



16.xxx

**Message
concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers
destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021**

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Il appartient au Parlement d'autoriser les moyens financiers destinés aux principaux domaines d'activité de la politique agricole sous forme d'enveloppes financières d'une durée de validité de quatre ans. Pour la période 2018–2021, le Conseil fédéral propose à nouveau trois enveloppes financières pour un montant total de 13 278 millions de francs. Cette somme est de 3,7 % inférieure à celle inscrite dans l'arrêté fédéral en vigueur, portant sur les années 2014 à 2017. Cette diminution s'explique principalement par l'application du programme de stabilisation 2017–2019. Comme le revenu total du secteur agricole restera vraisemblablement stable jusqu'en 2021 et que le nombre d'exploitations continuera à diminuer, il faut s'attendre à une hausse du revenu par exploitation.

Contexte

Conformément à l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture, les crédits destinés aux principaux domaines de la politique agricole sont autorisés par arrêté fédéral simple pour quatre ans au plus sous forme d'enveloppes financières. Il s'agit de plafonds de crédits de paiement affectés à un domaine d'activité précis qui sont fixés par le Parlement. Au moyen de ces enveloppes financières, il signale sa volonté d'autoriser les sommes prévues dans le cadre des décisions budgétaires. Les dépenses engagées dans le secteur de l'agriculture sont réparties entre trois enveloppes financières : « Amélioration des bases de production et mesures sociales », « Production et ventes » et « Paiements directs ».

A l'heure actuelle, aucune intervention parlementaire n'exige une adaptation de la loi sur l'agriculture pour la période budgétaire 2018–2021. Les nouvelles dispositions légales de la Politique agricole 2014–2017 offrent une base législative suffisante pour mettre en œuvre par voie d'ordonnance les interventions parlementaires transmises et les optimisations nécessaires du système. Au regard de cette situation, il est prévu de soumettre au Parlement pour la période 2018 à 2021 un message portant uniquement sur les enveloppes financières, comme cela avait été le cas pour la période budgétaire 2012/2013.

Contenu du projet

La politique agricole doit être développée à trois niveaux

- 1. Perspectives à long terme : développement et approfondissement de perspectives et de visions à long terme avec les milieux concernés en prévision des conditions-cadre et des défis futurs probables ;*
- 2. Evolution à moyen terme 2022–2025 : les modifications fondamentales au plan législatif doivent pouvoir s'appuyer sur des résultats d'analyses fondés. Il s'agit par conséquent d'élaborer une stratégie solide sur cette base et en harmonie avec les perspectives à long terme pour la période budgétaire 2022–2025 ;*
- 3. Optimisations du système à court terme 2018–2021 : axée sur les objectifs fixés, la répartition des moyens pour les années 2018–2021 sera proposée au Parle-*

ment dans le cadre d'un message relatif aux enveloppes financières. Le Conseil fédéral décidera des dispositions d'exécution y relatives d'ici à 2018. L'accent est mis sur l'amélioration de la compétitivité et sur la simplification en vue de la réduction de la charge administrative. En outre, les instruments de paiements directs devront être optimisés de manière à atteindre d'ici 2021 les objectifs intermédiaires de la Politique agricole 2014–2017 et à utiliser les ressources de manière encore plus efficiente.

Enveloppes financières pour 2018–2021

Le financement des mesures de politique agricole continuera à être assuré par trois enveloppes financières durant la prochaine période quadriennale. Il est prévu qu'à partir de 2018 les crédits administratifs « Administration, soutien du prix du lait » et « Indemnités versées à des organisations privées pour le bétail de boucherie et la viande » figurent comme jusqu'ici dans le domaine propre, mais qu'ils ne soient plus attribués à l'enveloppe financière « Production et ventes ». Cette nouvelle situation est prise en compte dans le comparatif avec les enveloppes financières en cours.

(en millions de CHF, avec différences d'arrondi)	Budget 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	168,5	141,1	140,6	140,6	140,6	563
Production et ventes	434,1	434,2	431,7	431,7	432,2	1730
Paiements directs	2809,0	2752,8	2744,0	2744,0	2744,0	10 985
Total	3411,6	3328,1	3316,3	3316,3	3316,8	13 278

Les enveloppes financières 2018–2021 proposées affichent des dépenses fédérales inférieures de 3,7 %, soit 514 millions de francs de moins que ce qui figurait dans l'arrêté fédéral du 13 mars 2013 pour la période 2014–2017. La différence résulte essentiellement de deux mesures d'économie. D'une part, des coupes budgétaires transversales à hauteur de 30 millions de francs ont été mises en œuvre à partir du budget 2015 ; d'autre part, les mesures prévues dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019 réduisent les moyens financiers de 75 millions de francs. D'ici 2019, cette contribution aux économies devrait progresser de 21 millions de francs.

Conséquences

Les résultats des calculs réalisés au moyen du modèle agricole sectoriel SWISSland d'Agroscope, basé sur des multi-agents, montrent que les adaptations proposées n'apportent que des changements mineurs au modèle de production de l'agriculture suisse jusqu'en 2021. En ce qui concerne la garde d'animaux, il faut s'attendre à

une poursuite du recul du nombre d'unités de gros bétail. La production végétale évoluera de manière stable selon toute vraisemblance. Selon les modélisations, le revenu sectoriel net d'entreprise se maintiendra à près de 2,8 milliards de francs jusqu'en 2021. Comme le nombre d'exploitations agricoles continuera de baisser au même rythme ou à un rythme légèrement plus lent, il en résultera une augmentation du revenu agricole moyen par entreprise. Les calculs montrent qu'avec les enveloppes financières proposées la productivité de l'agriculture suisse est maintenue et qu'une évolution acceptable sur le plan social est possible.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte et conditions-cadres	7
1.1 Evolution de la politique agricole à ce jour	7
1.2 Evolution des dépenses pour l’agriculture et l’alimentation	9
1.3 Motifs de la demande de crédit	11
1.4 Expériences faites avec les enveloppes financières	15
2 Evolution future de la politique agricole	16
2.1 Futurs enjeux et conditions-cadres	16
2.1.1 Dimension internationale	16
2.1.2 Dimension nationale	17
2.2 Négociations internationales	18
2.2.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)	18
2.2.2 Union européenne	19
2.2.3 Accords de libre-échange avec des Etats hors UE/AELE	19
2.2.4 Accord de libre-échange entre les Etats-Unis et l’UE	20
2.2.5 Agenda 2030 pour un développement durable	20
2.2.6 Bilan	20
2.3 Initiatives populaires et mandats parlementaires	21
2.3.1 Initiatives populaires	21
2.3.2 Mandats parlementaires	22
2.3.3 Bilan	23
2.4 Evolution future de la politique agricole	23
2.4.1 Perspectives à long terme	23
2.4.2 Evolution à moyen terme 2022–2025	25
2.4.3 Optimisation du système à court terme 2018–2021	26
2.4.4 Objectifs pour la période 2018–2021	26
2.4.5 Grands axes pour les années 2018–2021	32
3 Enveloppes financières demandées pour les années 2018 à 2021	34
3.1 Prise en compte de la situation économique	34
3.2 Contexte de la politique financière et programme de stabilisation 2017–2019	35
3.3 Aperçu des besoins financiers pour la période 2018 à 2021	37
3.4 Structure des enveloppes financières	40
3.4.1 Enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales »	40
3.4.2 Enveloppe financière « Promotion de la production et des ventes »	44
3.4.3 Enveloppe financière « Paiements directs »	47
3.5 Prise en compte de la consultation	51
4 Conséquences	52

4.1	Confédération	52
4.1.1	Finances	52
4.1.2	Personnel	52
4.1.3	Informatique	53
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	54
4.3	Conséquences sur la situation économique de l'agriculture	54
4.4	Conséquences environnementales	56
5	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	59
6	Aspects juridiques	59
6.1	Constitutionnalité et légalité	59
6.2	Forme de l'acte à adopter	59
6.3	Frein aux dépenses	59
	Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021 (projet)	61

Message

1 Contexte et conditions-cadres

1.1 Evolution de la politique agricole à ce jour

La politique agricole a été développée en plusieurs étapes à partir du début des années nonante. Il s'agissait en premier lieu d'orienter davantage l'agriculture vers le marché et d'encourager de façon plus ciblée les prestations d'intérêt public. Les principaux jalons de ce développement sont les suivants :

<u>Année</u>	<u>Principaux changements</u>
1993	Découplage de la politique des prix de celle des revenus par l'introduction de paiements directs non liés à la production.
1996	Nouvelle base constitutionnelle, à savoir l'art. 104 de la Constitution fédérale (Cst.) ¹ . En vertu de cet article, la Confédération veille à ce que l'agriculture contribue substantiellement, par une production durable et orientée sur le marché, à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire.
1999	Abolition des garanties étatiques des prix et de l'écoulement des produits, introduction des prestations écologiques requises comme condition au versement de paiements directs.
2004	Suppression progressive des quotas laitiers jusqu'en 2009 et introduction de la mise en adjudication pour la répartition des contingents d'importation de viande qui donnent le droit d'importer ce type de produits à un taux réduit.
2007	Suppression des subventions à l'exportation de produits agricoles primaires, réallocation des moyens financiers destinés à soutenir le marché sous forme de paiements directs, réduction du prélèvement douanier sur les céréales panifiables et les aliments pour animaux.
2014	Meilleure adéquation des paiements directs avec les objectifs de l'art. 104 Cst., consolidation des instruments de mise en œuvre de la stratégie qualité.

Les étapes de la réforme engagées depuis 1993 ont induit une augmentation du nombre de prestations de l'agriculture en faveur de la société ainsi qu'une baisse des coûts économiques. La production de calories a progressé de près de 9 % en moyenne entre 1990 et 1992 (1990/92) et 2012/14. Tandis que le nombre de calories issues de la production animale est resté stable dans l'ensemble, celui des calories provenant de la production végétale a augmenté de près d'un quart. Le taux d'autoapprovisionnement est néanmoins resté à peu près constant, étant donné que la consommation de denrées alimentaires a aussi progressé en Suisse en raison de la

¹ RS 101

croissance démographique. Des progrès nets ont été enregistrés aux plans de l'environnement et du bien-être animal, même si les objectifs n'ont pas été intégralement atteints dans certains domaines (cf. ch. 2.4.4).

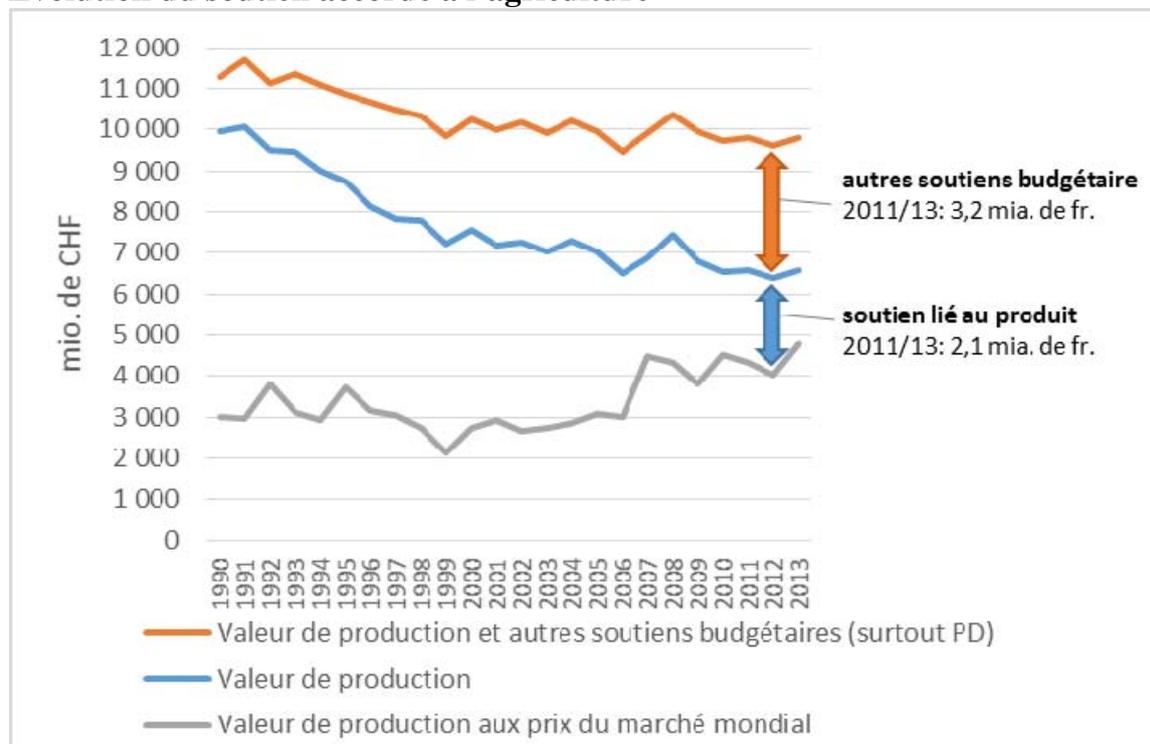
L'écart entre les revenus agricoles et les revenus non agricoles s'est réduit. Si le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale était inférieur d'environ 50 % au salaire de référence entre 1995 et 1997, cette différence n'était plus que de 35 % entre 2011 et 2013. Il convient de rappeler à cet égard que les coûts de la vie des ménages agricoles sont plus faibles en raison des particularités de la vie rurale. Ainsi, les dépenses pour le logement des familles paysannes sont environ deux fois moins élevées que celles des ménages de référence.² En outre, le pourcentage d'exploitations atteignant le salaire de référence est passé de 11 à 23 % entre 1995/97 et 2011/13. Toutefois, une partie de cette progression positive est purement arithmétique : la baisse des taux d'intérêt de ces dernières années a réduit la déduction pour le capital propre investi, ce qui a fait augmenter en conséquence le revenu du travail.

Il est encore possible de procéder à des optimisations en dépit des améliorations apportées jusqu'ici par la politique agricole. Une analyse de la politique agricole suisse réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)³ révèle que le niveau toujours aussi élevé de la protection douanière et des paiements directs induit des coûts économiques considérables. En effet, l'important soutien accordé n'incite pas les agriculteurs à tenir suffisamment compte des signaux émis par les prix et les marchés dans leurs décisions. Selon l'OCDE, le montant des aides consacrées à l'agriculture (protection douanière et soutien budgétaire) est passé de 8,1 à 5,3 milliards de francs entre 1990/1992 et 2011/2013. Cette baisse est principalement due au recul considérable de l'aide liée à la production (-4,5 milliards de francs). Elle a été compensée en partie par une augmentation des paiements directs (+1,7 milliard de francs). Mais la réduction de l'aide liée à la production ne s'est pas entièrement répercutée sur la valeur de production suisse à cause de la hausse des cours mondiaux observée depuis 2007 (cf. graphique 1). Les prix à la production sont restés en Suisse supérieurs d'environ 50 % aux cours mondiaux pendant la période 2011/2013, et ce, bien que le niveau des prix indigènes se soit rapproché, ces vingt dernières années, de celui des prix internationaux. L'écart entre les prix s'est encore creusé par la suite en raison de la baisse de près de 10 % du niveau des prix sur les marchés internationaux et de la dégradation du cours de change consécutive à la suppression du taux plancher entre le franc et l'euro début 2015.

² Office fédéral de l'agriculture (2014) : Rapport agricole 2014, pp. 72–73. Le rapport est disponible sous www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > rapport agricole.
³ OCDE (2014) : Evaluation of policy reforms in Switzerland, Draft report, Paris.

Figure 1

Evolution du soutien accordé à l'agriculture



Source : OCDE

Il n'est pas encore possible actuellement de mesurer entièrement les effets de la Politique agricole 2014–2017⁴. Les premiers résultats des analyses devraient être disponibles au cours du second semestre 2016. Ils seront pris en considération dans les décisions sur l'adaptation des dispositions d'exécution valables pour l'enveloppe financière 2018–2021.

1.2 Evolution des dépenses pour l'agriculture et l'alimentation

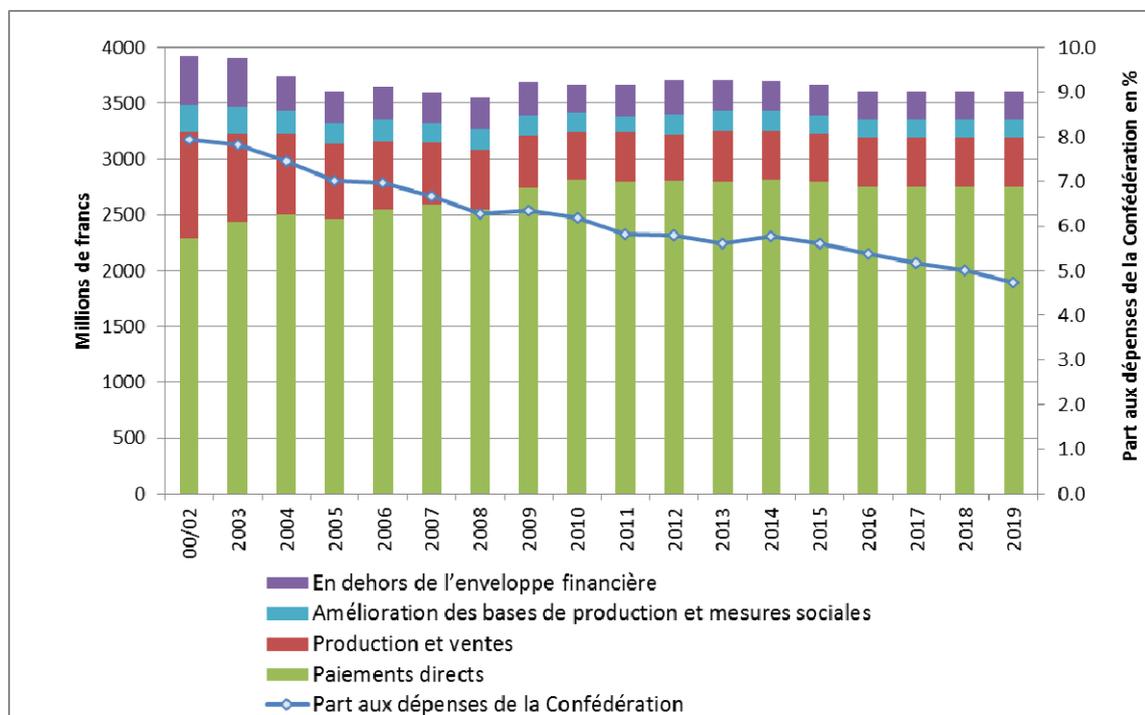
La structure du soutien a fortement évolué depuis les années nonante. La part du soutien au marché (production et ventes) au total des dépenses de la Confédération pour les trois enveloppes financières a diminué de 64 % en 1990/92 à 13 % en 2015. Sur la même période, la part des paiements directs a augmenté de 29 à 82 %. Les dépenses pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales sont passées de 7 à 5 %.

Dans l'ensemble, les dépenses affectées à l'agriculture et à l'alimentation se sont stabilisées depuis 2004 en dessous de 3,8 milliards de francs, s'inscrivant dans une tendance légèrement à la baisse (figure 2). Etant donné que les dépenses totales de la Confédération continuent d'augmenter, la part des dépenses pour l'agriculture aux dépenses totales va baisser à moins de 5 % d'ici 2019, selon la planification financière actuelle.

⁴ Message du 1^{er} février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017 ; FF **2012** 1857, 1928 ss.

Figure 2

Evolution des dépenses de la Confédération affectées à l'agriculture et l'alimentation

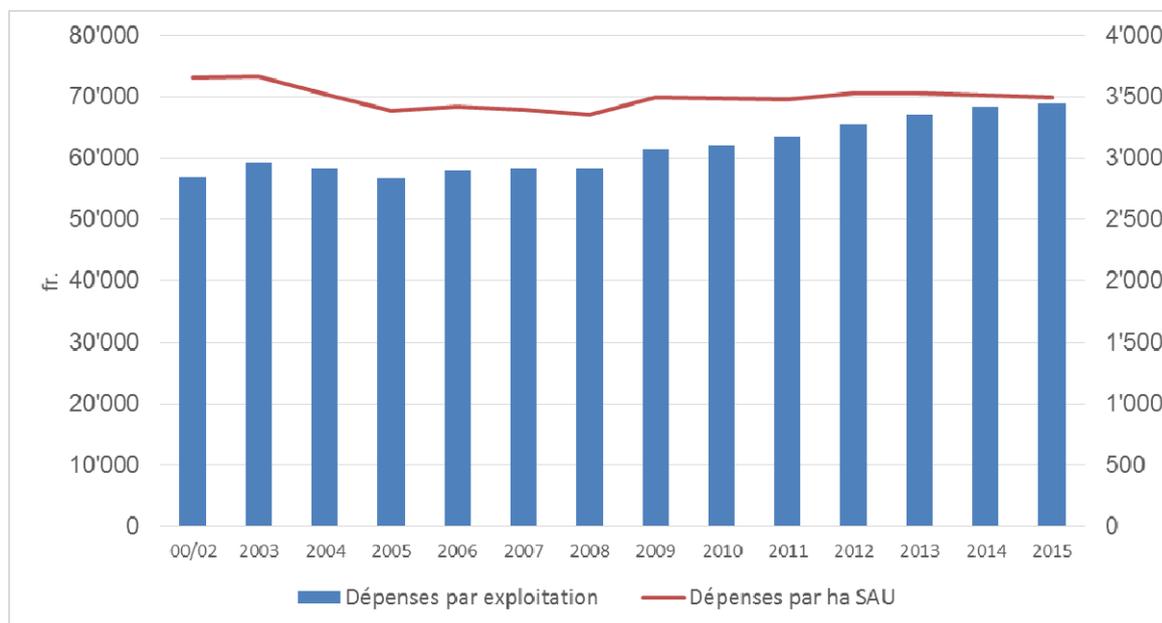


Sources : Comptes d'Etat, budget 2016, plan financier 2017–2019 (y compris le programme de stabilisation 2017–2019), disponible sous www.efv.admin.ch > Thèmes > Rapports sur l'état des finances

Les dépenses agricoles de la Confédération par hectare de surface agricole utile (SAU) sont restées relativement stables depuis l'année 2000, car la SAU et les fonds fédéraux affichent une légère tendance à la baisse dans des proportions semblables (figure 3). Cependant, comme le nombre d'exploitations agricoles a diminué plus fortement que les dépenses de la Confédération, la somme versée par exploitation est passée de 57 000 à 69 000 francs.

Figure 3

Dépenses de la Confédération pour l'agriculture et l'alimentation par exploitation et par hectare de SAU



Sources : Comptes d'Etat, Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

1.3 Motifs de la demande de crédit

En vertu de l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)⁵, les crédits destinés aux principaux domaines de la politique agricole sont autorisés par arrêté fédéral simple pour quatre ans au plus sous forme d'enveloppes financières. Au moyen de ces enveloppes financières, le Parlement fixe des plafonds de crédits de paiement affectés à différents groupes de tâches. Il signale ainsi sa volonté d'autoriser les montants prévus dans le cadre des décisions budgétaires. La prochaine période ordinaire de quatre ans va de 2018 à 2021.

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 ». La structure des trois enveloppes sera maintenue étant donné qu'elle regroupe judicieusement les crédits.

Comme il est prévu de poursuivre les mesures de la Politique agricole 2014–2017 durant la prochaine période quadriennale, le montant des moyens financiers devrait être du même ordre que dans l'actuelle planification financière, autrement dit correspondre aux enveloppes financières 2014–2017. Le cycle quadriennal demeure inchangé, ce qui permet de garantir une coordination optimale avec le plan financier de la législature.

5 RS 910.1

La plupart des mesures prévues dans la LAgr sont financées au moyen des trois enveloppes financières. Le tableau 1 ci-après présente les mesures, en fonction de leur attribution aux différentes enveloppes.

Tableau 1

Mesures financées jusqu'ici dans le cadre des trois enveloppes financières

Enveloppes financières (EF)	Budget 2016 (en millions de CHF)	Mesures
EF Amélioration des bases de production et mesures sociales		
Mesures d'accompagnement social	2,8	Aide aux exploitations paysannes et aides à la reconversion professionnelle ⁶
Contributions pour améliorations structurelles	99,0	Contributions pour les améliorations foncières, les bâtiments agricoles et les projets de développement régional (PDR)
Crédits d'investissement	16,5	Prêt sans intérêts
Sélection végétale et animale	38,6	Contributions pour l'encouragement de la sélection animale et végétale
Vulgarisation	11,6	Aides financières versées à la centrale de vulgarisation AGRIDEA, aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional et pour l'étude préliminaire d'initiatives collectives de projets, ainsi que des appels d'offres concernant des projets et des aides financières pour des demandes de contributions spécifiques

⁶ Cette mesure est limitée à fin 2019 au plus tard, en vertu de l'art. 86a, al. 3, LAgr.

Enveloppes financières (EF)	Budget 2016 (en millions de CHF)	Mesures
EF Production et ventes		
Promotion des ventes	67,5	Contributions à la communication marketing
Economie laitière	295,9	Supplément versé pour le lait transformé en fromage Supplément de non-ensilage Administration du soutien des prix (mandat de prestations)
Economie animale	12,5	Indemnités versées à des organisations privées pour le bétail de boucherie et la viande (mandat 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 Contributions à l'infrastructure des marchés publics de bétail de boucherie dans les régions de montagne
Production végétale	67,7	Contributions à des cultures particulières : les légumineuses à graines, les oléagineux, les semences et plants (pomme de terre, maïs et plantes fourragères) et les betteraves sucrières Financement des mesures de mise en valeur des fruits Administration du contrôle de la vendange
EF Paiements directs		
Paiements directs versés dans l'agriculture	2809,0	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement, au paysage cultivé, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'efficacité des ressources et de transition

Actuellement, l'enveloppe financière « Production et ventes » comprend deux crédits utilisés exclusivement pour les frais administratifs. Il s'agit des crédits :

- A2111.0121 Administration, soutien du prix du lait : Financement des prestations de service externes (mandats de prestations) pour l'accomplissement de tâches d'exécution dans le domaine laitier (enregistrement des données relatives à la production et à la transformation pour le soutien du prix du lait)
– Budget 2016 : 2,9 millions de francs
- A2111.0122 Indemnités versées à des organisations privées pour le bétail de boucherie et la viande : Indemnités versées à des organisations privées pour l'accomplissement de tâches telles que l'évaluation de la qualité des animaux vivants et abattus, la surveillance du marché et les mesures

d'allégement du marché
– Budget 2016 : 6,6 millions de francs.

D'une manière générale, les enveloppes doivent comprendre les transferts de fonds directement utilisés pour atteindre les objectifs de politique agricole. De manière analogue au reste des charges de personnel et de biens et services de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), il est donc prévu que dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), les deux crédits précités soient intégrés dans le budget global pour les charges propres de l'OFAG. Ils continuent donc d'appartenir au groupe de tâches « Agriculture et alimentation » de la Confédération.

Les dépenses non affectées aux enveloppes financières agricoles, qui représentent un montant de plus de 280 millions de francs, seront également attribuées au groupe de tâches « Agriculture et alimentation » (cf. tableau 2).

Tableau 2

Mesures du groupe de tâches « Agriculture et alimentation », financées en dehors des trois enveloppes financières agricoles

Mesures	Budget 2016 (en millions de francs)
Contributions à des mesures d'allégement du marché dans des situations exceptionnelles	-
Dépenses d'administration de l'OFAG, sans facturation interne des prestations	59,3
Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agronomiques de recherche, y c. Haras national (Agroscope)	60,8
Mesures de lutte phytosanitaire	3,4
Allocations familiales aux agriculteurs indépendants et aux employés agricoles dans le cadre de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture ⁷ (Office fédéral des assurances sociales)	64,8
Contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés dans le cadre de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés ⁸ (« loi chocolatière »); (Administration fédérale des douanes)	94,6

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 animaux) et de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ne font pas partie du groupe de tâches « Agriculture et alimentation ». Ces dépenses figurent toutefois dans le budget de l'OFAG ou d'Agroscope et soutiennent indirectement le secteur agricole.

⁷ RS 836.1

⁸ RS 632.111.72

1.4 Expériences faites avec les enveloppes financières

L'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021 répartit pour la sixième fois les fonds fédéraux attribués à l'agriculture en trois enveloppes financières.

Tableau 3

Enveloppes financières et dépenses effectives de 2008 à 2017

(en millions de CHF, avec différences d'arrondi)	2008–2011		2012–2013		2014–2017	
	AF 5.6.2007	Dépenses effectives	AF 14.4.2011 13.12.2012 12.6.2013	Dépenses effectives	AF 13.3.2013	Dépenses ⁹
Amélioration des bases de production et mesures sociales	739	660	388	381	798	666
Production et ventes	1 885	1 876	910	890	1 776	1 749
Paiements directs	11 028	10 852	5 625	5 599	11 256	11 175
Total	13 652	13 389	6 923	6 870	13 830	13 589
<i>Différences par rapport aux EF AF</i>		<i>– 1,9 %</i>		<i>– 0,8 %</i>		<i>– 1,7 %</i>

Les enveloppes financières initialement fixées n'ont pas été entièrement utilisées. D'une part, lors des débats sur le budget annuel, le Parlement avait décidé de coupes budgétaires afin de respecter le frein aux dépenses et certains crédits agricoles en avaient subi les conséquences. D'autre part, la participation des exploitants aux mesures de la politique agricole est difficile à évaluer à l'avance. Les dépenses ont ainsi été inférieures à ce qui était prévu du fait d'une moindre participation notamment aux mesures sociales et aux programmes de paiements directs ainsi qu'en raison des fluctuations des effectifs d'animaux. Enfin, le Parlement a dans certains cas aussi décidé d'augmentations hors des enveloppes financières, qui ont été compensées sans incidence sur le budget par des transferts de crédit à l'intérieur des enveloppes financières.

Les enveloppes financières 2008–2011 ont été utilisées à plus de 98 %. Une diminution des dépenses relativement faible (–1,5 %) a été enregistrée pour les paiements directs, car ceux-ci ont subi dans une moindre proportion les mesures d'économie décidées à l'époque. L'enveloppe financière destinée au soutien du marché a été largement utilisée, alors que celle destinée aux améliorations des bases de la production et aux mesures sociales a laissé un solde de quelque 80 millions de francs. Celui-ci s'explique principalement par le fait que les mesures d'économie ont aussi été appliquées aux aides à l'investissement et que les moyens mis à disposition pour l'aide aux exploitations n'ont pas été utilisés.

⁹ Compte d'Etat 2014 et 2015, budget 2016 (Arrêté fédéral) et plan financier 2017–2019 de la législature (y compris le programme de stabilisation 2017–2019), disponible sous www.efv.admin.ch > Documentation.

Les enveloppes financières 2012–2013 ont été utilisées plus exhaustivement, car les budgets effectifs ont été relativement peu amputés et les crédits presque entièrement épuisés.

En ce qui concerne la période 2014–2017 en cours, les enveloppes financières seront, selon la planification financière⁹ actuelle, globalement utilisées à 98,3 %. Cela s'explique d'une part par les coupes budgétaires transversales de 30 millions de francs qui s'appliquent depuis le budget 2015 aux crédits d'investissement. D'autre part, le programme de stabilisation 2017–2019 exige pour 2017 une réduction des dépenses de 75 millions de francs. En revanche, l'agriculture avait été totalement épargnée par les mesures d'économie du programme de consolidation 2014 et en grande partie par la correction du renchérissement à partir de 2016.

2 Evolution future de la politique agricole

2.1 Futurs enjeux et conditions-cadres

Les conditions-cadres et les enjeux auxquels tant l'agriculture que le secteur agroalimentaire seront confrontés à l'avenir sont décrits dans la stratégie « Agriculture et filière alimentaire 2025 »¹⁰. Les conclusions qui en ont été tirées constituent le fondement de la Politique agricole 2014–2017. La réflexion sur le sujet s'appuie sur l'étude prospective menée par l'EPF Zurich, qui tient compte des dernières connaissances concernant le système alimentaire mondial et de leurs répercussions sur le système alimentaire suisse.¹¹ Elle se fonde aussi sur les travaux réalisés à ce jour par l'état-major de prospective de l'administration fédérale (placé sous la direction de la Chancellerie fédérale) et publiés dans le rapport « Perspectives 2030 ».

2.1.1 Dimension internationale

Au plan international, on s'attend à un changement des rapports de force géoéconomiques. Les grandes puissances économiques occidentales comme les USA et l'UE resteront des acteurs importants, mais la croissance d'Etats tels que la Chine, l'Inde, la Russie et le Brésil conduira à long terme à un système économique mondial multipolaire. Il n'est pas exclu que cet ordre mondial multipolaire se traduise par une instabilité géopolitique qui tendra à augmenter.

La performance économique globale a quadruplé au cours des 40 dernières années. Selon les prévisions de l'OCDE, l'économie mondiale devrait encore croître de 3,5 % par année jusqu'en 2050. Les taux de croissance seront nettement plus élevés dans les pays en développement et les pays émergents que dans les pays développés.

En raison du changement climatique, les températures de surface ont globalement augmenté de 0,85 °C entre 1880 et 2014. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) table dans tous les cas sur une augmentation globale des températures de surface de 0,3 à 0,7 °C d'ici à 2035. Les événements clima-

¹⁰ OFAG (2010) : Agriculture et filière alimentaire 2025, document de discussion rédigé par l'OFAG pour l'orientation stratégique de la politique agricole. Le document peut être téléchargé sous www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/20201.pdf.

¹¹ Last, L. et al. (2015): Foresight Study : Research for a Sustainable Swiss Food System World Food System Center, ETH Zürich.

tiques extrêmes (sécheresse, fortes précipitations) tendront à devenir plus fréquents. Les quantités de précipitations diminueront dans les régions sèches et augmenteront dans les régions humides, ce qui aura des conséquences néfastes pour le rendement des cultures agricoles, en particulier dans les régions tropicales et subtropicales.

En ce qui concerne la disponibilité des matières premières et des ressources, l'agriculture doit en particulier se préoccuper de la raréfaction des énergies fossiles et du phosphore qui se dessine à long terme. Selon les estimations, qui comportent toutefois de nombreuses incertitudes, le prix de pétrole brut augmentera entre 25 et 30 % d'ici 2040 (scénario bas : -35 % ; scénario haut : +80 %). Pour ce qui est des ressources naturelles, on s'attend à ce que d'ici 2025 30 à 40 millions d'hectares de terres agricoles disparaissent en raison de l'imperméabilisation des sols. Selon la Banque mondiale, l'agriculture perd en outre chaque année entre 5 et 10 millions d'hectares en raison de la dégradation des terres. D'un autre côté, la surface des terres utilisées par l'agriculture continue de s'accroître, principalement aux dépens des forêts primaires. Outre le sol, l'eau est un facteur limitant pour la production agricole. La quantité d'eau nécessaire pour assurer l'alimentation de la population mondiale augmentera vraisemblablement de 55 % d'ici 2050.

Grâce au progrès technique, la productivité du secteur agricole continuera d'augmenter et le besoin de main-d'œuvre agricole diminuera en conséquence. Les progrès se poursuivront aussi dans le domaine biotechnologique, ce qui se traduira par des rendements plus élevés ; le potentiel de progression est toutefois moins important dans les régions où la productivité est déjà élevée (p. ex. en Europe ou en Amérique du Nord), que dans celles où elle est faible (p. ex. en Afrique).

2.1.2 Dimension nationale

La Suisse dépend de la stabilité du contexte politique et économique dans lequel elle s'inscrit, étant donné la diversité des rapports qui la lient à d'autres pays. L'économie suisse est fortement liée aux marchés internationaux. Le volume des importations et des exportations qu'elle génère par habitant est l'un des plus élevés au monde. L'accès optimal aux marchés internationaux est par conséquent un facteur-clé pour assurer durablement le succès économique de la Suisse. L'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'accessibilité au marché de l'UE, rendue possible grâce aux accords bilatéraux, et les accords de libre-échange conclus avec différents pays constituent les principaux instruments de la politique économique suisse, auxquels s'ajoute l'ouverture des marchés dans le cadre de la politique relative au marché intérieur. La protection douanière appliquée par la Suisse, qui reste très élevée pour les produits agricoles, s'avère un enjeu important.

La Suisse peut aussi table sur la poursuite de la croissance économique, quoiqu'à un niveau sensiblement inférieur à celui des pays émergents et des pays en développement.

Par rapport à l'évolution globale, les modèles climatiques développés pour la Suisse prévoient d'une manière générale une plus forte hausse des températures, ce qui améliorera la productivité. La variabilité climatique comporte cependant un risque plus élevé également pour la Suisse, par exemple celui de pénurie d'eau pendant les mois d'été.

La Suisse dépend fortement des pays situés hors de l'Europe pour beaucoup de matières premières et pour les sources d'énergie fossiles (p. ex. pour plus de 95 % du phosphore). La pression exercée sur les terres arables et le paysage cultivé, qui sont déjà rares en Suisse, restera importante, vu l'accroissement démographique conjugué à la croissance économique prévue. En raison du changement climatique, il faut s'attendre à ce que les besoins en irrigation augmentent dans certaines régions en Suisse et qu'il y ait de plus en plus de fortes précipitations entraînant localement des inondations et des risques d'érosion.

En Suisse aussi, la mise en œuvre du progrès technique permet d'améliorer la productivité du travail, d'augmenter tant les rendements dans la production végétale que les prestations dans la production animale et d'utiliser davantage les technologies et processus préservant les ressources.

La Suisse pratique une agriculture relativement intensive par comparaison avec les autres pays, se situant en partie au-delà de ce que les écosystèmes peuvent supporter. Aussi, si l'on veut maintenir à long terme la part de la production indigène dans l'approvisionnement du pays, il faut réduire l'impact sur l'environnement, notamment en améliorant l'efficacité de l'utilisation des ressources.

Les prix indigènes à la production et à la consommation pour les denrées alimentaires sont toujours nettement supérieurs au niveau international, en raison de la forte protection douanière et du niveau général élevé des coûts en Suisse. Si l'on en croit les prévisions actuelles et compte tenu de la cherté du franc qui va probablement se maintenir, il ne faut pas s'attendre à moyen terme à ce que les prix mondiaux, sur la base du franc, augmentent sensiblement. A cela s'ajoute le possible durcissement de la concurrence en raison des prochaines étapes d'ouverture du marché dans le secteur agroalimentaire. Aussi il est important que ce secteur améliore sa productivité et sa compétitivité, notamment au moyen d'une baisse des coûts. D'autre part, la valorisation de la haute qualité des produits suisses doit être encore améliorée. La recherche appliquée, la formation et la vulgarisation ont également un rôle important à jouer à cet égard.

2.2 Négociations internationales

2.2.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)

Après la conférence ministérielle qui s'est tenue en décembre 2015 à Nairobi, force est de constater que le cycle de Doha de l'OMC ne pourra pas aboutir comme un tout. Il faut bien plutôt s'attendre à ce que les négociations se poursuivent sur des thèmes spécifiques traités en fonction du contexte. A moyen terme, l'agriculture sera principalement concernée par les thèmes qui ne peuvent de facto être traités que dans le cadre de l'OMC, comme celui du soutien interne.

Il est également probable qu'au cours des prochaines négociations les pays membres de l'OMC à vocation exportatrice présentent de nouvelles propositions en matière d'accès aux marchés. Sur la question de la concurrence à l'exportation, la conférence de Nairobi a décidé d'interdire toutes formes de subventions à l'exportation dans un délai de cinq ans. Les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés octroyées en vertu de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur

l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés¹² (« loi chocolatière ») sont également concernées par cette décision. De telles contributions sont actuellement versées pour le lait et les céréales utilisés comme matières premières ; elles devront être totalement supprimées. Le Conseil fédéral prévoit de présenter au Parlement en 2017 un message relatif aux adaptations législatives qui seront nécessaires afin de permettre aux branches concernées de bénéficier aussi rapidement que possible de conditions-cadres stables ainsi que d'une sécurité suffisante pour la planification.

2.2.2 Union européenne

Les entretiens sur l'accès aux marchés menés avec l'UE dans le cadre des négociations engagées dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires et des produits et de la santé publique sont au point mort depuis 2010. Dans le domaine agricole, la situation intérieure actuelle nécessite une approche pragmatique en ce qui concerne la progression à grande échelle de la libéralisation sectorielle. La faisabilité de chaque étape, qui repose sur la réciprocité, dépend également des relations générales avec l'UE, qui s'emploie avec la Suisse à redéfinir la voie bilatérale. A cet égard, des négociations ont été entamées le 22 mai 2014 avec l'UE sur les questions institutionnelles, avec, en parallèle, la poursuite d'entretiens sur l'accès aux marchés, notamment dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires. Les négociations sur l'accès au marché dans le domaine agricole sont momentanément suspendues.

Par rapport à l'UE, d'autres possibilités de suppression progressive des obstacles tarifaires ou non tarifaires au commerce dans le secteur agricole doivent être examinées. Aussi bien les développements sur le marché de l'UE (p. ex. suppression des quotas pour le sucre) que les effets des évolutions au plan international (p. ex. suppression des contributions à l'exportation dans le cadre de l'OMC) sur la relation bilatérale avec l'UE peuvent servir ici d'élément déclencheur. Le Conseil fédéral considère en outre qu'une plus forte interconnexion entre les marchés agro-alimentaires suisses et européens est judicieuse. L'Union européenne a de son côté manifesté à plusieurs reprises son intérêt à la poursuite des négociations.

2.2.3 Accords de libre-échange avec des Etats hors UE/AELE

Outre la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (appelée convention AELE)¹³ et l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 avec l'UE¹⁴, la Suisse dispose actuellement d'un réseau d'accords avec 38 partenaires. L'accès au marché était jusqu'ici accordé de manière restreinte dans le secteur agricole à des produits non sensibles dans une large mesure à l'intérieur et en dehors des contingent tarifaires consolidés de l'OMC. Il sera à l'avenir plus difficile d'accorder seulement des concessions dans les limites des contingents actuels de l'OMC lors des négociations avec des Etats ayant des intérêts offensifs en matière d'exportation de produits agricoles. Raison pour laquelle il faut s'attendre à ce que la protection douanière dans le secteur agricole soit de plus en plus souvent

¹² RS 632.111.72

¹³ RS 0.632.31

¹⁴ RS 0.632.401

traitée lors de la négociation d'autres accords de libre-échange ou lors de la mise à jour d'accords existants avec des partenaires tels que le Canada ou le Mexique.

2.2.4 Accord de libre-échange entre les Etats-Unis et l'UE

En juillet 2013, les Etats-Unis et l'UE ont entamé des négociations portant sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (Transatlantic Trade and Investment Partnership ; TTIP). Cet accord serait le plus important de son genre et deviendrait une nouvelle référence pour de nombreux accords internationaux. Les contours de cet accord n'étant pas encore connus, il n'est pas encore possible d'évaluer son impact sur le secteur agricole. Il est probable que l'UE et les Etats-Unis réduiront largement leurs protections douanières respectives aussi dans l'agriculture. C'est pour cette raison qu'un groupe de travail interdépartemental évalue, sous la houlette du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), les conséquences pour la Suisse d'un tel partenariat. Cette évaluation intègre en permanence les résultats du dialogue avec les deux parties aux négociations. Il faudra examiner les options concrètes susceptibles de préserver la compétitivité de l'économie suisse et l'attractivité de la place économique suisse à la lumière des perspectives et du contenu des négociations entre l'UE et les Etats-Unis. Actuellement, le Conseil fédéral entrevoit trois options possibles pour la Suisse:

1. l'intégration à la zone TTIP;
2. la négociation d'un accord bilatéral de libre-échange avec les Etats-Unis;
3. l'élaboration de mesures ad hoc.

Les options ont toutes une importante influence sur l'agriculture suisse. Elles doivent être prises en compte rapidement sous forme de scénarios dans les réflexions sur le développement de la politique agricole.

2.2.5 Agenda 2030 pour un développement durable

L'Assemblée générale de l'ONU a élaboré un nouveau cadre d'objectifs pour le développement durable (2015–2030), qui a été adopté en septembre 2015. Appelé « Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable (Agenda 2030) », ce programme remplace les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) arrivés à terme à la fin 2015. Contrairement à ces derniers, l'Agenda 2030 a valeur universelle et aura par conséquent des répercussions en Suisse. Les efforts déployés par la Suisse dans ce cadre influenceront la future politique agroalimentaire : son développement devra tenir compte des objectifs de l'Agenda 2030 ainsi que des normes, des concepts adoptés et des engagements pris à l'échelle internationale dans des domaines tels que le droit pour tous à une alimentation adéquate.

2.2.6 Bilan

La réduction progressive des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce est importante pour améliorer la mise en réseau du marché suisse avec les marchés européens et internationaux et la garantir à long terme, de même que pour se préparer à relever les défis à venir. Les négociations en vue d'un accord de libre-échange USA-UE montrent à l'évidence qu'en dehors des accords bilatéraux et multilatéraux que la Suisse a conclus de son côté, les accords internationaux entre des Etats tiers peuvent avoir des conséquences économiques non négligeables sur

notre pays. Aussi convient-il d'analyser en permanence la situation aux plans du commerce extérieur et de la politique de développement et d'intégrer les conclusions de ces analyses dans la réflexion sur la poursuite du développement des conditions-cadre politiques. Afin de préparer le secteur agroalimentaire suisse à la suppression des restrictions au commerce, il faut continuer de renforcer leur compétitivité. La Suisse est également tenue d'agir dans ce sens dans le cadre d'organisations internationales telles que l'OMC ou l'OCDE. Cette dernière considère ainsi une meilleure intégration du marché agricole suisse dans les chaînes internationales de valeur ajoutée comme une opportunité de positionnement sur les marchés. Compte tenu du niveau des paiements directs qui reste élevé, l'agriculture suisse peut être considérée comme résiliente selon l'estimation qu'en fait l'OCDE. Au final, les conséquences d'un rapprochement plus étroit du marché agricole suisse aux marchés internationaux peuvent être considérées comme supportables pour l'agriculture suisse.

2.3 Initiatives populaires et mandats parlementaires

2.3.1 Initiatives populaires

Initiative « Pour la sécurité alimentaire »

L'initiative « *Pour la sécurité alimentaire* », déposée le 8 juillet 2014, prévoit de compléter la Constitution fédérale en ajoutant l'art. 104a pour renforcer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires issues d'une production indigène diversifiée et durable. L'initiative demande à la Confédération de prendre des mesures efficaces, notamment contre la perte de terres cultivées, surfaces d'estivage comprises, et en vue de la mise en œuvre d'une stratégie de qualité. La Confédération doit par ailleurs veiller à limiter la charge administrative et à garantir la sécurité du droit et des investissements. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de la sécurité alimentaire. Il rejette cependant l'initiative au motif que le niveau de la sécurité alimentaire est très élevé en Suisse et que les exigences de l'initiative sont déjà largement couvertes par la Constitution en vigueur.

Initiative pour des aliments équitables

L'initiative populaire fédérale « Pour des denrées alimentaires saines et produites dans des conditions équitables et écologiques (initiative pour des aliments équitables) », déposée le 26 novembre 2015, veut également inscrire un nouvel art. 104a dans la Constitution. Elle demande que la Confédération renforce l'offre de denrées alimentaires sûres, de bonne qualité et produites dans le respect de l'environnement, des ressources et des animaux, ainsi que dans des conditions de travail équitables. En outre, la Confédération doit s'assurer que les mêmes exigences sont appliquées en règle générale pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux importés. Un autre objectif de l'initiative est de réduire les incidences négatives du transport des denrées alimentaires et des aliments pour animaux sur l'environnement et le climat. Pour atteindre ce but, la Confédération doit obtenir la compétence d'édicter des prescriptions concernant l'autorisation et la déclaration, moduler les droits à l'importation, conclure des conventions d'objectifs contraignantes avec les importateurs et encourager la transformation et la commercialisation à l'échelon régional.

Le Conseil fédéral considère que les objectifs énoncés sont certes légitimes sur le fond, mais estime que ce texte est inutile et incompatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Au plan interne, la Constitution permet déjà de réaliser les objectifs visés en matière de production indigène de denrées alimentaires, et au plan international, l'initiative enfreint les règles du droit commercial.

Initiative « Pour la dignité des animaux de rente agricoles (Initiative pour les vaches à cornes) »

L'initiative populaire « Pour la dignité des animaux de rente agricoles (Initiative pour les vaches à cornes) », déposée le 23 mars 2016, demande que l'art. 104, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale soit complétée par une indication selon laquelle les animaux de rente adultes portant des cornes donnent droit à un soutien financier.

Initiative « Souveraineté alimentaire » du syndicat Uniterre

L'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous », déposée le 30 mars 2016, comprend un large catalogue de demandes reprenant les exigences principales de l'initiative de l'Union suisse des paysans (protection des surfaces d'assolement) et de celle du Parti écologiste suisse (mêmes exigences pour les denrées alimentaires suisses et importées). Cette initiative va cependant plus loin que les deux autres : elle demande par exemple des mesures pour augmenter le nombre des personnes actives dans l'agriculture, veut interdire l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et propose de réglementer le volume des importations de denrées alimentaires afin de préserver et d'encourager la production indigène.

2.3.2 Mandats parlementaires

Les mandats suivants confiés par le législateur sont susceptibles d'avoir un impact pendant la période 2018–2021.

Postulat 12.3299 « Plan d'action pour réduire les risques et favoriser une utilisation durable des produits phytosanitaires »

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche a examiné la nécessité d'un plan d'action visant à la réduction des risques et à un emploi des produits phytosanitaires conforme aux principes du développement durable. Il ressort de cette analyse qu'un plan d'action constitue un instrument adéquat pour l'amélioration de la réalisation des objectifs. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé le 21 mai 2014 qu'un plan d'action devait être élaboré et a chargé l'administration de le rédiger pour la fin de l'année 2016. Dans le domaine de l'agriculture, des mesures supplémentaires doivent être mises en œuvre sous forme de contributions à l'utilisation efficiente des ressources et de contributions au programme d'utilisation des ressources. Leur financement a lieu dans le cadre de l'enveloppe financière « Paiements directs ».

Régime de coexistence avec les cultures d'OGM

Conformément à l'art. 187d, al. 1, LAgr, le Conseil fédéral doit établir d'ici au 30 juin 2016 un rapport présentant une méthode pour évaluer l'utilité des plantes

génétiqnement modifiées. Ce rapport servira de base à l'élaboration d'une solution praticable au terme du moratoire sur le génie génétique. Le 18 décembre 2015, le Conseil fédéral a décidé de maintenir l'interdiction de cultiver des organismes génétiquement modifiés (OGM). La loi du 21 mars 2003 sur le génie génétique¹⁵ doit intégrer la prorogation du moratoire jusqu'en 2021. Par ailleurs, il est prévu de préciser les dispositions visant à protéger la production exempte d'OGM ainsi qu'à garantir le libre choix des consommateurs (coexistence). Enfin, il conviendra de créer des conditions-cadres permettant de délimiter des zones de culture avec des OGM.

Stratégie nationale contre la résistance aux antibiotiques

En vertu de l'art. 187d, al. 2, LAgr, le Conseil fédéral définit, en collaboration avec les cantons et les secteurs concernés, les objectifs et stratégies en matière de dépistage et de surveillance des résistances aux antibiotiques ainsi qu'en vue de la diminution de l'utilisation de ces substances. Le 18 novembre 2015, le Conseil fédéral a adopté la « Stratégie Antibiorésistance Suisse »¹⁶. Fondée sur l'approche « Une seule santé » (*One Health*), elle comprend 35 mesures réparties sur huit domaines d'action. Le financement des mesures prévues dans le domaine agricole est possible dans le cadre des projets de promotion de la qualité et des ventes, qui relèvent de l'enveloppe financière « Production et ventes », et par les contributions à l'efficience des ressources ou aux programmes d'utilisation durable des ressources, qui relèvent de l'enveloppe financière « Paiements directs ».

2.3.3 Bilan

L'initiative pour la sécurité alimentaire est actuellement débattue par le Parlement. Concernant cette initiative et l'initiative pour des aliments équitables, le Conseil fédéral a renoncé à présenter un contre-projet indirect, parce qu'il estime que les questions soulevées par les initiatives ne nécessitent pas une intervention par la voie législative. Aucune des interventions parlementaires déposées ne réclame d'adaptation de la LAgr pour la période couverte par l'enveloppe financière 2018–2021. Certaines d'entre elles chargent le Conseil fédéral de procéder à des examens qui pourront toutefois être réalisés au plus tôt au cours de la période budgétaire suivante. Les dispositions qui ont été édictées à la faveur de la Politique agricole 2014–2017 forment, pour la période 2018–2021, une base suffisante pour l'exécution des mandats parlementaires à l'échelon des ordonnances.

2.4 Evolution future de la politique agricole

2.4.1 Perspectives à long terme

Dans son message sur la Politique agricole 2014–2017, le Conseil fédéral a défini une stratégie à l'horizon 2025. Il s'agit d'une vision de l'agriculture et de la filière alimentaire, intitulée « Réussite avec durabilité », qui recouvre trois domaines, à savoir les marchés, les ressources et les entreprises.¹⁷ Les objectifs visés dans ces

¹⁵ RS **814.91**

¹⁶ La stratégie est disponible sous www.bag.admin.ch > Thèmes > Maladies et médecine > Résistances aux antibiotiques.

¹⁷ FF **2012** 1857, 1928 à 1931

domaines sont présentés ci-après sous forme d'axes prioritaires ouvrant des perspectives pour le secteur agroalimentaire suisse :

Développement entrepreneurial des exploitations

L'agriculture suisse comprend différents types d'exploitations, qui adaptent leur offre au marché et aux prestations écosystémiques souhaitées par la société.

Par leurs excellentes connaissances en matière de production, d'environnement, du marché et de l'entrepreneuriat, les agriculteurs peuvent s'appuyer sur des bases solides pour relever les défis à venir.

Dynamisme des ventes sur les marchés

Le secteur agroalimentaire, qui est indissociable d'une économie ouverte, augmente la valeur ajoutée qu'ils génèrent sur les marchés en pleine expansion en Suisse et dans le secteur de l'exportation, et ce sur des marchés des denrées alimentaires de plus en plus interconnectés à l'échelle internationale.

L'agriculture génère des revenus d'entreprise assez élevés à partir des potentiels offerts par les marchés. Les paiements directs conservent leur caractère subsidiaire et restent liés à des prestations ciblées.

Utilisation durable des ressources et production durable

L'agriculture réduit en permanence son empreinte sur l'environnement, en premier lieu grâce à une augmentation de l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Elle contribue ainsi également à la compétitivité et à l'attractivité des produits suisses.

En plus des produits agricoles, l'agriculture fournit des prestations écosystémiques sur la surface agricole utile en étroite corrélation avec la production de denrées alimentaires.

Figure 4

Axes prioritaires ouvrant des perspectives pour le secteur agroalimentaire suisse



Une communication ciblée de ces axes prioritaires auprès des acteurs du secteur agroalimentaire permet d'ouvrir des perspectives et contribue à une meilleure compréhension des mesures politiques, ce qui facilite et favorise le développement de ce secteur dans la direction souhaitée.

2.4.2 Evolution à moyen terme 2022–2025

Comme l'a précisé le Conseil fédéral en réponse à diverses interventions parlementaires¹⁸, il présentera au Parlement les grandes lignes du développement envisagé de la politique agricole après 2021. Cette vue d'ensemble traitera aussi des thématiques soulevées dans les diverses interventions parlementaires telles que le renforcement de la compétitivité, l'optimisation de l'utilisation des fonds publics ou encore une production préservant davantage les ressources naturelles. La décision d'adapter le cas échéant les bases légales sera prise sur la base de cette vue d'ensemble, qui tiendra également compte des développements internationaux.

¹⁸ Motion 14.3636 Joder, motion 14.3659 Grin, postulat 14.3514 Knecht, postulat 14.3537 Noser, postulat 14.3618 Aebi

2.4.3 Optimisation du système à court terme 2018–2021

La Politique agricole 2014–2017 a introduit de profonds changements, notamment dans le système des paiements directs. Une surveillance systématique permet de suivre l'avancement en termes de réalisation des objectifs. Si l'on devait observer des écarts par rapport aux objectifs fixés ou des évolutions indésirables, ils pourraient être corrigés par voie d'ordonnance d'ici 2021, compte tenu des conditions-cadres économiques et de l'expérience acquise dans le domaine de l'exécution. Par exemple, les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) du niveau de qualité I ont augmenté au-delà de la valeur cible. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de premières mesures limitatives pour 2016 ; par ailleurs, de nouvelles limitations sont examinées.

Compte tenu des développements concrets en matière de politique commerciale extérieure, une adaptation de la LAgr pendant la période budgétaire 2018–2021 n'est pas exclue. Le cas échéant, la révision de la loi sera présentée au Parlement en même temps que la demande de ratification d'un accord correspondant. Conformément à la décision de la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi, la Suisse est obligée de supprimer dans un délai de cinq ans les contributions à l'exportation qu'elle verse dans le cadre de la « loi chocolatière » pour le lait et les céréales utilisés comme matières premières. Le Conseil fédéral a par conséquent l'intention de soumettre au Parlement un message relatif au remplacement de ces contributions à l'exportation.

2.4.4 Objectifs pour la période 2018–2021

Les objectifs définis par le Conseil fédéral dans son message sur la Politique agricole 2014–2017¹⁹ et les objectifs généraux de durabilité servent de cadre de référence pour apprécier les prestations d'intérêt public. Etant donné que le système développé des paiements directs, en tant qu'élément principal de la politique agricole 2014–2017, couvre une période de huit ans au moins et que durant la période en cours les moyens financiers annuels ne cessent de baisser, il convient de poursuivre les objectifs intermédiaires énoncés dans la politique agricole 2014–2017 à réaliser d'ici 2021. Il s'agit d'une série d'objectifs quantifiables se basant sur des données disponibles et statistiquement mesurables.

Il existe cependant d'autres objectifs pour lesquels il n'a pas été possible, jusqu'à présent, d'établir des indicateurs appropriés. En font partie le renforcement de la compétitivité, l'allègement de la charge administrative, l'amélioration de la sécurité de la planification pour l'agriculture et la réduction des risques dans les domaines des produits phytosanitaires et des antibiotiques.

Le tableau 4 montre l'état actuel du degré d'atteinte des objectifs :

¹⁹ FF 2012 1857, 1931

Tableau 4

Etat actuel des objectifs quantifiés dans la politique agricole 2014–2017

Objectif	Aspect	Etat 2007/09	Objectif PA 14-17	Etat actuel 2015
Economie	Productivité du travail	+2,1 % p.a. ²⁰	+2,1 % p.a. ²¹	+2,0 % p.a. ²²
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans	27 ans ²³
Social	Revenu sectoriel du travail ²⁴	-0,7 % p.a. ²⁰	Réduction de la baisse du revenu à moins de 0,5 % p.a. ²¹	+1,0 % p.a. ²²
Approvisionnement sûr	Production brute ²⁵	23 000 TJ	23 300 TJ	24 600 TJ ²⁶
	Production nette ²⁵	20 700 TJ	21 300 TJ	22 200 TJ
	Surfaces agricoles dans les régions d'habitation permanente	-1 900 ha p.a. ²⁷	Réduction des pertes de surface à moins de 1000 ha p.a. ²⁸	<i>Pas de données</i>
Ressources naturelles / écologie	Efficience de l'azote	28 %	33 %	30 %
	Efficience du phosphore	60 %	68 %	57 %
	Emissions d'ammoniac ²⁹	48 700 t N	41 000 t N	47 200 t N ³⁰
	Quantité des SPB	60 000 ha SPB en région de plaine ³¹	65 000 ha SPB en région de plaine	73 000 ha SPB en région de plaine

20 Evolution 2000/02 à 2008/10

21 Evolution 2008/10 à 2017

22 Evolution 2008/10 à 2013/15

23 Etat en moyenne de 2011/13

24 Revenu net des exploitations plus rémunération des salariés

25 Valeurs révisées conformément au « Bilan alimentaire 08 »

26 Etat 2014

27 Evolution entre 1992/97 et 2004/09 (provisoire) e

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

29 Stratégie fédérale de protection de l'air (FF 2009 5941).

30 Etat 2013 (Switzerland's Informative Inventory Report 2015 (IIR) ; mars 2015)

31 Etat 2009

Objectif	Aspect	Etat 2007/09	Objectif PA 14-17	Etat actuel 2015
	Qualité des SPB	36 % des SPB en réseau ³² , 27 % des SPB avec qualité ³²	50 % des SPB en réseau, 40 % des SPB avec qualité	71 % des SPB en réseau 35 % des SPB avec qualité
Paysage cultivé	Surfaces agricoles dans les régions d'économie alpestre	-1400 ha p.a. ³³	Réduction de l'enforestement de 20 % ³⁴	<i>Pas de données</i>
Bien-être des animaux	Participation au programme SRPA ³⁵	72 % ³²	80 %	75 %

Sources : Agroscope, OFS, USP, HAFL et OFAG

Il convient de prendre en compte de manière adéquate les synergies et les conflits d'objectifs entre les différents domaines cibles. Vu le caractère pluridimensionnel des objectifs de la politique agricole (multifonctionnalité) et leur interdépendance, les progrès ne se réaliseront que progressivement. Obtenir des progrès plus rapides dans certains domaines cibles serait en principe possible, mais seulement aux dépens de la réalisation des objectifs dans d'autres domaines. Par contre, il y a lieu d'utiliser systématiquement les synergies potentielles entre les différents domaines cibles.

Economie

Dans le domaine de l'économie, les résultats obtenus jusqu'à présent révèlent que les potentiels d'amélioration de l'efficacité sont de plus en plus exploités. Grâce à la mise en œuvre des progrès techniques, la productivité du travail entre 2007/2009 et 2011/2013 a augmenté de près de 2 % par année. La même progression est encore réalisable d'ici 2017. Jusqu'en 2013, il a été suffisamment investi dans l'agriculture ; on peut donc s'attendre à ce que le capital se renouvelle dans près de 30 ans. Un renouvellement significativement plus rapide du capital indiquerait que les investissements qui ont été opérés n'étaient pas nécessaires pour le maintien de la capacité de production et de l'infrastructure.

L'agriculture continue de présenter des lacunes en matière de compétitivité internationale ; or, cette compétitivité jouera un rôle essentiel eu égard aux défis futurs que l'économie suisse aura à relever. Dans ce domaine, il importe de viser encore des améliorations pour la période 2018–2021. Les simplifications ambitionnées et les

³² Etat 2010

³³ Evolution entre 1979/85 et 1992/97 ; enforestement accru, selon IFN entre 1993-95 et 2004-06, puis entre 2004-06 et 2009-13 à nouveau enforestement modéré

³⁴ Evolution entre 2004/09 et la prochaine période de relevé statistique de la superficie (vraisemblablement 2016/21) par rapport à l'évolution entre 1992/97 et 2004/09

³⁵ Valeur moyenne pour toutes les catégories d'animaux pondérée par unité de gros bétail (UGB)

mesures en faveur d'un allègement de la charge administrative permettront d'étendre la marge de manœuvre entrepreneuriale et de libérer des ressources afin d'accroître encore la rentabilité de la production agricole. En vue de l'étape 2022–2025, il est essentiel de développer des indicateurs appropriés pour évaluer la réalisation des objectifs dans le domaine de la compétitivité.

Aspects sociaux

Dans le domaine social, l'évolution sectorielle du revenu sert d'indicateur pour l'acceptabilité sociale. Durant la période entre 2007/09 et 2013/15, le revenu sectoriel du travail a légèrement augmenté de 1,0 % par année. Si les conditions générales de politique économique demeurent stables, il sera probablement possible d'atteindre l'objectif en matière d'évolution des revenus sectoriels. Etant donné que l'évolution structurelle va se poursuivre durant les prochaines années, les revenus vont augmenter à l'échelon de l'exploitation individuelle. L'indicateur choisi tient compte tant des employés non rémunérés (main-d'œuvre familiale) que des employés rémunérés (main-d'œuvre externe à la famille). Les autres différents aspects du développement social durable sont régulièrement présentés et évalués dans le cadre du compte rendu social publié dans le cadre du Rapport agricole annuel de l'OFAG.

Sécurité de l'approvisionnement

Dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement, l'attention porte d'une part sur la production nette et, d'autre part, sur une production adaptée à la résilience des écosystèmes et à la préservation de la cultivabilité (savoir-faire, logistique, fertilité des sols, etc.). Compte tenu des très bons rendements obtenus en production végétale au cours des années 2007 et 2009, il sera possible de parvenir à une augmentation de l'ordre de 600 térajoules d'ici 2017 grâce à de nouveaux gains d'efficacité. La surface agricole utile diminuant en permanence, l'atteinte des objectifs de la politique agricole 2014–2017 d'ici 2021 demeure néanmoins un défi de taille pour l'agriculture. Il paraît notamment difficile, selon l'évolution démographique et la croissance économique, de réduire les pertes de surfaces agricoles dans les régions d'habitat permanent à moins de 1000 hectares par année.

La quantité et la qualité des terres agricoles sont déterminantes pour la sécurité de l'approvisionnement alimentaire. Alors que la qualité du sol est soumise à une réglementation stricte dans la législation sur la protection de l'environnement, la protection des bonnes terres agricoles a été jusqu'à présent négligée, avec pour conséquence le fameux problème du gaspillage du sol et du mitage. Améliorer la protection des terres agricoles et des surfaces d'assolement (SDA) constitue d'ailleurs une priorité dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Avec la deuxième étape de la révision de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire³⁶, soumise à la consultation au printemps 2015³⁷, le Conseil fédéral prévoit de renforcer encore plus la protection des terres agricoles au moyen de

³⁶ RS 700

³⁷ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2014 > DETEC > Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)

l'instrumentaire de l'aménagement du territoire et de préciser les réglementations concernant la construction en dehors des zones à bâtir. Pour des raisons liées aux ressources en personnel, les cantons demandent cependant une suspension de la deuxième étape de révision de la LAT, afin qu'ils puissent se concentrer sur la mise en œuvre de la première étape de révision. Comme la protection des terres cultivées est une tâche prioritaire pour la population, ce thème doit être abordé sans délai. Le 17 février 2016, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'adopter le postulat 15.4088 de la Commission de gestion du Conseil national « Rapport entre la préservation des terres cultivables et les autres exigences en matière de protection ». La révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS-SDA) et le renforcement de ses dispositions constituent un élément de réponse aux demandes formulées dans le postulat. Grosso modo, trois étapes de travail sont prévues. Tout d'abord, un groupe d'experts placé sous une direction externe devra analyser les points forts et les points faibles de l'actuel PS-SDA. A partir de ses constats, il proposera des solutions permettant de mieux protéger les sols tant sur le plan quantitatif que qualitatif et formulera des recommandations pour la révision du PS-SDA et pour le renforcement de ses dispositions. Il conviendra d'intégrer dans ces réflexions la question des avantages et inconvénients de l'introduction dans le droit fédéral d'une obligation de compensation en cas de sollicitation de SDA, celle du rapport entre la préservation des terres cultivables et les autres exigences en matière de protection ainsi que celle de l'inscription dans la loi de la protection des terres cultivables. La deuxième étape consistera à identifier les éléments constitutifs d'un PS-SDA moderne et à les définir concrètement. Lors de la troisième étape (2017–2018), le PS-SDA sera mis en consultation auprès des cantons et des milieux concernés. L'adoption du nouveau PS-SDA par le Conseil fédéral est prévue en 2018.

Ressources vitales naturelles et écologie

Dans le domaine des ressources vitales naturelles, les objectifs quantifiables intermédiaires relatifs aux SPB en plaine et le taux de SPB mises en réseau a déjà pu être atteint. Le deuxième objectif qualité « part de SPB de haute qualité » sera probablement réalisé d'ici 2017. Les dépenses liées aux contributions à la biodiversité en 2015 ont dépassé de plus d'un quart les estimations du message relatif à la Politique agricole 2014–2017. C'est pourquoi les dépenses liées à la biodiversité ne doivent pas augmenter au-delà du niveau estimé pour 2016 (400 millions de francs) pendant la période budgétaire 2018–2021. Le défi est d'aménager des surfaces de promotion de la biodiversité sur des sites présentant un potentiel pour une biodiversité de grande valeur.

L'efficacité de l'azote et du phosphore doit être améliorée pour passer à respectivement 33 et 68 %, ce qui implique que les excédents d'azote doivent être réduits à 95 000 t et ceux de phosphore à 4000 t, ceci en supposant que les objectifs dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement soient atteints. De ce fait, les pertes d'ammoniac et de nitrates néfastes pour l'environnement diminueraient, ce qui permettrait une utilisation parcimonieuse de la ressource épuisable qu'est le phosphore.

Partant de l'état des lieux relatif aux excédents d'azote entre 2007/2009, aucune réduction n'a été enregistrée jusqu'en 2010/2012. Le recul de 115 000 t d'azote à 95 000 t demeure un objectif très ambitieux même à l'horizon 2021. La situation est

similaire pour les excédents de phosphore et les émissions d'ammoniac, lesquelles sont fortement tributaires du nombre d'animaux de rente gardés et de la technique de production. D'autres mesures visant l'accroissement de l'efficacité des ressources et la réduction des émissions d'ammoniac s'avèrent dès lors indispensables. Les programmes existants et nouveaux dans le cadre des contributions à l'efficacité des ressources, limités dans le temps, devraient contribuer à des avancées dans ce domaine. Il importe en outre d'assurer, par le biais de mesures appropriées, le maintien des effets positifs obtenus grâce aux programmes s'achevant en 2020. Ceci pourrait être assuré en inscrivant juridiquement l'utilisation de la technique de production en question dans les prestations écologiques requises (PER) en tant que bonne pratique agricole au terme de la période d'encouragement. 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 ménagé avant sa mise en pratique générale.

Paysage cultivé

Dans le domaine du paysage cultivé, l'objectif est de réduire la progression de la forêt. Par rapport à la période précédente, soit de 1992/97 à 2004/09, l'objectif visé d'ici 2021 est de réduire de quelque 20 % les pertes de surfaces dues à la progression de la forêt. Les résultats du recensement de la superficie 2013–2018 ne sont pas encore disponibles. Il est vraisemblable que cet objectif pourra être atteint grâce au renforcement du soutien accordé pour les surfaces en forte pente et les régions d'estivage par le biais de contributions au paysage cultivé.

Bien-être des animaux

Dans le domaine du bien-être des animaux, la participation aux programmes « Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux » (SST) et « Sorties régulières en plein air » (SRPA) continue de s'accroître. S'agissant du programme SRPA, on peut, compte tenu de la participation en 2014, partir du principe que l'objectif sera réalisé d'ici 2017, toutes catégories d'animaux confondues.

Bilan

Du point de vue actuel, les objectifs poursuivis par la Politique agricole 2014-2017 pourront être largement atteints d'ici 2017 dans les domaines de l'économie, des aspects sociaux, de la sécurité de l'approvisionnement et du bien-être des animaux. Concernant les ressources vitales naturelles, les développements relatifs aux objectifs quantifiables de politique agricole sont majoritairement en bonne voie. L'amélioration de l'efficacité des ressources et le ralentissement des pertes des terres agricoles, notamment dans les zones d'habitation, représenteront un grand défi. Il demeure par conséquent des lacunes essentielles en matière de réalisation des objectifs pour la prochaine période de l'enveloppe financière. En vue de les combler, il convient de définir des mesures ciblées par le biais d'adaptations au niveau des ordonnances.

2.4.5 Grands axes pour les années 2018–2021

Pour 2018, les conditions-cadre de la politique agricole, coordonnées avec les enveloppes financières agricoles 2018–2021, seront optimisées à l'échelon des ordonnances. La politique agricole fixe les axes prioritaires suivants.

Développement entrepreneurial des exploitations

- Concentration sur des projets à plus long terme visant une amélioration de la compétitivité : des projets axés sur le long terme – p. ex. dans le domaine des mesures d'améliorations structurelles – doivent être soumis à une appréciation économique approfondie afin de s'assurer qu'ils permettront selon toute probabilité d'optimiser la compétitivité sur le long terme ; il importe en outre d'encourager dans une plus large mesure des modèles de coopération entre les entreprises dans le but d'accroître la productivité.
- Augmentation des moyens financiers disponibles pour améliorer la compétitivité : pour faire en sorte qu'une part plus élevée de l'actif circulant soit disponible pour le renouvellement des allocations de crédits d'investissement, il faut réduire les délais prévus pour leur remboursement ; la réduction des délais exige une meilleure rentabilité des projets et optimise leur rentabilité.
- Simplification des mesures et allègement de la charge administrative : les ordonnances dans le domaine agricole sont soumises à un examen systématique dans le but de simplifier les mesures et notamment de réduire la charge administrative ; à cet effet, les milieux concernés sont impliqués dans un étroit dialogue qui débouche sur la formulation de propositions concrètes ; les dispositions d'exécution doivent être conçues de sorte à laisser la plus grande marge de liberté possible aux agriculteurs, tout en assurant la réalisation des objectifs (mise en œuvre axée sur les objectifs plutôt que sur les mesures) et pour autant que les prestations soient assurées.

Dynamisme des ventes sur les marchés

- Exploitation de la hausse à long terme des prix sur les marchés mondiaux en vue d'améliorer la compétitivité : un contrôle régulier et une réduction flexible de la protection douanière en cas de hausse des prix sur les marchés mondiaux, ainsi que le renforcement de la concurrence dans les limites des contingents OMC devraient avoir pour effet que la politique agricole suisse contribue à améliorer la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse sur le long terme.
- Utilisation de la marge de manœuvre sur le plan des acquisitions : pour que l'agriculture puisse mieux exploiter les potentiels d'économie, il convient d'accroître la transparence des marchés des consommations intermédiaires ; il s'agit pour ce faire de vérifier, voire d'étoffer, la base de données actuelle et d'établir, sur cette base, une information adaptée aux groupes-cible sur les développements réalisés sur les marchés des consommations intermédiaires ; cette mesure permet d'encourager d'une part la concurrence dans les segments en amont de la chaîne de valeur ajoutée et, d'autre part, de sensibiliser les agriculteurs à acheter de façon économiquement responsable.

Utilisation durable des ressources et production durable

- Renforcement des systèmes de production durables et de l'efficacité des ressources : il importe d'exploiter le potentiel d'optimisation de manière à renforcer la durabilité des systèmes de production sur le long terme, dans les limites des écosystèmes, d'accroître encore l'efficacité des ressources et d'atteindre les objectifs intermédiaires ; à cet effet, ce sont avant tout les contributions au système de production et à l'efficacité des ressources, ainsi que les aides à l'investissement, qui sont examinées et développées si nécessaire ; il importe d'intégrer également des mesures visant à réduire les pertes de denrées alimentaires (*food waste*).
- La stratégie Climat pour l'agriculture du 31 mai 2011³⁸ identifie divers champs d'action pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et pour améliorer la capacité d'adaptation en vue du changement climatique. Le plan d'action du Conseil fédéral concernant l'adaptation aux changements climatiques décrit six paquets de mesures pour l'agriculture. Il importe de tenir compte des champs d'action et des paquets de mesures lors de l'optimisation à l'échelon des ordonnances.
- La sélection végétale prendra de plus en plus d'importance en raison du changement climatique, de la croissance démographique et de la demande des consommateurs pour des denrées alimentaires de qualité élevée et issues d'une production durable. L'objectif dans les décennies à venir sera de sélectionner des variétés adaptées aux nouveaux enjeux. Dans des situations climatiques extrêmes et en dépit de nouvelles maladies et de nouveaux organismes nuisibles, ces nouvelles variétés devront assurer des rendements élevés et sûrs s'agissant de la qualité, correspondant aux besoins du marché et des consommateurs. Les investissements étatiques pour la sélection végétale sont toutefois relativement faibles en Suisse, en particulier en comparaison avec les pays voisins.³⁹ Ils se montent à 4 millions de francs par an, soit 0,1 % de la production végétale annuelle, et sont à charge du budget d'Agroscope. L'OFAG a publié en décembre 2015 la Stratégie pour la sélection végétale en Suisse 2050⁴⁰. Un programme de mesures suivra en 2017, qui montrera comment la sélection végétale peut être davantage soutenue et mieux adaptée aux besoins de l'économie agroalimentaire et aux défis à venir.
- Consolidation des synergies dans le domaine de la biodiversité et de la production de denrées alimentaires : la Confédération élabore actuellement un plan d'action pour la Stratégie Biodiversité ; dans le domaine de l'agriculture, l'accent est surtout mis sur l'atteinte des objectifs agricoles re-

38 La stratégie Climat est disponible sous www.blw.admin.ch > Thèmes > Durabilité > Ecologie > Changement climatique.

39 Walter, A., Studer, B., Hund, A., Grieder, C., Last, L. und Keller, B., (2014): Bericht Umfeldanalyse zur Schweizer Pflanzenzüchtung für die Strategie Pflanzenzüchtung Schweiz, ETH Zürich.

40 La Stratégie pour la sélection végétale en Suisse 2050 (en allemand) est disponible sous : www.blw.admin.ch > Thèmes > Variétés de plantes, sélection, ressources génétiques > Sélection végétale.

latifs à la biodiversité et, ce faisant, sur la réduction des conflits d'objectifs entre la production alimentaire et la fourniture de prestations en faveur de la biodiversité.

- Réduction des risques dans les domaines des produits phytosanitaires et des antibiotiques : dans le domaine des produits phytosanitaires, l'élaboration d'un plan d'action devrait contribuer à diminuer encore les risques et assurer une application durable en Suisse ; la stratégie de la Confédération contre la résistance aux antibiotiques entend réduire l'apparition et la propagation de l'antibiorésistance et maintenir l'effet d'antibiotiques largement utilisés aujourd'hui ; il importe de tenir compte des mesures relevant de la responsabilité de la politique agricole lors de l'optimisation à l'échelon des ordonnances.

Les milieux intéressés seront probablement appelés à prendre position au premier semestre 2017 sur le projet d'adaptation des ordonnances, qui entreront en vigueur en même temps que l'arrêté sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021.

3 Enveloppes financières demandées pour les années 2018 à 2021

3.1 Prise en compte de la situation économique

En matière de politique du revenu agricole, l'art. 5, al. 3, L'Agr prévoit qu'il faut prendre en considération les autres branches de l'économie, la situation économique de la population non paysanne ainsi que la situation financière de la Confédération.

Le ch. 2.1 a brièvement présenté le développement à moyen terme des conditions-cadres. La forte réévaluation du franc suisse, suite à l'abolition du taux plancher entre le franc et l'euro, a nettement freiné l'évolution conjoncturelle en Suisse au cours du premier semestre 2015. Malgré une légère détente de la situation du taux de change en septembre, l'évolution économique s'est également montrée frileuse durant le second semestre 2015. Selon les estimations du SECO, le taux de croissance réel du PIB pour l'année 2015 est de 0,9 %. Les exportations de marchandises et de services ont notamment été affectées négativement par la réévaluation du franc à la mi-janvier et par une dynamique un peu plus faible du commerce mondial. Cela vaut également pour les entreprises qui travaillent pour les marchés d'exportation dans le domaine de l'industrie alimentaire. C'est pourquoi le secteur agroalimentaire est appelé à améliorer encore sa compétitivité au cours de la prochaine période budgétaire pour être en mesure de s'imposer sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Les estimations du Groupe d'experts Prévisions conjoncturelles de la Confédération de mars 2016 ainsi que les chiffres-clés économiques du Conseil fédéral en vue du plan financier 2018–2020 de décembre 2015 (cf. tableau 5) montrent que l'économie suisse ne se redressera que lentement durant l'année en cours et en 2017. Des taux de croissance approchant la croissance potentielle ne peuvent pas être attendus avant 2018. De plus, la prévision du renchérissement durant les années 2016 à 2018 a une nouvelle fois été corrigée à la baisse.

Tableau 5

Chiffres-clés économiques 2016-2020

en %	2016		2017		2018	2019	2020
	17.3.16	Rév.	17.3.16	Rév.	15.12.15	15.12.15	15.12.15
Croissance du PIB							
Valeur réelle	1,4	-0,1	1,8	-0,1	2,0	1,7	1,7
Rencherissement annuel							
IPC	-0,6	-0,5	0,2	0,0	0,6	0,8	1,0

3.2 Contexte de la politique financière et programme de stabilisation 2017–2019

Pour l'essentiel, le frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst. fait obligation à la Confédération de garder ses dépenses et recettes en équilibre sur le long terme, tout en tenant compte des fluctuations conjoncturelles. Le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'arrêter un budget annuel tenant compte de cette disposition.

Alors que le plan financier 2016–2018 du 20 août 2014⁴¹ présentait un léger excédent structurel croissant, la situation s'est maintenant nettement détériorée. Certes, le budget 2016⁴², adopté par l'Assemblée fédérale, prévoit un déficit de près de 500 millions de francs en ce qui concerne les recettes ordinaires escomptées, mais les exigences du frein à l'endettement sont dépassées d'environ 100 millions de francs

Le plan financier 2017–2019 de la législature⁴³, qui a été approuvé en janvier 2016, montre une nette dégradation de la situation budgétaire : les recettes fiscales sont nettement plus basses que prévu, notamment à cause de la baisse de la croissance économique et de la cherté du franc. Afin de respecter les dispositions du frein à l'endettement également dans le cadre du plan financier de la législature, le Conseil fédéral a déjà décidé en été 2015 d'élaborer un programme de stabilisation qui doit permettre de décharger le budget jusqu'à hauteur d'un milliard de francs par an. La consultation sur le programme de stabilisation 2017–2019 a pris fin le 18 mars 2016⁴⁴. L'agriculture doit contribuer à l'allègement pour environ 72 à 96 millions de francs par an. Les mesures prévues sont déjà prises en compte dans le présent rapport et dans les chiffres.

⁴¹ Le plan financier 2016–2018 est disponible sous www.efv.admin.ch > Thèmes > Rapports sur l'état des finances > Plan financier.

⁴² Le budget 2016 est disponible sous www.efv.admin.ch > Thèmes > Rapports sur l'état des finances > Budget.

⁴³ Le plan financier 2017–2019 de la législature est disponible sous www.efv.admin.ch > Thèmes > Rapports sur l'état des finances > Plan financier.

⁴⁴ Le dossier de consultation relatif au programme de stabilisation 2017–2019 est disponible sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFF.

Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats du compte 2015 de la Confédération en février 2016. Les finances fédérales affichent pour 2015 un excédent ordinaire de 2,3 milliards de francs.⁴⁵ L'amélioration par rapport à l'excédent de 0,4 milliard prévu au budget résulte principalement des soldes de crédits de 1,9 milliard (2,8 %), qui dépassent d'un point de pourcentage la moyenne des dix dernières années. Ces soldes de crédits de plus d'un milliard de francs s'expliquent essentiellement par le contexte économique actuel (diminution à hauteur de 0,5 milliard des intérêts passifs et diminution d'environ 0,4 milliard des prestations en faveur d'assurances sociales liées à l'évolution des recettes de la TVA). Le montant des recettes prévu au budget a été atteint (+ 54 millions). Ce résultat conforme aux prévisions résulte de deux effets contraires. D'une part, l'appréciation du franc et le ralentissement de la croissance économique ont conduit à une diminution des recettes de la TVA de 1,3 milliard de francs par rapport au budget. Mais d'autre part, les entreprises ont été moins nombreuses à demander un rapide remboursement de l'impôt anticipé, en raison des intérêts négatifs, ce qui s'est traduit par des recettes supplémentaires du même ordre de grandeur.

Lors de son évaluation de la situation budgétaire de février 2016, le Conseil fédéral a tablé – compte tenu des résultats du compte 2015 – sur des perspectives budgétaires en légère amélioration par rapport au plan financier 2017–2019 de la législature. Pour l'exercice budgétaire 2017, il prévoit ainsi un léger excédent structurel de 50 millions de francs. Les exercices 2018 et 2019, en revanche, devraient se solder par des déficits annuels de l'ordre de 500 millions de francs, et ce malgré le programme de stabilisation 2017–2019. De plus, il faut s'attendre à des charges supplémentaires découlant de projets en suspens, qui pourraient atteindre plus d'un milliard de francs d'ici 2019. Ce montant serait plus que doublé si l'initiative populaire « Pour un financement équitable des transports » (initiative vache à lait) était acceptée en juin 2016.

Dans ce contexte, les enveloppes financières demandées pour l'agriculture représentent une limite maximale et ne pourront être financées qu'à condition que la situation budgétaire évolue positivement. Si de nouvelles mesures d'économie devaient être nécessaires dans les prochaines années pour respecter les exigences du frein à l'endettement, les enveloppes financières destinées à l'agriculture en subiraient très certainement elles-aussi les conséquences.

Le tableau 6 montre comment les coupes budgétaires résultant des exigences du programme de stabilisation ont été réparties entre les différentes enveloppes budgétaires. Les effets de ces mesures sont exposés dans les chapitres consacrés aux différentes enveloppes budgétaires.

⁴⁵ Le Compte d'Etat 2015 est disponible sous www.efv.admin.ch > Thèmes > Rapports sur l'état des finances > Comptes d'Etat.

Tableau 6

Réductions sur la base du programme de stabilisation 2017–2019
(en millions de CHF, avec différences d'arrondi)

Enveloppes financières / contributions concernées	2017	2018	2019	2020	2021
Amélioration des bases de production et mesures sociales	10,2	22,3	22,7	22,7	22,7
Contributions pour améliorations structurelles	3,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Crédits d'investissement	7,2	11,3	11,7	11,7	11,7
Production et ventes	2,5	2,5	5,0	5,0	5,0
Promotion des ventes	2,5	2,5	5,0	5,0	5,0
Paiements directs	61,9	59,8	68,7	68,7	68,7
Total des économies	74,6	84,6	96,3	96,3	96,3

3.3 Aperçu des besoins financiers pour la période 2018 à 2021

Pendant la prochaine période quadriennale, le financement des mesures relevant de la politique agricole continuera à être assuré par trois enveloppes financières.

Tableau 7

Aperçu des enveloppes financières 2018 à 2021

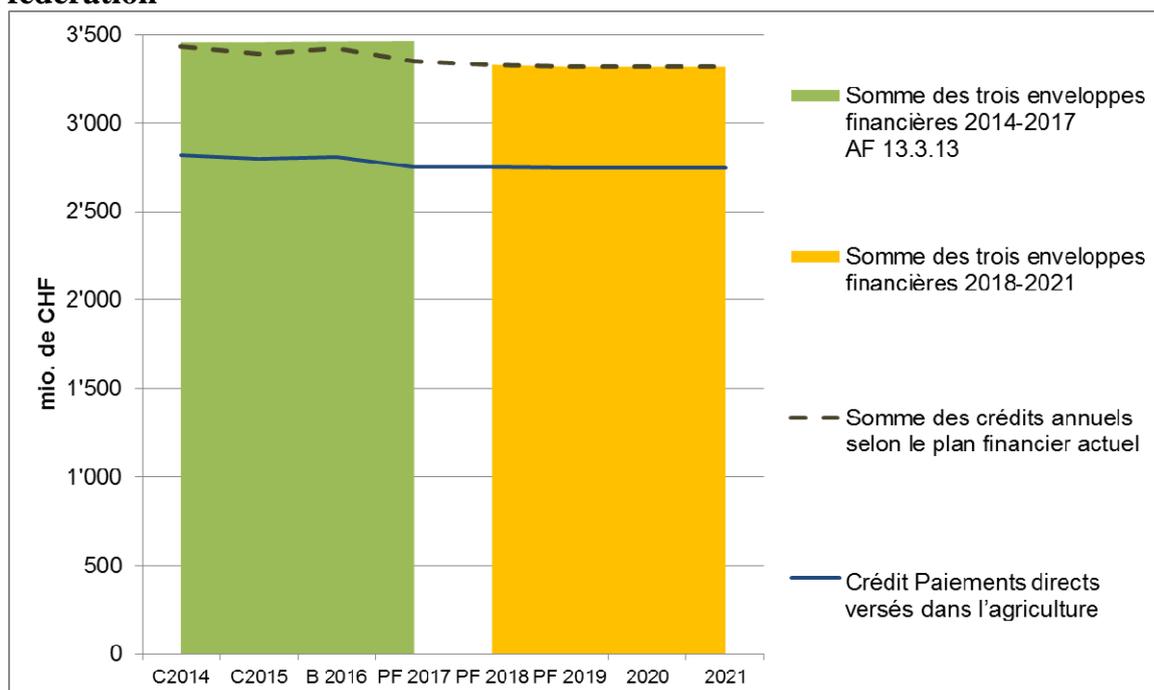
(en millions de CHF, avec différences d'arrondi)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	168,5	141,1	140,6	140,6	140,6	563
Production et ventes	434,1	434,2	431,7	431,7	432,2	1 730
Paiements directs	2809,0	2752,8	2744,0	2744,0	2744,0	10 985
Total	3411,6	3328,1	3316,3	3316,3	3316,8	13 278

Dans le cadre des enveloppes financières proposées (tableau 7), les subventions dans le domaine de l'agriculture représentent en moyenne 3 320 millions de francs par année. Suite à la mise en oeuvre des mesures du programme de stabilisation 2017–2019, les dépenses pendant la période 2016–2021 reculeront légèrement en valeur nominale, de 0,6 % par an en moyenne. En tenant compte du renchérissement moyen de 0,7 % pendant la même période (cf. tableau 5), cela représente un recul réel de 1,3 % par année en moyenne.

Les enveloppes financières proposées pour la période 2018–2021 prévoient des dépenses fédérales inférieures à celles de la période précédente (tableau 8). La différence est de 514 millions de francs, ou 3,7 % ; ce qui représente en moyenne 129 millions par an. Ces chiffres tiennent compte du fait que les crédits « Administration, soutien du prix du lait » et « Indemnités versées à des organisations privées pour le bétail de boucherie et la viande » ont été retirés de l’enveloppe financière « Production et ventes » (9,6 millions de francs par année, soit 38,1 millions). La différence par rapport aux enveloppes financières actuelles résulte principalement des mesures prévues dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019. A cela s’ajoute les coupes budgétaires transversales (correction du renchérissement), qui se traduisent déjà depuis 2015 par une diminution de 30 millions de francs par an des moyens attribués à l’amélioration des bases de production, non prise en compte dans les précédentes enveloppes financières. Les paiements directs, pour lesquels la correction du renchérissement se serait élevée à quelque 60 millions de francs supplémentaires, ont échappé à cette coupe sur décision du Parlement suite aux débats sur le budget 2016.

Figure 5

Enveloppes financières agricoles et planification financière actuelle de la Confédération



Sources : Compte d'Etat, Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Les moyens destinés à l’enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales » sont revus à la baisse pour la période en cours 2014–2017. Durant les années 2015 et 2016, la correction du renchérissement dans le domaine de l’agriculture a été réalisée pour l’essentiel à la rubrique Crédits d’investissements, sans incidence directe sur le revenu. Ce faisant, les moyens financiers annuels de 47 millions de francs prévus dans l’arrêté fédéral du 13 mars 2013 sur les moyens

financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017⁴⁶ ont été réduits de plus de 30 millions de francs. Le programme de stabilisation 2017–2019 devrait réduire davantage les aides à l'investissement. L'augmentation annuelle du fonds de roulement des crédits d'investissement (état fin 2015 : 2,53 milliards de francs) est réduite si bien qu'elle n'est plus que d'environ deux millions de francs et les contributions pour les améliorations structurelles sont maintenues au niveau de 88 millions de francs (–11 %).

Dans le domaine « Production et ventes », les fonds alloués à la promotion des ventes augmentent pendant la période en cours. Dès 2019, ce crédit sera maintenu au niveau moyen 2014–2017. Si l'enveloppe financière « Production et ventes » sera légèrement inférieure à celle de la période précédente, cela s'explique du fait que dès 2018 deux crédits utilisés jusqu'à présent pour les frais administratifs ne seront plus compris dans cette enveloppe. (cf. ch. 3.4). Additionnés, ils s'élèvent à près de 10 millions de francs par année.

Les fonds attribués aux paiements directs annuels baissent de plus de 68 millions de francs. Cette réduction est à mettre sur le compte du programme de stabilisation 2017-2019. Au cours de la nouvelle période budgétaire, il est prévu d'utiliser un montant annuel de 2,75 milliards de francs. Pour atteindre les objectifs de la politique agricole (cf. ch. 2.4.4), dans le domaine des prestations d'intérêt public, il est prévu de réexaminer dès 2018 les taux appliqués aux paiements directs et les mesures relevant du domaine des paiements directs et de les adapter au besoin. C'est pourquoi il y a lieu de s'attendre à des mouvements au sein des paiements directs liés aux prestations. Ces mouvements sont expliqués au ch. 3.4.3.

Tableau 8

Comparaison avec les enveloppes financières 2014-2017

Enveloppe financière (millions de CHF, avec les différences d'arrondi)	2014-2017 ⁹		2018-2021	
	Total	Ø par année	Total	Ø par année
Amélioration des bases de production et mesures sociales	798	199,5	563	140,8
Production et ventes	1 776	444	1 730	432,5
Paiements directs	11 256	2 814	10 985	2 746,3
Total	13 830	3 457,5	13 278	3 319,5

L'ampleur des prestations d'intérêt public de l'agriculture n'est pas seulement influencée par les contributions fédérales dans le cadre des enveloppes financières et par la protection douanière, mais aussi par les conditions du marché. Selon le contexte, les prestations d'intérêt public sont plus ou moins élevées pour un certain montant de subventions. Lorsque les prix sont élevés, le marché contribue par exemple davantage au maintien d'un paysage rural ouvert que lorsqu'ils sont bas.

⁴⁶ FF 2014 6013

Il est possible que des accords relevant de la politique commerciale extérieure soient conclus durant la période 2018–2021. Si ces accords devaient être suivis d'une ouverture du marché ayant des incidences sur les marchés agricoles suisses, la question du financement de mesures d'accompagnement se poserait. Le cas échéant, le montant nécessaire et la période durant laquelle ces mesures d'accompagnement devraient être financées dépendraient notamment de l'ampleur de l'ouverture du marché, du moment de la mise en œuvre et de l'évolution internationale des prix. En raison des nombreuses incertitudes, aucun moyen financier n'est actuellement prévu pour les mesures d'accompagnement dans les enveloppes financières ; le cas échéant, ils seront soumis séparément au Parlement.

3.4 Structure des enveloppes financières

Le présent arrêté fédéral mentionne uniquement le montant des trois enveloppes financières pour la période quadriennale 2018–2021. La répartition des fonds entre les diverses rubriques budgétaires au sein de chaque enveloppe et sur les quatre années n'est pas l'objet du présent 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. Il indique en outre les adaptations prévues pour cette période au niveau des dispositions d'exécution. 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.

3.4.1 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 9).

Tableau 9

Enveloppe financière destinée à l'amélioration des bases de production et aux mesures sociales

(en millions de CHF, avec différences d'arrondi)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Mesures d'accompagnement social	2,8	0,4	0,4	0,4	0,4	1,6
Contributions aux améliorations structurelles	99,0	88,0	88,0	88,0	88,0	352,0
Crédits d'investissement	16,5	2,4	2,0	2,0	2,0	8,4
Sélection végétale et animale	38,6	38,6	38,6	38,6	38,6	154,3
Vulgarisation	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	46,6
Total	168,5	141,1	140,6	140,6	140,6	563

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 dont les exploitants ne sont pas responsables, à remplacer des prêts coûtant intérêt (conversion de dettes) ou à faciliter une cessation d'exploitation anticipée. La plupart des fonds mis à disposition pour ces mesures au cours des dernières années n'ont pas été épuisés. Cela s'explique notamment par le taux d'intérêt très bas. En vertu de l'art. 86a, al. 3, L'Agr, les aides à la reconversion professionnelle sont versées au plus tard jusqu'à la fin 2019. Peu de versements sont donc attendus en 2018 et 2019. Partant de l'hypothèse que les conditions-cadre de la politique agricole et les marchés agricoles resteront relativement stables, on peut s'attendre à ce que les besoins restent faibles pendant les années à venir. Les fonds non requis seront utilisés pour le cofinancement des systèmes d'information sur l'agriculture.

Contributions pour les améliorations structurelles

Les contributions pour les améliorations structurelles sont octroyées à titre de soutien au développement des infrastructures de base – à savoir l'équipement en chemins d'accès, en eau, en électricité, en téléphériques, etc. – 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 dessertes. Elles permettent en outre de soutenir la construction et la transformation de bâtiments d'exploitation destinés aux animaux consommant des

fourrages grossiers dans la région des collines et dans celle de montagne, de même que de bâtiments communautaires ainsi que de bâtiments pour petites entreprises artisanales servant à la préparation, au stockage et à la commercialisation de produits régionaux, en région de montagne. Au vu de l'évolution observée dans les régions rurales, des extensions appropriées et 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 conformément à 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 local, le tourisme et la sylviculture. En vue d'encourager la compétitivité des entreprises, il est possible, depuis 2014, de soutenir aussi des initiatives collectives de producteurs visant à baisser les coûts de production au sens de l'art. 93, al. 1, let. e, LAgr. Cet instrument de promotion sera plus fortement développé ces prochaines années car il permet aussi d'alléger à maints égards la charge de travail pesant sur les exploitations. Concernant les mesures individuelles, il convient en outre d'accorder une attention particulière à la rentabilité à long terme des projets. En vue de réduire les émissions d'ammoniac dans les étables, il est prévu d'octroyer un supplément pour la construction de bâtiments d'élevage à basses émissions en plus des taux forfaitaires des aides à l'investissement par unité de gros bétail (UGB), pour autant que les lacunes de la recherche soient comblées et que des solutions compatibles avec la pratique soient trouvées. Dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019, les fonds fédéraux pour les contributions pour les améliorations structurelles seront de nouveau réduits après la période 2014–2017, pour repasser au niveau de 2008–2013. Comme il s'agit d'une tâche commune, les cantons peuvent également se décharger de 11 millions de francs ; l'agriculture dispose ainsi de 22 millions de francs de moins pour des investissements dans les infrastructures de base.

Crédits d'investissement

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 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 et pour les petites entreprises artisanales comprenant au moins le premier niveau de transformation des produits agricoles ; ces crédits permettent de garantir et d'améliorer le potentiel de valeur ajoutée dans l'espace rural. Ils permettent également de financer les installations de production d'énergie renouvelable à partir de la biomasse. Les mutations structurelles exigeront de nouvelles adaptations. C'est compte tenu de ce fait et des mesures d'extension du soutien financier décidées par le Parlement dans le cadre de la Politique agricole 2014–2017 qu'il faut s'attendre à ce que la demande de crédits d'investissements reste supérieure aux moyens financiers à disposition.

Les crédits d'investissements sont gérés par le biais d'un fonds de roulement qui s'élève à 2,53 milliards de francs (état fin 2015). Les remboursements permettent aux cantons d'accorder de nouveaux prêts de quelque 280 millions de francs par an. Afin d'assurer la continuité dans les autres crédits 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 2015 à une réduction des moyens destinés aux crédits d'investissements, passant ainsi de 47 millions de francs (selon l'arrêté fédéral du 13 mars 2013 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014 à 2017) à 15,3 millions de francs. Pour satisfaire aux mesures d'économie prévues dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019, il est prévu de limiter les versements dans le fonds de roulement à un montant de quelque 2 millions de francs par année. Afin de prévenir la formation de listes d'attente au niveau du traitement des demandes, un manque de liquidités pour ce qui est des versements et un financement avec des crédits d'investissements réduits, il est prévu de réduire les délais maximum pour le remboursement des nouveaux crédits d'investissement. Cela permettra d'accroître la pression en faveur de projets d'investissement rentables et peu coûteux. Le raccourcissement des délais de remboursement requiert une rentabilité plus importante des projets afin que leur supportabilité puisse être prouvée. Cette mesure permet en parallèle de promouvoir le désendettement des entreprises et d'améliorer la disponibilité des moyens dans le fonds de roulement.

Sélection végétale et animale

Sous l'intitulé « Sélection végétale et animale », la Confédération soutient à hauteur de plus de 38,6 millions de francs par année la sélection d'animaux de rente ainsi que la mise en œuvre du Plan d'action national « Ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture », mais pas encore la sélection végétale.

Environ 90 % des moyens financiers utilisés dans le domaine de l'élevage sont affectés à des mesures d'amélioration des bases de production, comme la tenue des herd-books, la réalisation d'épreuves de performance et la préservation des races suisses. Ces mesures permettent de pratiquer une sélection indépendante d'animaux d'élevage et de rente de qualité, performants, résistants et adaptés aux conditions naturelles du pays. L'épreuve de performance et l'estimation de la valeur d'élevage constituent, dans l'élevage d'animaux, la base d'une production de denrées alimentaires d'origine animale durable et adaptée au site.

Dans le but d'assurer la fourniture de végétaux pour l'alimentation, les variétés endémiques sont inventoriées, décrites dans le cadre de l'ordonnance du 28 octobre 2015 sur la conservation et l'utilisation durable de ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture⁴⁷, pour en assurer la conservation et les rendre accessibles aux cultivateurs intéressés. Les ressources financières étatiques sont principalement utilisées pour des mesures visant à maintenir la diversité du réservoir génétique des variétés locales, également dans le but de pouvoir y recourir pour la sélection de nouvelles variétés adaptées aux conditions de la Suisse. Mais pour conserver durablement les variétés, il convient aussi de les cultiver en plein champ.

⁴⁷ RS 916.181

C'est la raison pour laquelle des moyens sont également engagés pour soutenir financièrement la culture durable des anciennes variétés végétales.

Vu les défis face auxquels l'agriculture sera placée à l'avenir, la sélection végétale revêt une importance stratégique primordiale. Une agriculture respectueuse de l'environnement et des ressources naturelles ainsi qu'économiquement rentable est tributaire de variétés végétales adaptées aux conditions suisses et répondant aux attentes des consommateurs. La stratégie publiée par l'OFAG en 2015 a pour but de soutenir la sélection végétale et d'assurer son orientation ciblée sur les enjeux et les besoins de l'agriculture et de l'économie agroalimentaire.

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. Elle fait partie du système agricole de connaissances et d'innovation (LIWIS), fait le lien entre la recherche et la pratique et allie savoir scientifique et savoir expérimental. 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. En outre, elle peut promouvoir des idées novatrices déterminées en passant elle-même des appels d'offres pour des projets de vulgarisation et en octroyant des aides financières pour les demandes de contribution. Le conseil dispensé directement aux familles paysannes relève de la responsabilité des cantons. A partir du budget 2016, la Confédération investit par année 11,6 millions de francs pour la vulgarisation, compte tenu d'une correction du renchérissement de moins 3 %.

3.4.2 Enveloppe financière « Promotion de la production et des ventes »

Dans le domaine de la production et des ventes, les fonds affectés à la promotion de la qualité et des ventes dans l'enveloppe en cours 2014–2017 augmentent de 7,5 millions pour passer à 67,5 millions de francs. A partir de 2019, ces crédits seront poursuivis au niveau, légèrement plus bas, du budget de 2015, qui est de 65 millions.

Etant donné qu'à partir de 2018 les crédits A2111.0121 Administration, soutien du prix du lait et A2111.0122 Indemnités versées à des organisations privées pour le bétail de boucherie et la viande ne seront plus compris dans les enveloppes financières, le montant alloué est réduit de 9,6 millions de francs par an. Les autres crédits de cette enveloppe budgétaire seront maintenus inchangés.

Tableau 10

Enveloppe financière destinée à la promotion de la production et des ventes

(en millions de CHF, avec les différences d'arrondi)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Promotion de la qualité et des ventes	67,5	67,5	65,0	65,0	65,0	262,5
Economie laitière ¹	293,0	293,0	293,0	293,0	293,0	1172,0
Production animale ²	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	23,8
Production végétale	67,7	67,8	67,8	67,8	68,3	271,5
Total	434,1	434,2	431,7	431,7	432,2	1730

¹ L'administration du soutien du prix du lait, n'est pas prise en compte dans le budget 2016, car ces fonds seront transférés dans l'enveloppe budgétaire de l'OFAG à partir de 2017.

² Les indemnités à des organisations privées, bétail de boucherie et viande, ne sont pas prises en compte dans le budget 2016, car ces fonds seront transférés dans l'enveloppe budgétaire de l'OFAG à partir de 2017.

Promotion de la qualité et des ventes

Il sera de plus en plus important pour l'agriculture suisse de réaliser des recettes les plus élevées possibles sur la vente de ses produits au vu de l'intégration croissante du marché agricole suisse aux marchés internationaux. La Confédération soutient la promotion de la qualité et des ventes et prend en charge une partie des coûts s'y rapportant. Compte tenu de leur importance stratégique, les moyens affectés aux mesures prises dans le domaine de l'amélioration de la qualité et de la durabilité visée à l'art. 11 et de la promotion des ventes visée à l'art. 12 L'Agr seront maintenus au niveau de l'enveloppe financière 2014–2017. Pour la période 2018–2021, un montant annuel de plus de 65 millions de francs doit ainsi être consacré à la promotion de la qualité et des ventes. La réduction à partir de 2019 de 2,5 millions de francs par rapport à 2018 doit être appliquée au moyen de mesures appropriées, telles qu'une diminution uniforme des aides financières ou une baisse de la part de cofinancement de la Confédération. Les modalités de la mise en œuvre relèvent de la compétence de l'OFAG et doivent prendre en compte les résultats de l'évaluation externe portant sur la promotion des ventes de produits agricoles⁴⁸

Économie 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 existant avec l'Union européenne entre la protection douanière de la

⁴⁸ Rieder, Stefan ; Feige, Stephan ; Amberg, Helen ; Hertig, Vera (2015) : Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung. Rapport final du 30 novembre 2015 à l'attention de l'OFAG ; Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, disponible sous www.blw.admin.ch > Documentation > Publications > Études et évaluations > Dès 2010

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 293 millions de francs. Une organisation privée sera comme jusqu'ici chargée sur la base d'une convention de prestations d'enregistrer les données laitières et de préparer le versement des suppléments. Pour l'indemnisation de ces tâches, il est toujours prévu un fonds annuel de 3 millions de francs, mais dès 2018, celui-ci figurera dans l'enveloppe budgétaire de l'OFAG et ne sera plus inclus dans les trois enveloppes financières agricoles.

Production animale

Dans le domaine de la production animale, un fonds de 6 millions de francs sera mis à disposition en tant qu'aides dans le pays pour le bétail de boucherie, la viande et les œufs ainsi que pour la mise en valeur de la laine de mouton. Les tâches d'exécution de la LAgr continueront d'être confiées à une organisation privée sur la base d'une convention de prestations. Il s'agit de la « surveillance des marchés publics » et de la « taxation neutre de la qualité ». Pour l'indemnisation de ces tâches, il est toujours prévu un fonds annuel de 6,7 millions de francs, mais dès 2018, celui-ci figurera dans l'enveloppe budgétaire de l'OFAG et ne sera plus inclus dans les trois enveloppes financières agricoles.

Production végétale

L'octroi de contributions pour les cultures particulières vise à soutenir les cultures des champs dont la protection douanière est proportionnellement plus basse et qui contribuent substantiellement à l'alimentation de la population. Cette aide financière octroyée à titre de complément aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement visée à l'art. 72 LAgr soutient l'attractivité économique de la culture des oléagineux, des protéagineux, des betteraves sucrières et de certaines semences. L'aménagement de ces cultures contribue à la mise en place d'un paysage cultivé diversifié et d'assolements diversifiés. Simultanément, cela permet de conserver dans le pays le savoir-faire et les échelons de transformation indispensables en aval. La libéralisation de la production de sucre et d'isoglucose dans l'UE à la fin de l'année sucrière 2016/17 et l'arrimage du prix du sucre sur le marché suisse à celui de l'UE dans le cadre de l'annexe 2 de l'Accord sur les produits agricoles transformés⁴⁹ ont incité le Conseil fédéral à relever le taux des contributions à des cultures particulières, applicable aux betteraves sucrières. Si les objectifs précités ne pouvaient être atteints, il conviendrait d'examiner d'autres corrections concernant les contributions à des cultures particulières. Si les besoins financiers sont plus importants que prévu, ils devront être compensés par une réduction dans l'une des trois enveloppes financières.

Aucun changement n'est prévu dans le domaine de l'arboriculture fruitière et de la viticulture. Les moyens financiers nécessaires seront donc maintenus au niveau de

⁴⁹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne modifiant l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne du 22 juillet 1972 pour ce qui concerne les dispositions applicables aux produits agricoles transformés; RS **0.632.401.23**

ceux alloués dans le cadre du budget 2016. Afin de soutenir la lutte contre la drosophile du cerisier, 0,5 million de francs sera réalloué annuellement au crédit Charges générales de conseil dans les années 2016–2020.

3.4.3 Enveloppe financière « Paiements directs »

L'enveloppe financière pour les « Paiements directs » comporte cinq types de contributions affectées à l'encouragement des prestations d'intérêt public, des contributions à l'efficacité des ressources pour le soutien de l'utilisation durable des ressources naturelles et des contributions de transition visant à garantir une évolution socialement supportable.

Tableau 11

Enveloppe financière des « Paiements directs »

(en millions de CHF, avec les différences d'arrondi)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	1095,0	1055,7	1055,7	1055,7	1055,7	4222,8
Contributions au paysage cultivé	505,0	530,0	530,0	530,0	530,0	2120,0
Contributions à la biodiversité	400,0	400,0	400,0	400,0	400,0	1600,0
Contributions à la qualité du paysage	130,0	150,0	150,0	150,0	150,0	600,0
Contributions au système de production	455,0	467,0	472,0	477,0	480,0	1896,0
Contributions à l'efficacité des ressources	45,0	72,0	77,0	82,0	87,0	318,0
Contribution de transition	179,0	78,1	59,3	49,3	41,3	228,0
Total	2809,0	2752,8	2744,0	2744,0	2744,0	10 985

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

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 et le maintien de la capacité de production. Elles sont de trois types : contribution de base, contribution pour l'encouragement des terres ouvertes et des cultures pérennes, et contribution selon la zone pour les conditions de production difficiles. 1,056 milliard de francs par année sont investis dans les contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Cela représente une réduction de 40 millions de francs (–3,7 %) par rapport au budget 2016. Ainsi, les dispositions du programme de stabilisation 2017–2019 sont, entre autres, mises en œuvre. La part des contributions à la sécurité de l'approvisionnement sur le total des paiements directs reste relativement stable, si bien qu'il est possible d'assurer un approvisionnement de produits indigènes conformément aux objectifs de la Politique agricole 2014–2017. Le montant des trois types de contributions sera fixé par le Conseil fédéral sur la base du développement des terres ouvertes et des surfaces herbagères. Proportionnellement,

les terres arables continueront de bénéficier d'un encouragement plus important par rapport aux surfaces herbagères. Le Conseil fédéral a l'intention d'effectuer une analyse de l'efficacité des contributions à la sécurité de l'approvisionnement.

Contributions au paysage cultivé

Des contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir un paysage rural ouvert. Elles doivent assurer une exploitation maximale des surfaces agricoles ou alpestres et prévenir ainsi l'envahissement des terres cultivables par la forêt. Les incitations financières sont fixées par zone en fonction des difficultés climatiques et topographiques. Puisqu'il est admis que l'objectif visé est 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 et topographiques difficiles, une contribution par zones pour le maintien de terres ouvertes est prévue dans la région de montagne et dans celle des collines. La contribution pour terrains en pente est échelonnée en fonction de la déclivité du terrain et la contribution pour les surfaces en forte pente continue d'être versée aux exploitations présentant au moins 30 % de surfaces dont la déclivité est supérieure à 35 %. Dès 2017, les contributions pour les surfaces en pente et pour les surfaces en forte pente seront étendues à la zone de plaine. Une catégorie supplémentaire est introduite pour les pentes dont la déclivité dépasse 50 %, qui bénéficieront de contributions plus élevées, pour lutter contre l'avancée de la forêt dans des conditions de production particulièrement difficiles. Les besoins financiers supplémentaires se monteront à près de 24 millions de francs.

Des contributions d'estivage continueront d'être versées pour assurer le maintien de pâturages alpestres ouverts. Pour les animaux estivés dans une exploitation d'estivage, l'exploitation principale des animaux reçoit une contribution de mise à l'alpage.

Les besoins financiers pour les contributions au paysage cultivé restent stables à 530 millions de francs par année.

Contributions à la biodiversité

Les contributions à la biodiversité visent à promouvoir et à préserver la biodiversité. Elles sont réparties en deux niveaux de qualité. Le niveau de qualité I correspond aux exigences de base des techniques culturales. La contribution pour le niveau de qualité II est versée lorsque les surfaces présentent une certaine qualité floristique. En outre, la biodiversité est favorisée au moyen d'une contribution de mise en réseau des surfaces, en plus des contributions à la qualité. Le niveau de qualité III n'a pas été introduit comme prévu en 2016. Une solution adéquate, intégrée à un système de contributions à la biodiversité cohérent, est à l'étude.

En 2015, la Confédération a versé au total 387 millions de francs au titre de la promotion de la biodiversité (contributions à la qualité et à la mise en réseau). Ce montant dépasse de quelque 80 millions la somme proposée dans le message relatif à la politique agricole 2014–2017. Les objectifs intermédiaires de 65 000 ha de SPB en plaine et une part de 50 % de surfaces mises en réseau sont atteints. En 2015, les SPB couvraient déjà 74 000 ha en plaine. L'objectif selon lequel 40 % des SPB doivent être du niveau de qualité II sera vraisemblablement atteint en 2017 ou en

2018. En raison de la situation difficile du marché, on s'attend à ce que les surfaces présentant le niveau de qualité I vont continuer d'augmenter, compte tenu de la structure actuelle des contributions à la biodiversité. Comme tous les objectifs intermédiaires de politique agricole pour les SPB seront probablement atteints, voire dépassés, d'ici 2018, il est prévu de stabiliser les moyens financiers à 400 millions de francs par année jusqu'en 2021. A cette fin, les mesures suivantes concernant les prix et les quantités sont examinées en vue de leur mise en œuvre en 2018 :

- réduction des taux de contributions allant jusqu'à la suppression des contributions pour le niveau de qualité I ;
- contribution échelonnée à partir d'une certaine superficie ou à partir d'un certain nombre d'arbres par exploitation (ou proportion de superficie)
- part minimale de SPB du niveau de qualité II par rapport au niveau de qualité I, à l'échelon des exploitations ou à l'échelon régional ;
- étude concernant la possibilité de mettre en place un système d'appel d'offres et de mise aux enchères dans l'optique de garantir une utilisation efficiente des fonds publics et de prendre en compte les coûts de production variables en fonction des exploitations. Par son offre, l'agriculteur indiquerait la limite jusqu'à laquelle il est disposé à fournir des prestations pour la biodiversité dans sa région. En attribuant ces tâches aux fournisseurs de prestations les plus avantageux, l'Etat individualise les versements.

Ces mesures visent à garantir que les objectifs en matière de biodiversité continuent d'être atteints, que les exploitants tirent le meilleur parti du potentiel de production et du potentiel de promotion de la biodiversité lié au site d'implantation et que les prestations soient rémunérées de manière ciblée et appropriée. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'une parcelle présente une grande richesse floristique et atteint de ce fait le niveau de qualité II ou lorsqu'une parcelle est exploitée de la manière la mieux adaptée au site en vue d'en optimiser le rendement. Ce faisant, des habitats appropriés devront être créés pour les espèces sauvages de la faune et de la flore⁵⁰ dans leur aire de répartition naturelle.

Les propositions ci-dessus seront examinées puis mises en discussion dans le courant du premier semestre 2017, dans le cadre de la procédure de consultation relative aux dispositions d'exécution.

Contributions à la qualité du paysage

Les contributions à la qualité du paysage doivent promouvoir la diversité du paysage cultivé ou contribuer à combattre la perte de diversité paysagère. Des prestations en faveur du paysage, découlant d'initiatives régionales et en lien étroit avec la production agricole, bénéficient ainsi d'aides ciblées. Les contributions à la qualité du paysage sont financées à raison de 90 % par la Confédération et 10 % par les cantons. Jusqu'en 2017, la Confédération met à la disposition des cantons des

⁵⁰ Selon le rapport Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OFEV 2008), Annexe A1 Espèces cibles et caractéristiques, disponible sous www.bafu.admin.ch > Publications, médias > Publications > Biodiversité

montants maximaux de 120 francs par ha de SAU et 80 francs par pâquier normal pour le financement de projets en faveur de la qualité du paysage. La proposition de relever le plafonnement cantonal à partir de 2018 est abandonnée. Le maintien du niveau de plafonnement actuel doit contribuer à l'amélioration de la qualité des mesures. Les cantons continueront d'engager les moyens disponibles, limités, de manière ciblée et selon l'ordre de priorité des projets. Le maintien du plafonnement cantonal permet aussi d'éviter que les contributions de transition s'épuisent avant 2021 en raison de la forte participation à des projets pour la qualité du paysage. En outre, le plafonnement permet de respecter les objectifs en matière d'économies prévues dans le programme de stabilisation 2017–2019. Les enveloppes financières de la nouvelle période prévoient un montant annuel de 150 millions pour ce type de contributions.

Contributions au système de production

Les contributions au système de production soutiennent les systèmes de production proches de la nature et particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux. Leur caractéristique principale est que les produits permettent d'obtenir une valeur ajoutée sur le marché. Dans le domaine des contributions pour l'agriculture biologique, on s'attend à une légère augmentation des besoins. Concernant le bien-être des animaux (programmes SST et SRPA), plusieurs adaptations sont planifiées pour le 1^{er} janvier 2018. Les conséquences financières ne sont pas encore exactement prévisibles. Dans le nouveau programme de promotion de la production de lait et de viande basée sur les herbages, la participation ne devrait augmenter que de manière modérée à partir de 2018.

Selon les estimations actuelles, les dépenses dans le cadre des contributions au système de production progresseront de 467 à 480 millions de francs au cours des années 2018–2021. Cette augmentation repose sur l'hypothèse que la participation augmentera.

Contributions à l'utilisation efficiente des ressources

Les contributions à l'efficience des ressources d'impact national encouragent l'utilisation durable des ressources telles que le sol, l'air et l'eau. Trois mesures différentes bénéficient actuellement d'un soutien. Il s'agit des techniques d'épandage d'engrais de ferme et d'engrais de recyclage réduisant les émissions, des techniques culturales préservant le sol et de l'utilisation de techniques d'application précise des produits phytosanitaires. Ces trois mesures sont limitées jusqu'à la fin 2019. Il est prévu que de nouvelles mesures pour l'efficience des ressources soient mises en œuvre d'ici là et que les besoins financiers dans l'ensemble (y c. les projets d'utilisation durable des ressources et les projets de protection des eaux) soient revus à la hausse pour la période 2018–2021, passant de 72 à 87 millions de francs.

Les programmes régionaux et sectoriels d'utilisation durable des ressources naturelles conformément aux art. 77a et 77b LAg ainsi que les projets régionaux conformément à l'art. 62a de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux⁵¹ seront poursuivis. De nouveaux projets peuvent être lancés ; en ce qui concerne les programmes d'utilisation durable des ressources visés aux art. 77a et 77b, seuls les

⁵¹ RS 814.20

projets pilotes seront soutenus. Les mesures à grande échelle, par contre, seront abandonnées. Sont encouragés les projets innovants qui, outre leur effet direct sur l'objectif à atteindre, ont également des chances d'être mis en œuvre dans la pratique après la fin du soutien temporaire. En font partie les projets sur la stratégie antibiorésistance et le plan d'action sur l'utilisation durable des produits phytosanitaires ainsi que les mesures de réduction des émissions lors de la construction de stabulations.

Contribution de transition

Depuis 2014, la contribution de transition garantit l'acceptabilité sociale du changement de système des paiements directs à l'échelon de l'exploitation et à l'échelon sectoriel. La première année de mise en œuvre, 308 millions de francs ont été versés au titre de la contribution de transition. Cette contribution de transition correspond 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 de transition nécessite une dotation de 78 millions de francs pour l'année 2018. Selon les estimations actuelles, les moyens financiers disponibles diminueront probablement d'ici 2021 pour atteindre 41 millions de francs. Les réductions ciblées des paiements directs liés aux prestations, prévues dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019, visent à empêcher un épuisement de la contribution de transition avant 2021. Selon l'aménagement des paiements directs liés aux prestations et l'évolution de la participation des agriculteurs aux programmes de mesures, il est malgré tout possible que les fonds ne soient pas suffisamment dotés pour pouvoir accorder une contribution de transition jusqu'en 2021. Dans ce cas, les taux appliqués aux paiements directs devront être réduits.

3.5 Prise en compte de la consultation

La procédure de consultation a duré du 4 novembre 2015 au 18 février 2016 et a donné lieu à 166 prises de position⁵². La proposition de ne pas prévoir de modification de la loi pour 2018 n'a été remise en question par aucun des participants. Vingt cantons ont émis des critiques plus ou moins sévères contre la réduction des enveloppes financières 2018–2021 par rapport à celles des années 2014–2017. Treize cantons (BE, UR, OW, NW, ZG, FR, SO, TG, TI, VD, NE, GE, JU), l'UDC, le PDC, le PBD ainsi que la grande majorité des organisations agricoles exigent que les moyens financiers mis à disposition pour la nouvelle période restent inchangés, vu que les prestations attendues de l'agriculture ne diminuent pas non plus. Le canton de ZH, le PLR, le PSS ainsi que l'Union suisse des arts et métiers et economiesuisse sont d'accord avec les montants proposés pour les trois enveloppes financières.

Le montant de l'enveloppe financière destinée aux paiements directs doit être relevé de 244 millions de francs. L'augmentation de 61 millions par année décidée par le

⁵² Le rapport sur les résultats et les avis émis est disponible sous : <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2015.html>

Parlement dans le cadre du budget 2016 est ainsi maintenue pour les années suivantes. Cela permettra de financer la participation aux programmes de paiements directs, qui a progressé de manière spectaculaire et inattendue, sans devoir diminuer drastiquement les taux de contribution. Le Conseil fédéral répond ainsi à une demande des milieux agricoles, des secteurs en amont et en aval ainsi que des défenseurs de l'environnement. Il maintient toutefois sa position en ce qui concerne les propositions de mise en œuvre du programme de stabilisation 2017–2019.

Le PSS et le PES demande un plafonnement des paiements directs par exploitation et un échelonnement plus strict dès le 40^e ha. D'un côté, lors des débats sur la Politique agricole 2014–2017, le Parlement s'est prononcé pour une réduction des dispositions qui entravent la compétitivité des exploitations. De l'autre, le Conseil fédéral s'est décidé en faveur de la réglementation actuelle (échelonnement dès le 60^e ha), car elle représente une solution de compromis entre les avis divergents exprimés lors de la consultation relative aux ordonnances d'application. En proposant l'adoption du postulat 15.4180 « Politique agricole 2014–2017. Correction des indemnisations », il a indiqué qu'il était disposé à procéder à une analyse de la situation et à examiner si des corrections devaient être entreprises.

Le canton GR, l'Union suisse des paysans et de nombreuses organisations paysannes tiennent au maintien de la réglementation spéciale concernant les vaches, chèvres et moutons traits estivés pour des durées de moins de 100 jours sur les alpages de haute altitude. La suppression de cette réglementation spéciale pourrait se traduire par l'abandon de ces alpages exploités par tradition, raison pour laquelle le Conseil fédéral examine une solution de rechange par voie d'ordonnance, qui pourrait entrer en vigueur en 2018.

La proposition du PSS ainsi que de l'Alliance agraire et des organisations qui en sont membres, selon laquelle il convient de déduire les pâturages de la surface agricole utile prise en référence pour le calcul de la contribution pour les surfaces en forte pente, n'est pas retenue. Ce changement irait à l'encontre du but de cette contribution, qui est de soutenir en premier lieu les petites exploitations où les conditions de travail sont difficiles en raison de la déclivité du terrain. De plus, cela exigerait de revoir et d'adapter le système de contributions.

4 Conséquences

4.1 Confédération

4.1.1 Finances

Les conséquences sur les dépenses agricoles dans le cadre des enveloppes financières de l'agriculture sont exposées au chiffre 3.4. Les moyens proposés pour les années 2018–2021 correspondent aux impératifs de la politique financière du Conseil fédéral.

4.1.2 Personnel

Introduit par la politique agricole 2014–2017, le nouveau système des paiements directs, qui est entré en vigueur en 2014, sera optimisé pendant la période de l'enveloppe financière 2018–2021, mais ne subira pas de modification essentielle. Les programmes de paiements directs pourraient être étendus dans les domaines de

l'efficience des ressources et des systèmes de production, ce qui entraînerait une charge de personnel plus importante. De plus, le renforcement de la haute surveillance de l'exécution des paiements directs dans les cantons, préconisé par le Contrôle fédéral des finances⁵³, entraîne aussi une charge de personnel plus importante. Ce renforcement comprend notamment aussi la garantie d'une qualité élevée des données relatives à l'exécution, qui sont relevées par les cantons et transmises à l'OFAG (p. ex. les données relatives aux paiements directs et les données de contrôle). Compte tenu du projet pour la simplification des tâches administratives et d'une utilisation accrue de l'informatique, les charges diminueront à moyen terme. De plus, l'expérience acquise dans la mise en œuvre du nouveau système des paiements directs conduit à un gain d'efficience et par conséquent à une baisse de la charge de travail. Dans l'ensemble, les besoins supplémentaires en personnel sont compensés par un recul de la charge de travail. Les tâches dans le domaine des paiements directs peuvent dès lors être gérées à l'aide des ressources en personnel existantes. Comme aucune nouvelle mesure n'est introduite dans le cadre des enveloppes financières 2018–2021, il en va de même concernant les autres domaines.

4.1.3 Informatique

Pour soutenir l'exécution de la politique agricole pour l'ensemble de la Suisse, l'OFAG dispose de divers systèmes d'information (le système d'information sur la politique agricole SIPA, Acontrol pour les résultats de contrôle et les mesures d'exécution, HODUFLU pour la saisie des flux d'engrais de ferme et le service de calcul des contributions SCC). Dans le domaine des paiements directs, les systèmes de l'OFAG sont utilisés de manière coordonnée à l'échelon interdépartemental aussi à des fins statistiques ou relevant du droit des denrées alimentaires ou du droit vétérinaire. L'OFAG est responsable de l'assistance technique et de la qualité des données des systèmes.

L'exploitation, la maintenance et le développement de ces systèmes engendrera durant la prochaine période budgétaire des charges financières du même ordre de grandeur que jusqu'à présent. Jusqu'à fin 2016, le financement peut être assuré par une compensation à l'intérieur du crédit des paiements directs. Dès 2017, il est prévu de procéder à une compensation partielle par des crédits de subventions (aides aux exploitations, aides à la reconversion).

Il est pour l'heure difficile d'estimer dans quelle mesure les systèmes actuellement disponibles pourront faire face aux futures exigences découlant de prescriptions prioritaires ou d'ordres supérieurs. Les adaptations de systèmes et le développement de systèmes d'informations sont toujours liés à des dépenses et à des ressources en personnel, dont le montant est fonction des exigences propres à chaque système.

⁵³ Rapport du 10 juin 2014 « Prüfung der Oberaufsicht des BLW über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen ».

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Amélioration des bases de production et mesures sociales

Le plan d'action visant à réduire les risques liés aux produits phytosanitaires et à favoriser leur utilisation durable, ainsi que la stratégie de lutte contre l'antibiorésistance ont pour but d'améliorer la durabilité de la production agricole de manière ciblée et fondée sur les risques. En outre, ils offrent une opportunité pour coordonner les efforts déployés dans ces domaines, ce qui entraînera une réalisation plus efficiente des objectifs. Si des adaptations s'avéraient nécessaires au niveau des prestations fournies ou des processus utilisés jusqu'ici par les cantons pour atteindre les objectifs dans les divers domaines d'action, il faudrait envisager une dotation financière et en effectifs correspondante.

Il est prévu de limiter les versements dans le fonds de roulement à un montant inférieur à 3 millions de francs par année. En outre, les contributions pour les améliorations structurelles sont maintenues au niveau prévalant durant les années 2008 à 2013. Il convient donc de fixer des priorités plus strictes pour les projets ; un nombre moins important de projets pourront être soutenus au total et il faudra s'attendre à des listes d'attente plus longues dans les cantons. La réduction des contributions pour les améliorations structurelles réduit la part de cofinancement des cantons dans le même ordre de grandeur.

Paiements directs

Le nouveau système des paiements directs doit d'une manière générale être poursuivi, optimisé et complété en ce qui concerne l'efficacité des ressources et des systèmes de production. Aussi n'en résulte-t-il que des dépenses supplémentaires minimales à l'échelon de l'exécution. Les charges financières et les charges de personnel des cantons sont directement fonction de leur participation aux mesures cofinancées (mise en réseau et qualité du paysage). Les charges initiales relativement élevées, notamment celles inhérentes aux projets de qualité des paysages, diminueront au cours de la prochaine période quadriennale. La poursuite des projets après huit ans nécessitera en règle générale moins de ressources que leur mise sur pied. A cela s'ajoutent les mesures d'allègement des charges administratives, l'expérience acquise dans la mise en œuvre du nouveau système et l'utilisation accrue de l'informatique. Dans l'ensemble, il faut s'attendre à un recul des charges en personnel dans le domaine de l'exécution des paiements directs dans les cantons.

4.3 Conséquences sur la situation économique de l'agriculture

Agroscope a évalué l'effet des aides à l'agriculture prévues dans le cadre des enveloppes financières 2018–2021 au moyen de modélisations multi-agents effectuées avec l'outil SWISSland (Système d'information sur les changements

structurels en Suisse ; Möhring et al., 2016)⁵⁴ et en se fondant sur la moyenne des exercices comptables 2011 à 2013. Les modélisations ont permis de simuler, au plan sectoriel et au plan des exploitations, les effets sur l'élevage, sur l'affectation des surfaces, sur la production et sur la génération de revenu. L'évolution structurelle a également été simulée. Le modèle SWISSland optimise le revenu en fonction des conditions-cadres de la politique agricole, tout en tenant compte de manière itérative des interactions entre quantités produites et prix du marché.

Les pronostics se fondent sur les moyens financiers mentionnés au ch. 3.4. Le calcul des prix suisses à la production se base sur les prévisions de prix de la Commission européenne⁵⁵ et sur un taux de change de 1,10 franc par euro. En raison du renchérissement, on se base sur une hausse moyenne du prix des consommations intermédiaires et des investissements de 0,5 % ou 1 % par année. Les conséquences d'éventuelles ouvertures du marché pendant la période 2018–2021 n'ont pas été prises en compte.

Les résultats des calculs montrent que le modèle de production de l'agriculture suisse ne changera pas de façon significative d'ici 2021. Dans la production animale, il faut s'attendre à une diminution du nombre d'unités de gros bétail, en particulier des vaches laitières. Comme on table sur une progression de la production laitière annuelle d'environ 50 kg par vache, le volume de lait produit va tout de même augmenter. La production de viande de veau augmente également légèrement. Par contre, la production de viande de bœuf, de porc et de volaille diminue quelque peu. Ces reculs de production s'expliquent par le fait que les prix de la viande suisse dans le modèle SWISSland sont fortement influencés par les reculs de prix pronostiqués sur les marchés internationaux. Comme la formation des prix sur les marchés suisses de la viande ne dépend cependant qu'en partie de l'évolution des prix internationaux et que le modèle ne différencie pas les prix de la viande produite en Suisse et ceux de la viande importée, la production indigène a tendance à être sous-estimée, notamment en ce qui concerne la viande de bœuf et de volaille. La production végétale reste stable dans l'ensemble. Après un recul provisoire, la production de céréales parvient à nouveau au niveau de l'année de référence à l'horizon 2021. Concernant les autres produits des champs, les betteraves sucrières accusent un léger recul de la production, alors que la production de colza reste stable et celle de pommes de terre affiche une légère hausse.

La valeur de la production de l'agriculture baisse par rapport à la période de référence 2011–2013 (10,2 milliards de francs) et s'élèvera en 2021 à quelque 9,9 milliards de francs. En ce qui concerne les coûts de production, le modèle jusqu'en 2021 pronostique également un recul de 10,2 milliards de francs, de sorte que les coûts s'élèveront à 9,9 milliards de francs. Cela s'explique d'une part par la baisse du prix à l'importation des consommations intermédiaires et des biens d'investissement due au franc fort et, d'autre part, par la baisse des amortissements et des coûts réels en raison de l'évolution structurelle. En comparaison avec la

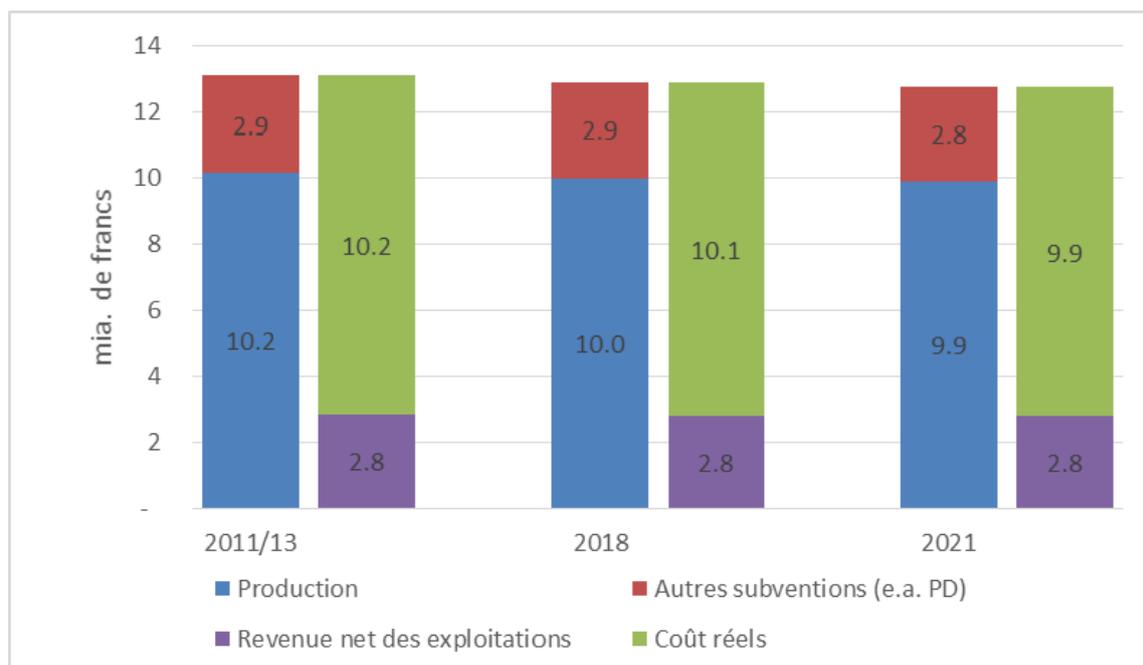
54 Möhring, A., Mack, G., Zimmermann, A., Ferjani, A., Schmidt, A. und Mann, S. (2016) : Agent-Based Modeling on a National Scale – Experiences from SWISSland. Agroscope Science, N° 30.

55 <http://www.agroscope.admin.ch/soziooekonomie/01187/06420/index.html?lang=de>
Commission UE (2014) : Prospects for EU agricultural markets and income 2014-2024

moyenne des années 2011 à 2013, les autres subventions (en particulier les paiements directs) diminuent légèrement, notamment en raison du programme de stabilisation 2017–2019. En comparaison avec la moyenne des années 2011 à 2013, les autres subventions (en particulier les paiements directs) diminuent légèrement, notamment en raison du programme de stabilisation 2017–2019. Il en résulte que le revenu sectoriel net d'entreprise atteint environ 2,8 milliards de francs en 2021.

Figure 6

Evolution du revenu sectoriel jusqu'en 2021



Source: SWISSland, Agroscope

Selon les calculs réalisés avec SWISSland, le recul annuel du nombre d'exploitations freinera légèrement, passant de $-2,1\%$ au cours de la période de référence 2011–2013 à $-1,7\%$ dans les années 2018–2021. Les cessations d'exploitation continueront d'avoir principalement lieu dans le cadre d'un changement de génération. En tenant compte de l'évolution structurelle calculée d'après le modèle, le revenu agricole par exploitation passera de 59 900 francs pendant la période de référence 2011–2013 à 66 200 francs en 2021. Les calculs montrent que la productivité de l'agriculture suisse est maintenue et qu'un développement supportable sur le plan social est possible grâce aux enveloppes financières proposées.

4.4 Conséquences environnementales

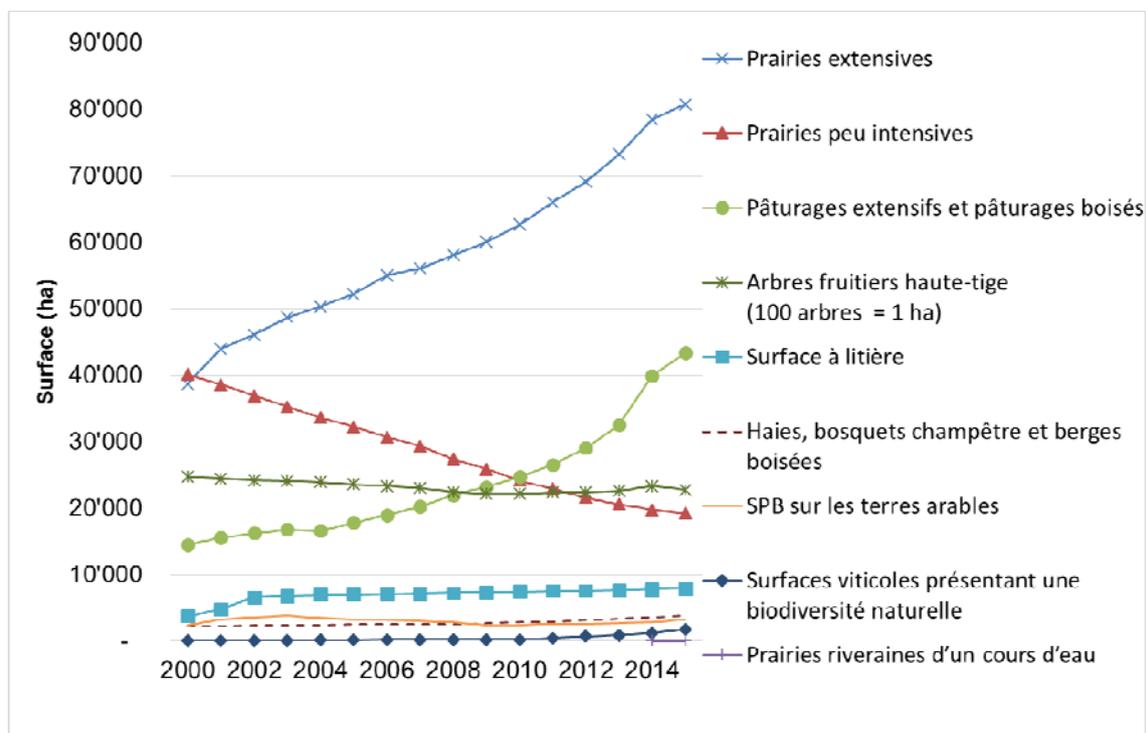
Evolution des surfaces de promotion de la biodiversité

Les calculs réalisés avec SWISSland montrent qu'avec les taux des contributions pour les SPB en 2016, sans le plafonnement des paiements directs pour la biodiversité, les SPB passeraient de 135 000 ha pendant la période de référence 2011–2013 à 163 000 ha en 2021. Les résultats de la modélisation montrent en

particulier un accroissement des surfaces herbagères extensives. Afin de freiner la croissance en termes de superficie et cibler les aides sur la qualité de la biodiversité, il convient d'appliquer les mesures correctives prévues au ch. 3.4.3.

Figure 7

Evolution des surfaces de promotion de la biodiversité d'ici 2015



Source: OFAG

Les SPB sur surfaces herbagères qui n'atteignent que le niveau de qualité I concourent relativement peu aux objectifs de la sécurité de l'approvisionnement et à ceux de la biodiversité. Par contre, les éléments de biodiversité présents sur les terres arables et pour lesquels seul un niveau de qualité I a été défini et dont le nombre stagne à un bas niveau, devraient être présents en quantité suffisante en vue de la préservation des espèces spécifiques visées. Le recul de ces espèces doit être ralenti. L'évaluation des effets des contributions sur les différentes espèces et associations végétales est une tâche compliquée et qui doit être menée sur la durée. Le programme de monitoring agro-environnemental mis sur pied permet de récolter de nombreuses données relatives à l'indicateur « Espèces et milieux agricoles » (ALL-EMA), qui serviront ensuite à évaluer la qualité des principaux types de SPB. Les premiers résultats seront publiés en 2020.

Evolution du programme de qualité du paysage

A partir de 2017, toutes les exploitations agricoles auront la possibilité de participer à un projet de qualité du paysage. Au moment de l'introduction de ce programme, la plupart des cantons ont pensé que le plafond qui limite les contributions par ha de SAU et par pâquier normal sera supprimé en 2018. Si tel était le cas, jusqu'au triple du montant des contributions plafonnées serait allé aux projets d'amélioration de la qualité du paysage. Il faut s'attendre à ce qu'en raison du plafonnement des contributions, toutes les mesures ne pourront pas être mises en œuvre comme prévu et que par conséquent les objectifs visés par ces programmes ne pourront pas tous être atteints. Il conviendra d'évaluer le programme et de montrer quel est l'effet de ce nouveau type de contribution.

Evolution des contributions à l'efficacité des ressources

Pour la période de 2014 à 2019, la Confédération alloue des contributions à l'efficacité des ressources aux exploitants qui utilisent des procédés d'épandage limitant les émissions, qui pratiquent un mode d'exploitation préservant le sol et utilisent des techniques d'application précise des produits phytosanitaires. La participation à ces mesures a triplé au cours de la deuxième année déjà et elle continuera sans doute d'augmenter.

Le Conseil fédéral a la possibilité de décider de nouvelles contributions à l'utilisation efficace des ressources, limitées dans le temps et conformes à l'art. 72 LAgr. Dans le cadre du plan d'action relatif aux produits phytosanitaires, il examine notamment l'introduction d'une nouvelle contribution pour les pulvérisateurs équipés d'un système de rinçage automatique. En ce qui concerne les émissions d'ammoniac, des réductions pourraient encore être possibles, selon des groupes d'experts, en adaptant l'alimentation des animaux, notamment des porcs.

Evolution du programme d'utilisation efficace des ressources et de protection des eaux

Le programme d'utilisation efficace des ressources fondé sur l'art. 77a LAgr permet à la Confédération de soutenir des projets limités dans le temps, lancés à l'échelle d'une région, spécifiques à une branche professionnelle et visant à améliorer la durabilité dans l'agriculture. Avec ces projets innovants et accompagnés d'un suivi scientifique, la Confédération entend non seulement atteindre un effet spécifique, mais aussi gagner des connaissances. Des mesures dont l'efficacité est prouvée sont mises en œuvre dans des exploitations afin d'en vérifier la praticabilité. Les expériences ainsi faites permettent d'assurer l'efficacité des mesures en question hors du contexte d'un projet, qui est toujours lié à des conditions de durée et de site spécifiques. En 2016, de nouveaux projets ont été lancés dans les domaines du climat, des produits phytosanitaires et de l'utilisation des antibiotiques. D'autres sont en cours d'élaboration.

Dans le cadre du programme de protection des eaux dans le secteur agricole, fondé sur l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux, la Confédération soutient les projets d'assainissement des eaux menés dans les cantons en allouant des indemnités pour les mesures prises par l'agriculture afin d'empêcher le ruissellement et le lessivage de substances. Au terme de douze années, ces projets doivent avoir atteint les objec-

tifs fixés et six années supplémentaires servent à la consolidation des résultats obtenus. En 2014, la Confédération a consacré plus de 5 millions de francs à de tels projets. Les premiers qui ont été lancés arriveront bientôt au terme des dix-huit années durant lesquelles la Confédération alloue une aide. Les parties prenantes à ces projet sont dès lors appelées à trouver une solution pour que l'effet obtenu perdure au-delà de cette période.

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁵⁶ et dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2015 à 2019⁵⁷. Il fait partie de l'objectif 2, selon lequel la Suisse crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce ainsi sa compétitivité. Il est en outre en lien avec la nouvelle politique de croissance 2016–2019, du fait qu'il doit contribuer à l'amélioration de la productivité du travail et au renforcement de la compétitivité et de la capacité d'innovation.

Les enveloppes financières proposées sont harmonisées avec le plan financier 2018 à 2020 du Conseil fédéral.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

L'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 Cst. Les moyens concernées sont allouées en vertu de l'art. 6 LAgr, sous la forme de crédits de programme ouverts pour quatre ans au maximum.

La LAgr constitue la base légale pour l'octroi des subventions.

6.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁵⁸, l'acte à adopter revêt la forme d'un arrêté fédéral simple, qui n'est de ce fait pas sujet au référendum.

6.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 1 de l'arrêté fédéral en question doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, car il entraîne de nouvelles

⁵⁶ FF 2016 981

⁵⁷ FF 2016 1113

⁵⁸ RS 171.10

dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. C'est pourquoi l'arrêté fédéral est soumis au frein aux dépenses.

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 167 de la Constitution¹,
vu l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture²,
vu le message du Conseil fédéral du³,
arrête:

Art. 1

Pour les années 2018 à 2021, les montants maximaux autorisés sont les suivants:

- | | | |
|----|--|----------------------------|
| a. | mesures destinées à améliorer les bases
de production et mesures sociales | 563 millions de francs; |
| b. | mesures destinées à promouvoir la production
et les ventes | 1 730 millions de francs; |
| c. | paiements directs | 10 985 millions de francs. |

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

¹ RS 101
² RS 910.1
³ FF 2016 ...

