :

b) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base.

c) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.

d) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base.

e) Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.

Aux paragraphes 6 à 13 figurent des exemples de mesures, dont le soutien du revenu découplé de la production. L'énumération n'est pas exhaustive.

Le paragraphe 6, intitulé « soutien du revenu découplé », représente le cœur du concept des paiements directs versés aux producteurs. Il énonce que:

a) Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe.

Les §§7 à 13 contiennent des précisions au sujet des différents types de paiements. Si les conditions qui y figurent sont remplies, la mesure est déclarée compatible avec la Boîte verte. L'esprit du §5 se répercute dans ces différents exemples. Les conditions énumérées aux paragraphes 7 à 13 comprennent les mesures suivantes:

§7 Garantie de revenus et dispositif de sécurité pour les revenus

§8 Aide en cas de catastrophes naturelles

§9 Ajustement des structures au moyen de programmes incitant les producteurs à cesser leurs activités

§10 Ajustement des structures au moyen de programmes de retrait de ressources de production

§ 11 Aide à l'investissement

§ 12 Programmes de protection de l'environnement

§ 13 Aide régionale

Les prescriptions de l'OMC fixent un cadre juridique contraignant aux paiements directs. Dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC, il est prévu un renforcement des critères actuels. 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. Vu la fin de la clause de modération, il faut s'attendre de surcroît à ce que dans le cadre des procédures juridiques de l'OMC de plus en plus de procédures relatives à la Boîte verte voient le jour. La lecture des critères n'en sera que plus sévère. Un système développé des paiements directs doit donc impérativement y satisfaire.

Dans la pratique actuelle, tous les paiements directs sont notifiés dans les paragraphes 5, 6, 12 et 13 de la Boîte verte et, pour la plupart, sont tout à fait en harmonie avec les divers énoncés (paiements à la surface et écologiques par exemple). Le bien-être animal n'est pas explicitement reconnu comme critère dans la Boîte verte. Les paiements éthologiques, qui y sont également notifiés, sont donc problématiques dans le sens que les productions soutenues encouragent clairement la garde de bétail, même s'il a récemment été prouvé que, pour les bovins, ces paiements avaient eu comme résultat la diminution des cheptels. En ce qui concerne la contribution pour les terres ouvertes (§6) la compatibilité n'est pas optimale, il en est de même pour les contributions à la culture des champs qui n'est pas dépourvue d'effets sur des productions particulières. Les mesures les plus problématiques sont les contributions pour le bétail consommant du fourrage grossier (§ 6) et pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (§13). Les montants sont versés sur la base de têtes de bétail, ce qui est explicitement incompatible avec les exigences de l'Annexe 2 de l'accord OMC.

Des instruments de soutien de la production, tels que le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément pour le non-ensilage sont notifiés dans la Boîte verte en tant que programmes d'aide régionale (§13). et dans la Boîte orange, en tant que soutien au marché. Cette classification est difficile à justifier, en particulier ce qui concerne le supplément pour la transformation en fromage. Elle est le résultat de tractations survenues lors de l'entrée en vigueur du Cycle de l'Uruguay et fait d'ailleurs systématiquement l'objet de critiques formulées par les Membres de l'OMC. De tels soutiens sont compatibles avec l'accord agricole de l'OMC en vigueur au titre de soutien des prix (« boîte orange »). La direction voulue par le Cycle de Doha actuellement en négociation prévoit cependant une réduction importante du soutien des prix qui pourrait toucher ces mesures en en limitant le montant total.

Voici maintenant une analyse détaillée des nouveaux programmes tels que prévus par le nouveau système de paiements directs.

La plupart des éléments proposés sont compatibles sans restrictions avec les critères de la boîte verte :

Contributions à l'adaptation: Elles ont pour but d'assurer une transition sans rupture en parallèle au changement des conditions-cadre de la politique agricole. Elles sont entièrement découplées et peuvent être attribuées au § 6 en qualité de soutien accordé au revenu.

Contributions au paysage cultivé: Elles encouragent le maintien d'un paysage rural ouvert et comprennent trois types de paiements. En fonction de leur objectif spécifi-

que, elles pourraient s'y intégrer comme contribution de base (§6), contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles (§13) et contribution d'estivage (§12 ou §13).

Contributions à la biodiversité. Leur objectif porte sur la préservation et sur la promotion de la diversité des espèces et de leur habitat. Il s'agit d'une mesure classique de protection de l'environnement qui peut être inscrite au §12.

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 §12.

Projets environnementaux régionaux et contributions temporaires à l'utilisation efficiente des ressources. Les contributions prévues en vue de réduire ou de combler certaines lacunes concrètes constituent des mesures classiques de protection de l'environnement et peuvent être attribuées au §12.

Par contre, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement et celles pour le bien-être des animaux soulèvent plusieurs questions quant à leur compatibilité avec la boîte verte.

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Elles ont pour but de conserver le potentiel de production et de maintenir la production calorique au niveau actuel. Ces contributions comprennent quatre éléments. En ce qui concerne leur compatibilité avec la Boîte verte de l'OMC, les différents instruments doivent être appréciés séparément. La contribution de base est une contribution à la surface, dont le montant est fixé de manière unitaire pour toute la SAU. A l'instar de l'actuelle contribution générale à la surface, elle peut être classée sous le §6. L'octroi d'un paiement pour les surfaces herbagères pose comme préalable une charge minimale de bétail, ce qui représente une amélioration certaine par rapport aux actuelles contributions modulées selon le nombre d'UGBFG: celles-ci sont en effet liées aux animaux et par conséquent contraires à l'esprit du §6. Le lien avec une production minimale, mesurée par la charge de bétail comporte toutefois le risque d'être déclaré incompatible avec les critères de la Boîte verte. La contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles peut trouver sa légitimité sous le §13 et ne pose donc pas de problèmes. Quant à la contribution à la culture des champs, elle correspond à l'actuelle contribution pour les terres ouvertes. Ainsi qu'il a été relevé plus haut, sa classification sous le § 6 n'est, elle non plus, pas encore tout à fait claire, puisque cette mesure influe dans une certaine mesure sur l'orientation de la production. La contribution à la culture correspond à la contribution à la culture sous le régime actuel. Elle n'est pas notifiée dans la Boîte verte et n'est pas financée par l'enveloppe budgétaire des paiements directs mais par l'enveloppe de la promotion de la production et des ventes. La contribution à la culture est à attribuer à la Boîte orange. Comme la conservation de la capacité de production ne peut, d'une manière générale, guère être conçue comme une mesure découplée de la production, elle ne peut satisfaire à la condition de base de la boîte verte, soit le caractère d'indépendance de la production. A ce sujet, on peut rappeler que le droit à un soutien lié au produit (ou mesure de la boîte orange selon la classification de l'accord agricole de l'OMC), sera certes fortement réduit dans son ampleur par rapport à la situation actuelle, mais sera maintenu après la mise en œuvre d'un accord Doha. Des plafonds par produit seront également déterminés qui pourraient avoir leur importance ici.

Contributions au bien-être des animaux. Comme leur nom l'indique, ces contributions encouragent le bien-être des animaux au-delà des dispositions de la loi sur la protection des animaux. Elles sont l'équivalent des programmes éthologiques actuels SST et SRPA et relèvent du §12 en qualité de programmes environnementaux. Certains membres de l'OMC critiquent ces contributions pour avoir un effet de distorsion sur la production et le commerce. Etant donné que les contributions au bien-être des animaux procèdent du même concept que les éco-contributions, et que d'autres pays membres de l'OMC y compris les Etats-Unis ont, eux aussi, attribué leurs contributions au bien-être des animaux au §12, le maintien de cette notification semble justifié. De même, dans certains cas, ces contributions ont amené à une diminution des cheptels, 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 court cependant le risque d'être contestée.

2.11.2 Comparaison avec les développements au sein de l'UE

En vue d'un développement cohérent de la politique agricole suisse, il s'agit non seulement d'établir une comparaison avec les règles commerciales contraignantes au plan international, mais aussi d'expliquer plus précisément les développements au sein de l'espace européen. Cela s'impose essentiellement pour des raisons politiques et juridiques, compte tenu que la politique agricole européenne ne constitue pas un cadre contraignant pour la Suisse. En raison des liens de plus en plus étroits de la Suisse avec l'espace européen, il paraît judicieux d'établir une comparaison entre les développements de part et d'autre. Comme exposé au chapitre 1.3.9, la réforme de la PAC doit servir de référence pour cette comparaison, sachant toutefois que les discussions à ce sujet au sein de l'UE n'en soient encore qu'à leurs débuts.

L'UE projette de mieux axer à partir de 2013 les instruments sur les objectifs visés, de manière analogue à l'évolution suisse. C'est ce qui apparaît de la mise au concours, par la Commission européenne, d'un mandat sur le thème de la «Fourniture de biens publics par l'agriculture de l'Union européenne», mandat incluant la description de ces biens et la définition de mesures concrètes susceptibles de les promouvoir. Le rapport correspondant a été publié en janvier 2010. La communication de la Commission ne précise pas la manière dont cette focalisation sur les objectifs doit être mise en œuvre. Le présent rapport propose une description des prestations de l'agriculture, une définition des objectifs et un instrumentaire de paiements directs clairement axé sur la réalisation de ces objectifs, le travail dont il est question dans l'UE a en quelque sorte déjà été effectué par la Suisse. Notre pays peut prétendre à un rôle de pionnier en termes de ciblage et de légitimation des mesures de par le développement du système des paiements directs qu'il propose.

Comme il ressort de la communication du 18 novembre 2010 de la Commission, la PAC après 2013 est axée sur les mêmes enjeux que la Suisse Elle doit apporter sa contribution en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, l'environnement et le changement climatique, ainsi qu'à l'équilibre territorial. De manière analogue au système suisse des paiements directs, on fait la distinction entre les critères économiques (élément du soutien du revenu) et les critères écologiques (encouragement des prestations d'intérêt public). Le soutien doit être repensé et mieux ciblé, sur la

base de critères objectifs, équitables et clairement compréhensibles pour les contribuables. L'amélioration de l'aptitude à communiquer les prestations financières prend ainsi une importante centrale, comme c'est d'ailleurs le cas en Suisse.

Dans sa communication du 18 novembre 2010, la Commission a souligné sa volonté de donner à l'avenir plus de poids aux aspects environnementaux dans le domaine de l'agriculture. La PAC doit ainsi devenir plus « verte » et les prestations supplémentaires écologiques seront mieux rétribuées. Pour l'octroi du même montant, l'UE exige désormais des prestations supplémentaires en faveur de la durabilité. Dans cette optique, la Commission demande l'intégration d'une composante écologique dans le premier pilier, dans les domaines où l'UE a des intérêts comme le climat et la biodiversité. Ce point de vue est également compris dans le système suisse. La biodiversité est ainsi préservée et encouragée par l'octroi de contributions spécifiques et les efforts en vue d'une production biologique et extensive sont rétribués par des contributions au système de production. Les services écosystémiques (biodiversité fonctionnelles, fertilité des sols, dégradation des substances nocives) et le bien-être animal sont ainsi encouragés spécifiquement. L'abandon des références historiques et le passage à l'adoption d'une composante régionale uniformisée (prime de base à l'hectare) vont également dans la direction prise par la Suisse.

Dans sa communication du 18 novembre 2010, la Commission a présenté trois options de développement de la politique agricole commune. L'option privilégiée par la Commission prévoit un changement fondamental du système des paiements directs en faveur d'une agriculture durable et écologique. Les éléments proposés se fondent sur les mêmes critères de base que ceux que la Suisse a présentés dans son rapport. Les débats institutionnels montreront comment les Etats membres et le Parlement européen se positionnent par rapport au communiqué de la Commission.

2.12 Constitutionnalité

Les présentes modifications de la LAgr se fondent sur l'art. 104 Cst., qui confère de grandes compétences à la Confédération et lui attribue de nombreuses tâches dans la conception des mesures de politique agricole (al. 3). Les propositions d'adaptation s'inscrivent dans la lignée 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.

3 Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2014 à 2017

3.1 Contexte

Lors de la révision totale de la loi sur l'agriculture (LAgr) dans le cadre de la PA 2002, le législateur a créé en 1999 une base légale générale permettant d'assurer le financement des mesures de politique agricole. Conformément à l'art. 6 LAgr, un arrêté fédéral simple autorise les crédits destinés aux principaux secteurs d'activité pour quatre ans au plus. Il s'agit de montants maximums de l'enveloppe financière, prévus pour un domaine d'activité déterminé, fixés par le Parlement pour plusieurs années. Ils n'équivalent pas à une autorisation de dépenses, mais signalent la volonté du Parlement d'autoriser de fait 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 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture[184]. Les enveloppes financières ont été adaptées, dans le cadre des décisions budgétaires annuelles, 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 en vigueur au cours de la deuxième année de législature voire, au plus tard, durant la troisième année. Cela permet de les élaborer en relation étroite avec le programme de la législature et de les présenter dans la foulée au Parlement. Compte tenu de cette nouvelle réglementation, la prochaine période ordinaire quadriennale commencera en 2014 en ce qui concerne l'agriculture. La période budgétaire en cours prenant fin en 2011, il a fallu proposer une solution transitoire pour les années 2012 et 2013, sous la forme d'une enveloppe financière de deux ans. Le Conseil fédéral a donc transmis le 30 juin 2010 au Parlement le message concernant l'enveloppe financière agricole couvrant les années transitoires 2012 et 2013[185].

Enveloppes financières en tant qu'instrument servant au financement des principaux secteurs d'activité

La présente révision de la législation fixe 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 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. L'aménagement de la politique agricole, les besoins financiers ainsi que l'échelonnement temporel et la répartition sur les différents instruments forment un tout cohérent ; ceci permet de créer des conditions-cadre prévisibles pour l'agriculture et les domaines situés en aval. Les

184 Pour les années 2000-2003 AF du16 juin 1999, FF **1999** 4794,
pour les années 2004-2007 AF du 5 juin 2003, FF **2003** 4354 et
pour les années 2008-2011 AF du 5 juin 2007, FF **2007** 4705.

185 FF **2010**-5742

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 ; le tableau ci-après présente les mesures, en fonction de leur attribution.

Tableau 35

Mesures financées jusqu'ici dans le cadre des trois enveloppes financières

Enveloppe financière (EF)	Budget 2011 (**en millions de francs**)	Mesures
EF Amélioration des bases de production et mesures sociales	**149**	
Mesures d'accompagnement social	3	Prêts accordés à titre d'aide à l'exploitation et aides à la reconversion professionnelle[186]
Contributions pour améliorations structurelles	83	Contributions pour les améliorations foncières et les bâtiments ruraux
Crédits d'investissements	13	Prêts sans intérêts
Sélection végétale et animale	38	Contributions pour l'encouragement de la sélection végétale et animale
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
EF Production et ventes	**442**	
Promotion des ventes	55	Contributions à la communication marketing
Economie laitière	296	Supplément versé pour le lait transformé en fromage Supplément de non-ensilage Administration du soutien des prix (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 et plants (pommes de terre, maïs et plantes fourragères) et les betteraves sucrières

[186] Cette mesure est limitée jusqu'à fin 2015. Elle devrait être prolongée jusqu'en fin 2019 selon chif. **2.4.2.**

Enveloppe financière (EF)	Budget 2011 (**en millions de francs**)	Mesures
		Financement de la réserve du marché pour la mise en valeur des fruits Contribution à la reconversion pour l'arboriculture fruitière et la viticulture[187] Administration du contrôle de la vendange
EF Paiements directs	**2 799**	
Paiements directs généraux	2 186	Contributions à la surface (contributions générales et contribution complémentaire pour les terres ouvertes et les cultures pérennes) Contribution pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (GACD) Contribution pour des terrains en pente
Paiements directs écologiques	613	Contributions écologiques Contribution d'estivage Contributions éthologiques Contributions à l'amélioration du rendement des ressources Contributions pour la protection des eaux

Afin d'assurer une meilleure gestion financière, le crédit de subventionnement destiné à la vulgarisation agricole sera intégré dans l'enveloppe financière « Amélioration des bases de production » à partir de 2012.

Les dépenses non affectées aux enveloppes financières agricoles, qui représentent un montant de 270 millions de francs, seront également attribuées au domaine d'activités « Agriculture et alimentation » (Tableau 36).

187 Cette mesure est limitée jusqu'à fin 2011et arrive à échéance.

Tableau 36

Mesures du domaine d'activités Agriculture et alimentation, non financées par les trois enveloppes financières agricoles

Mesures	Budget 2011 (en millions de francs)
Contributions à des mesures d'allégement du marché dans des situations exceptionnelles	-
Dépenses d'administration de l'OFAG, sans imputation interne des prestations	49
Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agronomiques de recherche, y. c. Haras national (Agroscope)	54
Mesures de lutte phytosanitaire	3
Allocations familiales aux agriculteurs indépendants et aux employés agricoles dans le cadre de la LFA[188] (OFAS)	94
Contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés dans le cadre de la loi du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (« Schoggigesetz ») [189] (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 l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ne font pas partie du domaine d'activité proprement dit du secteur agroalimentaire. Ces dépenses figurent toutefois dans le budget de l'OFAG ou d'Agroscope et soutiennent indirectement le secteur agricole, à moyen ou long terme.

Les dépenses non incluses dans les enveloppes financières agricoles continueront à être traitées dans le cadre du plan financier annuel ordinaire de la Confédération.

Evolution des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation

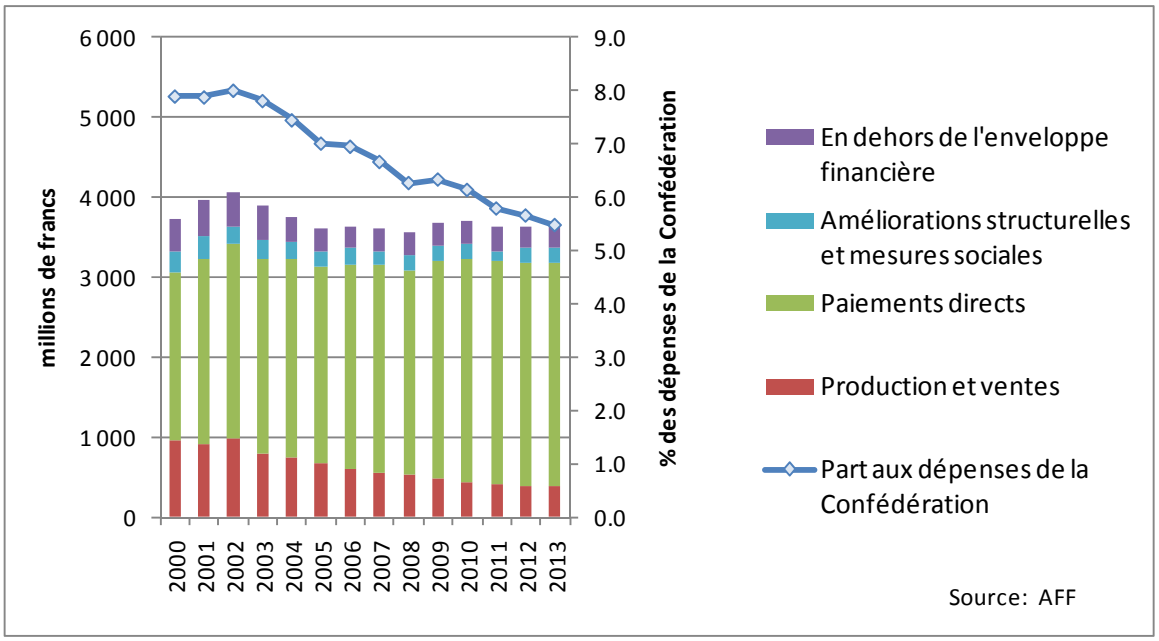
La structure du soutien a fortement évolué depuis les années nonante. La part du soutien au marché (production et ventes) au total des dépenses de la Confédération pour les 3 enveloppes financières a diminué pour passer de 64 % en 1990/92 à 14 % en 2009, alors que celle des paiements directs a augmenté, passant de 29 à 81 % pendant la même période. Les dépenses pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales sont passées de 7 à 5 %.

Au total, les dépenses affectées à l'agriculture et l'alimentation se sont stabilisées depuis 2004 à près de 3,8 milliards de francs (Figure 41). Etant donné que les dépenses totales de la Confédération continuent à augmenter, la part de l'agriculture aux dépenses totales va reculer à 5,5 % d'ici à 2013, selon la planification financière établie d'ici 2013. Elle dépassait les 8 % avant les années 2000.

188 RS **836.1**
189 RS **632.111.72**

Figure 41

Evolution des dépenses de la Confédération affectées à l'agriculture et l'alimentation



Sources : Compte d'Etat, budget 2010 et 2011, plan financier 2012 et 2013

3.2 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 attribués à l'agriculture en trois enveloppes financières. Le chapitre ci-après dresse un bilan des trois premières périodes de l'enveloppe 2008 - 2011, la dernière étant en voie d'achèvement.

Les fonds destinés à la promotion de la production et des ventes ont diminué d'un peu plus de la moitié au cours des trois périodes précédentes, 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. Simultanément, les paiements directs ont été développés. Les dépenses effectives pour l'amélioration des bases de production et pour les mesures sociales ont toujours été moins élevées que les montants figurant dans les enveloppes financières. Ceci, essentiellement en raison des coupes budgétaires dans le cadre des programmes d'allégement en 2003 et en 2004 et de la sollicitation, plus faible que prévu, aux mesures sociales.

Tableau 37

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
Différences par rapport aux EF AF		*- 2,6%*		*- 4,7%*		*- 1,9%*

1 Y compris adaptation RPT par arrêté fédéral (AF) du 18 décembre 2007, FF **2008** 1181
2 Comptes 2008- 2010, budget 2011

Aucune enveloppe financière n'a été complètement épuisée si l'on se réfère aux montants initiaux. Ceci s'explique essentiellement pour les deux raisons suivantes: premièrement, le Parlement a, dans la plupart des cas, revu les enveloppes financières agricoles à la baisse, suite aux transferts de fonds opérés entre les différentes enveloppes financières ou aux mesures d'économie prises à l'occasion des décisions budgétaires annuelles. Deuxièmement, il était difficile d'évaluer l'ampleur de la participation aux mesures de politique agricole. Compte tenu d'une sollicitation légèrement plus faible, notamment des mesures sociales et des 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 objectifs d'économie (blocage des crédits, application du frein à l'endettement), les paiements directs ont moins fortement progressé au cours des deux dernières années. 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 été entièrement épuisées en raison des programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004, du blocage des crédits et de la compensation de l'augmentation de certaines positions budgétaires non comprises dans l'enveloppe financière agricole (en particulier loi sur les produits transformés ou « Schoggigesetz », grippe aviaire, projet Porta Alpina). Les dépenses effectives ont été globalement inférieures de 664 millions de francs (4,7 %) au montant fixé initialement par le Parlement dans l'enveloppe financière. Le Parlement avait déjà entériné dans l'arrêté fédéral relatif à l'enveloppe financière 2004-2007[190] la possibilité, pour le Conseil fédéral, de réaffecter une partie des moyens alloués au soutien au marché aux paiements directs. Ce dernier en a fait usage en

190 FF **2003** 4354

2007. Durant cette période, les crédits alloués aux paiements directs ont été largement épargnés par les mesures d'économie.

Une réallocation encore plus marquée des fonds de soutien du marché aux paiements directs a constitué un des éléments clés de la PA 2011. Les dépenses effectives de la PA 2011 devraient être au plus de 2 % inférieures au montant initial, fixé dans l'enveloppe financière. La différence s'explique au premier chef 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 initial, fixé dans l'enveloppe financière. Cela s'explique par une plus faible sollicitation de l'aide aux exploitations et des aides à la reconversion professionnelle, ainsi que par la réduction ponctuelle des crédits d'investissements. C'est au niveau des paiements directs qu'il faut s'attendre au pourcentage de sous-utilisation le plus faible (-1,5 %) du fait que ces dépenses sont proportionnellement moins touchées par les mesures d'économie. L'enveloppe financière allouée au soutien du marché devrait être complètement épuisée.

Comme annoncé dans le Message sur la PA 2011[191], les trois enveloppes financières couvrant la période 2008-2011 ont été légèrement modifiées par l'arrêté fédéral du 18 décembre 2007[192] 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) ; leur total a été augmenté de trois millions de francs.

Les enveloppes financières proposées pour 2012 et 2013 ont été traitées par le Conseil national, le 6 décembre 2010 (première conseil). Il a amélioré les enveloppes financières de 130 millions par rapport au plafond proposé dans le message du Conseil fédéral[193] ; les moyens financiers correspondront ainsi au niveau de ceux accordés à la PA 2011 (Budget 2010). Le Conseil des Etats a suivi la proposition d'augmentation du Conseil National le 17 mars 2011, en introduisant toutefois une légère modification, si bien qu'il subsiste une divergence de 8 millions de francs entre les deux chambres.

3.3 Conditions-cadre relatives à la fixation des enveloppes financières

3.3.1 Impératifs de la politique financière

Finances fédérales en général

En 2009, l'exercice s'est clôturé sur un important excédent (solde de financement ordinaire de 2,7 milliards de francs). Ceci s'explique par la bonne santé financière de la Confédération en début de crise ainsi que par le décalage de l'effet récession sur les recettes. L'année 2010 s'est également clôturée sur un excédent de plus de 3 milliards malgré un déficit budgété de plus de 2 milliards de francs. Les recettes ont été supérieures aux valeurs budgétées de 4,6 milliards de francs, dont deux tiers

191 FF **2006**-6027
192 FF **2008**-1148
193 FF **2010**-4645

sont liés à l'impôt fédéral direct et l'impôt anticipé. Au vu de ces résultats positifs, la projection des recettes pourrait être partiellement revue à la hausse. Une évaluation effectuée fin janvier 2011 indique que la situation financière de la Confédération s'est clairement améliorée par rapport aux hypothèses antérieures. Il faut s'attendre à un excédent structurel de 1 milliard pour 2012 et de l'ordre de 100 respectivement 200 millions pour 2013 et 2014. Ces chiffres restent entachés d'incertitude. Ils laissent cependant conclure qu'il ne sera probablement pas nécessaire de mettre en œuvre l'intégralité du programme de consolidation (PCO) prévu dans le message du 1er septembre 2010[194] pour être conforme au frein à l'endettement. Le Conseil fédéral estime que l'on peut donc renoncer au Train de mesures IV « Réexamen des tâches ». Le Parlement a par conséquent refusé d'entrer en matière sur le PCO. Les réformes à long terme, telles qu'esquissées par le conseil fédéral dans son rapport sur la mise en œuvre du réexamen des tâches du 14 avril 2010, restent d'actualité. Le Conseil fédéral considère qu'il est nécessaire et pertinent de maintenir les mesures à long terme prévues afin de conserver la liberté d'action nécessaire. Elles permettent en particulier de libérer les moyens financiers requis à la réalisation des futurs défis (p. ex. infrastructure des transports et formation). Le Conseil fédéral tient en particulier au maintien des mesures de consolidation qu'il peut mettre lui-même en œuvre: compensation des mesures de stabilisation (I), correction du renchérissement (II), coupes interdépartementales dans le domaine propre de l'administration (III), correction en fonction des intérêts passifs (V), mesures concernant les recettes (VI).

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 présent arrêté fédéral est soumis au frein aux dépenses.

Frein à l'endettement

Pour l'essentiel, le frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst. exige que le Conseil fédéral équilibre à terme ses dépenses et recettes. Le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'arrêter un budget annuel qui respecte ces dispositions constitutionnelles.

3.3.2 Prise en compte de la situation économique

En matière de politique du revenu agricole, l'art. 5, al. 3, LAgr, stipule qu'il convient de 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.

Le développement à moyen terme des conditions-cadre est esquissé au ch. 1.3. Dans le court terme, le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles s'attend pour 2011 à une croissance du PIB entre 1 et 2 %, à un recul lent et

194 FF **2010** 7739

continu du chômage ainsi qu'à un faible renchérissement, de l'ordre de 1 %. La persistance de la forte appréciation du franc suisse aura des effets négatifs sur la compétitivité des produits indigènes sur les marchés étrangers. Cela concerne aussi l'industrie agroalimentaire, notamment les entreprises exportatrices. L'agriculture et la filière alimentaire suisses se trouvent ainsi dans l'obligation d'améliorer constamment leur compétitivité pour être en mesure de s'imposer sur les marchés intérieur et extérieur.

3.4 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. Cela dit, l'évolution des moyens financiers au sein de chacun des domaine se fera en fonction de la stratégie et des mesures prévues dans le cadre de la PA 14-17.

Conformément au message concernant l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013[195], au message relatif au programme de consolidation 2012-2013[196] ainsi qu'au taux annuel de croissance de 0,1 % fixé dans le cadre du réexamen des tâches dans le domaine de dépenses « agriculture et alimentation », le Conseil fédéral a initialement décidé, le 17 septembre 2010, de fixer les moyens alloués aux trois enveloppes financières couvrant la période 2014 à 2017 à 13 494 millions de francs.

Entretemps, les perspectives relatives à l'évolution du plan financier se sont considérablement améliorées, en particulier en ce qui concerne l'années 2012; le Conseil fédéral a donc proposé de renoncer au train de mesures IV du PCO (voir ch. 3.3.1). Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral prévoit de revoir à la hausse le montant total affecté aux trois enveloppes financières 2014-2017 par rapport à l'arrêté fédéral du 17 septembre 2010, en lui attribuant 176 millions supplémentaires (+44 millions par année). Le montant total accordé au domaine agricole pour les années 2014 à 2017 se monte à 13 670 millions de francs (tableau 38). Ainsi, le train de mesures IV « Réexamen des tâches pour l'agriculture à partir de 2014 » est abandonné. La correction du renchérissement sera par contre appliquée dans son intégralité comme dans les autres domaines de la Confédération. Les dépenses annuelles seront donc légèrement inférieures aux enveloppes financières 2012-2013. Le Conseil National (première conseil) a relevé de 65 millions par année les enveloppes financières agricoles 2012-2013 pour les ramener au niveau du budget 2010. Le Conseil des Etats a suivi cette proposition, tout en y amenant une légère correction, ce qui résulte en une correction partielle du renchérissement de la PCO (Train de mesures II).

195 FF **2010** 7739
196 FF **2010** 6433

Tableau 38

Aperçu des enveloppes financières 2014 à 2017

(en millions de francs)	B 2011	*2012*[1]	*2013*[1]	2014	2015	2016	2017	**Total**
Amélioration des bases de production et mesures sociales	149	*194*	*194*	189	189	190	190	**758**
Production et ventes	442	*419*	*418*	412	412	412	412	**1 648**
Paiements directs	2 799	*2 812*	*2 813*	2 816	2 816	2 816	2 816	**11 264**
Total	3 389	*3 425*	*3 425*	3 417	3 417	3 418	3 418	**13 670**

1 Selon décision du Conseil des Etats (deuxième conseil) du 17 mars 2011 concernant l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013

Le montant annuel des moyens financiers disponibles reste donc pratiquement constant en termes nominaux. Comme il ne faut pas s'attendre à une perte notable des recettes issues de la vente des produits agricoles, une éventuelle ouverture des marchés ne pouvant déployer l'intégralité de ses effets d'ici 2017, le soutien global alloué (protection douanière et soutien financier fédéral) devrait également rester à un niveau nominal constant durant la période 2014 à 2017. Le secteur agricole n'en continue pas moins d'être incité à améliorer sa productivité, vu l'impact du renchérissement sur les coûts d'acquisition des moyens et des facteurs de production et la hausse du coût de la vie pour les familles paysannes. Dans les faits, c'est l'amélioration de l'efficience dans le secteur agricole et non l'augmentation des moyens financiers alloués qui permettra de fournir les prestations supplémentaires indispensables attendues dans certains domaines et de répondre aux objectifs visés (cf. ch. 3.5.3).

Le Message concernant l'enveloppe financière agricole 2014-2017 devra tenir compte des arrêtés fédéraux adoptés au cours de la prochaine période de législature et de leurs éventuelles conséquences pour l'agriculture et la filière alimentaire. Les enveloppes financières proposées pour la période 2014-2017 représentent une augmentation d'en moyenne dix millions de francs par an des dépenses de la Confédération pour l'agriculture par rapport à la période précédente 2010/2013 (Tableau 39). 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.

Tableau 39

Comparaison avec les enveloppes financières encore en cours

Enveloppe financière en millions de francs	2008-2011[1] Total	∅ *par an*	2012/2013[2] millions de fr.	∅ *par an*	**2014-2017** millions de fr.	∅ *par an*
Amélioration des bases de production et mesures sociales[3]	739	*185*	388	*194*	**758**	*190*
Production et ventes	1 885	*471*	837	*419*	**1 648**	*412*
Paiements directs	11 028	*2 757*	5 625	*2 813*	**11 264**	*2 816*
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 la décision du Conseil des Etats (deuxième conseil) du 17 mars 2011
3 2008-2011 sans la vulgarisation

Un accord relevant de la politique commerciale extérieure pourrait être conclu à l'horizon 2014-2017. Si cet accord devait être suivi d'une ouverture du marché ayant des conséquences pour la production et les ventes en Suisse, il conviendrait de prévoir des moyens financiers supplémentaires pour financer les mesures d'accompagnement (cf. ch. 1.8). Le montant nécessaire dépendra notamment de l'ampleur de l'ouverture des marchés, du moment de la mise en œuvre et de l'évolution internationale des prix. Le financement est à réaliser en dehors des trois enveloppes financières agricoles.

3.5 Structure des enveloppes financières

L'arrêté fédéral portant sur les trois enveloppes financières mentionne uniquement la somme globale proposée pour chacune d'entre 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 n'est pas l'objet de cet arrêté. Cependant, afin d'être en mesure de procéder à une évaluation politiquement 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. C'est au Parlement qu'il revient de décider des fonds à leur allouer dans le cadre du processus budgétaire annuel, une fois le budget approuvé pour chacune des enveloppes financières,

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.

3.5.1 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 (Tableau 40).

Tableau 40

Enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales »

(en millions de francs)	B 2011	2014	2015	2016	2017	**Total**
Mesures d'accompagnement social	3	3	3	3	3	**12**
Contributions pour améliorations structurelles	83	89	89	89	89	**356**
Crédits d'investissements	13	47	47	47	47	**188**
Sélection végétale et animale	38	38	38	38	38	**153**
Vulgarisation	12	12	12	12	12	**49**
Total	149	189	189	190	190	**758**

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 font fonction d'instruments de secours, 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, à convertir des dettes portant intérêts (reconversion des dettes) ou à faciliter l'abandon anticipé de l'exploitation agricole. La plupart des fonds mis à disposition aux cours de ces dernières années n'ont pas été épuisés. Cela s'explique par les taux d'intérêt très bas et le changement des modalités des financements cantonaux (tâche commune) depuis la réforme de la péréquation financière (RPT). Tablant sur des conditions-cadre de politique agricole et des marchés agricoles relativement stables, il est prévu de réduire ces moyens d'un quart par rapport au budget 2010; ces montant devraient être maintenus à ce niveau jusqu'en 2017.

Contributions pour améliorations structurelles

Les contributions pour améliorations structurelles sont octroyées à titre de soutien au développement des infrastructures de base[197] nécessaires à l'agriculture. 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 le milieu 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 desser-

197 Équipement en chemins d'accès, en eau, en électricité, en téléphériques, etc.

tes. 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 le maintien 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, LAgr. 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 de fonds affectés aux mesures d'accompagnement social, les moyens financiers supplémentaires seront réalloués aux améliorations structurelles afin de pouvoir couvrir les besoins attestés dans ce domaine.

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 en matière de bien-être animal (SST) et de 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. Ils permettent également de financer les installations de production d'énergie renouvelable à partir de la biomasse. Les crédits de construction à court terme jouent un rôle important en cas de 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 également être octroyés aux régions de plaine. La mise en œuvre de la PA 14-17 exigera de nouvelles adaptations structurelles. C'est compte tenu de ce fait et de l'expérience acquise en la matière qu'il faut s'attendre à ce que la demande de crédits d'investissements reste supérieure aux moyens financiers à disposition. Il convient donc de maintenir jusqu'en 2017 les moyens alloués au niveau de celui alloué aux enveloppes financières antérieures.

Les crédits d'investissements sont gérés par le biais d'un fonds de roulement qui s'élève à près de 2,35 milliards de francs. Les remboursements permettent aux cantons d'accorder annuellement quelque 230 millions de francs sous la forme de prêts. Afin d'assurer la continuité dans les autres rubriques du budget agricole et de respecter les objectifs d'économie et considérant que la gestion des fonds de roulement permettait une certaine souplesse, il a été procédé en 2011, à titre exceptionnel, à une réduction des moyens destinés aux crédits d'investissements, passant ainsi de plus de 48 millions de francs (moyenne des années 2008 à 2010) à 13 millions de

francs. Cette décision a engendré un manque de liquidités ainsi que la formation de listes d'attente au niveau du traitement des demandes. Il sera procédé à un rééquilibrage de ces fortes coupures pour les années 2012 et 2013. La suspension du PCO permettra de réallouer les moyens mis à disposition et issus des mesures sociales aux crédits d'investissements et aux contributions pour les améliorations structurelles.

Sélection végétale et animale

Sous l'intitulé « Sélection végétale et animale », la Confédération soutient des mesures zootechniques ainsi que la mise en œuvre du Plan d'action national « Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture » et non la sélection végétale. L'encouragement de la sélection animale à laquelle sont consacrés quelque 34 millions de francs contribue à l'amélioration des bases de production. Cette mesure permet de pratiquer un élevage d'animaux de rente indépendant, de qualité, et adapté aux conditions naturelles du pays. Dans le cadre du plan d'action national, les variétés indigènes sont inventoriées, conservées, décrites et mises à la disposition d'une utilisation durable. Près de 4 millions de francs devront être consacrés principalement à la sécurisation des collections existantes ; ils ne pourront toutefois pas être affectés à l'aménagement de nouvelles collections ou au soutien d'initiatives visant à l'utilisation d'anciennes variétés.

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.

3.5.2 Enveloppe financière « Promotion de la production et des ventes »

La mise en œuvre de la PA 2011 se traduit par une baisse du soutien du marché qui passera vraisemblablement de 548 millions en 2007 à 442 millions de francs en 2011. En contrepartie, les moyens alloués aux paiements directs augmenteront d'autant. Par comparaison avec l'enveloppe financière 2012-2013, qui prévoit d'allouer 422 millions par année pour 2012 et 2013, les montants annuels alloués pour la production et les ventes diminueront de 10 millions par année (-2%) et se monteront à 412 millions par an. Il est prévu de procéder à un transfert interne de fonds de la promotion de la production végétale à la promotion de la qualité et des ventes.

Tableau 41

Enveloppe financière « Promotion de la production et des ventes »

(en millions de francs)	B 2011	2014	2015	2016	2017	**Total**
Promotion de la qualité et des ventes	55	59	64	64	64	**250**
Economie laitière	296	266	266	266	266	**1064**
Production animale	13	13	13	13	13	**52**
Production végétale	77	74	70	70	70	**283**
Total	442	412	412	412	412	**1648**

Promotion de la qualité et des ventes

Dans un contexte de libéralisation croissante des marchés, l'agriculture suisse se doit de réaliser un maximum de recettes de la vente de ses produits. La Confédération soutient donc la promotion des ventes et prend en charge une partie des dépenses s'y rapportant, comme la communication marketing et une partie de la prospection du marché en Suisse et à l'étranger ; la Confédération n'intervient pas en matière de prix ou de coûts de distribution. Compte tenu de leur importance stratégique, les moyens affectés aux mesures prises selon l'art. 12 LAgr, seront maintenus alors que ceux qui sont affectés aux études de marché ciblées et à la prospection des marchés à l'étranger seront augmentés.

Des moyens financiers supplémentaires prévus dans le cadre de l'enveloppe financière « Production et ventes » permettront de soutenir l'orientation du cadre juridique sur une stratégie qualité et la consolidation des instruments prévus à cet effet (art. 11 LAgr). Ces moyens supplémentaires permettront, à la Confédération, de cofinancer les coûts d'assurance qualité et de répondre ainsi à la demande des branches concernées; ces montants seront versés aux producteurs.

Il convient donc de compléter la rubrique « Promotion des ventes » (708.3600.200). Sous le nouvel intitulé de rubrique « Promotion de la qualité et des ventes », il sera alloué un montant de 59 millions de francs à partir de 2014 et de 64 millions de francs à partir de 2015, soit une augmentation de 7 millions de francs à partir de 2015 (3 millions pour la prospection de marchés à l'étranger et 4 millions pour l'assurance qualité). En contrepartie, les fonds réservés à la culture végétale (contributions à des cultures particulières) seront réduits d'autant.

Economie laitière

Deux instruments permettent de soutenir le marché laitier: le supplément pour le lait transformé en fromage a pour but de compenser dans la mesure du possible les différences existants entre la protection douanière de la ligne "jaune » (marché fromager libéralisé) et celle de la ligne « blanche » (autres produits laitiers). Le supplément de non-ensilage 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 263 millions de francs. De plus, une organisation privée sera chargée sur la base d'une convention de prestations d'enregistrer les données laitières et de préparer le versement des suppléments. Un

fonds annuel de 3 millions de francs est prévu pour l'indemnisation de ces tâches. Par rapport au budget 2011, les moyens financiers annuels alloués diminueront vraisemblablement de 270 millions de francs pour les années 2012 et 2013. Il est prévu d'allouer 266 millions de francs par an dès 2014.

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 à disposition des mesures d'allégement en cas d'excédents sur le marché du bétail de boucherie et de la viande et des œufs ainsi que pour la mise en valeur de la laine de mouton.

Grandes cultures

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. La promotion ciblée de la culture de céréales fourragères pourra être réalisée par le biais de l'encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes. Afin de maintenir la parité économique entre les diverses cultures des champs, il est prévu de réduire d'autant la contribution spécifique à des cultures particulières. En ce qui concerne les betteraves sucrières, la réduction de la contribution se fera en deux temps au cours des années 2014 et 2015. Cette mesure permettra d'économiser quatre millions en 2014 et sept millions à partir de 2015 dans le domaine des grandes cultures. Ce montant servira à alimenter le budget réservé à la promotion de la qualité et des ventes.

Arboriculture fruitière et viticulture

Aucun changement n'est prévu dans le domaine de la culture fruitière et de la viticulture. Les moyens financiers nécessaires seront donc maintenus au niveau de ceux alloués dans le cadre du plan financier 2013.

3.5.3 Enveloppe financière « Paiements directs »

L'évolution du dispositif du système des paiements directs amène à revoir la répartition des fonds fédéraux en fonction des nouvelles mesures à financer (cf. Tableau 45). Il n'est pas possible d'établir une correspondance totale avec les rubriques actuelles. Il est prévu d'introduire, en sus des cinq types de contributions affectées à l'encouragement des prestations d'intérêt public, des contributions à l'efficience des ressources pour le soutien de l'utilisation durable des ressources naturelles et des contributions à l'adaptation 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.

Vu les changements notables affectant l'enveloppe financière consacrée aux paiements directs par rapport aux enveloppes financières précédentes, le tableau ci-

dessous présente dans le détail la répartition des fonds prévue entre les nouvelles catégories de contributions, en se basant sur les instruments actuels de paiements directs (Tableau 42).

Trois étapes permettent de passer des moyens attribués aux instruments de l'actuel système des paiements directs à ceux attribués aux nouveaux instruments (DPD):

1. Attribution des moyens affectés aux 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 lacunes ;
3. Analyse des incidences générées par l'adaptation des instruments aux objectifs.

Le chapitre 1.2.2.2 présente une analyse détaillée des objectifs réalisés et des carences. Ce chapitre aborde donc uniquement les points 1 et 3.

Attribution des moyens affectés aux instruments actuels en fonction de leurs incidences sur les nouveaux objectifs visés;

Les instruments mis en œuvre dans le cadre du système actuel des paiements directs visent déjà aujourd'hui à assurer la réalisation les 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 essentiellement d'encourager la sécurité de l'approvisionnement: les contributions à la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers pour les surfaces herbagères, et la contribution supplémentaire pour terres ouvertes et cultures pérennes pour les terres assolées.

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 à la contribution d'estivage, elle a pour principal effet de favoriser le maintien des surfaces affectées à l'économie alpestre ouvertes par le biais d'une exploitation durable. La contribution générale à la surface déploie ses effets au sein de plusieurs domaines visés. Plusieurs études scientifiques indiquent qu'elle n'a pratiquement aucune influence sur la production mais qu'elle contribue par contre au maintien d'un paysage cultivé ouvert dans les zones de montagne les plus élevées. Le plus grand mérite de cette contribution consiste toutefois à garantir le revenu[198]. Dans son Rapport sur le développement du système des paiements directs, le Conseil fédéral a constaté que, dans le domaine des paiements directs, près de 900 millions de francs ne servent pas à fournir des prestations mais uniquement à garantir le revenu, suite à la mise en œuvre de la PA 2011. 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.

198 P. ex. Mann S. et Mack G. (2004): Analyse de l'impact des paiements directs généraux, Cahier n° 64. Agroscope FAT, Tänikon.

Les mesures différenciées en faveur de la région de montagne, telles la contribution GACD et la contribution pour terrains en pente, favorisent de plus, de concert avec les autres paiements directs, indirectement l'occupation décentralisée du territoire.

La préservation des ressources naturelles vitales, en tant que condition au versement de paiements directs est soutenue, outre le respect des PER, par trois catégories de mesures :

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 LAgr 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, conformément à l'art. 104, al. 3, let. b, Cst.

Le *bien-être animal* bénéficie également d'un soutien dans l'actuel système actuel des paiements directs, par le biais des contributions SST et SRPA.

Le Tableau 42 présente la nouvelle attribution des moyens en fonction des objectifs visés, étant entendu que l'on se base sur le plan financier 2014

Tableau 42

Répartition des instruments actuels des paiements directs en fonction des différents objectifs visés

Instruments actuels	Plan financier 2014	Répartition selon les objectifs	Situation initiale
Contributions UGBFG	509	Sécurité l'approvisionnement	1'045
Contribution GACD	357		
Contribution suppl. terres ouvertes	179		
Contributions aux terrains en pente	115	Paysage cultivé	338
Contribution d'estivage	99		
Contribution générale à la surface	1'024	Garantie du revenu	900
Contribution à la compensation écologique	141	Ressources naturelles vitales	310
Contribution selon OQE	65		
Contribution à l'utilisation efficiente des ressource	39		
Contribution à la protection des eaux	7		
Contribution bio	30		
Contribution extenso	28		
Contributions SST et SRPA	223	Bien-être animal	223
Total	**2'816**		**2'816**

L'attribution des moyens financiers en fonction des différents objectifs visés sert de base à la fixation de la future répartition des moyens.

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 de paiements directs influencera à elle seule le degré de réalisation des objectifs visés. Lors de la répartition des fonds, il convient de prendre en compte

l'effet généré par le seul développement de l'instrumentaire, ce qu'analyse le tableau ci-après.

Tableau 43

Incidences générées par la seule adaptation des instruments sur la réalisation des objectifs visés

Objectif	Incidences générées par la seule 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 d'une contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement renforce la culture des champs par rapport aux surfaces herbagères (cf. figure 43). 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. La différenciation en défaveur des grandes cultures disparaîtra, vu que les composantes de base de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement seront désormais attribuées indépendamment du type de culture (grandes cultures ou surfaces herbagères). La réduction de la contribution générale à la surface produit exactement l'effet inverse: 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, contribue à contrecarrer le recul des surfaces dans ces deux domaines.
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 à l'adaptation 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'accentuerait en l'absence de mesures complémentaires. Il est notamment prévu d'introduire, dans le cadre des contributions au paysage cultivé, une composante exploitation dans des conditions difficiles échelonnée en fonction des zones et de verser des contributions pour terrains en pente mieux différenciées.

Objectif	Incidences générées par la seule adaptation des instruments
Garantie du revenu	L'introduction des contributions à l'adaptation et la conversion des contributions à la garde d'animaux en contributions à la sécurité de l'approvisionnement permettront de découpler 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'efficience 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. 1.2.2.2.6 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 décrite dans le tableau 42, afin d'encourager les grandes cultures, de maintenir les ressources naturelles vitales et de garantir le revenu (Tableau 44).

Tableau 44

Synthèse et conclusions concernant les besoins financiers

Domaine et aspect	Lacune	Tendance	Effets des instruments	Besoins financiers par rapport à la situation de départ
Sécurité de l'approvisionnement				
Production brute	non	↗	↘	identique/s
Production nette	non	→	→	identique/s
Grandes cultures	non	↘	→	davantage
Superficie cultivables	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

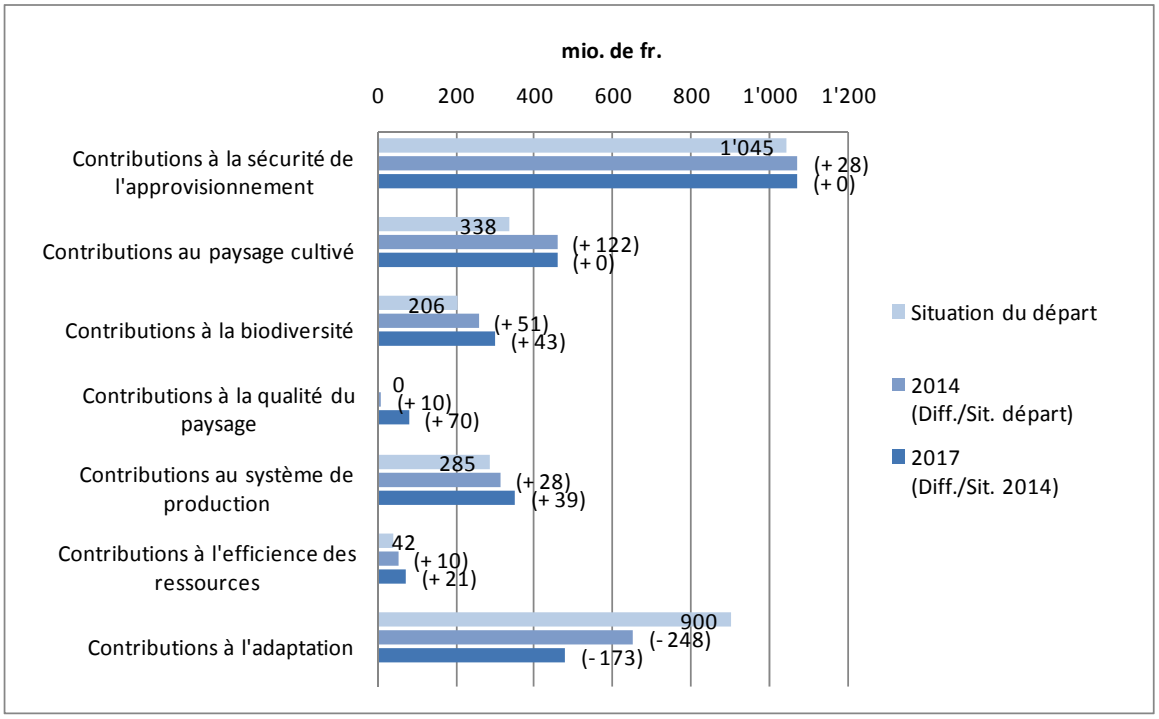
Afin d'obtenir des améliorations conséquentes dans la réalisation des objectif visés, il s'agira de procéder, en sus de l'adaptation du dispositif de paiements directs en 2014, à une réallocation substantielle des moyens en faveur des domaines qui nécessitent des besoins accrus dès la première année de mise en œuvre. 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 la figure 42.

Les taux de contributions doivent être fixés en 2014 et rester inchangés d'ici 2017. Un accroissement progressif de la participation aux programmes facultatifs jusqu'en

2017 devrait engendrer un besoin accru en besoins financiers. 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 à l'adaptation 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 à l'adaptation. La réallocation des contributions à l'adaptation aux contributions liées aux prestations se fera en fonction de cette évolution. La figure 42 présente une estimation pour 2017.

Figure 42

Aperçu de l'évolution des moyens financiers 2014-2017



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 contributions versées actuellement pour la garde d'animaux par le biais de la composante contribution de base et de la composante exploitation dans des conditions difficiles continuera de l'être pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers par le biais des surfaces herbagères. Il convient cependant

d'en retrancher un montant de l'ordre de 89 millions de francs, ce montant servant aujourd'hui au soutien indirect de l'estivage par le biais des contributions pour animaux[199]. Ceux-ci seront désormais octroyés directement à la région d'estivage par le biais de la composante estivage des contributions au paysage cultivé. De ce transfert résulte pour la région de plaine une composante de base de l'ordre de 850 francs par hectare. Le soutien aux grandes cultures (au moyen de la contribution supplémentaire pour les terres ouvertes) étant aujourd'hui inférieur à celui accordé aux surfaces herbagères (au moyen de la contribution UGBFG) pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers, il sera ainsi rééquilibré par le biais de la contribution de base unique. Il sera ainsi possible de compenser le désavantage plus marqué pour la culture des champs[200] en raison de la réduction de la contribution générale à la surface. Pour améliorer l'attractivité de la culture des champs, une contribution spécifique supplémentaire sera versée pour les terres ouvertes (contribution d'encouragement de la culture des champs).

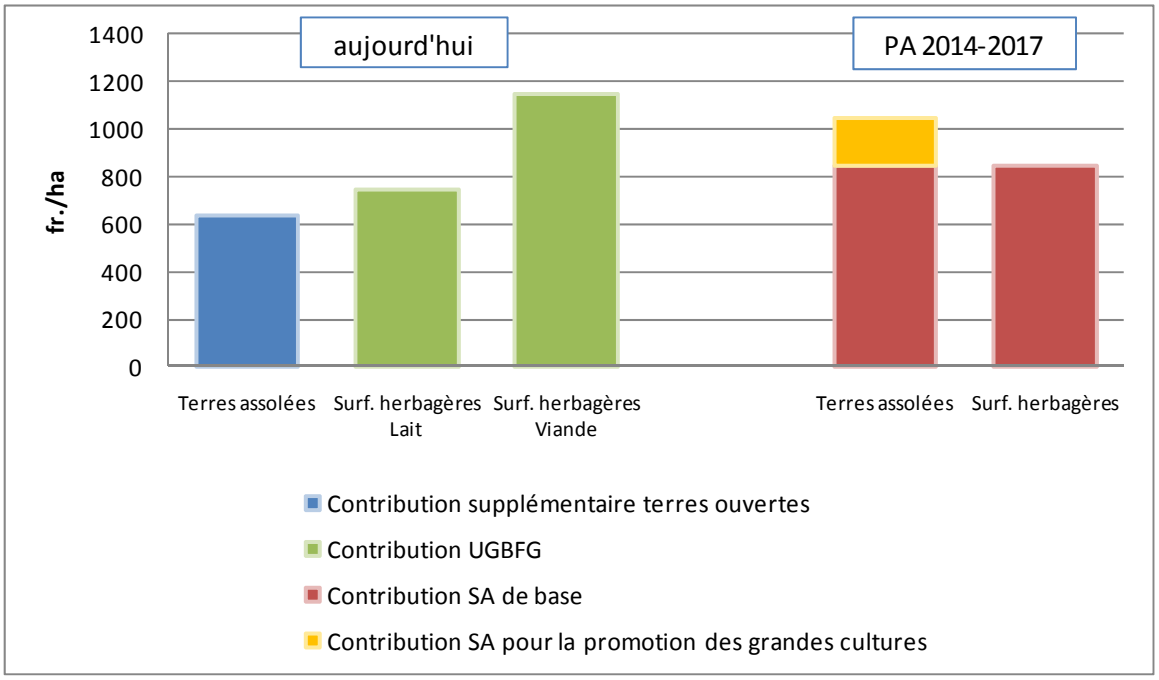
La figure 43 présente l'évolution du montant du soutien par unité de surface pour la zone de plaine. En ce qui concerne les surfaces herbagères, la contribution UGBFG est actuellement différenciée en fonction du type de production (lait ou viande). Il a été procédé au calcul des contributions UGBFG versées jusqu'ici par unité de surface. Le montant accordé correspond au produit du taux de contribution UGBFG avec la charge en bétail effective compte tenu de la limitation en vigueur pour les surfaces herbagères. Etant donné que les contributions aux animaux destinés à la production de viande sur surfaces herbagères sont actuellement plus élevées, la production laitière profitera davantage du changement de système. La mise en œuvre de la PA 14-17 apportera un soutien plus marqué aux grandes cultures par rapport aux surfaces herbagères, ce qui apparaît clairement dans la figure ci-après.

199 Les contributions pour animaux seront tout de même versées à l'exploitation principale pour la période pendant laquelle les animaux sont gardés dans l'exploitation d'estivage (max. 180 jours).

200 Etant donné que la marge brute par unité de surface dans les grandes cultures est la plupart du temps moins élevée qu'en culture herbagère, la contribution à la surface accordée jusqu'ici contribuait à améliorer la marge brute de la branche de production des grandes cultures de manière disproportionnée.

Figure 43

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, de réduire de 3 francs par décitonne le droit de douane sur les céréales panifiables et de revoir la contribution à la culture respective à la baisse, la production de céréales fourragères s'en trouvera avantagée.

La contribution de base nécessite 859 millions de francs. Elle permet d'harmoniser le niveau de soutien entre les grandes cultures d'une part et les surfaces herbagères d'autre part. S'y ajoutent la contribution selon la zone pour conditions d'exploitation difficiles de 157 millions et le soutien supplémentaire aux terres ouvertes au moyen de la contribution d'encouragement de la culture des champs et des cultures pérennes de 56 millions. Il en résulte un besoin supplémentaire de 28 millions de francs pour la sécurité de l'approvisionnement. Le montant total prévu de 1072 millions de francs pour 2014 devrait rester inchangé d'ici 2017, vu que le taux de contribution sera fixé en 2014 et qu'il restera inchangé jusqu'en 2017.

Contributions au paysage cultivé

Pour assurer le maintien du paysage ouvert, les incitations doivent être fixées en fonction des difficultés climatiques et topographiques. Etant donné que dans le contexte actuel des prix il est admis que l'objectif visé a été atteint dans la région de plaine sans incitations spécifiques des pouvoirs publics, un soutien pour les surfaces planes en zone de plaine n'est pas nécessaire. En raison des conditions climatiques difficiles, une contribution selon la zone pour le maintien d'un paysage ouvert est désormais prévue dans la région de montagne et dans celle des collines; cette composante permettra d'y compenser partiellement la suppression de la contribution générale à la surface. La différenciation est plus poussée en ce qui concerne la contribution pour 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 devraient ainsi réduites. Le supplément d'estivage actuel, accordé en sus des contributions UGBFG et GACD, sera dorénavant imputé directement à la contribution à l'estivage

Près de 135 millions de francs seront alloués à la composante exploitation dans des conditions difficiles selon les zones, respectivement aux contributions pour terrains en pente. Dans le cas de la contribution pour terrains en pente, les fonds seront relevés de 20 millions de francs, de façon à financer le troisième degré de déclivité et l'extension de la contribution à la zone de plaine. Pour compenser la suppression du supplément d'estivage, la composante estivage sera pratiquement doublée par rapport à la situation avant PA 14-17; elle sera dotée de 190 millions de francs. Au total, 460 millions de francs sont ainsi prévus pour les contributions au paysage cultivé.

Contributions à la biodiversité

Les contributions écologiques actuelles, telles que prévues dans l'OPD, seront conservées. Celles concernant la qualité écologique seront augmentées de manière ciblée. Certains éléments supplémentaires, telles 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 encouragés par la contribution à la qualité. 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 ces contributions entièrement en charge.

La mise en réseau ne subira aucun changement majeur. De 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. Le taux des contributions à la biodiversité alloué aux éléments qui ne bénéficieront désormais plus ni des contributions à la sécurité de l'approvisionnement ni de celles au paysage cultivé, sera relevé du taux correspondant à la somme des deux contributions précitées. Les mesures de revalorisation seront également soutenues financièrement. Il faut s'attendre à une progression des surfaces revalorisées.

L'accroissement des besoins financiers concernant les contributions à la biodiversité est évalué à 51 millions de francs pour l'année 2014. Il couvre les mesures de revalorisation, l'imputation aux contributions à la biodiversité de la part constituée par les contributions à l'approvisionnement et au paysage cultivé, la prise en charge du financement résiduel de la qualité biologique, l'introduction de nouveaux éléments donnant droit à l'octroi de contributions et du troisième degré de qualité, ainsi que l'adaptation des taux de contribution. 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.

Contributions à la qualité du paysage

Les contributions à la qualité du paysage constituent un nouvel instrument et ne nécessitent donc pas encore d'importants moyens durant la période courant de la

phase d'initiation 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 admettre qu'un sixième des exploitations gérées à titre principal ainsi que des exploitations d'estivage auront conclu des conventions d'exploitation et perçu des contributions d'ici 2017. Il convient de tabler sur une augmentation des besoins financiers, passant de 10 millions de francs en 2014 à 80 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 et de la production extensive de céréales et de colza seront maintenues à leur niveau actuel. Il faut s'attendre à un accroissement des besoins financiers dans le cadre de l'élargissement sectoriel de la production intégrée à un programme extenso pour les pommes de terre ainsi que pour le nouveau programme de production de lait et de viande fondée sur les herbages. La planification financière ne tient pas compte de l'introduction de nouvelles approches s'appliquant à l'ensemble de l'exploitation, car il convient tout d'abord de procéder à une évaluation des besoins ce type de programmes ainsi que de leur acceptation. 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 et de hausses spécifiques des taux de contribution dans certaines catégories d'animaux.

L'augmentation de 28 millions des contributions au système de production pour 2014 s'explique pour les deux tiers par les besoins financiers du nouveau programme de production de lait et de viande fondée sur les herbages. Pour le reste, cette augmentation est due à l'élargissement du programme extenso à la production de pommes de terre et à une augmentation des besoins de financement des programmes SST et SRPA ; cette dernière s'explique par la suppression de l'échelonnement des paiements directs en fonction du nombre d'animaux, la hausse des contributions pour certaines catégories spécifiques d'animaux et l'augmentation de la participation. La contribution à la culture biologique continuera d'être accordée au niveau actuel. Au total, le besoin de financement supplémentaire concernant les contributions au système de production s'élève à 39 millions de francs jusqu'en 2017 et s'explique par l'augmentation de la participation aux programmes de production de lait et de viande fondée sur les herbages ainsi qu'à ceux liés au bien-être animal.

Contributions à l'efficience des ressources

Les programmes régionaux et sectoriels actuels d'utilisation durable des ressources naturelles 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. Il faut cependant s'attendre globalement à une diminution des besoins financiers nécessaires, compte tenu en particulier du fait de la substitution de la promotion des systèmes de rampe d'épandage à tuyaux flexibles, les « pendillards », par les contributions nationales à l'efficience des ressources. Les projets de protection des eaux devraient connaître une légère expansion. Dans le domaine des contributions à

l'efficience des ressources, l'effet de la promotion des systèmes de rampe d'épandage à tuyaux flexibles sur l'ensemble du territoire suisse se traduira par un fort accroissement des besoins financiers durant les premières années. En revanche, le recours à d'autres mesures éventuelles devrait avoir une incidence financière nettement plus faible.

L'introduction de contributions à l'efficience 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 LAgr qui arriveront en fin de financement. Pour ce qui est de la contribution 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 supplémentaires pour 2014 et 31 millions pour 2017.

Contributions à l'adaptation

L'introduction de contributions à l'adaptation garantit l'acceptabilité sociale du changement de système à l'échelon de l'exploitation et à l'échelon sectoriel. Les contributions à l'adaptation étant découplées des facteurs de production, elles contribuent à améliorer la mobilité des surfaces et à accroître l'efficience 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 réalloués aux contributions à l'adaptation. Le montant de la contribution à l'adaptation ne correspondra pas au montant chiffré à 900 millions de francs, publié dans le Rapport sur le développement du système des paiements directs ; il sera fixé à 653 millions de francs pour 2014. La différence d'un peu moins de 250 millions sera allouée aux instruments orientés sur les prestations et permettra d'améliorer le ciblage des objectifs. La somme allouée annuellement aux contributions à l'adaptation sera adaptée. Elle correspondra à la différence résultant de l'augmentation du montant alloué au fil du temps aux paiements directs liés aux prestations et du budget des paiements directs disponible.

Les contributions à l'adaptation 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. Compte tenu du besoin supplémentaire avéré de fonds pour les paiements directs liés aux prestations, le financement de la contribution à l'adaptation correspondra à un montant total de 653 millions de francs pour l'année 2014. Les paiements directs liés aux prestations devant augmenter de 173 millions de francs d'ici 2017, en raison de l'accroissement de la participation, les fonds alimentant la contribution à l'adaptation diminueront pour passer à 480 millions de francs. Ces fonds seront répartis entre les exploitations conformément aux modalités fixées dans le concept (cf. ch. 2.3.2.10).

Le tableau 45 rend compte du développement décrit plus haut des divers instruments pour la période 2014-2017.

Tableau 45

Enveloppe financière « paiements directs »

(en millions de francs)	B 2011	2014	2015	2016	2017	**Total**
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement		1 072	1 072	1 072	1 072	**4 290**
Contributions au paysage cultivé		459	459	459	459	**1 836**
Contributions à la biodiversité		257	272	286	300	**1 116**
Contributions à la qualité du paysage		10	30	50	80	**170**
Contributions au système de production		313	326	339	352	**1 329**
Contributions à l'efficience des ressources		52	58	73	73	**256**
Contributions à l'adaptation		653	599	537	480	**2267**
Total	2 799	2 816	2 816	2 816	2 816	**11 264**

3.6 Programme de la législature

L'évolution de la politique agricole à partir de 2012 est annoncée en tant qu'objet majeur de la politique gouvernementale dans le Message du 23 janvier 2008 relatif au programme de la législature 2007–2011[201] et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de législature 2007–2011[202]. 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 2013. Il a annoncé une révision de la loi à partir de 2014 et un arrêté fédéral sur l'enveloppe financière agricole pour quatre autres années consécutives. Les présentes enveloppes financières sont harmonisées avec le programme de la législature pour les années 2013-2015.

3.7 Compatibilité avec le droit international

L'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture définit les dépenses fédérales prévues dans une limite de quatre ans. Par la suite, ces moyens financiers doivent être encore répartis annuellement par le biais des budgets entre les diverses rubriques des enveloppes financières et être approuvés par le Conseil fédéral et le Parlement. Cette procédure équivaut à un cadrage budgétaire des dépenses fédérales qui n'a en tant que telle aucune incidence sur le droit international. Une évaluation détaillée de la compatibilité des modifications législatives avec les dispositions de la boîte verte est présentée au ch. 2.11.1.

201 FF **2008** 639
202 FF **2008** 7745

3.8 Constitutionnalité

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, lequel prévoit que les moyens destinés aux principaux domaines d'application sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple. Cet arrêté fédéral, qui tient compte du frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst., n'est pas sujet à référendum.

4 Conséquences

Les conséquences de la PA 14-17 sont présentées ci-dessous. Aucune conséquence des modifications proposées n'est attendue là où rien n'est précisé aux ch. 4.1 à 4.3.

4.1 Confédération

4.1.1 Personnel

Production et ventes

Les mesures prévues dans le domaine de la qualité et de la prospection de marchés dans le cadre de la stratégie qualité peuvent créer des charges supplémentaires aux offices concernés (OFSP, OVF, OFAG) qui doivent assurer une exécution crédible et sans heurt. Les besoins précis en ressources dépendent de la concrétisation de chacune des mesures à l'échelon de l'ordonnance. L'abrogation des articles dans le domaine de l'économie laitière (art. 30 à 36a, 40 à 42 LAgr) n'a pas de conséquence sur le personnel. Les économies ont déjà été réalisées.

Paiements directs

Le développement du système des paiements directs va de pair avec un élargissement des programmes facultatifs, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires dans certains domaines. C'est le cas en ce qui concerne l'élargissement à la région d'estivage des contributions à la biodiversité, l'introduction de nouvelles contributions à la qualité du paysage et à l'efficience des ressources et les extensions prévues dans le domaine des contributions au système de production (production de lait et de viande basée sur les herbages et autres éventuels programmes supplémentaires). En revanche, on peut escompter un léger allégement en ce qui concerne les programmes en vertu des art. 77*a* et 77*b*. Il en résulte un besoin permanent en ressources estimé à 2,5 postes de travail.

Les changements relatifs aux autres instruments de paiements directs (contributions au paysage cultivé, contributions à la sécurité de l'approvisionnement, contribution à la biodiversité) nécessitent un besoin provisoire de 1,5 poste supplémentaire durant la phase initiale, notamment pour le passage à un système de données géoréférencées.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

Les adaptations peuvent être réalisées à l'aide des ressources en personnel existantes.

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

L'exécution du droit de recours des autorités dans le cas des surfaces d'assolement nécessite 0,5 poste.

4.1.2 Finances

Dépenses

Les conséquences sur les dépenses agricoles dans le cadre des enveloppes financières de l'agriculture sont exposées au ch. 3.5 Les moyens proposés pour les années 2014-2017 correspondent aux impératifs de la politique financière du Conseil fédéral.

Recettes

La baisse des taux du contingent pour les céréales panifiables réduit les recettes douanières de 2,1 millions de francs au maximum à partir de 2014.

4.1.3 Informatique

L'enregistrement, la gestion et l'évaluation des données dans le domaine des paiements directs sont réalisés au moyen d'une plateforme informatique qui coordonne les différents systèmes et applications à l'échelon de la Confédération et des cantons. Ces applications seront en service lors de la mise en œuvre de la nouvelle PA en 2014 et devront être adaptées aux nouveaux instruments des paiements directs. En raison du passage aux données géoréférencées, il faut s'attendre dans un premier temps à des dépenses plus élevées dues à l'adaptation des systèmes correspondants, en particulier dans ce domaine.

Le reste des mesures n'a aucune incidence sur l'informatique.

4.2 Cantons (personnel, finances, informatique)

Production et ventes

La suppression des mesures en faveur des matières premières renouvelables a pour conséquence un allégement minime de l'effectif du personnel dans les cantons. Les autres mesures (promotion de la qualité et des ventes, production animale) n'ont pas de conséquences pour les cantons.

Paiements directs

Personnel

Les modifications proposées occasionnent des charges limitées dans le temps pour les cantons, jusqu'à ce que les adaptations nécessaires aient été entreprises (adaptation des types de contributions, nouvelle terminologie). La charge administrative liée aux contributions au paysage cultivé, aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement et aux contributions à l'adaptation sera comparable, au niveau de l'exécution des mesures, à celle qui est exigée aujourd'hui pour les paiements directs généraux. Il en va de même pour les contributions au bien-être des animaux.

Il s'ensuit également une charge administrative supplémentaire pour ce qui est des contributions à la biodiversité, en raison de l'introduction de nouveaux éléments et de l'élargissement à la région d'estivage et pour ce qui est des nouvelles contribu-

tions à la qualité du paysage et au système de production, en raison de l'élargissement à la production de lait et de viande basée sur les herbages, ceci sans compter d'autres programmes éventuels.

L'exécution coordonnée de la LPN et de la LAgr supprime les doublons au niveau des contrôles, mais peut occasionner un surcroît de travail de coordination dans les cantons où les domaines de l'agriculture et de la protection de la nature ne font pas partie de la même unité d'organisation.

L'introduction de contributions à l'utilisation efficiente des ressources versées à l'échelle nationale permet de décharger les cantons, qui initient et gèrent aujourd'hui sous leur propre régie les programmes en vertu des art. 77a et 77b LAgr. Les contributions à l'efficience des ressources sont intéressantes, notamment lorsqu'il s'agit de combler des lacunes dans l'atteinte des objectifs suprarégionaux car, grâce à elles, il n'est plus nécessaire d'élaborer, évaluer et gérer individuellement les projets.

La mise en réseau permet elle aussi des allégements administratifs supplémentaires. La régionalisation des objectifs de qualité permet de fixer des mesures standard, ce qui entraîne une simplification des tâches.

La suppression de l'obligation de conclure un contrat de livraison d'engrais de ferme se traduit également par une diminution de la charge administrative des cantons.

Les nouvelles applications informatiques (p. ex. HODUFLU) et d'autres instruments d'aide à l'exécution mis à disposition 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. Cependant, lorsque la période de passage au nouveau système sera achevée, la surcharge liée à l'introduction des nouveaux instruments permanents des paiements directs, telles les contributions à la qualité du paysage, doit pouvoir être maîtrisée au moyen des ressources en personnel existantes grâce aux allégements dans d'autres domaines et à des instruments d'exécution plus efficients.

Finances

L'adaptation organisationnelle et instrumentale nécessite un relèvement provisoire de l'effectif du personnel, avec les coûts que cela implique.

La prise en charge par la Confédération du financement du résiduel de la qualité biologique a pour conséquence un allégement d'environ 10 millions de francs pour les cantons en 2014. Cette économie ne concerne que la prise en charge du financement du solde en cas de maintien du système actuel. Les modifications telles que de nouvelles surfaces donnant droit à des contributions (p. ex. surfaces d'estivage de qualité), les augmentations de contributions concernant les surfaces existantes, ainsi que l'introduction d'un niveau de qualité supplémentaire et la promotion des objets d'importance nationale, ne sont pas prises en compte dans cette contribution. Si ces modifications étaient également prises en considération, l'allégement pour les cantons serait nettement plus élevé. En raison de l'augmentation des surfaces donnant droit à des contributions, le potentiel d'allégement augmente jusqu'en 2017.

La Confédération et les cantons financent aujourd'hui des mesures mises en œuvre sur la surface agricole utile en vertu de la LPN. L'intégration de l'encouragement de

ces surfaces dans la contribution à la qualité biologique, ainsi que la prise en charge complète par la Confédération du financement complémentaire dans ce domaine, constitue un potentiel supplémentaire d'économies pour les cantons.

A l'échelon de la Confédération, l'octroi de crédits correspondants restent du domaine de compétence de la LPN, mais sont transférés chaque année de l'OFEV à l'OFAG pour le financement de ces frais supplémentaires.

Le remplacement des programmes régionaux cofinancés d'utilisation durable des ressources selon les art. 77a et 77b LAgr, tel le programme de promotion de rampes d'épandage à tuyaux flexibles par des contributions à l'efficience des ressources octroyées à l'échelon national allège à moyen terme la charge des cantons.

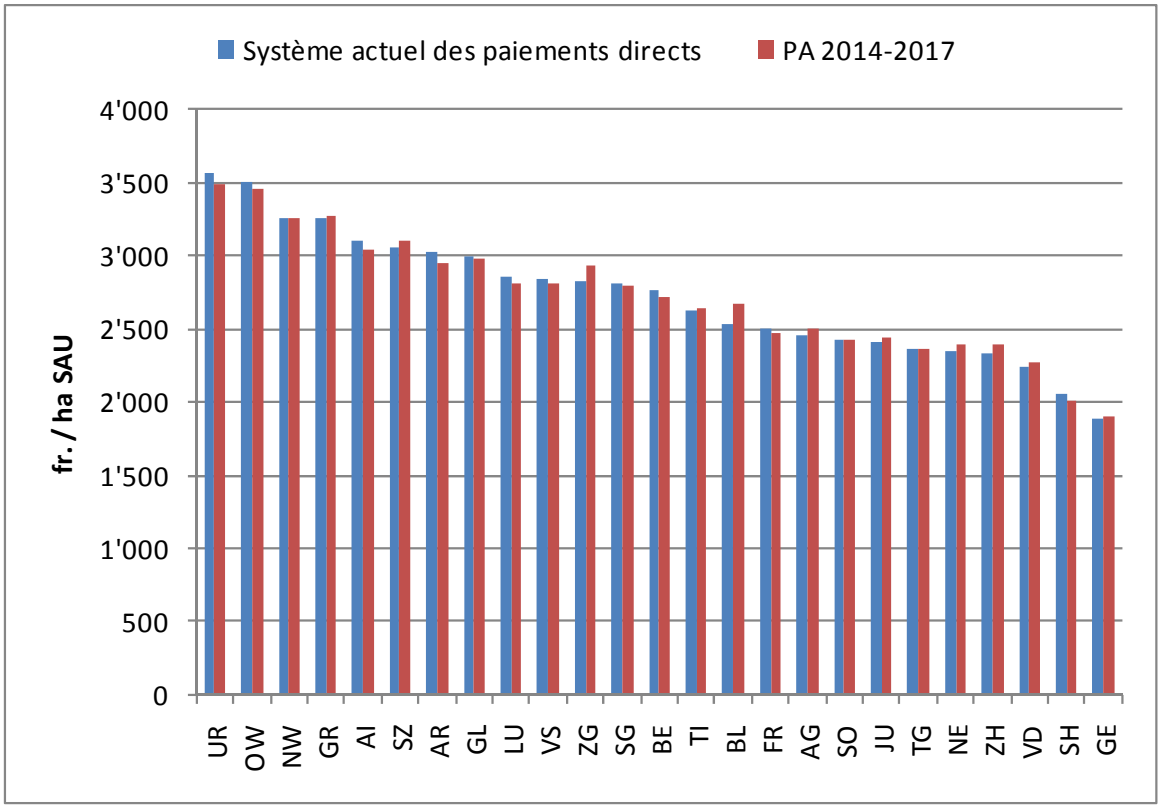
En ce qui concerne les contributions à la qualité du paysage, il faut compter sur une part de cofinancement des cantons de 20 %, selon la participation, représentant environ 20 millions de francs de besoins supplémentaires en 2017.

Dans l'ensemble, les modifications ont pour effet un allégement de la charge des cantons au début de la mise en œuvre de la PA 14-17. En revanche, la participation accrue au cofinancement des contributions à la qualité du paysage, qui est attendue au cours des années suivantes, a pour conséquence une augmentation des charges financières et administratives pour les cantons concernés. A moyen terme, le développement du système des paiements directs ne génère ni davantage ni moins de charges pour les cantons et est conforme à la RPT.

Une estimation de l'évolution de la répartition des fonds fédéraux entre les cantons a été effectuée sur la base des structures d'exploitation de 2009. Ce faisant, on est parti d'hypothèses les plus réalistes possibles concernant la participation aux programmes volontaires. Compte tenu du résultat des analyses, il ne faut s'attendre qu'à de faibles décalages entre les cantons en ce qui concerne l'octroi des paiements directs (figure 44). Etant donné qu'on ne peut pas prévoir précisément quelles sont les exploitations qui participeront de manière accrue aux programmes facultatifs, les chiffres réels peuvent s'écarter des chiffres pronostiqués.

Figure 44

Conséquences de la PA 14-17 sur la répartition des paiements directs par canton sur la base des structures d'exploitation en 2009



Informatique

La Confédération met à disposition un système global qui coordonne les différents systèmes et applications à l'échelon de la Confédération et des cantons au moyen d'une plateforme informatique; celui-ci simplifie les processus et réduit la charge des cantons qui développent et gèrent leur propre système. Les modifications proposées peuvent néanmoins conduire à ce que les interfaces informatiques avec les autres applications dans les cantons doivent être adaptées.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

Les modifications peuvent être gérées à l'aide des ressources financières et en personnel existantes.

4.3 Analyse d'impact de la réglementation

4.3.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État

Production et ventes

Promotion de la qualité et des ventes

L'adaptation des instruments à la stratégie qualité améliore l'orientation sur le marché du secteur et correspond à une exigence politique. La totalité du soutien est subsidiaire, c'est-à-dire que la branche doit entreprendre ses propres démarches. Cela permet d'éviter de passer à côté de l'objectif.

Production animale

Le supplément versé pour le lait transformé en fromage doit continuer à compenser les différences dans la protection douanière entre la ligne « jaune » (fromage) et la ligne « blanche » (autres produits laitiers).

Le supplément de non-ensilage doit être maintenu pour le soutien de la production de fromage au lait cru de premier choix. Dans le cadre de la stratégie qualité de la Confédération, cette mesure permet de conserver l'importance de ce fromage, surtout à l'exportation.

Des mesures de désengorgement restent nécessaires sur le marché de la viande et des œufs, à des fins de stabilisation de prix limitées et temporaires. Comme jusqu'à présent, il ne peut s'agir que d'un soutien ponctuel, compte tenu des moyens financiers limités de la Confédération.

Production végétale

Sans ces mesures, les objectifs constitutionnels de sécurité alimentaire de la population et de production répondant aux besoins du marché ne peuvent pas être atteints.

Paiements directs

Les prestations d'intérêt général de l'agriculture au sens de l'art. 104 Cst. sont des externalités positives de la production agricole et ont un caractère de biens publics. Comme ces biens ne seraient pas produits dans l'ampleur souhaitée par la société dans un contexte de pures conditions de marché, l'encouragement de ces prestations au moyen des paiements directs est nécessaire.

L'orientation principale de la réforme de la politique agricole mise en œuvre par étapes depuis le début des années nonante du siècle dernier était le découplage des paiements directs et de la production (« decoupling »). A lui seul, il ne suffit pas à rendre les paiements directs efficaces et efficients. C'est pourquoi il est indispensable de cibler encore davantage les paiements directs (« targeting ») et de les concevoir de sorte à ce que l'objectif ambitionné soit atteint (« tailoring »). Une condition fondamentale pour parvenir à ce résultat est que des objectifs concrets soient définis.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

Les mesures d'accompagnement social sont d'importants instruments de réaction rapide pour l'encadrement de l'évolution structurelle dans l'agriculture. Le besoin de telles mesures peut augmenter rapidement en raison d'évolutions imprévues du

marché et de nouvelles ouvertures de marchés. Il faut donc allonger la durée de validité des contributions à la reconversion professionnelle.

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire (1e et 2e étapes) a pour objectif un développement territorial plus durable. L'amélioration de la protection des terres cultivées est très importante pour l'agriculture. Pour accompagner les mesures prévues de la LAT, cet objectif doit être ponctuellement soutenu là où c'est possible par des mesures dans le domaine du droit agraire.

Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection animale et végétale

Au moyen de la sélection animale et végétale, la Confédération soutient des mesures zootechniques, la préservation des races suisses d'animaux de rente menacées et la mise en œuvre du Plan d'action national « Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture », mais pas la sélection végétale. La promotion de la sélection animale améliore les 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 cadre du plan d'action national, les variétés indigènes sont inventoriées, conservées, décrites et mises à disposition pour une utilisation durable.

Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

Les changements législatifs aux titres 8 et 9 apportent plus de flexibilité aux autorités dans l'application de la loi sur l'agriculture et des normes d'exécution y relatives.

4.3.2 Conséquences pour les différentes catégories d'acteurs de la vie économique et sociale

4.3.2.1 Agriculteurs et agricultrices

Production et ventes

Promotion de la qualité et des ventes

Les instruments existants, qui sont connus de la branche, sont optimisés, afin d'améliorer la création de valeur ajoutée du secteur tout entier.

Production animale

Les suppléments versés pour le lait transformé en fromage et de non-ensilage continuent à soutenir le prix à la production. Il est ainsi possible d'atteindre un niveau de prix qui corresponde à peu de choses près au prix du lait dans l'UE plus les suppléments et, le cas échéant, un bonus de qualité d'environ 10 %. En raison de la réduction en 2012 (cf. ch. 3.5.2) des fonds destinés à financer le supplément pour le lait et de la tendance à une augmentation de la production de fromage, le supplément pour le lait transformé en fromage tournera vraisemblablement autour des 13 ct./kg dans les années 2014-2017. Le montant versé pour le supplément de non-ensilage sera comme avant de 3 ct./kg de lait.

Production végétale

La rentabilité de la production végétale par rapport à l'élevage de bétail est améliorée et les cultures peu rentables mais importantes du point de vue de la sécurité d'approvisionnement, telles que les céréales fourragères sont mieux prises en considération. Il faut compter sur une extension des surfaces de céréales fourragères.

Paiements directs

Le développement du système des paiements directs offre certes de nouvelles opportunités aux agriculteurs, mais il constitue en même temps un important défi. Outre la nouvelle terminologie, qui renforce notablement la perception des prestations rendues, ils doivent aussi s'accoutumer au nouveau fonctionnement des paiements directs. Ceux-ci offrent des possibilités supplémentaires pour fournir des prestations d'intérêt public et obtenir les contributions correspondantes. 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 dans le domaine de la mise en réseau et de l'harmonisation de l'exécution de la LAgr et de la LPN ont des effets similaires. De plus, la gestion informatique des données permettra aux agriculteurs de réduire la charge de travail liée à la saisie des données.

Selon les modélisations, le développement de la politique agricole améliore les perspectives de revenu du secteur agricole (cf. ch. 4.4). Il faut s'attendre à une mobilité accrue des surfaces et à une amélioration des possibilités de croissance. En fonction de la situation de l'exploitation, des intérêts du chef d'exploitation et du contexte, les stratégies d'adaptation aux changements seront différentes. Alors que certains opteront plutôt pour la participation à des programmes volontaires, d'autres choisiront d'agrandir leur exploitation en raison des meilleures possibilités de croissance. Ceux qui ont l'esprit d'entreprise et adaptent de manière conséquente leur exploitation aux nouvelles conditions-cadre profiteront du changement de système.

L'adaptation des facteurs UMOS ainsi que l'augmentation à 0,4 UMOS du besoin minimal en travail requis dans la région de plaine a pour conséquence qu'environ 4 150 exploitations n'auront plus droit aux paiements directs.

Tableau 46

Conséquences de l'adaptation des facteurs UMOS et de l'augmentation de la limite UMOS à 0,4 dans la région de plaine

	Augmentation des facteurs		Augmentation supplémentaires de la limite à 0,4 UMOS		**Total**	
Zone	Exploitations	Surface en ha	Exploitations	Surface en ha	**Exploitations**	**Surface en ha**
Zone de plaine	750	5 800	2 100	19 600	**2 850**	**25 400**
Zone des collines	200	1 100	650	3 900	**850**	**5 000**
Zone de montagne I	150	600			**150**	**600**
Zone de montagne II	150	700			**150**	**700**
Zone de montagne III	100	500			**100**	**500**
Zone de montagne IV	50	300			**50**	**300**
Total	**1 400**	**9 000**	**2 750**	**23 500**	**4 150**	**32 500**

Du fait que *la limite de revenu et de fortune* ne s'appliquera désormais plus qu'aux contributions à l'adaptation, les paiements directs liés aux prestations seront réduits de 6 à 7 millions de francs. En ce qui concerne les contributions à l'adaptation, les réductions se montent à 3 à 4 millions de francs.

Les zones à bâtir légalisées seront généralement exclues de l'octroi des paiements directs. Selon l'ARE[203] les surfaces classées dans la zone à bâtir représentent actuellement 226 500 hectares. 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 à l'adaptation de la suppression pour ces surfaces des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et des contributions au paysage cultivé.

Près de 28 000 ha de SAU bénéficient, toutes zones confondues, de contributions pour terrains en pente à déclivités supérieure à 50 % et près de 30 000 ha de SAU de l'extension de la contribution pour terrains en pente dans la zone de plaine.

La suppression de l'exigence imposée aux exploitations des zones de montagne III et IV de délimiter 7 % de leur SAU en tant que surfaces de promotion de la biodiversité élargira la marge de manœuvre entrepreneuriale de ces exploitations et allégera leur charge administrative.

203 ARE (2008) : Statistique suisse des zones à bâtir 2007, Berne.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

L'interchangeabilité des deux fonds de roulement, aide aux exploitations et crédits d'investissements, améliore l'utilisation des moyens financiers de manière ciblée et efficace.

La prolongation du délai d'octroi des aides à la reconversion professionnelle donne à l'agriculture la possibilité d'atténuer l'impact social des changements structurels.

Le sol, en tant que ressource naturelle inextensible, 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.

4.3.2.2 Secteurs situés en amont et en aval

Production et ventes

Production animale

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. La transformation du lait est donc soutenue en faveur du fromage.

Production végétale

Le soutien ciblé aux grandes cultures permet de conserver une capacité minimale du point de vue de la sécurité d'approvisionnement au premier échelon de la transformation.

Paiements directs

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 par un effet d'allégement du marché, pouvant conduire à une augmentation des prix à la production. Les étapes en aval peuvent en particulier – en association avec la production et la consommation – miser davantage sur une 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.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

La clarification de la procédure pour ce qui est de la détermination de la neutralité concurrentielle est source de sécurité juridique pour les personnes qui déposent une demande d'aide financière ou de crédits d'investissements et pour les entreprises artisanales de transformation de la région.

4.3.2.3 Consommateurs

Production et ventes

Promotion de la qualité et des ventes

L'orientation accrue sur une stratégie qualité doit bénéficier aux consommateurs, notamment en ce qui concerne les exigences supplémentaires dans le domaine de l'assurance qualité. La possibilité de rendre obligatoire des signes officiels pour les produits de qualité peut améliorer dans certains domaines la reconnaissance de ces produits et donc faciliter le choix informé des consommateurs.

Production animale et végétale

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.

Paiements directs

L'utilité principale pour les consommateurs est qu'ils auront une idée plus claire de quelles prestations d'intérêt public sont fournies en plus de la production de biens et de services par les agriculteurs. Les biens produits dans le respect de l'environnement et du bien-être des animaux présentent en outre des valeurs qui sont appréciées par les consommateurs à leur juste valeur. En outre, ils contribuent, avec la consommation de produits suisses, à une amélioration dans les domaines cibles décrits, en raison des conditions de production imposées.

Les modifications n'entraînent ni réduction, ni augmentation des coûts pour les consommateurs. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les dépenses occasionnées par la réalisation de prestations d'intérêt public et les recettes supplémentaires pouvant être réalisées sur le marché seront prises en compte lors de la fixation du montant des paiements directs.

4.3.3 Conséquences économiques

4.3.3.1 Milieu rural

Paiements directs

La focalisation plus grande sur la fourniture de prestations d'intérêt public a un effet positif sur l'attractivité du milieu 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 domaines en amont et en aval, mais aussi sur les branches qui bénéficient d'une image intacte de l'agriculture. La vente de produits locaux à haute valeur d'identification devrait également bénéficier de cette focalisation.

Les instruments de paiements directs qui supposent davantage d'initiative personnelle encouragent en outre la capacité d'innovation dans l'espace rural et permettent l'élaboration en commun de solutions pour régler les défis à venir. Par exemple,

dans le domaine de l'utilisation efficace de ressources, des innovations organisationnelles et techniques bénéficient aussi aux secteurs en amont et en aval.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

Les améliorations structurelles sont des instruments essentiels pour le développement rural et le soutien des conditions d'existence et de la situation économique dans le milieu rural. Les adaptations ponctuelles proposées renforcent ces effets positifs.

L'amélioration de la protection des terres cultivées permet de lutter contre le mitage et restreint ainsi les coûts économiques occasionnés à long terme. L'attractivité du milieu rural est donc améliorée, ce qui contribue à son renforcement.

Les regroupements collectifs de terrains affermés et d'autres formes d'amélioration de la structure d'exploitation (p. ex. remaniements parcellaires virtuels) ont un potentiel économique non négligeable. Les adaptations de l'art. 20 LBFA permettent de faciliter de telles formes de collaboration, ce qui aura un effet positif sur la compétitivité des exploitations agricoles concernées.

4.3.3.2 Concurrence et places de travail

Production et ventes

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 : la création de valeur ajoutée peut être augmentée et des parts de marché peuvent être maintenues en Suisse et gagnées à l'étranger.

Paiements directs

La concurrence augmente à l'intérieur de l'agriculture, car le découplage des contributions à l'adaptation axées sur le transfert, de la surface à la personne, conduit à une plus grande mobilité des surfaces. Le versement plus conséquent du montant des contributions à des exploitations efficientes réduit la constitution de rentes et assure la croissance à long terme des exploitations performantes.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

La clarification de la procédure concernant l'établissement de la neutralité concurrentielle 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 et de mobilité de la main-d'œuvre.

4.3.3.3 Attrait de la place économique

Promotion de la qualité et des ventes

Les efforts de communication de la branche, qui sont soutenus par des fonds fédéraux, font également la promotion (en particulier à l'étranger) de messages importants pour la Suisse en tant que destination de tourisme.

Paiements directs

L'agriculture contribue notablement à une forte attractivité de la Suisse. D'une part, la perception de notre pays est fortement influencée par l'effet optique des surfaces de production agricole, le paysage cultivé soigné, la biodiversité et par d'autres prestations, d'autre part, la production durable induite par les paiements directs est un sceau de qualité de l'agriculture suisse. D'autres caractéristiques qui sont fortement liées à l'agriculture, telles que le maintien d'une part essentielle de l'héritage culturel et des valeurs du milieu rural, contribuent à une image positive de la Suisse.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

Les propositions visant au renforcement de la protection des terres cultivées soutiennent le maintien d'un paysage rural ouvert, ce qui implique des synergies avec les objectifs de la protection de la nature et du paysage, renforce l'attractivité du milieu rural et a également un effet positif sur le tourisme.

4.3.4 Autres réglementations envisageables

Production et ventes

La protection douanière reste une régulation importante dans le domaine agricole. Une réduction de la protection douanière est prévue dans le cadre d'un accord OMC et/ou d'un accord avec l'UE. Une ouverture réciproque est prioritaire pour la Suisse. C'est pourquoi une réduction autonome de la protection douanière n'est pas opportune dans le cadre de ce projet.

Paiements directs

Le système actuel des paiements directs a été analysé sur la base d'évaluations; les instruments efficients et axés sur les objectifs doivent être maintenus. Les instruments dont le rapport aux objectifs est insuffisant, qui ont des interactions négatives avec les autres domaines cibles ou des effets indésirables sur d'autres critères pertinents doivent être supprimés. Pour les prestations et les objectifs qui ne peuvent pas être soutenus aujourd'hui ou seulement de manière non spécifique à l'aide des instruments de paiements directs, il faudra créer des instruments spécifiques.

Des propositions alternatives ont été discutées dans le cadre des débats parlementaires sur le rapport relatif au développement du système des paiements directs. Le Parlement est arrivé à la conclusion que le concept présenté dans le rapport est cohérent et tourné vers l'avenir. Il a également constaté qu'il offre une base appropriée pour assurer la fourniture des prestations d'intérêt public dans les conditions-cadre futures et pour utiliser les paiements directs d'une manière efficace et efficiente.

Mesures d'accompagnement social et améliorations structurelles

Les modifications proposées comprennent une amélioration des instruments qui ont fait leurs preuves. Aucune réglementation alternative n'a été examinée du point de vue des adaptations ponctuelles.

4.3.5 Pertinence dans l'exécution

En ce qui concerne la vérification de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des mesures de politique agricole et des prescriptions et exigences qui y sont liées, il est renvoyé au ch. 1.2.2.7. Les modifications proposées dans le cadre de la PA 14-17 ont toutes des effets sur l'exécution des paiements directs. Infra, quelques réflexions de fond sur les coûts occasionnés par les objectifs non atteints et les coûts de transaction. Les conséquences à l'échelon des instruments les plus importants sont ensuite passées en revue. A la fin de ce chapitre, l'exécution d'autres mesures de politique agricole est évaluée.

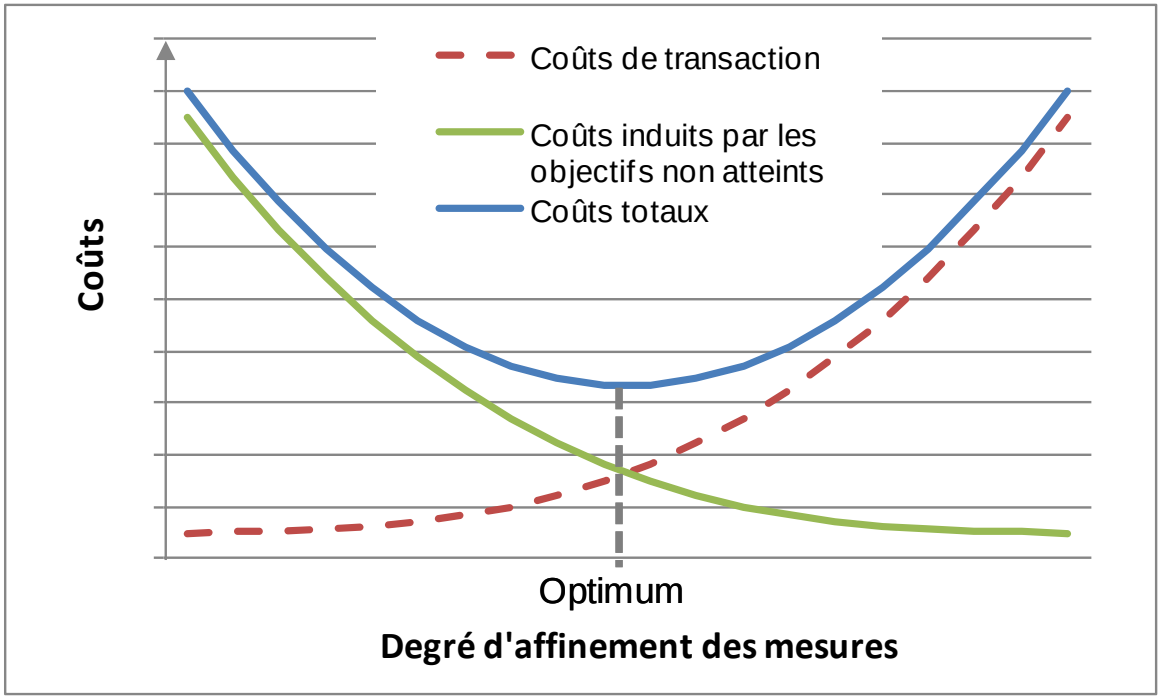
Les coûts de transaction sont les coûts engendrés par les interactions entre et au sein des organisations publiques et privées et des services impliqués à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique agricole[204]. En font notamment partie la collecte des informations nécessaires, l'aménagement des mesures, la sélection du groupe cible, la répartition des fonds, le monitoring et les contrôles, ainsi que l'analyse de succès. Il est important d'en tenir compte lors de l'aménagement d'une mesure, car il existe souvent un conflit entre l'utilité d'une mesure et les coûts qu'elle engendre.

Dans cette optique, il est primordial de développer des instruments permettant d'obtenir un rapport coûts/utilité optimal. Lorsqu'il s'agit justement de mieux définir l'instrumentaire en fonction des objectifs, il est indispensable de procéder à une appréciation soigneuse des avantages et des inconvénients. Une amélioration du ciblage n'a de sens du point de vue économique que si l'augmentation des dépenses (coûts de transaction plus élevés) est moindre que les gains obtenus grâce à une meilleure réalisation des objectifs. Il faut donc trouver un optimum entre la réalisation des objectifs (degré de précision d'un instrument) et les coûts qui en résultent.

204 OECD (2007): Policy-related transaction costs and policy choice: Main report, Paris.

Figure 45

Coûts de transaction versus coûts occasionnés par les objectifs non atteints



Le montant des coûts de transaction et des coûts occasionnés par les objectifs non atteints varie selon la problématique et les mesures destinées à y faire face. Les prestations dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement peuvent par exemple être influencées de manière très ciblée par des coûts de transaction très bas ; par contre, les prestations dans le domaine de la biodiversité requièrent des dépenses plus élevées, en raison de la complexité du sujet (diversité des espèces, habitats, diversité génétique et biodiversité fonctionnelle). Les courbes représentées schématiquement ci-dessus montrent un tracé différent selon la mesure ; elles ne sont en outre généralement pas linéaires et le degré de précision optimal est également différent.

Cinq facteurs peuvent influer sur le montant des coûts de transaction. 1. Taille de l'exploitation, 2. Participation des exploitations aux programmes, 3. Différences organisationnelles dans l'exécution entre les cantons, 4. Orientation des exploitations (p. ex. bio), 5. Influences liées à l'environnement[205]. Les coûts de transaction dépendent directement des exigences respectives et des contrôles prescrits.

Dans le cas des paiements directs, le système d'exécution ne doit pas être fondamentalement changé par rapport à aujourd'hui, car celui-ci a fait ses preuves. Afin de pouvoir mieux tirer parti des synergies avec l'agriculture concernant les autres domaines politiques, il faut avoir une collaboration étroite et des processus mieux adaptés. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'exécution de la LPN et de la LAgr.

205 Buchli S. et Flury C. (2006): Coûts d'exécution et de contrôles des paiements directs. Recherche agronomique: 13(3) : 114-119. Zurich.

Les simplifications de l'exécution sont possibles là où les objectifs poursuivis justifient que des solutions nationales ou au moins des processus standardisés conduisent à une amélioration de l'efficience. C'est notamment le cas en ce qui concerne les contributions à l'utilisation efficiente des ressources ou l'exécution de projets de mise en réseau.

Les outils informatiques potentiels doivent être utilisés là où cela sert à simplifier la gestion des ressources, à augmenter la qualité des données et à mettre à profit des synergies avec d'autres outils informatiques. Grâce à une interface centrale de données à laquelle les différents acteurs peuvent accéder, il est possible d'éviter autant que possible les enregistrements multiples et les répétitions annuelles.

Les autres modifications peuvent être mises en œuvre par la Confédération et les cantons dans le cadre des structures existantes. Elles ne nécessitent pas d'adaptations pour leur exécution.

4.4 Conséquences sectorielles

Afin d'évaluer les conséquences pour l'agriculture, Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) a procédé à des calculs à l'aide des modèles dynamiques de simulation SILAS et SWISSland[206]. Les années 2005 à 2007 et 2008 ont servi de base à l'établissement des pronostics. Les simulations ont porté sur les changements touchant à la garde d'animaux, à l'exploitation des surfaces, à la production ainsi qu'à la formation du revenu au plan sectoriel et au plan des exploitations. Les modèles optimisent le revenu dans des conditions-cadre données de politique agricole en tenant compte des interactions entre quantités produites et prix de marché. On a analysé comment l'agriculture évoluerait avec le maintien de la politique agricole actuelle (scénario de référence) et à quels changements il faut s'attendre avec la mise en œuvre de la PA 14-17.

Les pronostics se fondent sur les moyens financiers mentionnés au ch. 3.5 A l'exception des céréales panifiables (baisse du droit de douane sur les céréales panifiables de 3 francs par décitonne), on est parti de l'hypothèse d'une évolution constante des prix à la production dans le scénario PA 14-17. En raison du renchérissement, on se base sur une hausse moyenne des prix des moyens de production de 1 % par an du prix des moyens de production. Les conséquences d'éventuelles ouvertures du marché pendant la période 2014-2017 ne sont pas prises en compte.

Les résultats des simulations SILAS indiquent qu'avec la PA 14-2017, 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 10 %. Pour les autres produits des champs, il n'en résulte que des changements minimes du modèle de production.

En ce qui concerne la production animale, il faut s'attendre avec la PA 14-17 à un recul d'environ 8 % (scénario de référence: -4 %) des UGB. Cela est dû surtout au progrès technique (p. ex. augmentations de la performance laitière). Alors que la

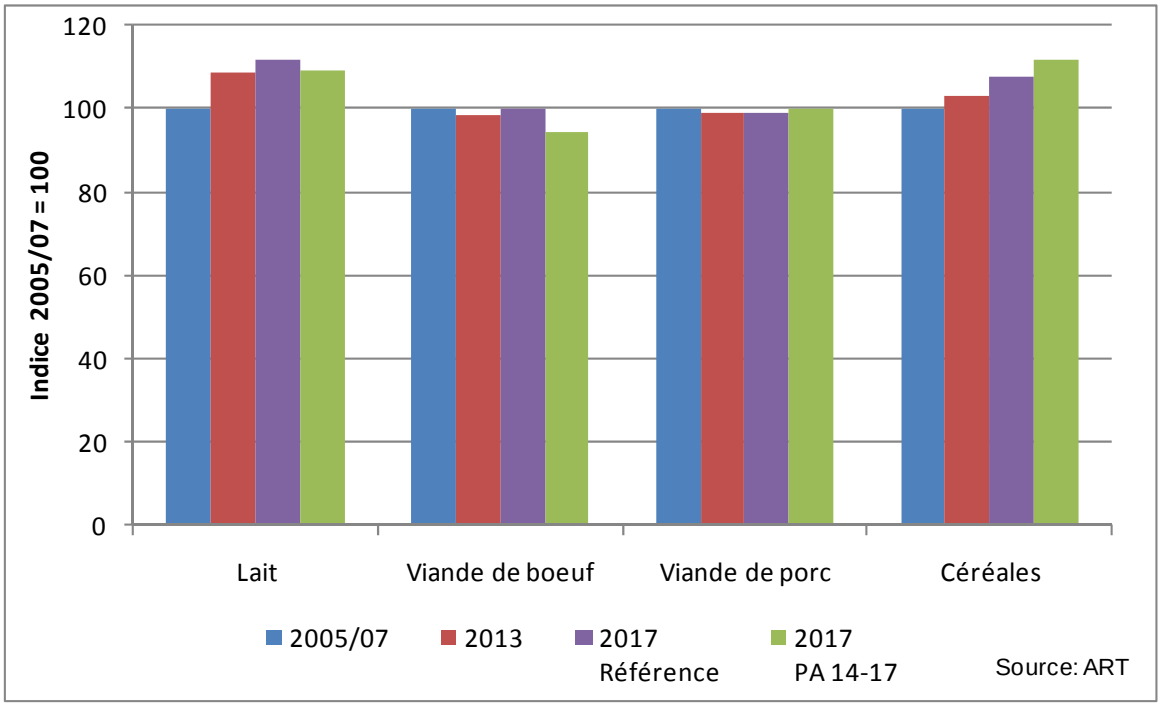
206 Zimmermann A. et al. (2011): Die Auswirkungen eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems, Modellberechnungen mit SILAS und SWISSLand, ART-Bericht Nr. 744, Tänikon.

production de lait augmente pour atteindre près de 3,6 millions de tonnes, on pronostique un léger recul de la production de viande de bœuf (-5 %). La PA 14-17 n'entraîne aucun changement en ce qui concerne la production de viande blanche.

La PA 14-17 donne ainsi lieu à de légers transferts, de la production animale vers la production végétale. La production brute de calories augmente au total de 5 %. L'augmentation est légèrement inférieure à celle du scénario de référence. L'extension de la production de céréales fourragères entraînant une baisse de près de 10 % des importations d'aliments concentrés, on enregistre toutefois une hausse de la production nette de calories avec AP 14-17.

Figure 46

Conséquences de la PA 14-17 sur la production



Etant donné qu'avec la PA 14-17, la production de lait augmente un peu moins et que la production de viande de bœuf recule 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 en dépit de quantités de production plus réduites. Selon les résultats des modélisations, la valeur de la production atteint un total de 9,63 milliards de francs en 2017. Cela correspond approximativement à la valeur relevée dans les années de référence 2005/07.

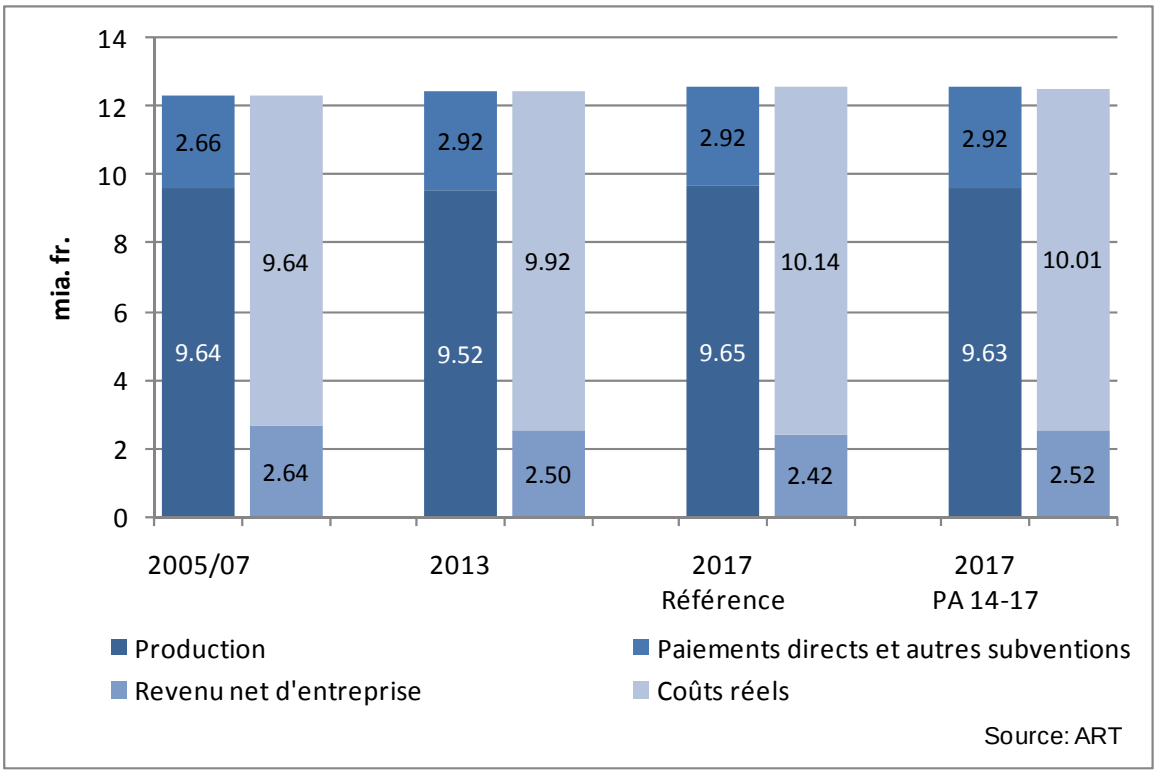
En ce qui concerne les coûts de production, le modèle pronostique une légère hausse – jusqu'à 10 milliards de francs – compte tenu de l'hypothèse de renchérissement du prix des moyens de production. La hausse est cependant plus faible avec la PA 14-17 qu'avec la poursuite de la politique actuelle. Par rapport au scénario de référence, les coûts réels sont d'environ 130 millions moins élevés, ce qui s'explique surtout par de plus faibles amortissements et par une baisse des fermages.

Les autres subventions (en particulier les paiements directs) augmentent entre 2005/07 et 2017 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. 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 2,62 à 2,52 milliards de francs (-4 %). Par rapport à la valeur estimée pour 2013, le revenu sectoriel reste néanmoins constant avec la PA 14-17. Si la politique agricole était poursuivie au moyen des mêmes instruments qu'aujourd'hui (scénario de référence), le revenu sectoriel diminuerait d'environ 100 millions de francs compte tenu de la hausse plus élevée des coûts de production.

Figure 47

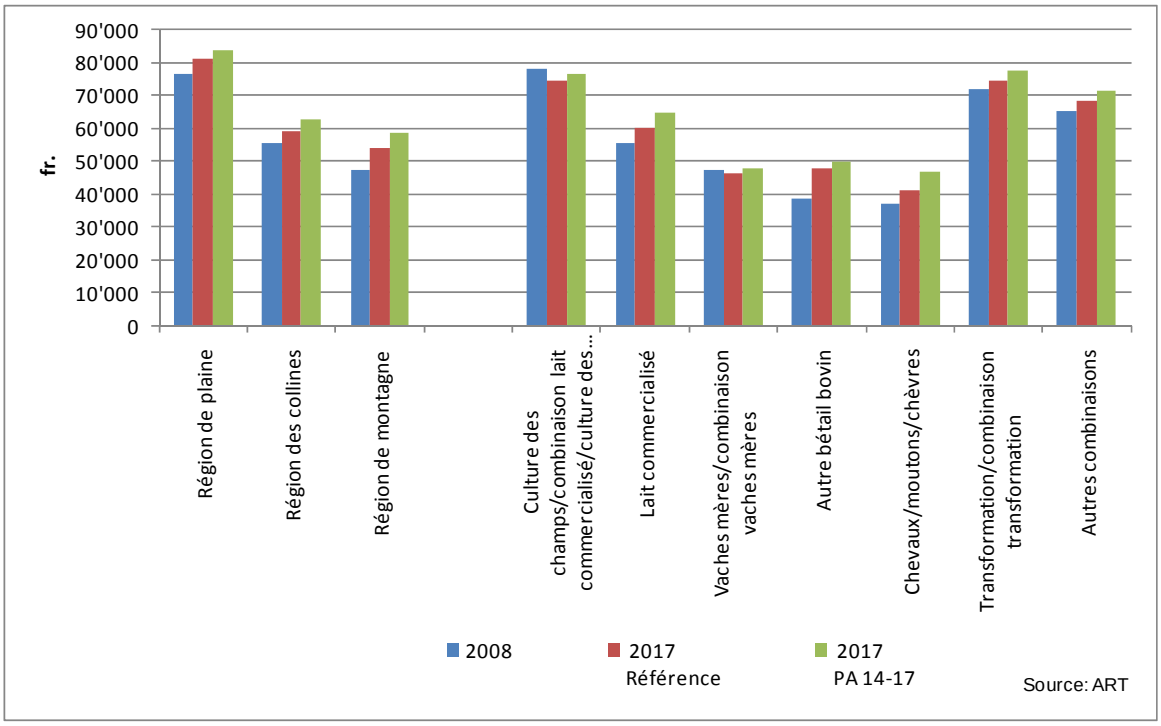
Conséquences de la PA 14-17 sur le revenu sectoriel



Selon les calculs réalisés avec SWISSLand, les revenus agricoles, à l'échelon de l'exploitation, progresseront en moyenne de 13 % entre 2008 et 2017. Dans l'hypothèse d'un renchérissement de 1 %, le pouvoir d'achat des familles paysannes s'améliorera. Avec la PA 14-17, l'augmentation est de 6 points de pourcentage 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 24 % selon toute probabilité. Dans la région de plaine et des collines aussi, les modélisations pronostiquent des augmentations de revenu. Pour autant la progression est moins élevée, soit 9 % dans la région de plaine et 13 % dans la région des collines. Les modélisations montrent en outre qu'avec PA 14-17 les résultats en matière de revenus sont meilleurs qu'avec la poursuite de la politique actuelle, quel que soit le type d'exploitation.

Figure 48

Conséquences de la PA 14-17 sur le revenu agricole selon les régions et le type d'exploitation



Ces calculs montrent qu'un développement supportable sur le plan social est possible grâce aux enveloppes financières proposées. Les cessations d'exploitation continueront d'avoir lieu essentiellement au moment d'un changement de génération.

On s'attend aussi à d'autres répercussions positives en matière de compétitivité, ainsi que dans le domaine écologique (biodiversité, efficience de l'azote, du phosphore et des ressources). L'effet des nouveaux instruments, tels que les contributions à l'efficience des ressources ou les contributions à la qualité du paysage, ne peut être prédit à l'aide des modèles. Il faut cependant s'attendre à ce que ces instruments aient d'autres effets positifs dans les domaines cibles visés.

4.5 Appréciation de la durabilité de la PA 14-17

4.5.1 Méthode et indicateurs

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. 1.2.2.1. Lorsque cela paraît utile, les indicateurs sont complétés par des indicateurs de la méthode d'évaluation de la durabilité développée par l'Office fédéral du développement territorial (indicateurs du Comité interdépartemental pour le développement durable ou indicateurs CIDD). Dans le cadre d'un processus itératif, des éléments importants de la PA 14-17 ont été discutés et élaborés, en collaboration avec les milieux intéressés, dans l'optique d'un principe central de l'évaluation de la

durabilité[207]. En juillet 2010, l'OFAG a mis en place un « groupe d'accompagnement PA 14-17 » réunissant des personnes provenant des milieux concernés et un « Groupe spécifique Exécution niveau canton ». Les deux groupes d'accompagnement ont été invités à trois séances chacun. Les participants ont pu y faire valoir leurs principaux points de vue et préoccupations dans le cadre du processus en cours. Une procédure participative semblable a été utilisée dans les travaux préliminaires essentiels pour la PA 14-17 et pour la stratégie qualité (ch. 2.2.1.1) et le développement du système des paiements directs (ch. 2.3).

Les objectifs formulés au ch. 1.6 et la stratégie d'évaluation que l'OFAG élabore toujours au même rythme que les étapes PA, sont également à considérer comme des parties du processus d'évaluation de la durabilité de la PA 14-17.

Les symboles développés pour le système d'indicateurs MONET[208] sont utilisés pour l'évaluation suivante :

Tendance		Evaluation	
↗	Augmentation	+	Positive (vers la durabilité)
↘	Diminution	–	Négative (éloignement de la durabilité)
→	Pas de changement majeur	≈	Neutre
~	Irrégulière	□	Pas d'indication

4.5.2 Économie

Renouvellement du capital

Le progrès technique et les variations de la demande rendent également nécessaires à l'avenir des adaptations structurelles dans les exploitations.

Sur la base de l'évolution attendue des conditions cadre économiques et financières dans l'agriculture, il faut partir du principe qu'il continuera à y avoir un nombre suffisant d'exploitations qui disposeront 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.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
→ Constant	→ Pas de changement majeur	→ Pas de changement majeur	≈ Neutre

207 Cf. Office fédéral du développement territorial ARE (2008) : Évaluation de la durabilité, Guide pratique pour les services fédéraux et autres intéressés.

208 MONET est un système d'indicateurs pour le monitoring du développement durable en Suisse. Il mesure et documente la situation actuelle et le développement de la Suisse du point de vue des aspects sociaux, économiques et écologiques du développement durable. MONET est un projet commun de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Sol (quantité)

Les calculs d'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 (lotissements, 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, il est proposé de ne plus verser de paiements directs pour les zones à bâtir légalisées et de renforcer le droit de recours des autorités contre l'affectation de surfaces d'assolement à des zones à bâtir. Il existera 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. Mais pour stopper cette tendance, il faut doter la législation sur l'aménagement du territoire de mesures plus restrictives.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
→ Constant	↘ Diminution	↘ Diminution	+ Positive

Évolution 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 pouvoir maintenir au moins les quantités produites, sans augmentation disproportionnée des coûts. Il faut compter en conséquence sur une valeur ajoutée brute stable (à des prix constants). Les modélisations d'ART le confirment également. En parallèle, l'engagement de la main-d'œuvre va continuer à reculer, en raison de l'évolution des structures d'exploitation et de l'utilisation de techniques requérant peu de main-d'œuvre. Le système développé des paiements directs y contribue également, car les paiements directs en fonction des prestations peuvent être dissociés des aspects sociaux (contributions à l'adaptation). Dans l'ensemble, il faut donc partir du principe que la productivité du travail va continuer à s'améliorer, dans la même mesure que jusqu'ici.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

4.5.3 Écologie

Surfaces de promotion de la biodiversité (anciennement surfaces de compensation écologique)

La PA 14-17 prévoit dans le domaine des paiements directs une promotion renforcée de la qualité des surfaces en matière de biodiversité. Le remplacement de la notion actuelle de « surfaces de compensation écologique » par « surfaces de promotion de la biodiversité » est aussi l'expression du renforcement de l'initiative personnelle et de l'engagement volontaire. Les changements dans le système des paiements directs

devraient conduire à une légère extension des surfaces de promotion de la biodiversité et surtout à une amélioration de la qualité biologique de ces surfaces. Le développement de la biodiversité nécessite toutefois du temps ; il ne faut donc pas attendre immédiatement une inversion de la tendance en ce qui concerne l'évolution de l'état de la biodiversité.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

Ventes de produits phytosanitaires

Le progrès technique et les impératifs économiques poussant à une utilisation économe, ils induisent une nouvelle diminution légère de la vente de substances actives de produits phytosanitaires. Les conditions climatiques en mutation et l'interdépendance étroite entre les surfaces naturelles et cultivées pourraient cependant avoir pour conséquence un accroissement de la nécessité d'épandre des produits phytosanitaires. Les contributions à l'efficience des ressources prévues dans le cadre de la PA 14-17 permettent de soutenir des mesures visant à une utilisation plus modérée et plus respectueuse des sols des produits phytosanitaires (p. ex. pulvérisation sous-foliaire). Ces mesures, ajoutées au réexamen de la liste des substances actives homologuées depuis longtemps déjà (cf. ch. 1.1.1.2.2), se traduisent par une diminution de la pollution de l'environnement, et en particulier des eaux souterraines et de surface, par les produits phytosanitaires.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↘ Diminution	↘ Diminution	→ Pas de changement majeur	+ Positive

Efficience du phosphore

Sur la base des mesures ciblées concernant les paiements directs, on peut s'attendre à une légère diminution des effectifs animaux et, partant, de la quantité d'engrais de ferme. Dans certaines branches, par exemple dans l'élevage de bétail laitier, le progrès technique conduira par ailleurs à un nouvel accroissement du rendement. L'amélioration prévue de la gestion des livraisons d'engrais de ferme, l'instrument existant en vertu de l'art. 62*a* LEaux et les nouvelles contributions à l'efficience des ressources qui doivent être mises en place avec la PA 14-17 permettent de s'attendre à une nouvelle augmentation de l'efficience du phosphore d'ici à 2020.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

Efficience de l'azote

L'efficience de l'azote est influencée positivement par les améliorations prévues de l'administration des livraisons d'engrais de ferme, ainsi que par l'encouragement de

techniques d'épandage produisant peu d'émissions (rampe d'épandage à tuyaux flexibles). On peut donc s'attendre à une amélioration de l'efficience.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

Rendement énergétique

Le système développé des paiements directs et en particulier les nouvelles contributions prévues à l'efficience des ressources, la poursuite du programme d'utilisation durable des ressources, ainsi que diverses mesures d'améliorations structurelles, influeront sur l'efficience énergétique d'une manière positive. Grâce à la PA 14-17, l'efficience énergétique devrait donc augmenter dans l'agriculture. 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 CO_2), les progrès techniques (production alimentaire plus efficiente) et les forces du marché (hausse du prix des énergies fossiles).

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	→ Pas de changement majeur	↗ Augmentation	+ Positive

4.5.4 Aspects sociaux

Formation

Les exigences professionnelles posées aux exploitants devraient continuer à augmenter au cours de prochaines années (p. ex. davantage de libertés d'entreprise, mais aussi plus de risques ; pression sur les coûts ; amélioration de l'efficience lors de l'utilisation des ressources). En considération du nombre d'apprentis, on peut s'attendre qu'à plus long terme (horizon 30 ans), environ 25 000 agriculteurs auront suivi une formation. Comme des exploitations seront abandonnées au cours de cette période, la part d'exploitants bien formés augmentera par rapport à aujourd'hui. La formation de base et la formation continue agricole ont été réorientées au cours des dernières années. Une base a ainsi été créée pour se préparer à affronter les défis du futur. La PA 14-17 ne prévoit pas d'adaptations fondamentales supplémentaires dans le domaine de la formation.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	≈ Neutre

Comparaison de la qualité de vie avec les autres groupes de la population

Les conditions-cadre de l'agriculture suisse devraient rester relativement stables avec la PA 14-17. D'une part, on part 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 concernant les résultats de futures enquêtes comportent une grande part d'incertitude. On renonce donc à tirer des conclusions sur l'évolution de cet indicateur.

Vers la durabilité	Tendance 2005–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
→ Constant	↘ Diminution	☐ Pas d'indication	☐ Pas d'indication

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 optimale. Etant donné que la mise en œuvre de la PA 14-17 n'entraînera aucun changement dans les organisations de marché, à l'exception de la réduction des droits de douane sur les céréales panifiables, que les fonds fédéraux destinés à l'agriculture resteront globalement constants et que l'efficience du transfert économique sera améliorée grâce au ciblage plus pointu des instruments des paiements directs (cf. ch. 4.4.), on peut s'attendre à une évolution positive du revenu agricole. Il devrait donc être possible de réduire l'écart des revenus entre les agriculteurs et le reste de la population[209].

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

4.5.5 Indicateurs CIDD supplémentaires

Endettement de l'État supportable à long terme (dépenses de l'État pour l'agriculture)

La valeur nominale des enveloppes financières pour les années 14-17 doit rester pratiquement constante par rapport à aujourd'hui. La part des dépenses au titre de l'agriculture et de l'alimentation sur les dépenses totales de la Confédération doit donc continuer à reculer.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↘ Diminution	↘ Diminution (en termes réels)	↘ Diminution (en termes réels)	+ Positive

209 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 augmentés 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.

Compétitivité

Grâce au renforcement de la stratégie qualité, à la réduction ponctuelle de la protection douanière (céréales panifiables), à la suppression des dispositions limitant la concurrence dans les paiements directs, à la distinction claire entre les paiements directs liés aux prestations et les contributions à l'adaptation et à l'amélioration des conditions-cadre pour la para-agriculture (en particulier l'agritourisme), la compétitivité du secteur tout entier continue à s'améliorer.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

Efficience des ressources

En raison de la constance du montant nominal des fonds fédéraux à disposition, les améliorations de la réalisation des objectifs doivent être atteintes par l'augmentation de l'efficience. 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 au niveau nécessaire pour atteindre les objectifs des fonds prévus à cet effet. Outre le maintien des prestations écologiques requises et de l'encouragement des projets volontaires pour l'amélioration de l'utilisation durable des ressources naturelles, la PA 14-17 prévoit l'introduction de contributions à l'efficience des ressources pour l'encouragement temporaire de techniques préservant les ressources et d'innovations en ce qui concerne l'exploitation.

Vers la durabilité	Tendance 2000–2009	Tendance 2010-20 (y c. incidence PA 14-17)	Incidence PA 14-17
↗ Augmentation	↗ Augmentation	↗ Augmentation	+ Positive

4.5.6 Bilan

La PA 14-17 permettra d'assurer une certaine stabilité aux conditions-cadre économiques et de sécuriser le soutien financier accordé par la Confédération. Elle a un effet fondamentalement positif sur l'évolution des tendances pour plusieurs indicateurs. La PA 14-17 ne comporte pas de propositions concrètes qui ont des effets sur le développement de tous les domaines couverts par les indicateurs (renouvellement du capital, formation). Les propositions de la PA 14-17 sont cependant jugées positives pour la plupart des indicateurs, en particulier celles concernant le développement du système des paiements directs et la promotion de la stratégie qualité. En ce qui concerne la perte de terres cultivées, il faut s'attendre à ce que la situation continue à se détériorer. La PA 14-17 crée une incitation pour limiter cette diminution, mais des mesures plus avancées dans la législation sur l'aménagement du territoire sont nécessaires si l'on veut inverser la tendance.

Tableau 47

Conséquences de la PA 14-17 sur la durabilité

Dimension	Indicateur	Incidence PA 14-17	
Economie	Renouvellement du capital	≈	Neutre
	Sol (quantité)	+	Positive
	Productivité du travail	+	Positive
Écologie	Surface de promotion de la biodiversité	+	Positive
	Ventes de produits phytosanitaires	+	Positive
	Efficience du phosphore	+	Positive
	Efficience de l'azote	+	Positive
	Rendement énergétique	+	Positive
Social	Formation	≈	Neutre
	Comparaison de la qualité de vie	□	Pas d'indication
	Comparaison des revenus	+	Positive
Indicateurs CIDD supplémentaires	Endettement de l'État	+	Positive
	Compétitivité	+	Positive
	Utilisation efficace des ressources et vérité des coûts	+	Positive

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AF	Arrêté fédéral
AFD	Administration fédérale des douanes
Al.	Alinéa
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
AOC	Appellation d'origine contrôlée (CH)
ARE	Office fédéral du développement territorial
ART	Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon
Art.	Article
ASA 2011	Administration du secteur agricole 2011
Bien-être des animaux	Programmes de garde d'animaux
Bio	Agriculture biologique
BNS	Banque nationale suisse
CCA	Commission consultative pour l'agriculture
CDCA	Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
CDF	Contrôle fédéral des finances
CE	Communauté européenne
CEA	Comptes économiques de l'agriculture
CEg	PDC/PEV/PVL
CER-E	Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil des Etats
CER-N	Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil national
Cf.	Confer
Ch.	Chiffre
CIDD	Comité interdépartemental pour le développement durable
Contribution GACD	Contribution pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles
Contributions UGBFG	Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers

Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS **101**
CT	Contingent tarifaire
DCE	Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau UE; Directive 2000/60/CE
DEA	Data Envelopment Analysis
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
EF	Enveloppe financière
EIE	Étude de l'impact sur l'environnement
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la vache folle)
etc.	et cætera
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome
FF	Feuille fédérale
FMI	Fonds monétaire international
fr.	Francs
GRA	Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases
ha	Hectare
HESA	Haute Ecole suisse d'agronomie
HODUFLU	Application Internet permettant de simplifier la documentation et la gestion des flux d'engrais de ferme.
IGP	Indication géographique protégée
IPC	Indice suisse des prix à la consommation
kg	Kilogramme
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**
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (loi sur la protection des eaux) ; RS **814.20**
Let.	Lettre
LFA	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture ; RS **836.1**

LFE	Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les épizooties ; RS **916.40**
LFo	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts) ; RS **921.0**
LIM	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne; **RS 901.1. Abrogée au 1er janvier 2008.**
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 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage ; RS **451**
LULUCF	Land Use and Land Use Changes and Forestry
MERCOSUR	Mercado Comùn del Sur (abréviations pour le marché commun de l'Amérique du sud)
Mia.	Milliards
Mio.	Millions
MONET	Système d'indicateurs du développement durable en Suisse
N	Azote
NH_3	Ammoniac
NO_3	Nitrates
NPR	Nouvelle politique régionale, loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale, RS **901.0**
OAS	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (ordonnance sur les améliorations structurelles) ; RS **913.1**
OCCCh	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les contributions à la surface et à la transformation dans la culture des champs (Ordonnance sur les contributions à la culture des champs) ; RS **910.17**
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques, Paris
OECL	Ordonnance du 10 novembre 2004 sur l'exemption du contingentement laitier; RS **916.350.4**
OESPA	Ordonnance du 23 juin 2004 concernant l'élimination des sous-produits animaux (RS 916.441.22)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFS	Office fédéral de la statistique
OIELFP	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'importation et l'exportation de légumes, de fruits et de plantes horticoles; R **916.121.10**

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**
ORAgr	Ordonnance du 9 juin 2006 sur la recherche agronomique; RS **915.7**
OSPAR	Convention du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-est
OTerm	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitations (ordonnance sur la terminologie agricole) ; RS **910.91**
P	Phosphore
P. ex.	Par exemple
PA	Politique agricole
PA 14-17	Politique agricole 2014-2017 (évolution future de la politique agricole)
PA 2002	Politique agricole 2002 (réorientation de la politique agricole)
PA 2007	Politique agricole 2007 (évolution future de la politique agricole)
PA 2011	Politique agricole 2011 (évolution future de la politique agricole)
PAC	Politique agricole commune de l'UE
PER	Prestations écologiques requises
PFN 48	Programme national de recherche « Paysages et habitats de l'arc alpin »
PI	Production intégrée
PM	Poids mort
PN	Pâquier normal
PPh	Produits phytosanitaires
REU	Rayon d'exploitation usuel pour la localité
RICA	Réseau d'information comptable agricole
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
SEA	Surfaces d'entretien agricole
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEst	Surfaces d'estivage
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
t	Tonne
t PM	Tonne (poids mort)
TED	Traitement électronique des données
TI RPGAA	Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture; RS **0.910.6**
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
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, Bonn; www.zmp.de/

Loi sur l'agriculture

Projet

(Loi sur l'agriculture, LAgr)

Modification du …

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du ...[1],

arrête:

I

La loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[2] est modifiée comme suit:

Art. 2, al. 1, let. b et al. 3

1 La Confédération prend notamment les mesures suivantes:

b. encourager, au moyen de paiements directs, les exploitations paysannes cultivant le sol à fournir des prestations d'intérêt public;

3 Les mesures visées à l'al. 1 soutiennent l'orientation de l'agriculture et de la filière alimentaire sur une stratégie de qualité commune.

Art. 11 Amélioration de la qualité et de la durabilité

1 La Confédération peut soutenir à titre subsidiaire des mesures collectives de producteurs, de transformateurs ou de commerçants, qui contribuent à améliorer la qualité et la durabilité des produits et des processus.

2 Ces mesures doivent:

a. contribuer à favoriser l'innovation, la coopération le long de la chaîne de valeur ajoutée ou la participation à des programmes d'assurance qualité;

b. prévoir la participation des producteurs et bénéficier de manière prépondérante à ceux-ci;

c. être coordonnées par l'organisation de producteurs ou de branche du secteur concerné.

3 La Confédération soutient:

a. l'étude préliminaire;

1 FF **2011**…
2 RS **910.1**

b. la phase de démarrage lors de la mise en œuvre de la mesure;

c. la participation des producteurs à des programmes d'assurance qualité.

[4] Le Conseil fédéral fixe les conditions d'octroi du soutien des mesures.

Art. 12, al. 2 et 3

[2] A cette fin, la Confédération peut aussi soutenir des mesures en matière de communication sur les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture.

[3] Elle peut veiller à une bonne coordination des mesures soutenues en Suisse et à l'étranger.

Art. 14, al. 4

[4] La Confédération peut définir des signes officiels pour les dénominations prévues à cet article ainsi qu'aux art. 15, 16 et 63, al. 1, let. a et b. Elle peut déclarer leur utilisation obligatoire.

Art. 28, al. 2

[2] Le Conseil fédéral peut appliquer au lait de chèvre et au lait de brebis certaines dispositions, notamment l'art. 38.

Section 2 (art. 30 à 36b)

Abrogée

Art. 38, al. 3

Abrogé

Art. 39, al. 3

Abrogé

Art. 40 à 42

Abrogés

Art. 46, al. 3, let. b

[3] Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations pour:

b. les exploitations qui remplissent une tâche d'utilité publique d'importance régionale en nourrissant des porcs avec des sous-produits issus de la transformation du lait ou de la fabrication de denrées alimentaires.

Art. 52 Contributions destinées à soutenir la production d’œufs suisses

La Confédération peut allouer des contributions destinées à financer des mesures de mise en valeur en faveur de la production indigène d‘œufs.

Art. 54 Contribution à des cultures particulières

1 La Confédération peut allouer des contributions à des cultures particulières afin d’assurer la capacité de fonctionnement de certaines chaînes de transformation en vue de l’approvisionnement approprié de la population.

2 Le Conseil fédéral détermine les cultures et fixe le montant des contributions.

Art. 55 et 56

Abrogés

Art. 58, al. 2

Abrogé

Art. 59

Abrogé

Art. 66

Abrogé

Titre 3: Paiements directs

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 70 Principe

1 Des paiements directs sont octroyés aux exploitants d’entreprises agricoles dans le but de les encourager à fournir des prestations d’intérêt public.

2 Les paiements directs comprennent:

a. les contributions au paysage cultivé;
b. les contributions à la sécurité de l’approvisionnement;
c. les contributions à la biodiversité;
d. les contributions à la qualité du paysage;
e. les contributions au système de production;
f. les contributions à l’efficience des ressources;
g. les contributions à l’adaptation.

[3] Le Conseil fédéral fixe le montant des contributions. Ce faisant, il tient compte de l'ampleur des prestations d'intérêt public fournies, du travail à effectuer pour fournir ces prestations et des recettes pouvant être réalisées sur le marché.

Art. 70a (nouveau) Conditions

[1] Les paiements directs sont octroyés à condition:

a. que l'exploitation bénéficiaire soit une exploitation paysanne cultivant le sol;

b. que les prestations écologiques requises soient fournies;

c. que l'exploitant respecte les dispositions de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux applicables à la production agricole;

d. que les surfaces ne soient pas situées dans une zone à bâtir légalisée selon la loi sur l'aménagement du territoire;

e. qu'une charge de travail minimale exprimée en unités de main-d'œuvre standard soit atteinte dans l'entreprise exploitée;

f. qu'une part minimale des travaux soit accomplie par la main-d'œuvre de l'exploitation;

g. que l'exploitant n'ait pas dépassé une certaine limite d'âge;

h. que l'exploitant dispose d'une formation professionnelle agricole de base;

[2] Sont requises les prestations écologiques suivantes:

a. une garde des animaux de rente conforme aux dispositions en vigueur;

b. un bilan de fumure équilibré;

c. une part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité;

d. une exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale selon la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage[3];

e. un assolement régulier;

f. une protection appropriée du sol;

g. une sélection et une utilisation ciblées des produits phytosanitaires.

[3] Le Conseil fédéral:

a. définit les prestations écologiques requises;

b. fixe les valeurs et les exigences selon les critères mentionnés à l'al. 1, let. a et e à h;

c. peut fixer des exceptions à l'al. 1, let. a, en ce qui concerne les contributions à l'estivage, à la biodiversité et à la qualité du paysage;

3 RS **451**

d. peut fixer des exceptions à l'al. 1, let. h.

4 Le Conseil fédéral peut fixer des conditions et des charges supplémentaires pour l'octroi des paiements directs. Il peut notamment déterminer les surfaces donnant droit à des contributions.

Art. 77b (nouveau) Conditions spécifiques pour la région d'estivage

1 Dans la région d'estivage, les contributions sont octroyées aux exploitants d'une exploitation d'estivage, d'une exploitation de pâturages communautaires ou d'une surface d'estivage.

2 Le Conseil fédéral fixe pour la région d'estivage des exigences en matière d'exploitation qui correspondent aux prestations écologiques requises.

3 Les exigences visées à l'art. 70*a*, al. 1, let. e à h, ne doivent pas être remplies dans la région d'estivage.

Chapitre 2: Contributions

Art. 71 Contributions au paysage cultivé

1 Des contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir un paysage cultivé ouvert. Ces contributions comprennent:

a. une contribution par hectare échelonnée par zone visant à encourager l'exploitation dans les différentes zones;

b. une contribution par hectare pour la difficulté d'exploitation des terrains en pente et en forte pente, échelonnée selon la pente du terrain et le mode d'utilisation des terres, visant à encourager l'exploitation dans des conditions topographiques difficiles;

c. une contribution d'estivage échelonnée selon la catégorie d'animaux, par unité de gros bétail ou par charge usuelle, visant à encourager l'exploitation et l'entretien des surfaces d'estivage.

2 Le Conseil fédéral fixe la charge admise en bétail et les catégories d'animaux donnant droit à la contribution d'estivage.

3 Les cantons peuvent verser une partie des contributions d'estivage aux personnes qui ne sont pas exploitants à titre personnel, mais qui couvrent les dépenses liées à l'infrastructure considérée et procèdent aux améliorations d'alpage nécessaires.

Art. 72 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

1 Des contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont octroyées dans le but d'assurer la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Ces contributions comprennent:

a. une contribution de base par hectare, identique dans toutes les zones, pour le maintien de la capacité de production;

b. une contribution de base par hectare, identique dans toutes les zones, pour garantir une proportion appropriée de terres ouvertes et de surfaces affectées aux cultures pérennes;

c. une contribution par hectare à la difficulté d'exploitation, échelonnée selon la zone, pour les surfaces situées dans la région de montagne et des collines, visant à maintenir la capacité d'exploitation dans des conditions climatiques difficiles.

2 Concernant les surfaces herbagères, les contributions ne sont octroyées que si une charge minimale de bétail est atteinte. Le Conseil fédéral fixe la charge minimale en animaux de rente consommant des fourrages grossiers.

3 Le Conseil fédéral peut octroyer des contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour les surfaces situées dans le territoire étranger de la zone frontière définie à l'art. 43, al. 2, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes[4].

Art. 73 Contributions à la biodiversité

1 Des contributions à la biodiversité sont octroyées dans le but de promouvoir et de préserver la biodiversité. Ces contributions comprennent:

a. une contribution par hectare, échelonnée selon la zone, le type et le niveau de qualité de la surface de promotion de la biodiversité, visant à encourager la diversité des espèces et des habitats naturels;

b. une contribution par hectare, échelonnée selon la zone et le type de surface de promotion de la biodiversité, visant à encourager la mise en réseau;

c. une contribution par hectare, échelonnée selon le type de surface de promotion de la biodiversité, pour la valorisation et la création de nouvelles surfaces de promotion de la biodiversité.

2 Le Conseil fédéral fixe les types de surface de promotion de la biodiversité donnant droit à des contributions.

3 La Confédération prend en charge au maximum 80 % des contributions pour la mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité. Les cantons assurent le financement du solde.

Art. 74 Contributions à la qualité du paysage

1 Des contributions à la qualité du paysage sont octroyées pour la préservation, la promotion et le développement de paysages cultivés diversifiés.

2 La Confédération met à la disposition des cantons des moyens financiers par hectare ou par charge usuelle lorsque:

a. les cantons ou d'autres promoteurs de projets régionaux ont fixé des objectifs et ont défini des mesures visant à atteindre ces objectifs;

4 RS **631.0**

b. les cantons ont conclu avec les exploitants des conventions d’exploitation en accord avec ces mesures, et que

c. les objectifs et les mesures remplissent les conditions d’un développement territorial durable.

[3] La part de la Confédération s’élève au maximum à 80 % des contributions accordées par le canton. En ce qui concerne les prestations définies dans les conventions d’exploitation, les cantons utilisent les moyens financiers selon une clé spécifique au projet.

Art. 75 Contributions au système de production

[1] Des contributions au système de production sont octroyées dans le but de promouvoir des modes de production particulièrement proches de la nature et respectueux de l’environnement et des animaux. Ces contributions comprennent:

a. une contribution par hectare échelonnée selon le type d’utilisation visant à promouvoir les systèmes de production portant sur l’ensemble de l’exploitation;

b. une contribution par hectare visant à encourager une production végétale et animale réduisant l’utilisation de certains moyens de production;

c. une contribution par unité de gros bétail, échelonnée selon la catégorie d’animaux, visant à encourager les modes de production particulièrement respectueux des animaux.

[2] Le Conseil fédéral fixe les mesures à encourager.

Art. 76 Contributions à l’efficience des ressources

[1] Des contributions à l’efficience des ressources sont octroyées dans le but d’encourager l’utilisation durable des ressources telles que le sol, l’eau et l’air et d’améliorer l’utilisation efficiente des moyens de production.

[2] Les contributions sont octroyées pour les mesures visant à l’introduction de techniques permettant de préserver les ressources. Elles sont limitées dans le temps.

[3] Le Conseil fédéral fixe les mesures à encourager. Les contributions sont octroyées lorsque:

a. l’efficacité de la mesure est prouvée;

b. la mesure est poursuivie au-delà de la période d’encouragement;

c. la mesure est économiquement supportable à moyen terme pour les exploitations agricoles.

Art. 77 Contributions à l’adaptation

1 Des contributions à l’adaptation sont octroyées dans le but de garantir un développement acceptable sur le plan social.

2 Les contributions à l’adaptation sont calculées sur la base des crédits autorisés, après déduction des dépenses opérées sur la base des art. 71 à 76, 77*a* et 77*b*, et art. 62*a* de la loi du 24 janvier 1991sur la protection des eaux[5].

3 Les contributions à l’adaptation sont versées à titre personnel. La contribution revenant à chaque exploitation est fixée en fonction de la différence entre le montant des paiements directs octroyé avant le changement de système et le montant des contributions selon l’art. 71, al. 1, let. a et b, et 72 octroyées après le changement de système. La différence est fixée sur la base des structures de l’exploitation avant le changement de système.

4 Le Conseil fédéral fixe:

a. les exploitants ayant droit aux contributions;

b. le calcul des contributions pour chaque exploitation;

c. le revenu et la fortune imposables des exploitants au-delà desquels les contributions sont réduites ou refusées; pour les exploitants mariés, le Conseil fédéral fixe des valeurs limites plus élevées.

5 Les contributions à l’adaptation ne peuvent être versées que pour un certain temps aux personnes qui ont cessé l’exploitation agricole. Sur les conditions fixées à l’art. 70*a*, seule celle concernant l’âge s’applique dans ce cas.

Art. 85, al. 3

3 Si, dans un canton donné, les sommes remboursées et les intérêts excèdent les besoins, l’office peut:

a. exiger la restitution de l’excédent et l’allouer à un autre canton, ou

b. le mettre à la disposition du canton pour des crédits d’investissement.

Art. 86a, al. 3

3 Les aides à la reconversion professionnelle sont versées jusqu’à la fin de l’année 2019 au plus tard.

Art. 87, al. 2

Abrogé

5 RS **814.20**

Art. 89a (nouveau) Neutralité concurrentielle

1 Les mesures ne doivent pas avoir d'incidence sur la concurrence avec les entreprises artisanales situées dans le rayon d'activité immédiat.

2 Le canton vérifie avant l'adoption du projet si la neutralité concurrentielle est assurée.

3 Si la neutralité concurrentielle est jugée exécutoire, elle ne peut plus être attaquée.

4 Les entreprises artisanales qui n'ont pas fait usage de la voie de recours dans les délais de publication cantonaux relatifs à la neutralité concurrentielle ne peuvent plus faire recours dans le cadre d'une procédure ultérieure.

Art. 97, al. 1 et 7

1 Le canton approuve les projets d'améliorations foncières, de bâtiments ruraux et de développement régional pour lesquels la Confédération accorde des contributions.

7 L'office ne décide de l'octroi d'une contribution fédérale qu'au moment où le projet est légalisé.

Art. 100 Remaniements parcellaires ordonnés d'office

Le gouvernement cantonal peut ordonner des remaniements parcellaires lorsque des ouvrages publics ou des plans d'affectation touchent aux intérêts de l'agriculture.

Art. 107, al. 2

2 Les crédits d'investissements peuvent être accordés sous forme de crédits de construction, lorsqu'il s'agit de projets importants.

Art. 108, al. 1bis (nouveau) et 2

1bis L'office ne décide de l'approbation d'un crédit d'investissement qu'au moment où le projet est légalisé.

2 Dans un délai de 30 jours, l'office informe le canton s'il approuve la décision.

Art. 145

Abrogé

Art. 166, al. 2

2 Les décisions des offices et des départements et les décisions cantonales de dernière instance relatives à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Sont exceptées les décisions cantonales portant sur les améliorations structurelles.

Art. 167

Abrogé

Art. 169, al. 3

[3] En vue du rétablissement d'une situation conforme au droit, les mesures supplémentaires suivantes peuvent être prises:

a. l'interdiction d'utiliser et de mettre en circulation des produits ou des désignations;

b. le refoulement des produits en cas d'importation ou d'exportation;

c. le retrait, le rappel ou la mise en garde publique contre les éventuels risques des produits;

d. la neutralisation et la destruction des produits;

e. la confiscation des produits.

Art. 172, al. 2, 3e phrase

…. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

Art. 173, al. 1, let. a, abis et ater

[1] Si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition, est puni d'une amende de 40 000 francs au plus celui qui, intentionnellement:

a. enfreint les dispositions édictées en vertu de l'art. 12 concernant l'identité visuelle commune;

a^bis enfreint les dispositions reconnues ou édictées en vertu des art. 14, al. 1, let. a à c et e, et 15 concernant les désignations;

a^ter enfreint les dispositions édictées en vertu de l'art. 14, al. 4, sur l'utilisation des signes officiels;

Art. 175, al. 3 (nouveau)

[3] Si un acte constitue à la fois une infraction selon l'al. 2 et une autre infraction dont la poursuite incombe à l'administration fédérale des douanes, la peine encourue est celle qui est prévue pour l'infraction la plus grave; elle peut être augmentée de façon appropriée.

Art. 178, al. 5 (nouveau)

[5] En vue de l'exécution des mesures dans le domaine des paiements directs, les cantons utilisent des données de base définies, enregistrent les surfaces nécessaires et leur utilisation, ainsi que les autres objets nécessaires dans un système

d'information géographique, et calculent les contributions pour chaque exploitation au moyen de ces données.

Art. 178a (nouveau) Exploitation des terres en friche

[1] Si l'intérêt public l'exige, les propriétaires fonciers doivent tolérer sans indemnité l'exploitation et l'entretien de terres en friche. Ils y sont notamment tenus lorsque l'exploitation des terres est nécessaire au maintien de l'agriculture, à la protection contre des dangers naturels ou à la sauvegarde d'espèces animales ou végétales particulièrement dignes d'être protégées.

[2] Cette obligation est valable pendant au moins trois ans. Celui qui, à l'expiration de ce délai, veut exploiter lui-même ses terres ou les céder en fermage, est tenu d'en informer l'exploitant au moins six mois auparavant.

[3] Les cantons édictent au besoin des dispositions d'exécution; en cas de contestation, ils statuent sur l'obligation de tolérer l'exploitation ou l'entretien de terres en friche.

Art. 183 *Obligation de renseigner*

Si l'application de la présente loi, de ses dispositions d'exécution ou des décisions qui en découlent le requiert, toute personne doit notamment fournir aux autorités les renseignements exigés, leur remettre temporairement pour examen les pièces justificatives demandées, leur accorder l'accès à leurs locaux commerciaux et à leurs entrepôts, les laisser consulter leurs livres et leur correspondance et accepter le prélèvement d'échantillons.

Art. 184 Entraide administrative

L'office et les autres autorités suisses se fournissent l'assistance administrative, se soutiennent mutuellement et s'échangent toutes les informations utiles à l'accomplissement de leurs tâches.

Art. 185, al. 5

[5] La Confédération peut, au moyen d'un système en réseau automatisé et centralisé:

a. saisir, reprendre, enregistrer les données, et les rendre accessibles en ligne aux organes d'exécution compétents et à d'autres personnes;

b. permettre aux organes d'exécution compétents et à d'autres personnes de calculer les paiements directs pour chaque exploitation.

Art. 186a (nouveau) Propriété intellectuelle

[1] Les droits sur les biens immatériels créés par des collaborateurs ayant des rapports de travail au sens de la loi du 24 mars 2000[6] sur le personnel de la Confédération

6 RS **172.220.1**

(LPers) avec l'office, les stations de recherche et le haras dans l'exercice de leur activité professionnelle appartiennent à la Confédération; les droits d'auteur ne sont pas concernés par cette disposition.

[2] Les droits d'utilisation exclusifs des logiciels que les collaborateurs ayant des rapports de travail au sens de la LPers avec l'office, les stations de recherche et le haras ont créés reviennent à ces derniers. L'office, les stations de recherche et le haras peuvent convenir par contrat avec les ayants droits de se faire céder les droits d'auteur sur les autres catégories d'œuvres qu'ils ont créées ou desquelles ils ont pris part à l'élaboration conformément à leurs obligations contractuelles.

[3] Les personnes qui ont créé des biens immatériels au sens des al. 1 et 2 ont droit à une participation appropriée au bénéfice éventuel d'une exploitation commerciale.

[4] Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution dans une ordonnance.

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)

Abrogés

Art. 187a

Abrogé

Art. 187b, al. 1 à 4 et 6 à 7

Abrogés

Art. 187b, al. 2

Abrogé

II

Modification du droit en vigueur

Les lois ci-dessous mentionnées sont modifiées comme suit:

1. Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes[7]

7 RS **632.10**

Art. 10, al. 3

3 Si la situation sur les marchés exige de fréquentes adaptations, le Conseil fédéral peut déléguer cette compétence au Département fédéral de l'économie ou à l'Office fédéral de l'agriculture.

2. Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire[8]

Art. 34, al. 3 (nouveau)

3 L'Office fédéral de l'agriculture a qualité pour recourir contre les décisions portant sur les surfaces d'assolement au sens du plan sectoriel de la Confédération.

3. Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole[9]

Art. 20 Réunion parcellaire et autres formes d'amélioration de la structure d'exploitation

1 Si des immeubles affermés sont compris dans une réunion parcellaire, dans un remaniement parcellaire de terres agricoles ou dans un regroupement de terres affermées et que le mode d'exploitation subisse de ce fait une modification notable, chacune des parties a le droit de résilier le bail par écrit pour la prise de possession des nouvelles conditions d'exploitation.

2 Dans ce cas, la résiliation anticipée du bail ne donne pas droit à une indemnité.

3 Si un fermier participe à une forme d'amélioration de la structure d'exploitation, sans que les rapports d'affermage soient résiliés, le consentement du bailleur pour le sous-affermage est valable tacitement.

4. Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux[10]

Art. 14, al. 4

4 La quantité d'engrais par ha de surface utile ne doit pas dépasser trois unités de gros bétail-fumure. Si une partie de l'engrais de ferme provenant de l'exploitation est épandu hors du rayon d'exploitation normal pour la localité, le nombre d'animaux de rente doit permettre l'épandage, sur la surface utile, en propre ou en fermage, de la moitié au moins de la quantité d'engrais de ferme provenant de l'exploitation.

Art. 14, al. 5

Abrogé

8 RS **700**
9 RS **221.213.2**
10 RS **814.20**

Art. 14a (nouveau) Système d'information central sur les éléments fertilisants

[1] La Confédération gère un système d'information complet et standardisé pour l'enregistrement des flux d'éléments fertilisants dans l'agriculture.

[2] Les exploitations qui cèdent des éléments fertilisants doivent enregistrer toutes les livraisons dans le système d'information.

5. Loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties[11]

Art. 37 Contributions à l'élimination des sous-produits animaux

[1] En rapport avec les mesures d'élimination ordonnées dans des situations exceptionnelles, la Confédération peut, dans le cadre des crédits approuvés, octroyer des contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux.

[2] Les contributions sont versées aux détenteurs d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine ainsi qu'aux abattoirs.

[3] Le Conseil fédéral fixe le montant des contributions par animal. Ce faisant, il tient compte de l'évolution des possibilités de recyclage des sous-produits animaux et adapte les contributions en conséquence.

[4] Les contributions ne sont versées aux abattoirs que si les sous-produits animaux ont été éliminés dans des entreprises d'élimination agréées. L'abattoir doit le prouver en présentant des contrats et les factures établies par les entreprises d'élimination.

[5] La somme des contributions ne doit pas dépasser les recettes de la mise aux enchères des contingents tarifaires pour le bétail de boucherie et la viande au sens de l'art. 48 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[12].

Art. 62

Abrogé

6. Loi sur la chasse du 20 juin 1986[13]

Art. 12, al. 5

[5] La Confédération encourage et coordonne des mesures visant à prévenir les dommages causés par le gibier, notamment ceux causés aux animaux de rente par les grands prédateurs.

11 RS **916.40**
12 RS **910.1**
13 RS **922.0**

III

[1] La présente loi est sujette au référendum facultatif.

[2] Le Conseil fédéral fixe la date de l’entrée en vigueur.

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017

Projet

du …

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 167 de la Constitution[1] et l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[2],
vu le message du Conseil fédéral du …[3],

arrête:

Art. 1

Pour les années 2014 à 2017, les montants maximaux autorisés sont les suivants:

a.	mesures destinées à améliorer les bases de production et mesures sociales	758 millions de francs;
b.	mesures destinées à promouvoir la production et les ventes	1 648 millions de francs;
c.	paiements directs	11 264 millions de francs.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet à référendum.

1 RS **101**
2 RS **910.1**
3 FF **2006** …