



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR  
**Office fédéral de l'agriculture OFAG**

Berne, 14 novembre 2018

---

Consultation relative à la

**Politique agricole à partir de 2022 (PA22+)**

Rapport explicatif

---

**Office fédéral de l'agriculture OFAG**  
Schwarzenburgstrasse 165  
3003 Berne  
[www.ofag.admin.ch](http://www.ofag.admin.ch)

## Table des matières

<b>Condensé</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Contexte</b> .....	<b>5</b>
1.1 Importance de l'agriculture et du secteur agroalimentaire .....	5
1.2 Base constitutionnelle.....	5
1.3 Politique agricole actuelle.....	6
1.3.1 Étapes de la politique agricole depuis 1992.....	6
1.3.2 Politique agricole 2018-2021 .....	7
1.3.3 Dépenses pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire .....	7
1.3.4 Protection douanière .....	9
1.3.5 Buts et réalisation des objectifs.....	11
1.3.6 Lacunes par rapport aux objectifs .....	21
1.4 Domaines politiques influant sur l'agriculture .....	22
1.4.1 Politique environnementale (sol, eau air/climat, biodiversité).....	22
1.4.2 Politique régionale et de l'aménagement du territoire (LAT).....	25
1.4.3 Politique économique extérieure, conventions internationales .....	25
1.5 Interventions parlementaires .....	27
1.6 Conditions-cadres et défis à venir .....	27
1.6.1 Développement durable .....	27
1.6.2 Développement économique.....	28
1.6.3 Bases de production.....	28
1.6.4 Sécurité alimentaire.....	29
1.6.5 Évolution des marchés agricoles.....	29
1.6.6 Développement technologique et numérisation .....	30
<b>2 Grandes lignes du projet</b> .....	<b>31</b>
2.1 Vision et orientation à long terme de la politique agricole.....	31
2.2 Stratégie de développement à moyen terme de la politique agricole .....	31
2.3 Objectifs, orientations et instruments de la PA22+.....	32
2.3.1 Une triple perspective : le marché, l'environnement, les exploitations.....	32
2.3.2 Marché.....	32
2.3.3 Domaine Exploitation.....	35
2.3.4 Domaine Environnement et ressources naturelles.....	39
2.3.5 Train de mesures relatif à l'initiative sur l'eau potable .....	42
2.3.6 Objectifs et indicateurs pour la période 2022 à 2025.....	45
2.3.7 Prise en compte de l'art. 104a Cst. sur la sécurité alimentaire PA22+ .....	53
<b>3 Nouvelle réglementation proposée</b> .....	<b>58</b>
3.1 Loi sur l'agriculture.....	58
3.1.1 Principes généraux (Titre 1 LAgr) .....	58
3.1.2 Production et ventes (Titre 2 LAgr) .....	60
3.1.3 Paiements directs (titre 3 LAgr).....	72
3.1.4 Amélioration des structures (titre 5 LAgr).....	92
3.1.5 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale, ressources génétiques (Titre 6 LAgr).....	96
3.1.6 Protection des végétaux et moyens de production (Titre 7 LAgr).....	101
3.1.7 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr).....	102
3.1.8 Dispositions finales (titre 9 LAgr).....	104
3.1.9 Modification d'autres actes .....	105
3.1.10 Commentaire des articles.....	108
3.2 Droit foncier rural et bail à ferme .....	124
3.2.1 Engagement dans l'agriculture après un parcours professionnel dans un autre secteur .	124
3.2.2 Sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée et sociétés en commandite par actions (personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne).....	125
3.2.3 Adaptation de la charge maximale .....	127

3.2.4	Simplification administrative .....	128
3.2.5	Définition de la valeur de rendement.....	128
3.2.6	Renforcement du statut du conjoint.....	129
3.2.7	Commentaire concernant le projet de loi sur le droit foncier rural.....	130
<b>4</b>	<b>Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2022 à 2025 .....</b>	<b>138</b>
4.1	Contexte .....	138
4.2	Conditions-cadre régissant la fixation du montant des enveloppes financières .....	138
4.2.1	Prise en compte de la situation économique.....	138
4.2.2	Conditions-cadre de la politique financière .....	139
4.2.3	Adaptations au renchérissement.....	139
4.2.4	Éventuelles mesures d'accompagnement dans l'agriculture en cas d'accords commerciaux nouveaux ou approfondis .....	140
4.3	Besoins financiers pour la période 2022 à 2025 .....	140
4.4	Composition des trois enveloppes financières 2022-2025.....	141
4.4.1	Aperçu .....	141
4.4.2	Enveloppe financière affectée aux bases de production.....	142
4.4.3	Enveloppe financière affectée à la promotion de la production et des ventes.....	144
4.4.4	Enveloppe financière affectée aux paiements directs .....	146
<b>5</b>	<b>Conséquences .....</b>	<b>149</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération .....	149
5.1.1	Conséquences financières .....	149
5.1.2	Conséquences pour le personnel.....	150
5.2	Conséquences pour les cantons (personnel, finances, informatique) .....	151
5.3	Conséquences pour l'économie .....	153
5.3.1	Conséquences pour le secteur agricole .....	153
5.3.2	Conséquences sur les charges administratives de l'agriculture .....	156
5.3.3	Conséquences pour les secteurs en amont et en aval .....	157
5.4	Conséquences pour la société .....	157
5.5	Conséquences pour l'environnement .....	158
<b>6</b>	<b>Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral .....</b>	<b>160</b>
6.1	Relation avec le programme de la législature .....	160
6.2	Relations avec les stratégies du Conseil fédéral.....	160
<b>7</b>	<b>Aspects juridiques.....</b>	<b>162</b>
7.1	Constitutionnalité .....	162
7.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse .....	165
7.2.1	Engagements auprès de l'OMC .....	165
7.2.2	Relation avec les autres engagements internationaux de la Suisse.....	167
7.3	Comparaison avec la politique agricole de l'UE .....	168

## Condensé

**La Politique agricole à partir de 2022 permettra d'adapter les conditions générales de politique agricole aux plans du marché, de l'exploitation et de l'environnement de sorte que l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses puissent tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux de manière plus autonome et entrepreneuriale. Le montant de l'enveloppe financière agricole sera fixé pour la période comprise entre 2022 et 2025 de manière à correspondre aux dépenses prévues entre 2018 et 2021.**

### Contexte

La Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) ouvrira de nouvelles perspectives aux acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire aux plans du marché, de l'exploitation et des ressources naturelles. Elle prévoit d'adapter les conditions générales de politique agricole de telle sorte à permettre à l'agriculture et au secteur agroalimentaire de s'imposer sur les marchés suisses et étrangers, d'utiliser les ressources de manière efficiente et de préserver l'environnement. La PA22+ vise à renforcer l'orientation marché, l'esprit d'entreprise, le sens des responsabilités et la capacité d'innovation du secteur agricole.

### Contenu du projet

Au plan des marchés, le projet a pour objectif de renforcer la position et la compétitivité des secteurs agricole et agroalimentaire sur les marchés suisses et étrangers, mais aussi d'augmenter la valeur ajoutée par une orientation marché plus cohérente. Il est également prévu de favoriser une meilleure exploitation des synergies entre le développement durable et le marché. C'est à cette fin que ce document propose d'axer le soutien du prix du lait sur des produits à forte valeur ajoutée, d'instaurer un système AOC/IGP uniforme pour le vin et de créer une plateforme dédiée aux exportations agricoles.

Au plan de l'exploitation, il s'agit principalement de développer l'esprit d'entreprise en supprimant les restrictions imposées par l'État et de rendre l'exploitation plus efficiente tout en maintenant la diversité des structures paysannes. Il doit être possible de tirer parti au mieux des avancées technologiques et du numérique. Le projet propose notamment d'adapter le système des paiements directs en réaménageant les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, de moderniser le droit foncier rural et le droit du bail à ferme agricole pour faciliter l'accès au métier d'agriculteur aux néophytes et enfin d'inscrire de nouveaux types de production dans le droit agricole, tels que la production d'insectes ou d'algues pour l'alimentation humaine ou animale.

Au plan de l'environnement et des ressources naturelles, la politique agricole vise à garantir sur le long terme les services écosystémiques agricoles ainsi qu'à réduire encore plus l'impact environnemental et l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables. C'est à cette fin que ce projet prévoit notamment de développer les prestations écologiques requises, de simplifier et de concevoir de manière plus efficace la promotion de la biodiversité et de favoriser l'émergence d'une agriculture adaptée aux conditions locales par une approche globale à l'échelon régional.

La PA22+ comprend également un train de mesures relatif à l'initiative pour une eau potable. Cette stratégie vise en particulier à réduire les quantités maximales d'engrais de ferme pouvant être épandus par surface conformément à la loi sur la protection des eaux, dans le domaine des prestations écologiques requises, à interdire le recours à des produits phytosanitaires présentant un risque accru pour l'environnement et à encourager le non-recours à ce type de produits par l'octroi de contributions pour les systèmes de production (CSP). Mais, si l'on constate malgré tout des concentrations de ces substances trop élevées dans les cours d'eau, la Confédération et les cantons pourront développer des mesures spécifiques grâce à des stratégies agricoles spécifiques à la région et durcir de manière ciblée la réglementation dans toute la région.

Le montant des enveloppes financières agricoles 2022-2025 correspondra, en termes nominaux, dans une large mesure aux dépenses prévues pour la période comprise entre 2018 et 2021. Sont réservées les décisions du Conseil fédéral concernant le message sur le programme de la législature 2019-2023 et le plan financier de la législature 2021-2023.

# 1 Contexte

## 1.1 Importance de l'agriculture et du secteur agroalimentaire

Avec ses quelque 51 600 exploitations (2017), l'agriculture exploite et entretient environ un quart de notre territoire national (1,05 million d'hectares). La plus grande part de cette surface est exploitée en tant que prairies et pâturages naturels. La partie restante est exploitée en grandes cultures et en cultures spéciales, telles que l'arboriculture ou la viticulture. En plus de ces surfaces, l'agriculture exploite et entretient environ 13 % du territoire national comme alpages et pâturages d'estivage. D'une part, l'agriculture produit des biens et services commercialisables (p. ex. denrées alimentaires et agrotourisme). D'autre part, elle fournit des prestations importantes pour le grand public (p. ex. entretien du paysage cultivé).

Le secteur agricole occupe environ 154 000 personnes, la plupart d'entre elles étant des chefs d'exploitation et des membres de la famille. Le recul du nombre de personnes actives pendant les années 2000 à 2017 était moins important que celui des exploitations (1,6 % contre 1,8 % par année). La taille moyenne des exploitations a augmenté, pour passer à 20,3 ha, en raison de la baisse du nombre des exploitations. Suite à cette évolution structurelle, les paiements directs par unité de travail annuel (UTA<sup>1</sup>) ont augmenté (37 700 francs), de même que les paiements directs par exploitation, qui ont atteint 54 400 francs.

Le secteur primaire, qui comprend l'agriculture, mais aussi la sylviculture et la pisciculture, contribue pour 4,3 milliards de francs ou 0,7 % à la valeur ajoutée brute de la Suisse.

## 1.2 Base constitutionnelle

Les tâches et les compétences de la Confédération dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation sont inscrites dans la Constitution fédérale, principalement aux articles 104 et 104a.

### *Art. 104 de la Constitution fédérale*

L'art. 104 Cst., adopté en 1996, expose la mission fondamentale de la politique agricole. Il donne mandat à la Confédération de veiller à ce que l'agriculture, par une production durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement à :

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

### *Art. 104a de la Constitution fédérale*

L'art. 104a Cst., accepté par le peuple suisse en septembre 2017, formule les principes régissant la sécurité alimentaire. Il définit les conditions pour le maintien à long terme de la sécurité de l'approvisionnement de la population de la manière suivante :

- la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ;
- une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente ;
- une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché ;
- des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ;
- une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources.

---

<sup>1</sup> Une UTA correspond à une personne active à temps plein qui travaille pendant une année (=280 jours à 10 heures) dans l'exploitation. 2017 : 74'404 UTA

### *Autres articles de la Constitution fédérale*

Conformément à l'art. 73 Cst., la Confédération et les cantons doivent garantir un développement durable. Ils œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable d'une part entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et, son utilisation par l'être humain d'autre part.

L'art. 75 Cst. octroie à la Confédération la compétence de fixer les principes de l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. L'utilisation judicieuse et mesurée du sol comprend également une protection suffisante des terres cultivées.

L'art. 102 Cst. réglemente l'approvisionnement du pays dans des situations de crise ou de grave pénurie et couvre d'une manière générale les biens et services de première nécessité (sources d'énergie, produits thérapeutiques et denrées alimentaires, etc.). Il est axé sur les pénuries à court et moyen terme et sert de base constitutionnelle pour la loi sur l'approvisionnement du pays (p. ex. réserves obligatoires).

## **1.3 Politique agricole actuelle**

### **1.3.1 Étapes de la politique agricole depuis 1992**

À partir du début des années 1990, la politique agricole a été développée dans la direction d'une meilleure orientation sur le marché et d'un encouragement plus ciblé des prestations d'intérêt public. Les principaux jalons de ce développement ont été les suivants :

<b>Année</b>	<b>Principaux changements</b>
1992	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 (art. 104 de la Constitution fédérale <sup>2</sup> ; Cst.). En vertu de cet article, la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celle du marché, contribue 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 (PER) 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 donnant le droit d'importer à un taux réduit (PA 2007).
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 (PA 2011).
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 (PA 2014-2017).

Les réformes engagées depuis 1992 ont eu pour effet d'accroître les prestations de l'agriculture en faveur de la société ainsi que d'abaisser les coûts économiques. Au vu des objectifs déjà atteints, il s'avère que la direction prise correspond à celle qui est souhaitée. Il reste toutefois de nombreux défis à maîtriser dans les années à venir et au-delà de l'horizon 2022.

---

<sup>2</sup> RS 101

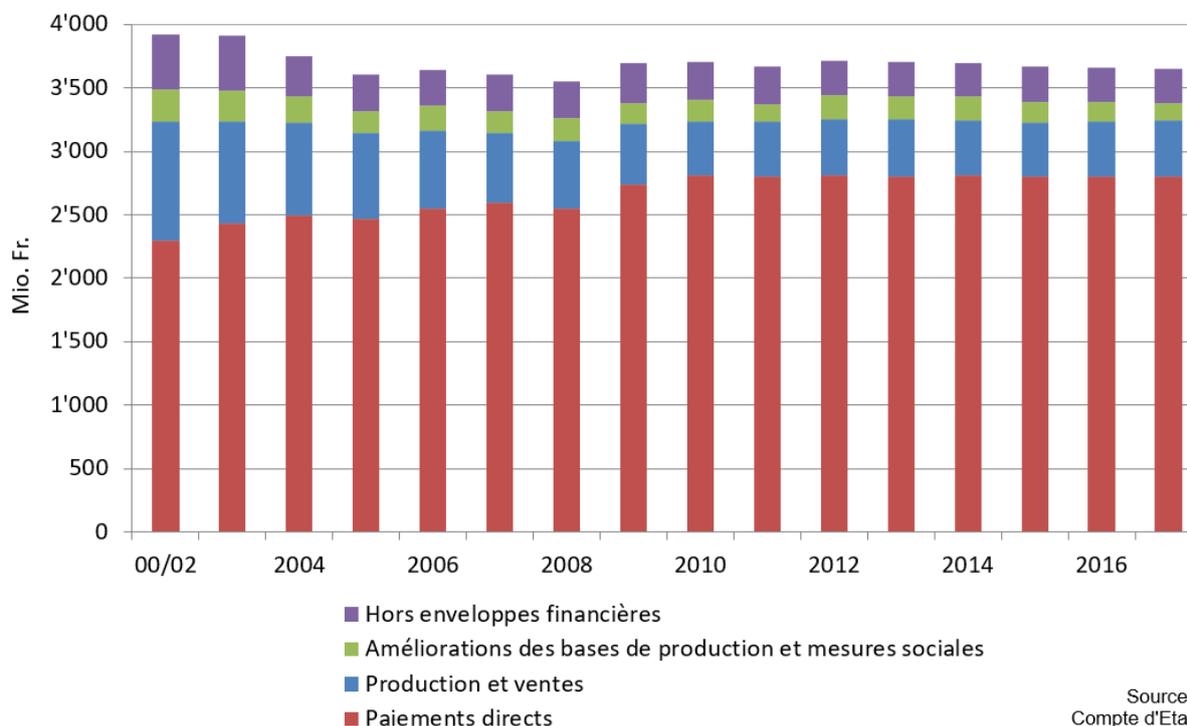
### 1.3.2 Politique agricole 2018-2021

Les conditions-cadres légales ont fait l'objet d'importantes modifications dans le cadre de la politique agricole 2014-2017. Pour les années 2018 à 2021, le Parlement a décidé trois enveloppes financières agricoles sans modification de la loi. Les dispositions légales édictées à la faveur de la Politique agricole 2014-2017 formaient une base suffisante pour mettre en œuvre au niveau des ordonnances les optimisations du système nécessaires au renforcement de la compétitivité, à la réduction des charges administratives et à l'amélioration de l'utilisation efficiente des ressources.

### 1.3.3 Dépenses pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire

La rémunération des prestations de l'agriculture en faveur de la société passe principalement par des paiements directs alloués par la Confédération. En font partie les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité, à l'entretien du paysage cultivé ou encore au bien-être des animaux. En plus des paiements directs, la Confédération soutient l'agriculture au moyen de mesures visant à encourager la production (p. ex. suppléments laitiers) et la vente (p. ex. marketing). À cela s'ajoutent des mesures pour l'amélioration des bases de production (p. ex. mesures d'améliorations structurelles) et des mesures d'accompagnement social. La Confédération dépense chaque année près de 3,6 milliards de francs en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (dont env. 2,8 milliards au titre de paiements directs). En valeur nominale, ce montant est resté largement constant ces dix dernières années. En termes de part aux dépenses de la Confédération, il a toutefois baissé, vu l'augmentation du budget fédéral. Les dépenses agricoles représentent actuellement 5,3 % des dépenses totales de la Confédération.

Figure 1 : Dépenses de la Confédération en faveur de l'agriculture et de l'alimentation



Les mesures de politique agricole sont principalement financées par l'intermédiaire des trois enveloppes financières destinées à l'agriculture, intitulées « Amélioration des bases de production et mesures sociales », « Production et ventes » et « Paiements directs » (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Enveloppes financières et mesures inscrites au budget 2018<sup>3</sup> (en millions de fr.)**

Enveloppes financières	Budget 2018	Mesures
<b>Amélioration des bases de production et mesures sociales : 133,6 millions de CHF</b>		
Mesures d'accompagnement social	0,4	Aide aux exploitations paysannes et aides à la reconversion professionnelle
Améliorations structurelles	82,2	Contributions pour les améliorations foncières, les bâtiments agricoles et les projets de développement régional (PDR) et pour la réalisation d'objectifs relevant de l'écologie, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire
	1,2	Crédits d'investissement
Sélection végétale et animale	38,5	Contributions pour l'encouragement de la sélection animale et végétale
Vulgarisation	11,3	Aides financières accordées à la centrale de vulgarisation AGRIDEA, aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional et aides financières pour l'étude préliminaire d'initiatives de projet collectives. Appels d'offres pour des projets de l'OFAG.
<b>Production et vente : 434,0 millions de CHF</b>		
Promotion des ventes	67,8	Contributions à la communication marketing
Production laitière	293,0	Supplément pour le lait transformé en fromage
		Supplément de non-ensilage
Production animale	5,9	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	67,3	Contributions à des cultures particulières pour les légumineuses à graines, oléagineux, semences et plants (pomme de terre, maïs et plantes fourragères) et betteraves sucrières
		Financement des mesures de mise en valeur des fruits
		Administration du contrôle de la vendange
<b>Paiements directs : 2 812,4 millions de CHF</b>		
Paiements directs versés dans l'agriculture	2 812,4	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

À ces montants s'ajoutent des dépenses de l'ordre de 267 millions de francs également attribuées au groupe de tâches « agriculture et alimentation », mais comptabilisées en dehors des enveloppes financières (cf. tableau 2).

<sup>3</sup> Selon l'arrêté fédéral de décembre 2017

**Tableau 2 : Mesures financées dans le cadre du groupe de tâches « agriculture et alimentation » mais en dehors des enveloppes financières (en millions de CHF)**

Mesures	Budget 2018
Dépenses d'administration de l'OFAG, sans imputation interne des prestations	54,9
Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agronomiques de recherche, y c. Haras national (Agroscope)	59,7
Mesures de lutte phytosanitaire	3,3
Allocations familiales aux agriculteurs indépendants et aux employés agricoles dans le cadre de la LFA <sup>4</sup>	54,8
Contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés dans le cadre de la loi du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (« Schoggigesetz »)	94,6

Le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales (2015 : 65,4 millions de CHF ; 2016 : 66,4 millions de CHF) constitue également un soutien de la Confédération à l'agriculture qui n'est pas compris dans le groupe de tâches « Agriculture et Alimentation ». Les dépenses de la Confédération au titre de la recherche et du développement dans le domaine agricole (2016 : 110,9 millions de CHF ; 2017 : 123,0 millions de CHF), des contributions aux frais d'élimination des sous-produits (2016 : 47,8 millions de CHF ; 2017 : 46,6 millions de CHF) et pour l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture FAO (2016 : 6,9 millions de CHF ; 2017 : 7,2 millions de CHF) ne font pas non plus partie du domaine d'activité « Agriculture et Alimentation ». Ces dépenses, qui soutiennent indirectement le secteur agricole, figurent toutefois dans le budget de l'OFAG ou d'Agroscope.

En plus des aides financières budgétaires de la Confédération et de la protection douanière (cf. ch. 1.3.4), la législation sur le bail à ferme agricole et le droit foncier rural protègent également l'agriculture. Ils encouragent la propriété foncière rurale et l'exploitation à titre personnel, favorisent la remise d'exploitation à l'intérieur de la famille et luttent contre les prix surfaits des terrains agricoles.

La multiplicité des mesures de politique agricole permet de tenir compte de la diversité des régions du pays et des types d'exploitations, mais elle rend également le système fort complexe, non exempt de contradictions et source de lourdeurs administratives. Les nombreuses interventions parlementaires déposées après l'entrée en vigueur de la politique agricole 2014-2017 étaient notamment motivées par cette complexité.

#### **1.3.4 Protection douanière**

La Suisse se caractérise par une protection douanière élevée dans le domaine agricole en comparaison internationale. Selon les estimations de l'OCDE, la valeur de la protection douanière à l'échelon du revenu agricole (chiffre d'affaires) représente environ 3,3

milliards de francs<sup>5</sup>. Le système actuel de protection douanière dans le domaine agricole comprend plusieurs instruments, dont le plus important est le contingentement tarifaire. Celui-ci consiste à fixer des droits de douane relativement bas pour une quantité déterminée de biens importés et, au contraire, des droits très élevés – souvent prohibitifs – pour les importations excédant cette quantité. Les contingents tarifaires et les taux hors contingents élevés réduisent les quantités importées (souvent dosées par des libérations de contingent successives), ce qui a pour effet de maintenir des prix élevés tant pour les consommateurs que pour les producteurs.

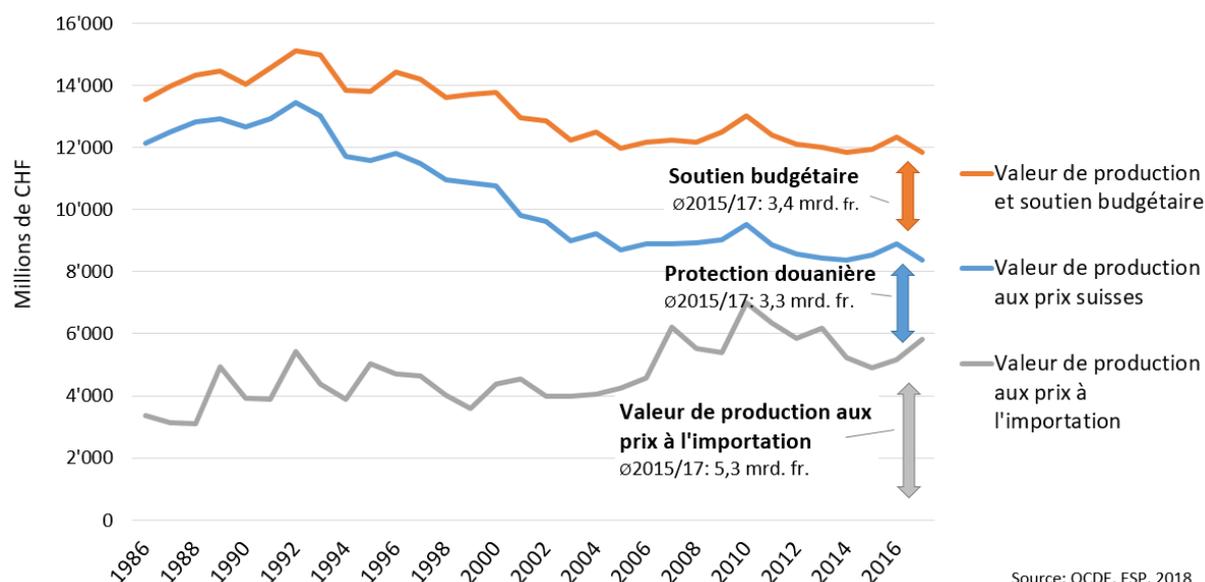
<sup>4</sup> RS 836.1

<sup>5</sup> Moyenne des années 2015 à 2017 selon ESP, OECD Monitoring and Evaluation Report 2018

La protection douanière actuelle profite moins à l'agriculture qu'aux secteurs situés en amont et en aval de la filière alimentaire (p. ex. transformateurs ou détaillants). Selon l'OCDE, les agriculteurs n'obtiennent qu'une fraction des dépenses supplémentaires des consommateurs dues à la hausse des prix des denrées alimentaires liée à la protection douanière. La plus grande partie des dépenses supplémentaires est perçue sous forme de rente par les échelons en amont et en aval. La répartition des rentes dépend beaucoup de la structure du marché et du pouvoir de marché des acteurs du secteur agroalimentaire. L'agriculture est dans une position difficile en ce qui concerne la distribution des rentes, car de nombreux agriculteurs sont confrontés à un petit nombre d'acheteurs et de fournisseurs.

La Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole a présenté de manière complète le système de protection douanière en tant qu'instrument de politique agricole. Dans le rapport, le Conseil fédéral conclut que le système actuel de la protection à la frontière contribue certes à des prix élevés et stables dans le pays, mais il est cher et peu efficace lorsqu'il s'agit de fournir des biens publics. Il conduit en outre à des inefficacités, à des fausses incitations et à la constitution de rentes dans la chaîne de valeur. Les consommateurs en font principalement les frais. La protection douanière élevée aggrave en outre la problématique de la l'îlot de cherté en Suisse et du tourisme d'achat. Ce dernier occasionne l'évasion à l'étranger de volumes de marché et de valeur ajoutée. En Suisse, cette part représente environ 10 % du chiffre d'affaires du commerce de détail, avec un total de 10 milliards de francs<sup>6</sup> (près de 3 milliards de francs par année dans le domaine des denrées alimentaires<sup>7</sup>).

**Figure 2 : Évolution du soutien à l'agriculture**



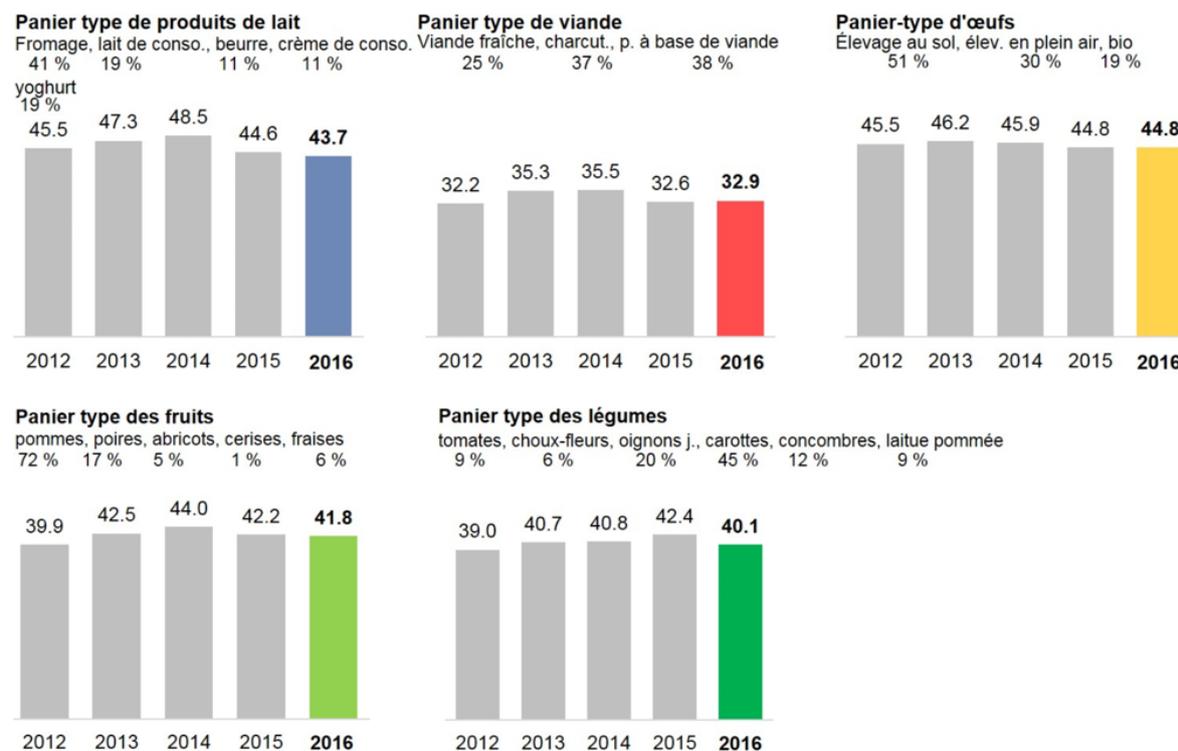
<sup>6</sup> Retail Outlook 2017 – le commerce de détail suisse en mutation, Crédit Suisse

<sup>7</sup> Rudolph, Nagengast et Nitsch, *Einkaufstourismus Schweiz 2015, une étude sur les développements actuels du tourisme d'achat*, Forschungszentrum für Handelsmanagement, St.-Gall.

### Encadré 1 : Part du producteur au franc payé par le consommateur

La différence entre le prix payé par le consommateur (dans le commerce de détail) et le prix payé au producteur correspond à la part revendiquée par les transformateurs et les distributeurs de produits agricoles. Cette part est utilisée pour payer les coûts de la transformation, du conditionnement, du stockage, du transport, du marketing, de la distribution, des salaires et des loyers, etc. En 2016, la part des prix à la production dans le prix de vente final (c.-à-d. le franc payé par le consommateur) a légèrement baissé dans le cas des produits laitiers, des fruits et des légumes.

Figure 3 : Part du producteur au franc payé par le consommateur, évolution 2012 – 2016



Source : OFAG<sup>8</sup>

### 1.3.5 Buts et réalisation des objectifs

Le cadre de référence pour l'évaluation de la politique agricole actuelle est constitué par les objectifs que le Conseil fédéral a définis dans son message du 1<sup>er</sup> février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017 (PA 14-17)<sup>9</sup>. Conformément au message du 18 mai 2016 concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021<sup>10</sup>, ces objectifs restent en vigueur jusqu'en 2021. Le Parlement a adopté cet arrêté fédéral le 7 mars 2017<sup>11</sup>. Les valeurs cibles indiquées dans le message sont des indicateurs mesurables statistiquement. Le Conseil fédéral a également fixé d'autres objectifs, pour lesquels toutefois, il n'a jusqu'à présent pas été possible d'établir des indicateurs adéquats. Il s'agit notamment de l'amélioration de la compétitivité, de la réduction des risques liés à l'utilisation de substances ayant des impacts sur la santé et sur l'environnement, ainsi que de la diminution de la charge administrative. Les aspects dans le domaine économique et social se rapportent à l'ensemble du secteur agricole et non à des exploita-

<sup>8</sup> <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/markt/marktbeobachtung/land--und-ernaehrungswirtschaft/AnteilProduzentenpreis.html>

<sup>9</sup> FF 2012 1857 ; p. 1883

<sup>10</sup> FF 2016 4322

<sup>11</sup> FF 2017 3271

tions individuelles. Le Conseil fédéral ne fixe notamment pas d'objectif structurel concernant les surfaces, les effectifs d'animaux ou la dispersion de ces valeurs. Les structures agricoles doivent pouvoir se développer de manière dynamique dans le contexte local.

**Tableau 3 : Objectifs à l'horizon 2021 et degré de réalisation**

Domaine	Aspect	État 2007/09	Objectif 2021	État actuel (année de référence)
<b>Économie</b>	Productivité du travail	+2,1 % par an (00/02 à 08/10)	+2,1 % par an (08/10 à 19/21)	+1,3 % par an (08/10 à 2014/16)
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans	28 ans (2014/16)
<b>Domaine social</b>	Revenu sectoriel du travail	-0,7 % par an	Recul à moins de 0,5 % par an	+0,8 % par an (08/10 à 14/16)
<b>Sécurité de l'approvisionnement</b>	Production brute	23 000 TJ	23 300 TJ	23 227 TJ (2014/16)
	Production nette	20 700 TJ	21 300 TJ	20 399 TJ (2015)
	Surface agricole utile dans les régions d'habitation permanente	-1900 ha par an	Pertes de surfaces inférieures à 1000 ha par an	Pas de données
<b>Ressources vitales naturelles / écologie</b>	Efficienc e de l'azote	29 %	33 %	31 % (2014/16)
	Efficienc e du phosphore	61 %	68 %	61 % (2014/16)
	Émissions d'ammoniac NH <sub>3</sub> -N			
	Modèle 5.0	43 700 t	37 000 t	42 200 t (2014/16)
	Modèle 4.0	49 000 t	41 000 t	47 500 t (2014/16)
	Quantité de SPB	60 000 ha en région de plaine	65 000 ha en région de plaine	77 500 ha en région de plaine (2017)
	Qualité des SPB	36 % mises en réseau, 27 % de qualité	50 % mises en réseau, 40 % de qualité	75 % mises en réseau, 40 % de qualité (2017)
<b>Paysage cultivé</b>	Surface utilisée pour l'économie alpestre	-1400 ha par an	Réduction de 20 % de l'envahissement par la forêt	Pas de données
<b>Bien-être des animaux</b>	Participation SRPA	72 %	80 %	76 % (2017)

Sources : Agroscope, OFS, USP, HAFL et OFAG

## Économie

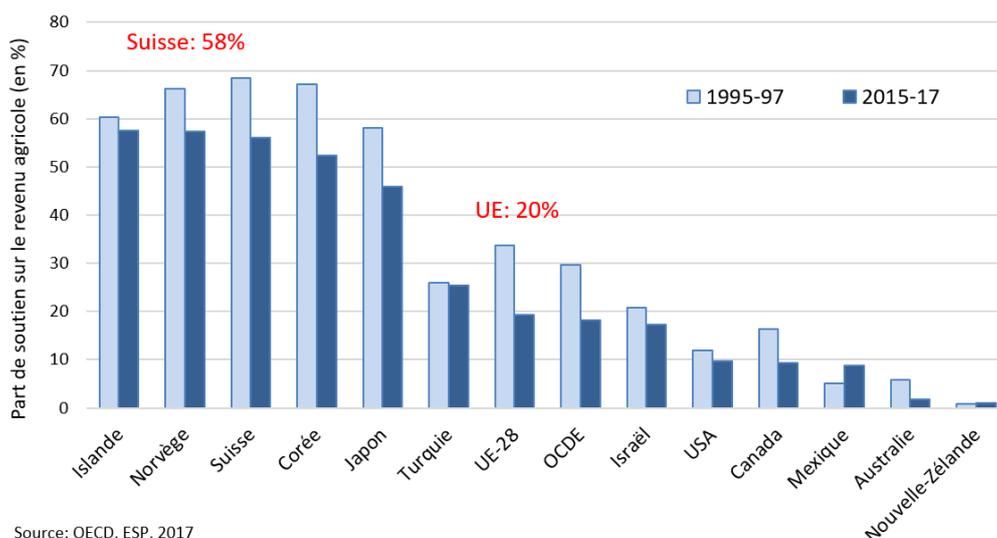
L'évolution positive de la productivité du travail indique que le potentiel d'amélioration de l'efficacité est exploité, par exemple en raison du progrès technique. Avec 1,3 %, la hausse annuelle moyenne de la productivité du travail était cependant moins élevée pendant les années 2008/10 à 2014/16 que pendant les années précédentes, qui s'explique, entre autres, par le ralentissement de l'évolution structurelle. Les investissements en capital ont été suffisants et on peut escompter que les biens d'équipement continueront de pouvoir être renouvelés tous les trente ans.

Cependant, l'agriculture suisse n'est pas encore assez compétitive sur le plan international (cf. encadré 2). En comparaison internationale, la Suisse est confrontée à des différentiels de productivité résultant de plusieurs facteurs : des structures plus petites, permettant moins d'effets d'échelle, des difficultés dues au climat et à la topographie, et un niveau des coûts globalement élevé. À cela s'ajoutent les coûts élevés des prestations intermédiaires.

### Encadré 2 : Évolution du soutien global à l'agriculture suisse en comparaison internationale

L'amélioration de la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse est un objectif prioritaire de la PA22+. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'Organisation de coopération et de développement économique : OCDE, qui permet d'estimer la part de soutien étatique comprise dans les recettes des producteurs, peut servir d'indicateur pour l'évaluation de la compétitivité statique<sup>12</sup>. Elle indique l'ampleur du soutien que des mesures étatiques (protection douanière, paiements directs, paiements liés aux produits, etc.) apportent au secteur agricole d'un pays.

Figure 4 : Évolution du soutien global à l'agriculture suisse en comparaison OCDE



En comparant l'ESP de la Suisse à celui d'autres pays, il apparaît que notre agriculture ne serait actuellement compétitive que dans des pays tels que la Norvège, la Corée du Sud ou le Japon, qui ont également des niveaux de soutien élevés (cf. fig. 4). Par rapport à l'UE, en revanche, l'agriculture suisse bénéficie d'un soutien beaucoup plus élevé et, à moins d'adaptations, elle ne serait pas compétitive sur ce marché. Les études de l'OCDE arrivent à une conclusion identique en ce qui concerne les secteurs en amont et en aval de l'agriculture<sup>13</sup>. D'une manière générale, l'OCDE observe que les branches qui opèrent dans des marchés protégés ne sont pas armées contre la concurrence étrangère. Les branches peu ou pas protégées disposent en revanche d'une meilleure capacité concurrentielle, à l'exemple du secteur fromager où des chaînes de valeur positionnées dans les segments de prix élevés supporteraient la concurrence européenne même en l'absence de protections douanières et des suppléments laitiers<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Monitoring and Evaluation Report, OECD, 2016

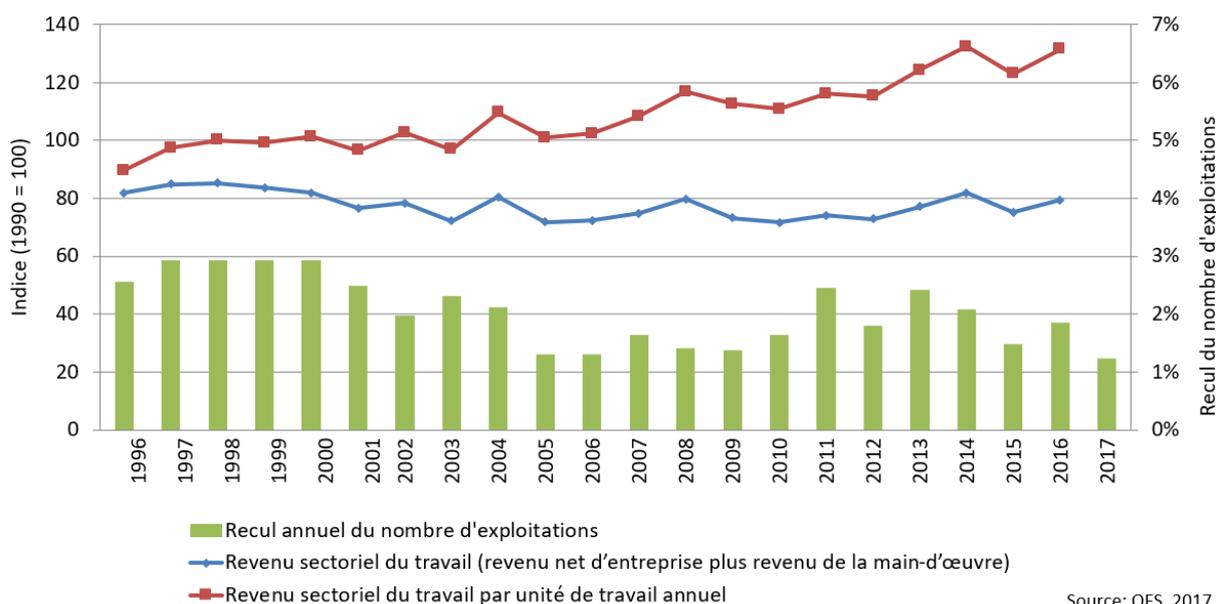
<sup>13</sup> OECD, 2015

<sup>14</sup> Flury et al. 2013

## Domaine social

Après un recul durant les années 1990, le revenu du travail du secteur agricole (revenu net d'entreprise plus revenu de la main-d'œuvre) s'est stabilisé au tournant du siècle à près de 4,2 milliards de francs (cf. fig. 5). Durant la même période, on a enregistré un changement structural moyen de 2,2 % en termes de nombre d'exploitations et de 1,9 % en termes de nombre d'unités de travail annuel<sup>15</sup>. Alors que durant les années 1990, 2 à 3 % des exploitations cessaient leurs activités, elles n'ont été en moyenne plus que 1,8 % à faire ce pas depuis l'an 2000. Du fait de l'évolution structurelle, le revenu sectoriel du travail par unité de travail annuel a augmenté de 30 % depuis les années 1990, pour s'établir à 57 600 francs.

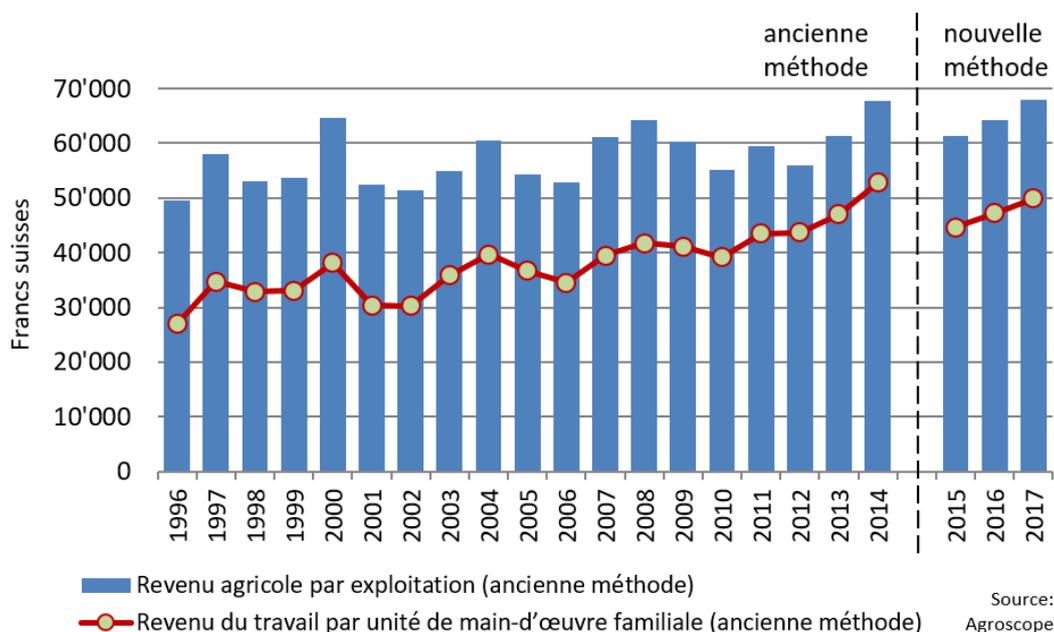
**Figure 5 : Évolution du nombre d'exploitations et du revenu sectoriel du travail**



Les données comptables issues du dépouillement centralisé d'Agroscope confirment l'évolution du revenu sectoriel du travail. Le revenu agricole par exploitation aussi bien que le revenu du travail par unité de main d'œuvre familiale ont constamment augmenté depuis le milieu des années 1990 (cf. fig. 6). Une partie de cette amélioration n'est cependant que mathématique : la baisse des taux d'intérêt de ces dernières années a pour conséquence de réduire la déduction pour le capital propre investi, ce qui a pour effet d'augmenter le revenu du travail.

<sup>15</sup> L'unité de travail agricole annuelle (UTA) est le travail d'un ou de plusieurs employés à temps plein au cours d'une année (sur la base de 280 jours ouvrables).

Figure 6 : Évolution du revenu par exploitation



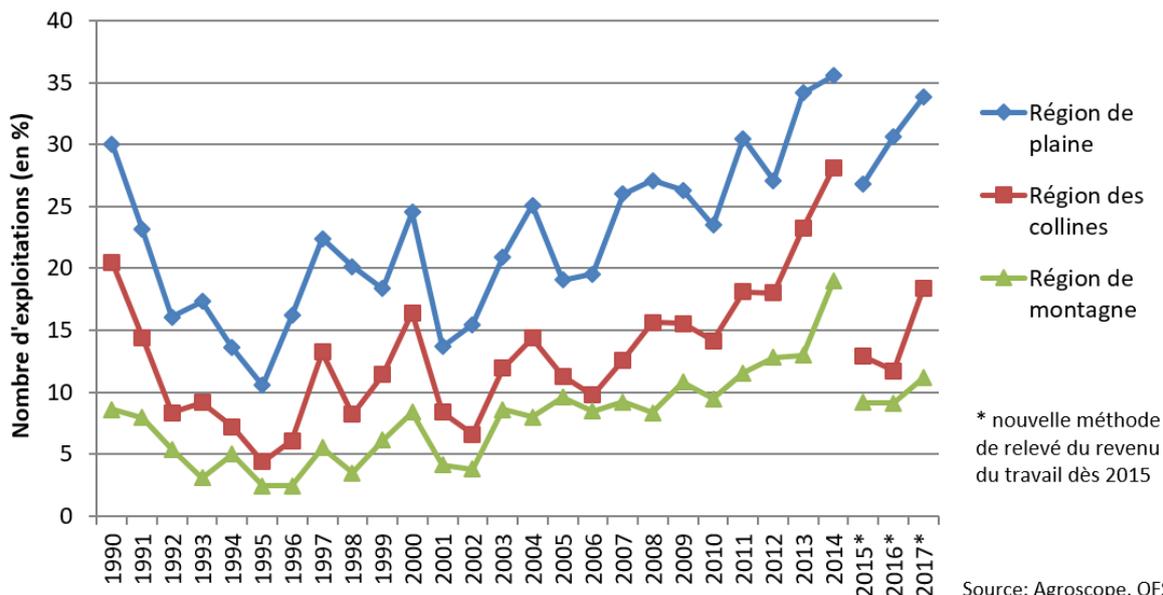
L'évolution des revenus des agriculteurs par rapport au reste de la population active est analysée en comparant – pour chacune des trois régions agricoles, à savoir les régions de plaine, de collines et de montagne – le revenu du travail par unité de main d'œuvre familiale au salaire moyen des employés des secteurs secondaire et tertiaire. On constate ainsi que si le revenu du travail agricole se situait à environ 50 % en deçà du salaire de référence à la fin des années 1990, l'écart s'est réduit à environ 30 % au milieu de la présente décennie. La proportion d'exploitations pouvant faire état d'un revenu du travail supérieur au salaire de référence, certes fluctuante selon les années, n'a pas cessé de croître depuis la seconde moitié des années 1990 (cf. fig. 7) et la différence entre revenu agricole et revenu non agricole a diminué. Les écarts de revenu sont nettement plus importants dans les régions d'altitude que dans la région de plaine. Dans cette comparaison entre l'agriculture et les autres secteurs économiques, il faut toutefois aussi tenir compte du fait que le coût de la vie est moins élevé pour les ménages agricoles. Les frais de logement, par exemple, sont environ de moitié inférieurs à ceux d'un ménage de référence<sup>16</sup>.

Depuis le changement de méthode d'enquête, intervenu en 2015, le revenu agricole estimé est plus bas que par le passé. En conséquence, la proportion d'exploitations dépassant le revenu de référence est elle aussi moins élevée. Le revenu plus bas s'explique en partie par la nouvelle composition de l'échantillon d'exploitations pris en compte, par l'augmentation des unités de main d'œuvre déclarées et par le fait que désormais environ la moitié des contributions sociales est déduite du revenu du travail. Les raisons du changement de méthode d'échantillonnage et ses effets ont été analysés<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Office fédéral de l'agriculture (2014) : Rapport agricole 2014, p. 72 à 73

<sup>17</sup> Les résultats de l'analyse se trouvent sous : <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/fr/home/themes/economie-technique/economie-dentreprise/za-bh/einkommenssituation/methodik.html>

**Figure 7 Proportion d'exploitations ayant un revenu du travail supérieur au revenu de référence**



Le revenu total par exploitation se compose du revenu généré par les activités agricoles et non agricoles. Durant la première moitié des années 1990, le revenu total par exploitation a évolué à la baisse. S'il tend à augmenter depuis, on constate également que la part des activités non agricoles s'accroît.

### Encadré 3 : Différences de revenu dans l'agriculture suisse

Les différences de revenu dans l'agriculture suisse sont considérables. Une analyse des comptabilités agricoles effectuée par Agroscope<sup>18</sup> a identifié quatre causes : la formation, la taille de l'entreprise, l'orientation de l'exploitation et la gestion de l'exploitation. La région joue également un rôle significatif : le revenu se réduit à mesure que l'altitude augmente. Les principaux facteurs qui influent sur le revenu du travail par unité de main d'œuvre familiale sont brièvement présentés ci-après :

- **Taille de l'exploitation** : la taille de l'exploitation représente un facteur d'influence agroéconomique fondamental. Elle a toujours une influence très positive sur le revenu du travail. Par exemple, si un producteur de lait agrandit son troupeau de vaches, le besoin en travail augmente de manière proportionnellement moins importante en raison des effets d'échelle. Les exploitations à plein temps de grande taille s'en tirent donc nettement mieux du point de vue du revenu du travail que les exploitations à temps partiel plus petites. Les exploitations plus petites peuvent cependant bénéficier aussi de tels effets d'échelle par l'intermédiaire de la collaboration avec d'autres exploitations.
- **Orientation de la production** : les exploitations de production végétale, c'est-à-dire celles qui se consacrent principalement aux grandes cultures ou aux cultures spéciales telles que les légumes, les fruits et la vigne, enregistrent un revenu du travail plus élevé. Il en va de même pour l'engraissement de porcs et de volaille. Par contre, l'orientation de la production sur les vaches laitières ou les vaches mères est souvent liée à un revenu plus bas par main-d'œuvre familiale.
- **Formation** : le revenu du travail augmente en même temps que le niveau de formation du chef d'exploitation et de son/sa partenaire. Cela ne concerne pas seulement la formation agricole, mais aussi la formation en dehors de l'agriculture.
- **Gestion de l'exploitation** : les exploitations qui ont un revenu du travail plus élevé génèrent systématiquement plus de revenu par hectare et par unité de gros bétail et présentent des coûts plus bas. Les chefs d'exploitation performants parviennent ainsi à générer plus d'extrants avec moins d'intrants. Elles illustrent comment adapter la technique culturale, d'une part, et le choix des intrants utilisés, d'autre part, à court et à moyen terme. Par exemple, uniquement en ce qui concerne les coûts des machines dans la branche de production du blé, le quart ayant les revenus du travail les plus élevés présente des coûts 525 francs moins élevés par hectare que le quart ayant les revenus les plus bas.

L'étude montre qu'une part importante des différences de revenu dépend de facteurs sur lesquels les chefs d'exploitation peuvent influencer eux-mêmes. Par conséquent, ils ont la possibilité d'augmenter leur revenu du travail s'ils épuisent les éléments qu'ils peuvent influencer. Les fiduciaires et la vulgarisation agricole peuvent les soutenir dans ce processus.

### *Sécurité de l'approvisionnement et pertes de surfaces cultivées*

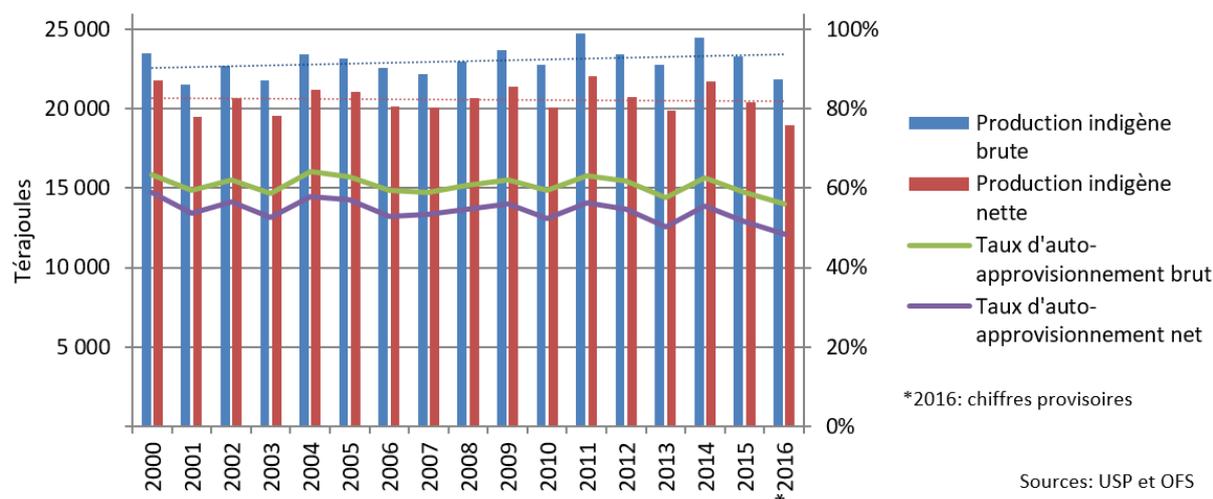
La production indigène de calories a eu tendance à augmenter au cours des dernières années. Les différences dans la comparaison annuelle s'expliquent principalement par des fluctuations dans les récoltes, liées aux conditions météorologiques. Ainsi, en 2016, des conditions météorologiques défavorables (en particulier de la neige, du gel et beaucoup de pluie pendant le premier semestre et une sécheresse pendant le deuxième semestre) ont conduit à des récoltes exceptionnellement mauvaises de céréales, betteraves sucrières et pommes de terre, ce qui s'est reflété dans la faible production de calories et, partant, dans un faible taux d'auto-approvisionnement. En vue de l'évaluation de l'évolution à long terme de la production indigène, la tendance est plus parlante que des valeurs annuelles isolées. En raison de la tendance à la hausse de la production de calories brutes et de la tendance stable ou

<sup>18</sup> Lips, M. 2017. Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig, Agroscope Science, Ettenhausen

légèrement à la hausse de la production de calories nettes (c'est-à-dire des denrées alimentaires produites sur la base d'aliments pour animaux domestiques), les objectifs du Conseil fédéral pourront vraisemblablement être atteints d'ici 2021 (brutes : 23 300 TJ ; nettes : 21 300 TJ).

Le taux d'auto-provisionnement, à savoir la part de la production indigène sur la consommation, dépend de l'évolution de la population, en plus de celle de la production indigène. Malgré la hausse de la population, il a été possible de maintenir le taux d'auto-provisionnement brut à un niveau constant au cours des dernières années. Le taux d'auto-provisionnement net a enregistré une légère tendance à la baisse, en raison de la hausse des importations d'aliments pour animaux. 2016 a été l'une des pires années agricoles récentes du point de vue de la production végétale. Les faibles rendements en matière de production végétale ont conduit à une baisse exceptionnelle du taux d'auto-provisionnement, qui est tombé à 56 %. Il n'est cependant pas possible de déduire une tendance à la baisse à partir de cette année exceptionnelle.

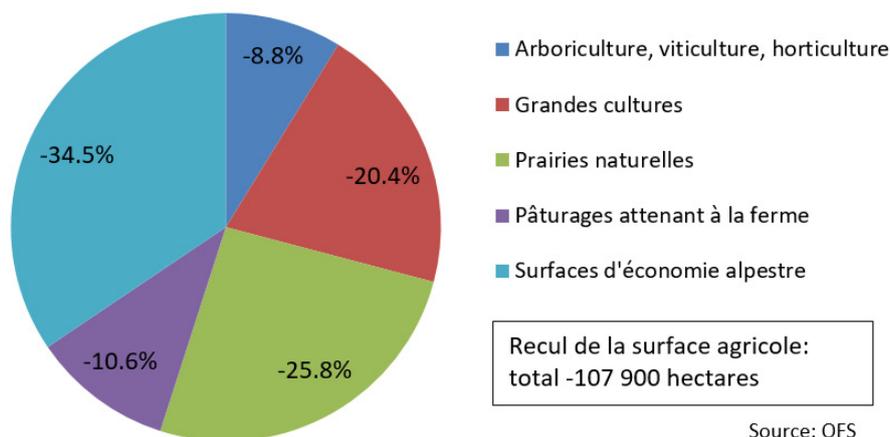
**Figure 8 : Évolution de la production de calories et du taux d'auto-provisionnement**



Les terres arables sont un facteur primordial pour l'agriculture qui a mission de produire des denrées alimentaires à partir du sol et de fournir des services écosystémiques. Entre 1979/85 et 2004/09, l'agriculture a perdu 107 900 ha de terres agricoles et en a gagné 22 900 ; il en résulte donc une perte nette de 85 000 ha, ou 5,4 %. Les pertes se répartissent pour deux tiers sur des surfaces agricoles situées dans la région d'habitat permanent et pour un tiers sur des surfaces affectées à l'économie alpestre dans la région d'estivage. Dans la région d'habitat permanent, 90 % des pertes sont dues à l'extension des surfaces urbanisées. La plupart de ces pertes (31 000 ha) sont liées à la construction de bâtiments, dont un cinquième cependant pour l'accroissement des bâtiments agricoles.

Outre l'urbanisation, l'avancée de la forêt joue un rôle important. Elle est responsable d'un tiers des pertes de surfaces agricoles. Entre 1979/85 et 2004/09, la surface boisée et la végétation buissonneuse ont gagné près de 27 000 hectares de surface agricole. La forêt a principalement progressé sur les surfaces affectées à l'économie alpestre. Avec les contributions plus différenciées et plus élevées pour les surfaces en pente et les surfaces en forte pente ainsi qu'avec la contribution d'alpage, la Politique agricole 2014-2017 a introduit des incitations supplémentaires en faveur du maintien d'un paysage ouvert. Grâce à elles, l'objectif fixé en matière de réduction de l'embroussaillage et de l'envahissement par la forêt devrait pouvoir être atteint. Il n'en reste pas moins que de gros efforts restent à faire pour ramener à moins de 1000 ha par année la perte de surfaces agricoles.

Figure 9 : Recul de la surface agricole entre 1979/85 et 2004/09



### Ressources naturelles, écosystèmes

Les objectifs de la politique agricole 2018-2021 dans le domaine des ressources naturelles et de l'écologie ne pourront probablement que partiellement être atteints d'ici 2021. Dans les domaines de la pollution de l'environnement par l'azote et le phosphore occasionnée par l'agriculture, peu de progrès ont été accomplis depuis le tournant du millénaire. Dans le domaine de la biodiversité, malgré une augmentation de la participation aux programmes de promotion, le recul de la biodiversité n'a pas pu être enrayer. Il faut impérativement remédier à cette situation.

#### Azote (N)

L'objectif intermédiaire d'une efficacité de l'azote de 33 % à l'horizon 2021 pourra vraisemblablement être atteint (état 2014/16 : 31 %). Au vu des chiffres disponibles, l'objectif visant à ramener les pertes d'azote à 95 000 t d'ici là ne sera cependant pas atteint (état 2014/16 : 110 400 t N).

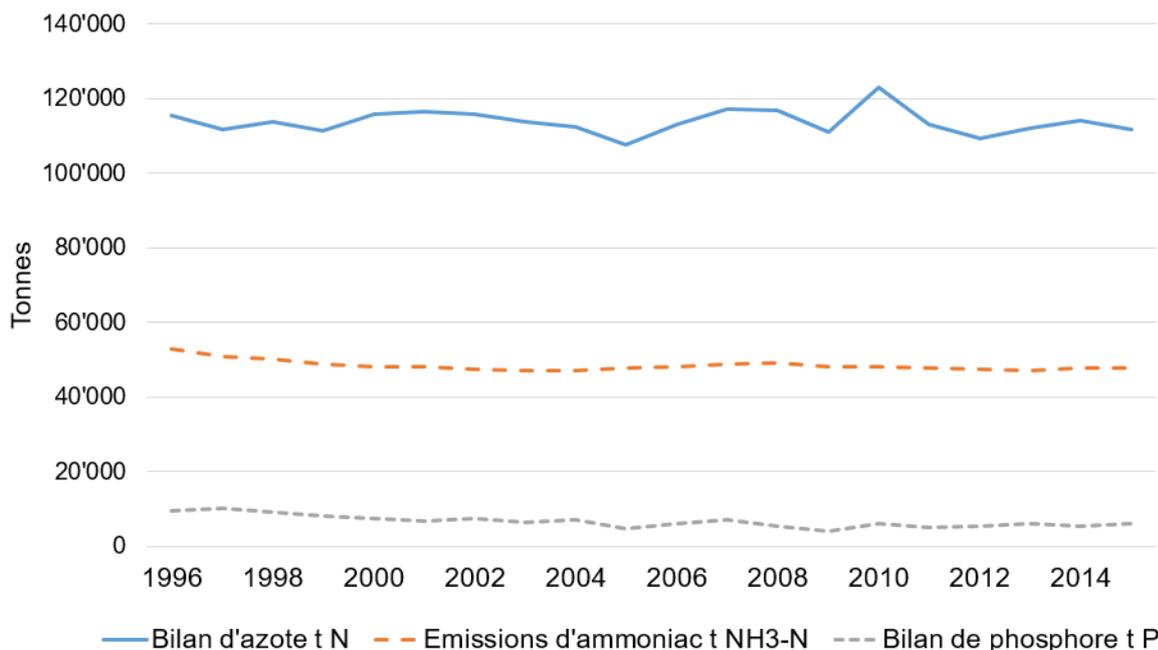
En ce qui concerne les émissions d'ammoniac, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre l'objectif intermédiaire de 41 000 t NH<sub>3</sub>-N en 2021 (état 2015/16 : 46 500 t NH<sub>3</sub>-N). Sur le Plateau, dans le Jura, sur les versants nord et sud des Alpes ainsi qu'au Tessin, les charges critiques d'azote sont parfois dépassées de 30 kg N/ha /an, voire plus. Le modèle de calcul des émissions d'ammoniac a été mis à jour : il est passé de la version 4 à la version 5 en 2018. Avec le nouveau modèle, les émissions sont inférieures d'environ 10 % pour l'ensemble de la série chronologique<sup>19</sup>.

#### Phosphore (P)

L'objectif d'efficacité du P de 68 % ne sera vraisemblablement pas atteint d'ici 2021 (état 2014/16 : 61 %). Au vu des chiffres disponibles, il s'avère que l'objectif d'une réduction des excédents de phosphore à 4000 t P ne sera pas non plus atteint en 2017 (état 2014/16 : 6 000 t P). Dans maints lacs, les apports de phosphore dus à l'agriculture sont encore trop élevés.

<sup>19</sup> Dans le modèle 5.0 (Kupper et al. 2018), les valeurs indicatives des principes révisés de fertilisation (PRIF 2017) sont utilisées pour l'élimination par les animaux de rente, les émissions provenant des sols agricoles et des cultures ne sont plus déclarées séparément, conformément à la méthodologie EMEP/EEA 2016, et les pertes de dénitrification du NO<sub>2</sub>, NO, N<sub>2</sub>O et N<sub>2</sub> sont prises en compte en détail. Cependant, la mise à jour du modèle n'a pas d'impact sur l'objectif environnemental agricole de 25'000 t NH<sub>3</sub>-N. Cet objectif environnemental est défini sur la base de récepteurs et se fonde sur la quantité maximale tolérable d'azote pour les écosystèmes (c'est-à-dire le respect à long terme des charges critiques pour l'azote), y compris l'objectif de réduction des oxydes d'azote (objectif du concept de pureté de l'air pour les NO<sub>x</sub> : -50 % par rapport à 2005).

**Figure 10 : Évolution des excédents d'azote et de phosphore et des émissions d'ammoniac**



Source: HAFL, Agrocope

### *Biodiversité*

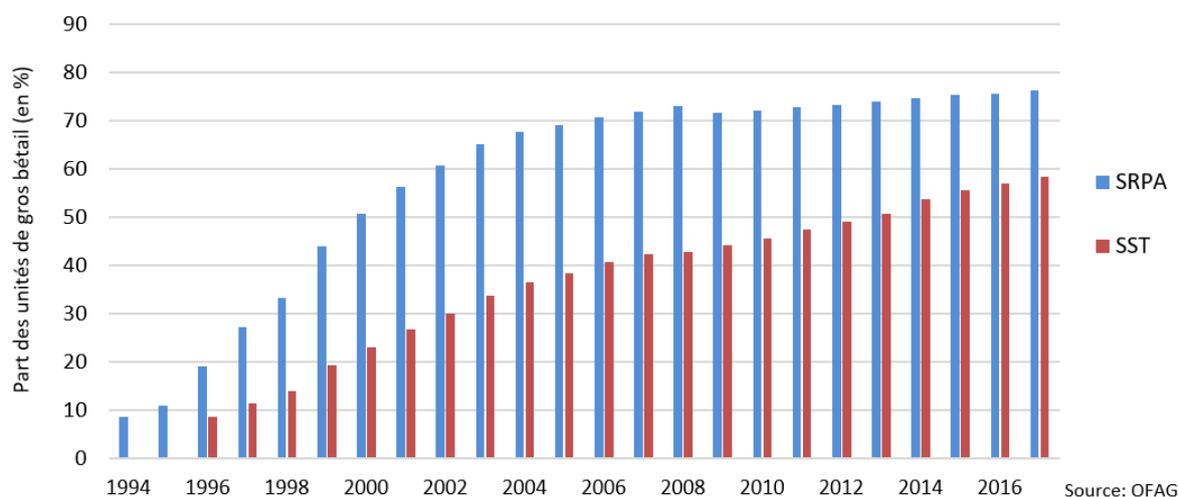
Les objectifs à l'horizon 2021 indiquent les valeurs à atteindre en ce qui concerne l'étendue, la qualité et la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB). Avec plus de 168 300 ha exploités en SPB, l'objectif relatif à l'étendue de ces surfaces a été réalisé en 2017. En plaine, il s'agissait d'environ 77 500 ha dans l'ensemble de la Suisse. Cela représente plus de 12 % de la surface agricole utile, mais la valeur varie fortement du point de vue régional et local. Des contributions pour le niveau de qualité 2 ont été versées pour 40 % des SPB et des contributions pour la mise en réseau pour 75 % des SPB.

Malgré une hausse de la participation aux programmes d'encouragement, le recul de la biodiversité n'a jusqu'ici pas pu être enrayeré. Les programmes de monitoring « Arten und Lebensräume Landwirtschaft – Espèces et milieux agricoles (ALL-EMA) » montrent que les objectifs du point de vue qualitatif n'ont pas été atteints même sur nombre de surfaces de promotion de la biodiversité encouragées par des contributions pour le niveau de qualité 2. La Confédération, les cantons et les exploitations agricoles fournissent un travail important pour la promotion de la biodiversité. Néanmoins, l'état souhaité de la biodiversité sur les terres agricoles n'a pas encore été atteint.

### *Bien-être des animaux*

Depuis leur introduction, les programmes de bien-être des animaux rencontrent un intérêt croissant. En 2017, trois quarts des animaux de ferme ont bénéficié de sorties régulières en plein air (SRPA) et on peut s'attendre à ce que l'objectif du taux de 80 % soit atteint d'ici 2021. En 2017 également, 59 % des animaux de ferme étaient logés dans des étables conformes aux systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST).

**Figure 11 : Évolution de la participation aux programmes SRPA et SST**



#### **Encadré 4 : Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA)**

Selon la Constitution fédérale, l'agriculture doit apporter une contribution substantielle à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural. Le rapport Objectifs environnementaux pour l'agriculture<sup>20</sup>, publié en 2008, explique comment ce mandat doit être concrétisé. Le postulat 13.4284 (Po. Bertschy) demande un réexamen tant de ces objectifs que des mesures prises pour les atteindre.

Dans le rapport en réponse au postulat<sup>21</sup>, le Conseil fédéral retient qu'aucun des 13 objectifs environnementaux pour l'agriculture n'a été entièrement réalisé. À défaut d'une amélioration des conditions-cadres et sans mesures supplémentaires, les lacunes dans le domaine de l'azote (émissions d'ammoniac et de nitrate) persisteront. De même, d'autres efforts devront être consentis pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il faudra agir en outre dans les domaines de la protection du paysage, de l'eutrophisation des lacs et de la protection du sol.

Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la mise en œuvre du droit environnemental peut être améliorée. Il est notamment primordial d'améliorer l'efficacité des objectifs sur l'ensemble du territoire et de mieux exploiter les possibilités techniques et pratiques de réduction des émissions (p. ex. dans l'épandage d'engrais de ferme). Il convient par ailleurs d'adapter l'intensité de la production à la capacité des écosystèmes et aux exigences sociétales en fonction du site. Finalement, il importe de donner aux agriculteurs plus de responsabilité personnelle au moyen d'une orientation résultats.

Outre la politique agricole et environnementale, le comportement des consommateurs a un impact déterminant sur la réalisation des objectifs. La réduction du gaspillage alimentaire et l'adaptation des modes d'alimentation permettraient de réduire notablement les atteintes à l'environnement.

Pour ce qui est de la future politique agricole, il est important de reconnaître que non seulement des mesures dans le domaine agroenvironnemental, mais aussi des instruments de politique agricole ayant une influence sur les décisions de production (choix des cultures, intensité de la production, etc.) ont un effet sur la réalisation des objectifs environnementaux.

#### **1.3.6 Lacunes par rapport aux objectifs**

Les objectifs visés par la PA 14-17 ont été atteints, voire dépassés dans de nombreux domaines (p. ex. production de calories, participation aux programmes d'agriculture biologique, de bien-être des

<sup>20</sup> [www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00097/index.html?lang=de&show\\_kat=/publikationen/00048](http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00097/index.html?lang=de&show_kat=/publikationen/00048)

<sup>21</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46591.pdf>

animaux, de cultures extensives). Alors que l'évolution va dans la direction souhaitée pour quelques autres objectifs, elle stagne en ce qui concerne certains autres domaines.

La préservation des ressources naturelles demeure un enjeu majeur pour l'agriculture. Il existe des lacunes concernant tous les objectifs environnementaux pour l'agriculture (cf. encadré 4). Des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de réduire l'empreinte écologique de l'agriculture. Afin d'améliorer la réalisation de cet objectif, des progrès sont nécessaires, en particulier dans le domaine de la réduction des émissions en améliorant l'efficacité des ressources et en adaptant la production à la capacité de charge des écosystèmes. Les pertes de surface agricole utile ont certes pu être réduites au cours des dernières années, mais l'ampleur des pertes de surfaces reste trop élevée.

Des carences majeures existent encore en ce qui concerne la compétitivité de l'agriculture suisse par rapport à l'étranger. Si l'adaptation aux besoins du marché et la compétitivité ont été améliorées, force est de constater que les développements sont souvent plus rapides dans les autres pays. Dans l'UE, notamment, le niveau du soutien à l'agriculture (y c. la protection douanière) a baissé bien plus qu'en Suisse. Les produits agricoles européens sont ainsi devenus encore plus compétitifs. La part de soutien (aides financières et protection douanière) sur le revenu de l'agriculture suisse a été réduite depuis le début des années 90, mais le soutien à l'agriculture demeure l'un des plus élevés en comparaison mondiale. Le niveau élevé du soutien conduit à une forte dépendance de l'agriculture vis-à-vis de la bonne volonté politique et sociale et de la santé des finances de la Confédération. Il peut également entraver le développement structurel du secteur agroalimentaire vers davantage de compétitivité et d'entrepreneuriat.

Les nouveaux défis auxquels le secteur agroalimentaire suisse doit faire face (cf. ch. 1.6) exigent un examen en profondeur et une adaptation du système cible. Les lacunes actuelles sont traitées au ch. 2.3.6 et prises en compte dans un nouveau système cible pour la PA22+.

## **1.4 Domaines politiques influant sur l'agriculture**

### **1.4.1 Politique environnementale (sol, eau air/climat, biodiversité)**

#### *Sol*

Le sol est la base de la production agricole et le maintien de la fertilité du sol est essentiel pour une agriculture durable. La fertilité du sol est définie de manière très large dans la loi sur la protection de l'environnement et comprend bien plus que la fonction de production. L'observatoire national des sols NABO entretient un réseau de référence de 100 sites, sur lesquels la pollution due aux substances organiques ou inorganiques et l'activité biologique sont mesurées tous les 5 ans. Cependant, il manque des informations couvrant l'ensemble du territoire sur la qualité et l'état des sols.

Les principales menaces actuelles pour les sols agricoles et des recommandations d'action concrètes sont actuellement en cours d'élaboration dans le cadre du programme national de recherche sur la ressource sol (PNR 68) et seront publiées fin 2018.

Au plan fédéral, on travaille actuellement à une stratégie nationale pour le sol, qui assurera à long terme les fonctions remplies par le sol. Il ne s'agit pas uniquement de préserver les surfaces utilisées pour la production de denrées alimentaires, mais aussi leur qualité.

Le sol est constamment exposé aux tensions entre la construction d'habitations et l'agriculture, l'aménagement du territoire décidant de l'utilisation possible. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement de l'Office fédéral du développement territorial protège de la construction les sols les plus fertiles de Suisse pour la production agricole. (cf. ch. 1.4.2).

Le Conseil fédéral a adopté le 6 septembre 2017 le plan d'action Produits phytosanitaires qui prévoit une réduction des risques et l'utilisation durable de produits phytosanitaires (plan d'action PPh). La mise en œuvre du plan d'action PPh aura pour effet que l'utilisation des PPh ne présentera pas d'inconvénient à long terme sur la fertilité du sol et que l'utilisation de PPh présentant un potentiel élevé de risque pour le sol sera réduite.

### *Eau et espace réservé aux eaux*

La protection des eaux souterraines en vue de l'approvisionnement en eau potable à l'aide de mesures dans l'agriculture gagne en importance, car les possibilités de captage deviennent plus limitées en raison de l'extension des surfaces bâties et des voies de communication.

L'initiative populaire « Pour une eau potable propre et une alimentation saine – pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique », déposée début 2018, demande de limiter le versement de paiements directs aux exploitations qui n'utilisent pas de produits phytosanitaires ou d'aliments pour animaux achetés. L'initiative populaire « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse », déposée en mai 2018, demande d'interdire l'utilisation des produits phytosanitaires de synthèse dans la production agricole, dans la transformation de produits agricoles, ainsi que pour l'entretien des sols et des paysages.

Dans le cadre des objectifs intermédiaires du plan d'action Produits phytosanitaires, la longueur des tronçons du réseau suisse de cours d'eau ne remplissant pas les exigences chiffrées de l'OEaux relatives à la qualité de l'eau sera réduite de moitié d'ici à 2027 et le potentiel de risque pour les organismes aquatiques sera réduit de 50 % par rapport à la valeur moyenne 2012-2015.

Les exigences de 0,1µg/l, appliquées jusqu'ici pour les produits phytosanitaires organiques dans les cours d'eau, seront remplacées par des valeurs basées sur les risques. La modification correspondante de l'OEaux pour diverses substances a été mise en consultation en décembre 2017.

Pour les régions où la pénurie en eau est au cœur des débats, des modèles sont disponibles depuis 2017 pour la gestion pratique des ressources en eau. Les cantons peuvent les appliquer afin de faire face aux problèmes liés à l'augmentation de la sécheresse suite au changement climatique.

Les cantons doivent fixer les espaces réservés aux cours d'eau le long des rivières, ruisseaux et lacs d'ici fin 2018 et les prendre en compte dans le plan directeur et le plan d'affectation cantonaux. L'utilisation extensive de l'espace réservé aux eaux est ainsi fixée avec force obligatoire pour les propriétaires. L'espace réservé aux eaux n'est pas considéré comme surface d'assolement. Il y a lieu de compenser la suppression de surfaces d'assolement conformément aux plans sectoriels de la Confédération.

La loi sur la protection des eaux limite la quantité maximale d'engrais (unités de gros bétail-fumure) qui peut être épandue pour 1 ha de surface agricole utile dans les exploitations pratiquant l'élevage d'animaux de rente.

### *Protection de l'air*

L'ammoniac (NH<sub>3</sub>) est un composé azoté gazeux et réactif, qui provient à 90 % de l'agriculture. Les émissions d'ammoniac ont des impacts environnementaux de grande portée, car elles conduisent à une fertilisation excessive d'écosystèmes sensibles tels que les forêts, les marais ou les prairies maigres.

L'ordonnance sur la protection de l'air (OPair) prévoit que les émissions nocives ou polluantes doivent être réduites à titre préventif si les mesures sont économiquement supportables et réalisables du point de vue de la technique et de l'exploitation. Si, malgré les mesures préventives de réduction, des immissions excessives sont à craindre, les cantons sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de mesures pour la protection de l'air.

Sont considérées comme excessives les immissions qui, entre autres, menacent l'homme, les animaux et les plantes, leurs biocénoses ou leurs biotopes (art. 2, al. 5, let. a, OPair). Cela est le cas actuellement pour plus de 90 % des sites forestiers, 100 % des haut-marais, 84 % des bas-marais et 42 % des prairies sèches riches en espèces (CFHA 2014). L'objectif environnemental concernant l'ammoniac de 25 000 t NH<sub>3</sub>-N par année vise à ce que la valeur critique des apports d'azote dans les écosystèmes ne soit plus dépassée (OFEV/OFAG 2008). Dans son rapport « Stratégie fédérale de protection de l'air » du 11 septembre 2009, le Conseil fédéral confirme cet objectif et propose des mesures techniques de réduction. En outre, la politique agricole et l'exécution de la législation environnementale sont citées comme étant des approches permettant d'épuiser le potentiel de réduction de l'ammoniac.

Dans le cadre du protocole révisé de Göteborg de 2012 de la convention CEE/ONU sur les pollutions de l'air transfrontalières, il existe des engagements internationaux en matière de réduction des émissions d'ammoniac.

### *Climat*

La Convention de l'ONU sur le climat de 1992 a pour objectif de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, à un niveau évitant toute perturbation dangereuse du système climatique. En décembre 2015, la communauté internationale a adopté l'Accord de Paris, qui fait suite à la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Dans son message du 1<sup>er</sup> décembre 2017 sur la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub>, le Conseil fédéral présente la manière dont cet engagement doit être concrétisé au plan national.

L'agriculture sera désormais aussi intégrée dans la politique climatique suisse. Le Conseil fédéral propose une contribution de réduction indigène de 20 à 25 % pour le secteur de l'agriculture pour 2030 par rapport à l'année de base 1990. La réalisation de ces objectifs sera assurée par l'intermédiaire de mesures ad hoc dans la législation agricole, comme par exemple le développement des contributions aux systèmes de production durable.

Des mesures pour l'adaptation aux conséquences du changement climatique sont également nécessaires aujourd'hui et gagneront en importance. Dans le cadre de la stratégie Climat pour l'agriculture<sup>22</sup>, l'Office fédéral a mis en évidence plusieurs champs d'action, qui comprennent par exemple la diversification de la production ou l'amélioration des systèmes de prévision et d'alerte.

### *Biodiversité*

La convention de l'ONU sur la biodiversité poursuit comme objectif central la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité et, partant, des ressources génétiques. En 2010, les objectifs d'Aichi sur la biodiversité, qui servent également de cadre global pour la promotion, le maintien et l'utilisation durable de la biodiversité, ont en outre été approuvés. « La biodiversité est variée et en mesure de réagir aux changements. Ainsi, la biodiversité et ses services écosystémiques sont conservés à long terme ». Il s'agit de l'objectif supérieur de la stratégie Biodiversité Suisse adoptée par le Conseil fédéral en 2012. Cette stratégie fixe dix objectifs stratégiques et décrit les conditions-cadres de leur mise en œuvre. Dans le domaine de l'agriculture, les objectifs environnementaux doivent notamment être quantifiés au plan régional et mis en œuvre de manière coordonnée. L'importance des prestations écosystémiques doit être reconnue et ces services valorisés par le marché et la société dans le cadre des différents processus de production agricole. Les incitations visant à encourager les prestations en faveur de la biodiversité doivent être augmentées, la qualité et la mise en réseau des surfaces de compensation écologique existantes doivent être améliorées et de nouvelles surfaces de promotion de la biodiversité doivent être créées là où cela est nécessaire.

En 2017, le Conseil fédéral a approuvé le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Celui-ci comprend un catalogue de mesures et de projets pilotes visant à la préservation et à la promotion de la biodiversité et de ses prestations pour l'économie et la société. Le plan d'action est en cours de concrétisation. La mesure de synergie 4.2.3 stipule que la production agricole doit être adaptée aux conditions naturelles du site ou conditions géospécifiques, ce qui signifie qu'outre la réalisation de la Stratégie Biodiversité Suisse, l'accent est mis sur le comblement des lacunes dans les objectifs environnementaux de l'agriculture. Les instruments en faveur de la biodiversité doivent notamment être rendus plus efficaces.

Une préoccupation centrale de la stratégie Biodiversité Suisse est la mise sur pied, l'extension et l'entretien d'une infrastructure écologique dans l'ensemble du pays. Il s'agit de garantir la mise en réseau de surfaces de grande valeur écologique dans toute la Suisse et de constituer ainsi une base géographique et fonctionnelle pour une biodiversité riche, résiliente et préservée à long terme. Actuellement, la Confédération élabore, en collaboration avec les cantons, un système d'objectifs commun sur l'infrastructure écologique, comprenant des principes thématiques et géographiques, ainsi que des objec-

---

<sup>22</sup> Cf. rapport [Stratégie Climat pour l'agriculture. Protection du climat et adaptation au changement climatique pour une agriculture et une économie alimentaire suisses durables](#).

tifs visant à aménager un espace suffisant pour la conservation de la biodiversité (quantitative, qualitative et répartie au plan régional). Les parties d'infrastructure écologique existant déjà au plan régional doivent être préservées et la mise en place et l'extension d'une infrastructure écologique dans l'ensemble de la Suisse doivent être encouragées.

#### **1.4.2 Politique régionale et de l'aménagement du territoire (LAT)**

La pression sur l'espace rural est très importante. La mise en œuvre de l'étape 1 de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) est en cours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. On demande un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, qui devrait soulager la pression sur les terres cultivées. La LAT 2 recherche des solutions concernant la construction en dehors de zones à bâtir qui permettraient de lutter directement contre les pertes de terres cultivées. Il s'agit, d'une part, de l'élimination des bâtiments d'exploitation devenus inutiles et, d'autre part, d'une planification holistique de l'espace, afin de procéder d'une manière coordonnée et préservant les terres cultivées et d'évaluer les projets individuels dans un contexte plus large. La consultation pour la LAT 2 s'est terminée fin 2017.

Actuellement, le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) est également en cours de révision. Le point central est la préservation des bases de production pour la sécurité alimentaire. Le plan sectoriel prévoit que les surfaces d'assolement seront désignées sur la base de données pédologiques fiables et de critères de qualité définis. La sécurité à long terme doit être assurée par une gestion appropriée des terres agricoles et une consommation minimale. Lors d'une seconde étape, des mesures de flexibilisation, telles que l'échange de contingents de SDA ou une adaptation des contingents cantonaux seront discutées dès que l'on disposera d'une base univoque de données. Un projet de nouveau plan sectoriel sera mis en consultation à la fin de cette année.

Suite à l'approbation du Message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019, le Conseil fédéral a fixé l'orientation de la politique régionale et touristique. Ces deux politiques accordent une importance fondamentale à la promotion de l'innovation. Il s'agit d'améliorer encore la coordination entre les acteurs et les offres dans la promotion de l'innovation et d'épuiser les potentiels régionaux d'innovation. Ainsi la création de valeur et la compétitivité seront améliorées au plan régional et des perspectives de développement seront créées dans les espaces ruraux et dans la région de montagne. La politique régionale et touristique devrait être davantage axée sur l'objectif d'un développement cohérent du territoire, c'est-à-dire encore mieux coordonnée avec les instruments de soutien et de planification existants des autres politiques sectorielles de la Confédération.

#### **1.4.3 Politique économique extérieure, conventions internationales**

##### *Agenda 2030 pour un développement durable*

Contrairement aux OMD, l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable, avec ses 17 Objectifs de développement durable ODD (Sustainable Development Goals SDGs), a une validité universelle et est donc important pour le développement durable en Suisse également. La politique agricole de la Confédération s'inscrit dans la continuité des efforts déployés à l'échelle nationale pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030. Les objectifs et les conditions-cadres, normes et engagements convenus au niveau international, tels que le droit à une alimentation adéquate pour tous, doivent être pris en compte lors de la conception de la PA22+.

Le deuxième objectif de développement durable (ODD 2) concerne explicitement l'agriculture, la sécurité alimentaire et la qualité de l'alimentation. Il comprend les sous-objectifs suivants : (a) Éliminer la faim et la malnutrition, (b) Doubler la productivité et les revenus des petits agriculteurs, (c) Assurer des systèmes de production alimentaire durables et (d) Préserver la biodiversité agricole. Mais d'autres objectifs de durabilité ont également un lien étroit avec le secteur agroalimentaire, comme l'ODD 1 (mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes et partout, y compris la sécurité sociale), et l'ODD 12 (assurer des modes de consommation et de production durables) et l'ODD 15 (vie terrestre, y compris la protection, la restauration et l'utilisation durable des écosystèmes terrestres).

OMC

Dès la Conférence ministérielle de Nairobi en décembre 2015, force a été de constater que le cycle de Doha de l'OMC ne pourrait pas aboutir sous la forme d'un paquet unique. Cela est très clairement apparu lors de la conférence ministérielle de Buenos Aires en décembre 2017, à l'occasion de laquelle ni une déclaration ministérielle ni un programme de travail complet n'ont été approuvés. C'est pourquoi il n'est pas aisé de déterminer dans quelle direction les négociations iront à l'avenir. Il faut ainsi s'attendre à ce que les thèmes centraux du cycle de Doha ou de nouveaux thèmes soient traités davantage dans le cadre de plus petits paquets.

En tant que petit pays, la Suisse a tout intérêt à ce que l'OMC soit maintenu en tant que mécanisme multilatéral extrêmement pertinent de point de vue économique. Il est cependant important que les négociations progressent de manière équilibrée ; c'est pourquoi la Suisse s'engage pour que ses intérêts dans les négociations agricoles soient pris en compte dans la discussion – par exemple les restrictions d'exportation et une meilleure protection des indications géographiques de provenance. Suite à la suppression de toutes les subventions à l'exportation restantes, il est en outre très important que les autres questions relatives à la concurrence à l'exportation soient également réglées.

## *UE*

En 2008, des négociations ont eu lieu entre la Suisse et l'UE au sujet d'une ouverture des marchés de l'ensemble de la chaîne de production alimentaire et d'un renforcement de la collaboration dans les domaines de la sécurité des denrées alimentaires et des produits, ainsi que dans le domaine de la santé publique. Depuis 2010, les négociations sur l'accès au marché dans le domaine agricole sont suspendues en raison de questions d'ordre institutionnel non résolues et de résistances politiques. Dans les deux domaines de la sécurité alimentaire et de la santé, les discussions sont en cours et les négociations ont pu se poursuivre depuis 2015.

Dans le domaine agricole, la faisabilité de chaque étape, qui repose sur la réciprocité, dépend d'une part de la politique intérieure et d'autre part des relations avec l'UE, d'une manière générale. Le Conseil fédéral s'emploie à consolider et à développer la voie bilatérale. Dans ce contexte, des négociations correspondantes ont lieu depuis 2014 sur un accord institutionnel.

La poursuite de la convergence des marchés agricoles dans les relations bilatérales entre la Suisse et l'UE devra également être examinée de manière plus approfondie à la lumière de facteurs tels que l'évolution du marché de l'UE (par exemple la suppression des quotas pour le sucre) ou l'impact de l'évolution internationale (par exemple la suppression des contributions à l'exportation dans le cadre de l'OMC, TTIP) sur les relations bilatérales avec l'UE. Le Conseil fédéral demeure de l'avis qu'une plus forte interconnexion des marchés agroalimentaires suisses et européens est judicieuse. De son côté, l'UE a manifesté à plusieurs reprises son intérêt à poursuivre les négociations.

Concernant le commerce de produits agricoles transformés (Protocole n° 2 de l'Accord du 22 juillet 1972<sup>23</sup>), l'UE insistera sans doute à l'avenir pour que la Suisse réduise encore ses droits de douane à l'importation de produits de l'UE.

## *Accords de libre-échange avec des pays non membres de l'UE ou de l'AELE*

Hormis la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange<sup>24</sup> (convention AELE), l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 et l'Accord agricole du 21 juin 1999 avec l'UE, la Suisse dispose actuellement d'un réseau d'accords de libre-échange avec 38 partenaires. Actuellement, des négociations sont en cours concernant de nouveaux accords avec l'Équateur, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les États du Mercosur et le Vietnam. La Suisse s'efforce également de moderniser des accords plus anciens. Des négociations sont actuellement en cours avec l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et le Mexique ; et des discussions exploratoires ont lieu avec le Canada. L'accord de libre-échange modernisé avec la Turquie a été signé le 25 juin 2018 dans le cadre de la Conférence ministérielle de l'AELE en Islande. Des négociations de ce type doivent prochainement débiter avec le Chili.

---

<sup>23</sup> RS 0.632.401

<sup>24</sup> RS 0.632.31

Jusqu'ici, l'accès au marché dans le secteur agricole était accordé de manière restreinte pour des produits non sensibles (p. ex. fruits exotiques), dans une large mesure à l'intérieur et en dehors des contingents tarifaires consolidés de l'OMC. Dans les négociations avec des États ayant des intérêts offensifs en matière d'exportation de produits agricoles, il sera à l'avenir plus difficile d'accorder des concessions uniquement dans les limites des contingents actuels de l'OMC. Dans le cadre de la négociation d'autres accords de libre-échange, ainsi que dans le cadre du développement des accords existants avec des partenaires tels que le Canada et le Mexique, la Suisse sera de plus en plus confrontée à des demandes de réduction du niveau de protection des frontières pour les produits agricoles de base, mais aussi pour les produits agricoles transformés.

Depuis quelques années, l'UE conclut elle aussi des accords prévoyant une réduction importante des droits de douane sur la plupart des produits agricoles. Dans le cadre de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Canada (CETA), par exemple, le Canada et l'UE se sont respectivement engagés à éliminer 91,7 % et 93,8 % des tarifs douaniers agricoles dans les sept ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord. Les exportateurs suisses ont ainsi un accès moins bon au marché canadien que leurs concurrents européens. La révision du Partenariat transpacifique « CPTPP » (ou « TPP11 ») présente également un risque de discrimination potentielle pour la Suisse. Les produits agricoles font l'objet d'une concurrence, principalement en ce qui concerne le fromage (Canada), mais aussi en partie la viande (Japon).

## 1.5 Interventions parlementaires

Il est demandé de classer les interventions parlementaires suivantes :

- Motion 13.3324 Adaptation de la législation sur la protection des eaux à la situation actuelle en matière d'élevage d'animaux de rente (Aebi Andreas)
- Motion 14.3095 Rayon d'exploitation usuel. Abrogation de l'art. 24 de l'ordonnance sur la protection des eaux (Bischofberger Ivo)
- Motion 14.4098 Politique agricole. Réduire significativement la charge administrative (Müller Walter)
- Motion 17.4203 Droit foncier rural. Compléter les articles 61 et 66 LDFR (Abate)
- Postulat 14.3514 Politique agricole 2018–2021. Plan visant à réduire l'excès de bureaucratie et les effectifs dans l'administration (Knecht)
- Postulat 15.3284 Simplifier l'exécution de la loi sur le droit foncier rural, Conseil national (Vogler)
- Postulat 15.3862 Agriculture. Réduire la charge administrative et supprimer les contrôles inutiles. (Aebi Andreas)
- Postulat 15.4056 Renforcer la production de lait issue du fourrage de base produit dans les exploitations (Jans)
- Postulat 16.3098 Une stratégie valeur ajoutée en plus d'une stratégie qualité (Seydoux)
- Postulat 17.3916 Faciliter la reprise des terres et des exploitations agricoles (Jans)
- Postulat 17.3603 Conséquences de l'augmentation du facteur UGB pour les bovins (Dettling)

## 1.6 Conditions-cadres et défis à venir

### 1.6.1 Développement durable

En septembre 2015, l'agenda « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (Agenda 2030), comprenant les Objectifs de développement durable (*Sustainable Development Goals*, SDG), a été adopté sous l'égide des Nations Unies ; celui-ci demande à la communauté internationale d'atteindre 17 objectifs de développement durable (cf. fig. 12). Les SDG comprennent 169 sous-objectifs et environ 230 indicateurs convenus au plan international. L'Agenda 2030 n'est pas contraignant au plan juridique, mais il représente un cadre d'orientation important pour la Suisse. Le Conseil fédéral le prend très au sérieux et s'engage au plan national comme international pour la mise en œuvre de l'Agenda.

Figure 12 : Objectifs de développement durable de l'ONU (SDG)



L'Agenda 2030 doit accélérer la transformation vers une société durable. L'évolution économique, l'encouragement du bien-être humain et la protection de l'environnement doivent être équilibrés. La paix, l'État de droit et la bonne gouvernance, qui sont fondamentaux pour le développement durable, sont également pris en compte dans l'Agenda 2030. Malgré l'importance accordée à la durabilité dans la politique agricole, des défis demeurent, en particulier en ce qui concerne les questions d'interface entre l'environnement et l'agriculture et entre les aspects sociaux et l'agriculture. Ces défis, ainsi que d'autres, doivent être relevés dans le cadre de la politique agricole 2022.

### 1.6.2 Développement économique

La performance économique globale a quadruplé au cours des 40 dernières années. Selon les prévisions de l'OCDE, l'économie mondiale devrait croître encore de 3,5 % par année jusqu'en 2050. Les taux de croissance seront nettement plus élevés dans les pays en développement et émergents, ce qui aura pour effet de réduire les différences de prospérité entre pays. En Suisse aussi, les perspectives favorables de l'économie mondiale laissent entrevoir une croissance, mais à un niveau plus bas que dans les pays en développement et émergents. Étant donné le nombre et la diversité des rapports qui la lient à d'autres pays, vu aussi sa forte implication dans les marchés internationaux, la Suisse est tributaire de conditions-cadres politiques et économiques stables.

### 1.6.3 Bases de production

En plus des hausses des températures dues au changement climatique, on devrait assister à des modifications du régime des précipitations suivant les régions et à des événements climatiques extrêmes plus fréquents (sécheresses, fortes précipitations), avec des retombées correspondantes sur les marchés agricoles. Le volume des précipitations devrait faiblir dans les zones sèches et progresser dans les zones plus humides. Dans les régions tropicales et subtropicales, la production agricole pâtira fort probablement des conditions climatiques changées, alors que dans les latitudes moyennes, elle devrait en profiter.

Le sol et l'eau sont des facteurs clés de la production agricole. Jusqu'en 2025, on table sur la perte de quelque 30 à 40 millions d'hectares de terre arable au niveau mondial dû à l'imperméabilisation des sols, et sur 5 à 10 millions d'hectares perdus pour cause de forte dégradation. D'un autre côté, la surface cultivée gagnée par la déforestation continue de s'étendre. La quantité d'eau nécessaire pour assurer l'alimentation de la population mondiale augmentera de 55 % d'ici 2050. Autres défis pour l'agriculture : la raréfaction des énergies fossiles et du phosphore, un produit de base minéral.

La Suisse dépend grandement de pays extra-européens pour bon nombre de matières premières et d'énergies fossiles (p. ex. à plus de 95 % pour le phosphore). L'augmentation de la population et la

croissance économique attendue vont maintenir la pression sur une surface agricole utile déjà restreinte. En raison du changement climatique, il faut escompter que les besoins en irrigation augmenteront dans certaines régions et que les fortes précipitations deviendront plus fréquentes, entraînant localement des inondations et des risques d'érosion. Le progrès technique (optimisation de l'élevage et des cultures, technologies plus efficaces) se traduira dans notre pays également par une hausse de la productivité du travail, du rendement de la production végétale, des performances dans le domaine de la production animale et de l'efficacité des ressources dans celui de la production alimentaire.

#### **1.6.4 Sécurité alimentaire**

D'ici à 2050, la demande de denrées alimentaires va doubler en raison de l'augmentation de la population et l'accroissement du niveau de vie dans les pays émergents. Les progrès se poursuivront dans le domaine biotechnique, avec des rendements plus élevés à la clé. Le potentiel de progression est toutefois moins important dans les régions où la productivité est aujourd'hui déjà élevée (p. ex. en Europe ou en Amérique du Nord) que dans celles où elle est plus faible (p. ex. en Afrique). Accroître l'offre au même rythme que la demande représentera un défi de taille. Le commerce transfrontalier de denrées alimentaires gagnera toujours plus en importance pour la sécurité alimentaire. Dans certains pays, l'augmentation de la demande alimentaire est confrontée à l'insuffisance des ressources naturelles pour la production alimentaire indigène. Cette demande sera satisfaite par des aliments provenant de pays disposant d'un potentiel de production encore inexploité. Toutefois, l'insécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté demeureront un défi majeur. Parallèlement, la malnutrition sous toutes ses formes deviendra un enjeu de santé publique dans de nombreux pays.

Selon les prévisions, la population suisse passera de 8,4 (en 2017) à quelque 10 millions<sup>25</sup> à l'horizon 2045. Le défi central à relever par l'agriculture pour contribuer à la sécurité alimentaire du pays réside dans la préservation quantitative et qualitative des terres agricoles. Limitées, les terres cultivables doivent être utilisées en premier lieu pour assurer l'alimentation humaine directe. Il s'agit en outre de réduire la dépendance de la production agricole vis-à-vis de matières premières non renouvelables comme les énergies fossiles et le phosphore. La réduction du gaspillage alimentaire et des modèles de consommation responsables peuvent aussi contribuer notablement à la préservation des ressources en Suisse et à l'étranger. La Suisse continuera de couvrir une part substantielle de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires et en moyens de productions agricoles grâce aux importations. On escompte que le pouvoir d'achat demeurera élevé en Suisse en comparaison internationale, ce qui permettra de répondre aux besoins en importations. Un bon accès aux marchés agricoles internationaux et un portefeuille diversifié de pays de provenance demeureront importants pour la sécurité alimentaire.

#### **1.6.5 Évolution des marchés agricoles**

Dix ans après les pics de prix des denrées alimentaires pendant les années 2007/2008, les marchés agricoles mondiaux présentent aujourd'hui une tout autre image. En 2017, la production de tous les principaux produits a atteint des quantités record. Conjugée à une faible croissance de la demande, cette situation a entraîné un niveau élevé des stocks et, par conséquent, une baisse des prix. L'OCDE/la FAO<sup>26</sup> s'attendent dans un avenir proche à ce que la demande par personne en denrées alimentaires de base reste stable. L'extension de la demande n'est due qu'à la croissance de la population. La demande en céréales, huiles végétales et sucre pour la production de biocarburants n'augmentera que lentement. On s'attend cependant à une hausse de la consommation par personne de sucre et d'huile végétale, ainsi que de denrées alimentaires transformées. La demande de produits laitiers, en particulier de produits laitiers frais, augmentera aussi fortement.

La demande supplémentaire sera satisfaite principalement par l'intensification ou par l'amélioration de l'efficacité de la production en Afrique, en Asie du Sud et de l'Est et au Proche-Orient. Par rapport à la dernière décennie, la production devrait croître deux fois moins vite. L'extension de la production devrait suffire à couvrir la demande supplémentaire ; l'indice nominal des prix des denrées alimentaires de la FAO restera donc stable. La poudre de lait écrémé, pour laquelle une hausse des prix est attendue,

---

<sup>25</sup> Selon OFS, 2015

<sup>26</sup> OECD/FAO (2018), OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2027, OECD Publishing, Paris.

constitue une exception. La FAO/l'OCDE indiquent que des chocs des prix sont également vraisemblables à l'avenir, car aussi bien l'offre que la demande de biens agricoles ne s'adaptent que lentement aux changements de prix.

#### **1.6.6 Développement technologique et numérisation**

Le progrès technologique touche tous les domaines, aussi bien au plan national qu'international. Dans l'agriculture, les nouvelles technologies peuvent être mises à profit dans la production, la vente et la gestion. Des projets particulièrement novateurs dans le domaine du smart farming influenceront fortement sur le développement futur du secteur primaire, y compris en Suisse. Pour donner quelques exemples : des systèmes intelligents de pulvérisation de produits phytosanitaires peuvent contribuer à réduire les émissions ; des avancées dans la sélection végétale et la reproduction animale, améliorer la productivité et l'efficacité des ressources ; des robots, alléger la charge de travail physique. L'avancée du numérique et les changements sociétaux offrent en outre à l'agriculture de nouvelles chances pour le développement de produits, de services et de canaux novateurs orientés clients (p. ex. commerce en ligne). Si l'évolution technologique peut contribuer à rendre le métier d'agriculteur plus attrayant, elle obligera aussi l'agriculture à adapter ses structures. Toutefois, malgré toutes les possibilités offertes par les nouvelles technologies, les risques ne doivent pas être sous-estimés. La numérisation entraîne en particulier de nouvelles vulnérabilités dans le domaine de la cybercriminalité ; s'ajoute à cela que la dépendance à l'égard d'une alimentation électrique stable et d'une connexion fiable aux réseaux de communication augmente fortement.

## 2 Grandes lignes du projet

Le Conseil fédéral a présenté dans la *Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme* sa vision et sa stratégie à long terme en matière de politique agricole, une stratégie où sont définis les grands axes et les objectifs de cette politique. Les principaux éléments formant les bases de la PA22+ sont résumés dans le chapitre suivant.

### 2.1 Vision et orientation à long terme de la politique agricole

#### Vision du Conseil fédéral

La vision qui guide le Conseil fédéral dans son action et qui découle du mandat constitutionnel est la suivante :

L'agriculture et le secteur agroalimentaire sont tournés vers le marché et la création de valeur, à toutes les étapes de la production. Ils fournissent des produits de qualité pour les marchés intérieurs et extérieurs tout en préservant les ressources naturelles, ainsi que les services que la société attend d'eux.

#### Stratégie à long terme du Conseil fédéral

En suivant cette stratégie, le Conseil fédéral améliore les conditions générales dans lesquelles l'agriculture et le secteur agroalimentaire opèrent, de telle sorte qu'ils s'imposent sur des marchés plus ouverts, utilisent les ressources avec efficacité et préservent l'environnement. Il mise à cet égard sur les potentiels en termes d'orientation marché et d'esprit d'entreprise, la responsabilité individuelle et la capacité d'innovation de l'agriculture. La réduction des droits de douane que s'accordent mutuellement les parties aux traités de libre-échange ouvre de nouveaux débouchés aux produits agricoles et industries ainsi qu'aux denrées alimentaires. Le Conseil fédéral a également pour ambition de réduire la densité normative, de saisir les chances que représente la numérisation et de réformer le système de soutien interne pour le rendre plus efficace.

### 2.2 Stratégie de développement à moyen terme de la politique agricole

La stratégie conçue par le Conseil fédéral pour développer l'agriculture à moyen terme comporte deux volets. Le premier concerne l'interconnexion transfrontière des marchés ; le deuxième englobe les mesures de politique agricole qui seront mises en œuvre en Suisse dans le cadre de la PA22+.

Lors des délibérations sur la *Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme*, le Conseil national a décidé, le 4 juin 2018, qu'il ne fallait pas intégrer les aspects internationaux de la politique agricole dans la PA22+ et qu'il fallait traiter l'interconnexion des marchés par des accords de libre-échange négociés séparément, dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble. Le Conseil fédéral a pris acte de cette décision en séparant clairement les deux processus : la PA22+ et les négociations d'accords de libre-échange. La ratification d'éventuels accords, qu'il s'agisse de nouveaux d'accords ou de la modification d'accords existants, sera proposée au Parlement séparément et ne fait donc pas partie du présent projet soumis à consultation.

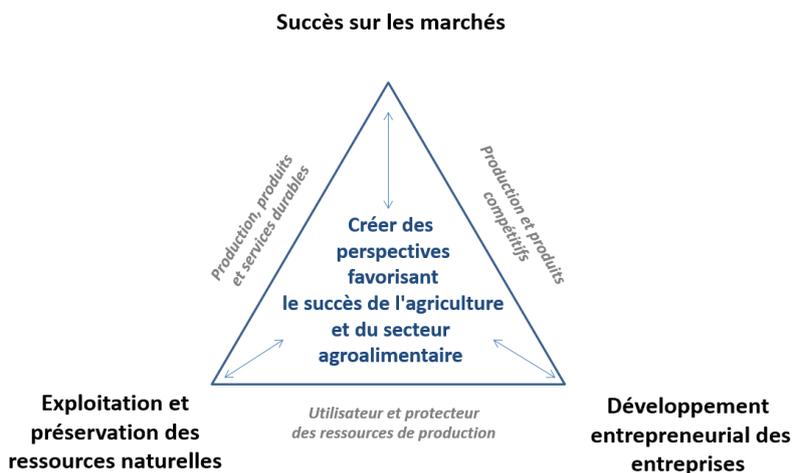
Des négociations ont lieu actuellement avec différents partenaires commerciaux (cf. ch. 1.4.3). Il ne sera guère possible d'étendre les accords de libre-échange existants ou de conclure de nouveaux traités, qui sont d'une importance cruciale pour notre économie, si la Suisse ne fait pas certaines concessions dans le domaine agricole. Si ces traités peuvent exposer notre agriculture à une compétition plus âpre du fait des importations, ils lui offrent aussi de nouvelles chances à l'exportation pour les denrées alimentaires comme le fromage et d'autres produits agricoles de qualité et à haute valeur ajoutée. S'agissant de ces produits, la demande connaît une forte croissance, notamment dans les pays du Mercosur. Cela permet de réduire les pertes liées aux importations et de dégager davantage de recettes grâce à une hausse des exportations, pourvu que l'agriculture réussisse à devenir plus compétitive. La PA22+ vise à optimiser les conditions générales pour les rendre propices à cette amélioration. Les grandes orientations et les instruments de la PA22+ qui contribuent à cette politique sont présentés dans le chapitre suivant.

## 2.3 Objectifs, orientations et instruments de la PA22+

### 2.3.1 Une triple perspective : le marché, l'environnement, les exploitations

Par ses orientations, la PA22+ met en rapport trois domaines, représentés comme les trois sommets d'un triangle : le marché, l'environnement et les ressources naturelles, et les entreprises agricoles (y compris leurs aspects sociaux). Ainsi conçue suivant une approche systémique, la politique agricole ouvre des possibilités à l'agriculture et au secteur agroalimentaire.

Figure 13 : le triangle du développement durable



Les trois composantes de cette approche sont exposées avec leurs objectifs et leurs grandes orientations dans le chapitre suivant. L'objet de ce chapitre est aussi de montrer lesquels des instruments de politique agricole existants contribuent à la réalisation de ces objectifs et quels sont ceux qu'il faudra modifier ou créer dans le cadre de la PA22+ afin de combler les lacunes actuelles.

### 2.3.2 Marché

#### 2.3.2.1 Objectifs et orientations

Dans le domaine du marché, la PA22+ vise les objectifs suivants :

- renforcer la position et la compétitivité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur le marché intérieur et à l'étranger ;
- créer plus de valeur grâce à l'orientation marché ;
- créer des synergies entre le développement durable et le marché.

En améliorant leur compétitivité, l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses garderont leurs parts de marché dans le pays comme à l'étranger, et en gagneront de nouvelles. Ils doivent progresser en qualité et en efficacité, car la concurrence étrangère évolue aussi. Ils créeront plus de valeur en faisant en sorte que la production et la transformation des produits agricoles répondent aux attentes du consommateur (orientation marché). Il pourrait y avoir de grandes chances à saisir dans une stratégie de différenciation qui, au stade de la production primaire déjà, consisterait à valoriser le travail supplémentaire fourni par les producteurs. Un pays comme la Suisse, caractérisé par des coûts de production très élevés, ne peut se positionner clairement dans le segment des produits et des services de qualité qu'en s'appuyant sur production primaire à forte valeur ajoutée, présentant des caractères propres (qualité, identité régionale) et à laquelle il serait impossible ou difficile de substituer d'autres productions. La PA22+ vise à améliorer les conditions dans lesquelles il sera possible de diriger résolument l'agriculture et le secteur agroalimentaire vers une stratégie de qualité. La Confédération continuera de contribuer subsidiairement à la réalisation de cette ambition.

Être compétitif, c'est aussi offrir produits et biens à meilleur marché que la concurrence. C'est pourquoi la réduction des coûts joue un rôle déterminant dans l'amélioration de la compétitivité, même dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses. À cet égard, la réduction des coûts passe d'abord par une gestion optimisée des exploitations. La Confédération pourra apporter une aide aux responsables des exploitations par le biais de la recherche et de la vulgarisation.

Le progrès technologique, notamment la numérisation, offre à l'agriculture et au secteur agroalimentaire des possibilités nouvelles sur le marché. Il leur ouvre un espace favorable au développement de nouveaux modèles commerciaux et peut aussi améliorer l'efficacité et la transparence dans les chaînes de création de valeur. Grâce à la PA22+, les acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire jouiront d'une plus grande liberté d'action pour faire face aux enjeux entrepreneuriaux et saisir les chances qui s'offrent à eux.

Ces dernières années, l'État s'est de plus en plus retiré du marché en concentrant son action sur les paiements directs découplés de la production, une direction qui sera gardée. S'agissant des instruments mis en œuvre par l'État, des synergies seront systématiquement créées entre la promotion du développement durable (par exemple les paiements directs) et les interventions relatives au marché (par exemple dans la désignation des produits).

L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses doivent exploiter leur potentiel d'innovation. Grâce à une promotion accrue de l'innovation, les nouveaux savoirs issus de la recherche trouveront plus systématiquement et plus rapidement une application sous la forme de produits commercialisables. À part le marché intérieur, il existe aussi un grand potentiel sur les marchés étrangers pour les produits de qualité d'origine suisse. Le revenu moyen augmente partout dans le monde, si bien qu'il se forme et se développe des classes moyennes dotées d'un fort pouvoir d'achat, conscientes de leurs responsabilités et disposées à payer plus pour des denrées alimentaires de haute valeur.

### **2.3.2.2 Instruments existants et instruments nouveaux ou ajustés**

#### *Instruments existants*

Dans le domaine Marché, les mesures relatives à la qualité des produits et la promotion des ventes (art. 8 à 12 LAgr), à la désignation (art. 14 à 16 LAgr), à l'observation du marché (art. 27 LAgr) et à l'économie viti-vinicole (art. 60 à 64 LAgr) contribuent à la réalisation des objectifs. Il convient de mettre en évidence en particulier les mesures suivantes :

- Initiatives d'exportation (art. 12 LAgr) : Des initiatives d'exportation ont été mises en place en 2014 dans le domaine de la promotion des ventes ; elles peuvent être accordées au titre d'aide initiale pour l'accès au marché et la prospection de nouveaux marchés. Elles permettent de soutenir également des projets résultant du développement technologique (p. ex. plateformes d'achat et de vente directe en ligne ou automatisation des procédures administratives).
- Promotion de la qualité et de la durabilité (art. 11 LAgr) : Des projets innovants peuvent être soutenus au moyen d'aides financières qui apportent une plus-value dans les domaines de la durabilité ou de la qualité et qui augmentent la valeur ajoutée agricole à long terme. L'ordonnance sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agroalimentaire (O-QuaDu<sup>27</sup>) vise à encourager l'innovation dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire aux fins d'améliorer la compétitivité.
- Mesures d'entraide (art. 8 LAgr) : Sur la base de l'art. 8 LAgr, les producteurs agricoles et les opérateurs en aval du stade de la transformation concluent dans le cadre d'interprofessions des conventions ou des contrats visant à stabiliser les marchés et à améliorer la transparence. Des mesures sont également prises dans le cadre de ces contrats pour désengorger de manière ciblée les marchés (par exemple dans le secteur laitier). Les actuelles dispositions légales visant à soutenir des mesures d'entraide (art. 9 LAgr) et des contrats standard dans le secteur laitier (art. 37 LAgr) ainsi que celles relatives aux prix indicatifs (art. 8a LAgr) contribuent à renforcer le statut des producteurs et sont maintenues. L'observation du marché améliore la transparence (art. 27 LAgr).

---

<sup>27</sup> RS 910.16

### *Instruments nouveaux ou instruments ajustés dans le cadre de la PA22+*

Les mesures suivantes sont mises en œuvre dans le cadre de la PA22+. L'ordre d'énumération des mesures est en principe le même que dans les bases légales :

- Plateforme pour les exportations agricoles (art. 12 LAgr) : La suppression des entraves techniques au commerce pour les exportations de produits agricoles et de denrées alimentaires est toujours plus importante pour l'accès au marché et le positionnement des produits suisses (p. ex. dans les domaines de l'hygiène des denrées alimentaires, des épizooties et des normes techniques telles que celles concernant l'agriculture biologique). En complément aux initiatives d'exportation, une plateforme pour les exportations agricoles aidera les entreprises suisses du secteur agroalimentaire à surmonter lesdites entraves au commerce en particulier dans le cas des exportations à destination de marchés situés hors de l'UE. Les activités de la plateforme peuvent être soutenues sur la base de l'actuel art. 12 LAgr (Promotion des ventes).
- Réorientation du soutien du prix du lait (art. 28, 38 et 39 LAgr) : S'agissant de la production de lait, il est prévu de renforcer l'orientation sur la stratégie de qualité et de corriger les fausses incitations. À cette fin, l'actuel supplément de non-ensilage verra son montant doubler et il sera versé directement aux producteurs de lait. Le but est de renforcer la motivation à produire du lait sans ensilage, qui forme la base des spécialités fromagères à forte valeur ajoutée produites à partir de lait cru. En contrepartie, le supplément pour le lait transformé en fromage, qui provoque de fausses incitations à produire du fromage quart-gras bon marché pour l'exportation, sera réduit en conséquence. De plus, des incitations financières dans le cadre des contributions au système de production aideront à améliorer la durabilité de la production de lait (CSP, cf. ch.3135).
- Système uniforme pour les appellations d'origine et les indications géographiques des vins (art. 62 à 64 LAgr) : Les prescriptions en matière d'étiquetage sont un élément central de la vigueur des ventes de vins suisses. Un système national uniforme de protection et d'enregistrement est créé. La responsabilité pour les appellations d'origine protégée (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) est dans ce cadre transférée aux producteurs. Les deux classes sont ainsi plus clairement délimitées et les exigences s'en trouvent uniformisées sur le plan national. Les groupements de producteurs parviendront ainsi à une meilleure segmentation du marché.

Conformément au nouvel article constitutionnel 104a, lettre c, l'agriculture et le secteur agroalimentaire doivent répondre aux exigences du marché. Les mesures suivantes gênent l'orientation marché de l'agriculture et du secteur agroalimentaire et conduisent à la constitution de rentes. La question se pose donc de savoir si ces mesures doivent être maintenues. Le Conseil fédéral invite les participants au processus de consultation à s'exprimer sur une éventuelle révocation de ces mesures au moyen du questionnaire joint au présent projet :

- Prestation en faveur de la production suisse (art. 22, 23 et 48 LAgr) : Les contingents tarifaires sont aujourd'hui parfois répartis en fonction de la prestation fournie en faveur de la production suisse (p. ex. nombre d'abattages d'animaux indigènes, nombre d'animaux acquis aux enchères sur des marchés publics surveillés de bétail de boucherie). Il en résulte des rentes contingentes pour les importateurs. La prestation fournie en faveur de la production suisse tend de plus à préserver les structures commerciales existantes, puisqu'elle empêche l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché. Elle consolide les structures existantes et la puissance sur le marché des acteurs établis ; elle entraîne en outre des charges administratives élevées.
- Mesures d'allègement du marché (art. 50, 51, 51<sup>bis</sup> et 52 LAgr) : Comme il n'y a pas de dysfonctionnements du marché dans les secteurs concernés, l'intervention de l'État n'est pas justifiée. Le marché connaît des fluctuations prévisibles, par exemple une offre accrue d'œufs suisses après Pâques ou une offre élevée de veaux de boucherie au printemps. En outre, les contributions à l'infrastructure dans le domaine des marchés publics du bétail de boucherie dans les régions de montagne ne sont quasiment pas utilisées. La renonciation à ces mesures pourrait renforcer la responsabilité personnelle et l'orientation marché de la branche et réduire la densité normative. En 2018, le Contrôle fédéral des finances a, lors de l'examen de l'économicité des aides financières accordées à des organisations externes, recommandé à l'OFAG

de remettre fondamentalement en question également les petites subventions, telles les aides à la production animale et végétale, qui visent à soutenir les prix.

### **2.3.3 Domaine Exploitation**

#### **2.3.3.1 Buts et axes prioritaires**

Dans le domaine Exploitation, les buts suivants doivent être atteints au moyen de la PA22+ :

- Les chefs d'exploitation sont des entrepreneurs indépendants et responsables. Ils sont capables de réagir de manière flexible aux opportunités et aux risques des marchés en tirant parti des avantages du site et en s'appuyant sur une stratégie d'entreprise appropriée.
- Les agriculteurs renforcent leur orientation marché en faisant preuve d'un esprit d'entreprise accru et mettent à profit leurs potentiels individuels. À cet effet, ils sont autant que possible libérés de contraintes étatiques qui les restreignent dans leur action entrepreneuriale.
- L'efficacité de l'exploitation, autrement dit la productivité des facteurs engagés (travail, capital, etc.) est améliorée. Dans le même temps, les exploitations paysannes et diversifiées sont sauvegardées.

Les compétences des chefs d'exploitation en matière de gestion d'entreprise (p. ex. l'application de nouvelles technologies) jouent un rôle décisif pour le succès économique de l'exploitation. La PA22+ vise à créer des conditions-cadres plus propices pour soutenir les compétences des agriculteurs dans le domaine de l'entrepreneuriat. L'efficacité et la productivité sont des déterminants majeurs du succès économique des exploitations. Indépendamment de la branche de production, les exploitations doivent produire à un haut niveau d'efficacité pour pouvoir subsister sur le marché. Une gestion efficace pré suppose notamment un engagement économe et ciblé des moyens de production.

La numérisation simplifie de plus en plus le travail des agriculteurs. Elle permet, entre autres, d'automatiser des tâches – travaux de gestion ou opérations manuelles – qui sinon prendraient beaucoup de temps. Elle peut également améliorer l'efficacité des ressources dans la production en facilitant la collecte et l'évaluation de données issues du processus de production. Si l'État ne doit pas forcément promouvoir l'utilisation de nouvelles technologies par des mesures spécifiques, il ne doit pas non plus l'entraver. Le développement des technologies doit avancer au même rythme dans le domaine de l'exécution de la politique agricole que dans celui de sa mise en œuvre au niveau des exploitations. La collecte des données, par exemple, doit être conçue de manière à réduire autant que possible le travail administratif. La protection des données revêt la plus haute importance et leur utilisation doit être clairement réglée.

Les actuelles mesures de politique agricole se fondent sur des objectifs inscrits dans la Constitution fédérale. Sans ces mesures, l'agriculture suisse aurait un tout autre visage, en particulier en ce qui concerne ses structures, les formes d'exploitation, l'offre de produits et de prestations écologiques ou encore le paysage rural, que l'agriculture marque de son empreinte. L'agriculture suisse se distingue par des types d'entreprises et des modèles commerciaux diversifiés. Cependant, la Suisse se caractérisant par une grande cherté, l'agriculture doit payer des prix plus élevés pour la consommation intermédiaire, les investissements et les facteurs externes. Elle doit en outre faire face à des conditions climatiques et topographiques difficiles. Comme la population souhaite une agriculture diversifiée, la diversité des exploitations agricoles reste un objectif de la politique agricole.

Des directives détaillées limitent la marge de manœuvre des exploitants. En les appliquant, ces derniers ne se soucient pas toujours d'obtenir les résultats visés, leur responsabilité se limitant de facto au respect des directives. Si cette politique présente pour les exploitants l'avantage de ne devoir porter ni le risque ni la responsabilité en matière de réalisation des objectifs, elle restreint leur liberté d'action. La PA22+ veut donner plus de responsabilités aux chefs d'exploitation en leur accordant une plus grande marge de manœuvre pour atteindre les objectifs, en remplaçant les directives et prescriptions par des instruments axés sur les résultats.

Le sol est le principal facteur de production dans l'agriculture. Mais en raison de la topographie, de la densité de population élevée, de l'urbanisation croissante ainsi que des conditions-cadres attrayantes

créées par la politique agricole (soutien élevé par unité de surface), il est également un bien rare, susceptible de devenir un objet de spéculation. Pour empêcher la spéculation, le droit foncier rural limite le commerce de terres aux personnes qui les exploitent à titre personnel. Parallèlement, le droit foncier successoral favorise l'acquisition des terres par des descendants paysans. Pour les personnes de l'extérieur (nouveaux venus dans la profession), il est difficile d'acheter un terrain situé hors zone à bâtir, même si elles entendent l'exploiter elles-mêmes et de surcroît avec de nouveaux projets et de nouvelles idées. Corollaire : le secteur se trouve privé de potentiels d'innovation. La PA22+ vise dès lors à accroître la mobilité foncière, améliorer l'orientation marché et faciliter l'entrée de personnes intéressées et capables dans l'agriculture.

### 2.3.3.2 Instruments existants et instruments nouveaux ou ajustés

#### *Instruments existants*

Dans le domaine Exploitation, les instruments des paiements directs (art. 70 à 77 LAgr), les mesures d'accompagnement social (art. 78 à 86a LAgr) et les mesures d'améliorations structurelles (art. 87 à 112 LAgr) contribuent à la réalisation des objectifs de la PA22+. La recherche et la vulgarisation ont aussi une importance particulière (art. 113 à 117 et 136 LAgr). Les mesures suivantes contribuent expressément à la réalisation des objectifs :

- Contributions pour améliorations structurelles (art. 87 à 104 LAgr) : Les améliorations foncières (remaniements parcellaires, chemins de desserte, adductions d'eau et raccordements au réseau électrique, mesures pour la réglementation du régime des sols / des eaux comme les irrigations et drainages) soutenues par la Confédération contribuent à faire baisser les coûts de production.
- Projets en faveur du développement régional, PDR (art. 93 LAgr) : Les PDR visent en premier lieu à renforcer la création de valeur dans l'agriculture et à favoriser une collaboration régionale conjointement organisée pour mettre en œuvre les mesures prévues.
- Crédits d'investissement (art. 105 à 112 LAgr) : Les crédits d'investissement, qui soutiennent les structures compétitives, sont octroyés sous forme de prêts sans intérêts. Ils encouragent le développement de formes de collaboration et la création d'organisations d'entraide paysannes dans les domaines de la production conforme au marché et de la gestion d'entreprise, ainsi qu'une extension de leur activité (diversification, agrotourisme, etc.).
- Recherche et vulgarisation agricole (art. 113 à 117 et 136 LAgr) : Agroscope ainsi que la vulgarisation et la formation continue soutenues par la Confédération, en particulier dans le domaine de la gestion d'entreprise, encouragent l'entrepreneuriat (orientation marché) et l'efficacité des exploitations.

#### **Encadré 5 : Prise en compte des composantes sociales dans le triangle des perspectives**

La PA22+ s'oriente d'après le triangle des perspectives « Marché-Environnement-Exploitation » selon les trois dimensions de la durabilité « Économie-Écologie-Social ». L'une des mesures concrètes de renforcement de la dimension sociale dans le cadre de la PA22+ consiste dans l'amélioration de la couverture d'assurances sociales pour les conjoints qui travaillent dans l'exploitation.

D'autres instruments qui tiennent compte de la dimension sociale font déjà partie intégrante de l'actuelle politique agricole :

- L'OQua permet de soutenir également des projets innovants dans le domaine social au moyen d'aides financières (p. ex. prestations de services sociales).
- Mesures dans le domaine des améliorations structurelles : Il est ainsi possible, dans le cadre de projets de développement régional (PDR), d'encourager des mesures visant à résoudre des préoccupations publiques intersectorielles qui comportent par exemple des aspects sociaux ou culturels. Font également l'objet d'un soutien les mesures visant la diversification des exploitations dans le domaine social (p. ex. places d'habitat protégées).

## *Nouveaux instruments ou instruments ajustés dans le cadre de la PA 22+*

Les mesures suivantes sont mises en œuvre dans le cadre de la PA22+ :

### *Paiements directs*

- Réaménagement des contributions à la sécurité de l’approvisionnement et maintien de la contribution de transition (art. 70, 71, 72 et 77 LAgr) : Pour compenser des désavantages liés au site et pour encourager la diversité des exploitations, les contributions à la sécurité de l’approvisionnement font l’objet d’un réaménagement : la contribution de base et la contribution pour la production dans des conditions difficiles, qui font partie des contributions à la sécurité de l’approvisionnement, ainsi que la contribution pour le maintien d’un paysage ouvert, qui fait partie des contributions au paysage, seront rassemblées au sein d’une contribution liée à l’exploitation agricole et à d’une contribution liée à la zone. La dotation des contributions ne vise pas une redistribution régionale. La condition préalable d’une charge minimale en bétail pour la surface herbagère permanente tombe. L’actuelle contribution de transition est maintenue pour amortir la transition vers la PA22+ et pour garantir le financement des nouveaux instruments et des instruments ajustés, à introduire par étapes.
- Amélioration de la couverture sociale pour les conjoints travaillant dans l’entreprise (art. 70a LAgr) : Une couverture sociale obligatoire appropriée (y compris pour la perte de gain et la prévoyance professionnelle) pour le conjoint travaillant régulièrement et dans une mesure importante dans l’entreprise est proposée comme condition préalable au versement de paiements directs.
- Suppression de l’échelonnement et introduction d’une limitation des contributions par exploitation (art. 70a LAgr) : L’introduction des contributions à la sécurité de l’approvisionnement réaménagées et le plafonnement de la somme des paiements directs admissible par exploitation permettent de supprimer la limitation des paiements directs par unité de main-d’œuvre standard (UMOS) et l’échelonnement selon la surface. Un montant maximal des paiements de 250 000 francs par exploitation est introduit pour des raisons relevant de la politique sociale. Dans le cas des communautés d’exploitation, cette limite est à multiplier par le nombre des exploitations faisant partie de la communauté.
- Exigences en matière de formation (art. 4 OPD) : Les défis rencontrés dans la gestion d’exploitation devenant plus complexes, tous les bénéficiaires de paiements directs devront à l’avenir être au bénéfice d’une formation professionnelle supérieure. Ils devront en d’autres termes avoir passé avec succès au moins l’examen professionnel dans le champ professionnel de l’agriculture (brevet).

### *Améliorations structurelles*

- Développement des mesures d’améliorations structurelles (art. 87 et 87a LAgr nouveau) : Les objectifs et les mesures du domaine des aides à l’investissement sont restructurés et complétés sur le fond. La Confédération pourra à l’avenir accorder des aides à l’investissement pour des technologies innovantes visant à réduire les impacts environnementaux négatifs (p. ex. au moyen d’engins et d’appareils ménageant les ressources). Elle vérifie en outre si les capacités de transmission de données existantes sont suffisantes pour l’utilisation de ces technologies ou s’il s’impose de développer lesdites capacités par analogie à d’autres infrastructures de base.
- Examen de la rentabilité dans le cas des aides à l’investissement (art. 89 LAgr) : L’obligation expresse de rentabilité qui est faite s’agissant des aides à l’investissement a pour but d’inciter les exploitations à axer encore davantage leurs investissements sur l’augmentation de la capacité économique. Les aides à l’investissement ne seront plus octroyées que si le requérant est en mesure de rembourser l’ensemble des capitaux étrangers de l’exploitation en l’espace de 30 ans moyennant une méthode d’exploitation adaptée au site.
- Suppression des aides à l’investissement pour les bâtiments d’habitation agricoles (art. 106 LAgr) : La construction de logements dans l’agriculture est aujourd’hui financée par la Confédération au moyen de crédits d’investissement (prêts exempts d’intérêts), parce que le financement est restreint en raison de la charge maximale inscrite dans le droit foncier rural. Cette réglementation spéciale, dont bénéficie l’agriculture par rapport aux artisans, indépendants et

aux particuliers est supprimée. Pour faciliter le financement, la charge maximale est, dans la foulée, adaptée dans la LDFR.

#### *Droit foncier rural et droit sur le bail à ferme agricole*

- Facilitation de l'arrivée de nouveaux venus dans l'agriculture (notamment art. 42 et 65b LDFR ainsi que art. 37 à 39 LBFA) : Pour augmenter l'offre d'entreprises et d'immeubles agricoles, la période au cours de laquelle des frères et sœurs peuvent faire valoir leur droit de préemption est raccourcie, tandis que le droit de préemption de leurs enfants disparaît. Les associations, les fondations et les coopératives peuvent acquérir des terres agricoles, à condition qu'elles les exploitent elles-mêmes. Dans le domaine de la loi sur le bail à ferme, il est proposé de rendre l'affermage d'exploitations entières aussi attrayant que l'affermage par parcelles.
- Renforcement de la position du conjoint (art. 18, 31 et 42 LDFR ainsi que art. 212 CC) : Le statut juridique des partenaires travaillant dans l'agriculture (notamment celui des épouses) est amélioré. Un droit de préemption est introduit pour le conjoint non propriétaire qui exploite l'entreprise à titre personnel, tandis que celui des frères et sœurs du propriétaire qui exploite l'entreprise à titre personnel est retreint. De plus, en cas de divorce, les investissements réalisés sont davantage pris en compte et la sécurité du droit pour le conjoint non-propriétaire est renforcée par une précision du CC.
- Amélioration du droit d'acquisition pour les personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne (notamment art. 9a, 28, 41, 45a, 60, 65a, 65c et 72a LDFR) : Les exploitations agricoles peuvent fonder des personnes morales pour améliorer leurs possibilités de financement et réduire les risques financiers. Les conditions préalables comprennent notamment la participation majoritaire de l'exploitant à titre personnel et la production agricole selon l'art. 3, al. 1, LAgr pour but principal.
- Adaptation de la définition de la valeur de rendement (art. 10 LDFR) : Le taux de capitalisation correspond désormais à un coût pondéré du capital à long terme qui prend en considération les capitaux propre et étranger de l'entreprise ainsi que le risque du secteur. Le taux de capitalisation est calculé conformément aux procédures usuelles d'évaluation des entreprises appliquées dans l'économie.
- Modification des dispositions relatives à la charge maximale (notamment art. 76 à 79 et 81, LDFR) : Les dispositions relatives à la charge maximale sont adaptées. À l'avenir, la responsabilité du dépassement de la charge n'incombera plus comme jusqu'à présent au canton, mais aux créanciers. Cela permet de préserver les avantages de la charge maximale et en même temps d'accroître la marge de manœuvre entrepreneuriale des exploitations au moyen d'investissements élevés, mais prometteurs. Du fait de ces modifications, les exploitants seront à l'avenir davantage responsables d'éviter un endettement excessif de leurs exploitations.
- Simplification administrative de l'exécution du droit foncier rural et du droit sur le bail à ferme agricole (art. 2, 59, 60, 62 et 65 LDFR et art. 27 et 43 LBFA) : Il est procédé à différentes simplifications de la mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral relatif au postulat Vogler (15.3284).

#### *Innovation*

- Coordination des possibilités d'encouragement dans le domaine de la numérisation (art. 2 LAgr) : Un principe général est introduit dans la LAgr, selon lequel il faut procéder aux adaptations nécessaires en matière de numérisation dans le secteur agricole. En outre, les différents instruments d'encouragement sont coordonnés de manière à soutenir plus fortement l'agriculture dans le domaine de la numérisation. Aux fins de réduire le travail lié à la mise en œuvre, les possibilités de soutien pour une large utilisation des données disponibles issues de l'exécution sont étendues. Les exploitations agricoles sont par ailleurs plus fortement incitées à mettre leurs données de monitoring à la disposition de la Confédération.
- Rendre possibles de nouvelles formes de production (art. 3 LAgr) : Certaines mesures de la LAgr s'appliquent à tous les organismes vivants servant de base pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (p. ex. poissons, insectes, algues). La politique agricole dispose ainsi de possibilités accrues de soutenir de nouvelles formes de production innovantes.

- Recherche, vulgarisation et encouragement de l'innovation (art. 113, 114, 118, 119 et 120 LAgr) : La Confédération peut désormais, au moyen de ses instruments d'encouragement de l'innovation, soutenir la valorisation active et ciblée de nouvelles connaissances sur les méthodes de production, les moyens de production, les critères de qualité et les facteurs de succès économique. Les angles d'approche concrets comprennent l'encouragement d'une meilleure mise en réseau de la recherche, de la formation et de la vulgarisation avec la pratique de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, ainsi que le soutien de projets pilotes et de démonstration (p. ex. programmes d'utilisation durable des ressources naturelles, OQuaDu, recherche).

#### **Encadré 6 : Gestion des risques**

En raison du changement climatique, le risque de pertes de rendement pour l'agriculture ensuite d'événements extrêmes augmente, comme l'ont montré les gelées tardives de la fin avril 2017. S'y ajoute le risque plus élevé de fluctuations des prix au cas où la volatilité des marchés internationaux se répercute à l'avenir plus fortement sur le marché indigène. Les mesures préventives visant à réduire les risques et les assurances-risques gagneront à l'avenir en importance.

La gestion des risques agricoles doit être conduite d'une manière holistique et la diversité des risques implique une diversité dans les solutions mises en place pour leur gestion. Ces solutions peuvent être divisées en deux catégories ; les solutions internes à l'exploitation et les solutions externes. Les solutions internes directement influençables par l'exploitant comprennent les stratégies comme la diversification des sources de revenus, les mesures techniques comme l'irrigation et le choix des variétés ou encore l'adaptation de l'intensité de production. Par contre, la météorologie, l'évolution des marchés et d'autres événements sont des aspects sur lesquels l'exploitant n'a pas prise, mais qui ont une incidence directe sur les gains retirés de l'activité agricole. Un système d'assurance agricole bien structuré est un des instruments efficaces de gestion de risque pour des entreprises agricoles responsables. Les risques susceptibles d'affecter la production peuvent être couverts par des assurances privées. En cas d'importantes fluctuations des récoltes et des prix dues à des changements des conditions-cadres, il s'imposera d'étendre l'offre des assurances pertes de récoltes et de renforcer la participation des agriculteurs. Il n'est actuellement pas possible d'estimer avec certitude l'ampleur des défis qui en résultent pour l'agriculture. Se pose, dans ce contexte, la question de savoir quel rôle incombera à l'État s'agissant d'une future extension de la couverture des risques.

En raison de l'augmentation des risques pesant sur les récoltes et les prix, des bases scientifiques supplémentaires sont en cours d'élaboration, en particulier en ce qui concerne la faible pénétration sur le marché s'agissant de la couverture des risques de pertes de récoltes, afin de clarifier s'il est nécessaire que la Confédération intervienne pour soutenir les mesures de gestion des risques. Si nécessaire il y a, le Conseil fédéral examinera des mesures en ce sens, ainsi qu'il l'a annoncé dans sa réponse à la motion Bourgeois 17.3314.

### **2.3.4 Domaine Environnement et ressources naturelles**

#### **2.3.4.1 Buts et axes prioritaires**

La PA22+ poursuit les buts suivants dans le domaine Environnement et ressources naturelles :

- Fourniture de prestations écosystémiques
  - La fertilité du sol est garantie par une exploitation durable.
  - L'agriculture s'adapte aux changements du climat (tirer profit des nouvelles chances, réduire les risques, augmenter la capacité d'adaptation). Sa résilience envers les variations météorologiques, en augmentation, ainsi qu'envers de nouveaux organismes nuisibles s'en trouvera renforcée.
  - En plus de l'amélioration planifiée du bien-être des animaux, il est prévu d'introduire des mesures visant à promouvoir la santé animale.

- Réduction des atteintes à l'environnement et de l'empreinte écologique, en Suisse comme à l'étranger
  - Les atteintes à l'environnement causées par l'agriculture sont réduites. Sont avant tout concernés les émissions d'azote et de phosphore, les gaz à effet de serre, les produits phytosanitaires et les antibiotiques. Il faut tenir compte de la capacité de charge géospécifique (résilience) des écosystèmes dans le cas des autres émissions également.
  - La consommation d'énergies non renouvelables (énergies fossiles, phosphore et sol, etc.) est réduite. Il en va avant tout de la protection quantitative des terres agricoles. La surface agricole utile, en particulier les sols les plus fertiles (surfaces d'assolement), est protégée contre l'imperméabilisation. L'exploitation des terres agricoles doit être réalisée de manière que la qualité des sols soit durablement maintenue.
  - Il est également possible de réduire les émissions et la consommation d'énergies non renouvelables en Suisse en diminuant la production indigène et en augmentant les importations. Agir de la sorte est approprié si l'empreinte écologique d'un produit agricole importé est inférieure à celle du produit indigène correspondant et si la capacité de charge écologique sur le lieu de production n'est pas dépassée.

Les activités agricoles ont des effets positifs et négatifs sur l'environnement. Le paysage cultivé offre par exemple des habitats à diverses espèces animales et végétales, qui n'existeraient pas sans intervention agricole. Pour exprimer tous ces effets positifs, on parle de « prestations écosystémiques de l'agriculture ». Pour pouvoir fournir ces prestations sur le long terme, les ressources naturelles des écosystèmes tant agricoles que naturels ne doivent pas être irréversiblement endommagées. Force est de constater que les conditions nécessaires ne sont aujourd'hui plus réunies. Une exploitation agricole trop intensive peut par exemple entraîner la disparition d'espèces et d'écosystèmes. Si elle entend fournir des prestations écosystémiques sur le long terme et préserver les bases naturelles de la vie, l'agriculture suisse devra à l'avenir fournir ses différentes prestations d'une manière plus respectueuse de l'environnement qu'elle ne le fait aujourd'hui. L'application cohérente des réglementations environnementales existantes peut déjà y contribuer.

#### **Encadré 7 : Une agriculture géospécifiée (ou agriculture adaptée au site)**

L'impact et l'utilité de l'activité agricole dépendent fortement du site. Les caractéristiques biologiques et physiques ainsi que la situation socioéconomique sur un site donné ont une influence sur les possibilités de développement économique des exploitations agricoles. Parallèlement, l'activité agricole peut aussi avoir un impact négatif sur l'environnement ; elle peut, en fonction de la sensibilité du site, excéder la résilience des écosystèmes. Autrement dit : l'activité agricole peut endommager les écosystèmes de manière permanente, de sorte que les prestations écosystémiques ne peuvent plus être fournies.

Ces spécificités spatiales sont prises en compte moyennant l'adaptation des méthodes culturales au site en question. L'objectif est d'exploiter au mieux les potentiels économiques, sociaux et écologiques locaux, compte tenu de la résilience des écosystèmes. La PA22+ permet d'axer davantage les instruments de politique agricole sur une agriculture géospécifiée.

#### **2.3.4.2 Instruments existants, nouveaux instruments et instruments ajustés**

##### *Instruments existants*

Le respect de la législation sur la protection de l'environnement, la protection des animaux et les épizooties est une exigence de base pour l'exercice d'une activité agricole. Dans la loi sur l'agriculture, ce sont en premier lieu les prestations écologiques requises (PER ; art. 70a L'Agr), différents instruments des paiements directs (contributions à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production et à l'utilisation efficiente des ressources ; art. 73 à 76 L'Agr), l'encouragement des sélections végétale et animale (art. 140 à 147) et les réglementations sur les ressources génétiques (art. 147a et 147b) qui

contribuent à la réalisation des objectifs. En outre, la Confédération encourage l'amélioration de la durabilité lors de l'utilisation des ressources naturelles dans le cadre du Programme d'utilisation durable des ressources naturelles (art. 77a et 77b LAgr). Par ailleurs, les instruments suivants visent à réduire la pollution de l'environnement par l'agriculture et à protéger les ressources :

- Plan d'action Produits phytosanitaires : Le plan d'action approuvé par le Conseil fédéral en septembre 2017 prévoit que les risques liés aux produits phytosanitaires soient réduits de moitié. Certaines des mesures qu'il contient seront réalisées d'ici 2021 déjà, d'autres seront mises en œuvre dans le cadre de la AP22+.
- Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) : Les instruments de protection quantitative des terres agricoles relèvent pour la plupart du domaine de la planification du territoire. Dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la législation en matière d'aménagement du territoire, il est prévu de revoir la réglementation des constructions hors zones à bâtir. Les mesures pour une meilleure protection des surfaces d'assolement (SDA) seront poursuivies dans le cadre de la révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA). Les instruments nécessaires au pilotage de systèmes de production (CSP) préservant la qualité des sols sont déjà disponibles en la forme des PER et des paiements directs. Leur développement est poursuivi sur la base des expériences des dernières années.

#### *Nouveaux instruments ou instruments ajustés dans le cadre de la PA22+*

Les mesures suivantes seront mises en œuvre dans le cadre de la PA22+ :

- Développement des prestations écologiques requises (PER ; art. 70a LAgr) : Aux fins de combler les lacunes en matière de réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement, les PER doivent devenir plus efficaces et en particulier tenir davantage compte de la résilience des écosystèmes. En lieu et place d'un bilan de fumure équilibré (Suisse-Bilanz), on examine la possibilité d'ajouter aux PER des instruments mieux appropriés en vue d'une limitation et d'une réduction ciblée des pertes d'éléments fertilisants qui polluent l'environnement (. Dans le cadre du train de mesures relatif à l'initiative pour une eau potable propre, il est en outre proposé, comme prévu dans le plan d'action Produits phytosanitaires, de remanier les dispositions relatives à l'emploi des produits phytosanitaires et de les aménager de façon plus efficace. Des exigences spécifiques peuvent en outre s'appliquer à des régions déterminées aux fins de la protection des écosystèmes. Il sera ainsi dorénavant possible de fixer des exigences locales et géospécifiques.
- Amélioration des effets de la promotion de la biodiversité (art. 73 LAgr) : Les effets des mesures de promotion de la biodiversité sont renforcés par un ciblage accru. Cela comprend la diversité génétique et fonctionnelle en plus de celle des espèces et des habitats naturels. Le nouveau système est coordonné avec le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Les exploitations agricoles auront à l'avenir le choix entre deux modèles indépendants l'un de l'autre :
  - Les exploitations appliquant un concept global de promotion de la biodiversité préservent et favorisent la biodiversité de manière ciblée et orientée vers les besoins en espaces naturels du site. Ce modèle exige des compétences professionnelles élevées de la part des chefs d'exploitation, mais offre en contrepartie une liberté entrepreneuriale plus importante qu'aujourd'hui quant à la manière dont ils entendent encourager la biodiversité.
  - Les exploitations qui utilisent le modèle actuel, encouragent la biodiversité pour les niveaux de qualité I et II, qui seront ponctuellement simplifiés. Ce modèle garantit la continuité de l'encouragement actuel et permet en même temps une simplification.
- Promotion de la santé animale (art. 75 et 87a LAgr) : Le comportement des animaux, les conditions de détention, l'affouragement, l'évitement de situations de stress, la santé médicale et l'utilisation de médicaments vétérinaires font l'objet d'améliorations globales tenant compte des interactions des éléments susmentionnés. S'agissant des mesures, les actuels programmes éthologiques SST et SRPA seront développés. En outre, des mesures de promotion de la santé animale seront introduites dans le cadre des systèmes de production.

- Maintien des contributions au système de production et intégration des contributions à l'utilisation efficiente des ressources (art. 75 et 76 LAgr) : Les contributions destinées aux systèmes de production portant sur l'ensemble de l'exploitation et ceux appliqués à une partie de l'exploitation (contributions bio, contributions extenso, contributions au bien-être des animaux et contributions PLVH) sont maintenues sur le principe et ajustées dans le sens d'une durabilité accrue. Les nombreuses mesures individuelles de promotion de l'utilisation efficiente des ressources sont transférées dans les contributions au système de production. L'encouragement des machines/techniques individuelles sera réalisé à l'avenir dans le cadre des améliorations structurelles sur la base des art. 87 et 87a LAgr.
- Promotion d'une agriculture géospécifiée au moyen de stratégies agricoles régionales (art. 76a et 87a LAgr) : Les contributions à la qualité du paysage et les contributions pour la mise en réseau, qui sont actuellement conçus comme des instruments de promotion individuels, sont plus étroitement coordonnés et intégrés au sein d'une nouvelle contribution pour une agriculture géospécifiée. L'octroi de cette contribution est conditionné par l'existence d'une stratégie agricole régionale. Ladite stratégie sert aussi de base pour l'alignement plus ciblé des mesures d'améliorations structurelles sur les objectifs de développement à long terme de la politique régionale et de développement territorial, ainsi que le prévoit la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne.
- Création de réseaux de compétences et d'innovation pour la sélection végétale, la sélection animale et la santé des animaux de rente (art. 119 LAgr) : Ces réseaux ont pour but d'améliorer la mise en réseau des acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire avec les acteurs de la recherche, de la formation et de la vulgarisation dans les domaines de la sélection végétale, de la sélection animale et de la santé des animaux de rente.
- Mise en œuvre de la « Stratégie de sélection animale à l'horizon 2030 » du DEFR<sup>28</sup> – Adaptations concernant l'octroi des contributions à la promotion de la sélection des animaux de rente (art. 141 LAgr) : L'encouragement de la sélection animale sera davantage axé sur la rentabilité, la qualité des produits, l'impact sur l'environnement, l'utilisation efficiente des ressources, l'adaptation aux conditions locales, la santé animale et le bien-être des animaux. Les organisations d'élevage recevront des contributions si leurs programmes de sélection tiennent dûment compte de ces aspects. En outre, la recherche dans le domaine de la sélection animale bénéficiera d'un soutien. Il s'agit à cet égard non seulement de la recherche fondamentale, mais aussi et surtout de la recherche appliquée, c'est-à-dire du développement de méthodes de sélection et de caractères nouveaux ainsi que de l'évaluation et de l'utilisation des avancées technologiques.

### 2.3.5 Train de mesures relatif à l'initiative sur l'eau potable

L'initiative populaire « Pour une eau potable propre et une alimentation saine – pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique » (initiative pour une eau potable propre) a été déposée le 18 janvier 2018 après avoir recueilli 113 979 signatures valables. Ce texte réclame une modification de la Constitution garantissant que les paiements directs ne seront plus accordés qu'aux exploitations agricoles qui ne recourent pas à des produits phytosanitaires, qui pratiquent l'élevage sans utiliser des antibiotiques à titre prophylactique et dont le cheptel peut être nourri avec des aliments issus de l'exploitation. Or, l'initiative populaire aurait des conséquences préjudiciables de grande ampleur pour l'agriculture suisse. D'un côté, une interdiction complète d'utiliser des produits phytosanitaires et d'acheter des aliments pour animaux entraînerait une forte diminution de la production dans de nombreuses exploitations bénéficiant de paiements directs. qu'un nombre croissant d'exploitations sortent du système des paiements directs et intensifient leur production en utilisant la marge de manœuvre que leur laisse la législation. D'un autre côté, il est à craindre que la charge envi-

<sup>28</sup> [https://www.blw.admin.ch/dam/blw/fr/dokumente/Nachhaltige%20Produktion/Tierische%20Produkte%20und%20Tierzucht/Tierzucht%20und%20tiergenetische%20Ressourcen/Bericht\\_Strategie\\_Tierzucht\\_2030\\_franz%C3%92B6sisch.pdf.download.pdf/Bericht\\_Strategie\\_Tierzucht\\_2030\\_franz%C3%92B6sisch.pdf](https://www.blw.admin.ch/dam/blw/fr/dokumente/Nachhaltige%20Produktion/Tierische%20Produkte%20und%20Tierzucht/Tierzucht%20und%20tiergenetische%20Ressourcen/Bericht_Strategie_Tierzucht_2030_franz%C3%92B6sisch.pdf.download.pdf/Bericht_Strategie_Tierzucht_2030_franz%C3%92B6sisch.pdf)

ronnementale augmente en raison de l'intensification de la production agricole. En effet, les exploitations agricoles risquent de quitter de plus en plus le système des paiements directs et ne seront plus tenues de respecter les exigences des PER.

Cette initiative populaire aborde cependant des points importants, que la Confédération elle-même s'emploie déjà à traiter par diverses mesures de politique agricole, telles que le plan d'action Produits phytosanitaires. En raison du chevauchement des contenus et des délais, le Conseil fédéral a décidé le 15 juin 2018 d'adopter un train de mesures offrant une alternative à l'initiative populaire pour une eau potable propre dans le cadre de la PA22+. Il s'agira notamment de réduire l'épandage maximum autorisé d'engrais de ferme, de ne plus autoriser les produits phytosanitaires présentant des risques élevés pour l'environnement dans le cadre des prestations écologiques requises et de favoriser davantage par des paiements directs le non-recours aux produits phytosanitaires. Si l'on constate malgré tout des concentrations trop élevées de substances dans les cours d'eau des régions, la Confédération et les cantons pourront encourager des mesures spécifiques à des régions dans le cadre de stratégies agricoles régionales. En outre, une base sera créée pour pouvoir durcir de manière ciblée la réglementation à l'échelon régional.

**Tableau 4 : Descriptif sommaire du train de mesures concernant l'initiative sur l'eau potable**

Vecteur Niveau	Produit phytosanitaire	Éléments fertilisants
Plan national	<p>Dans le cadre des prestations écologiques requises, il est prévu de réduire les apports dans les écosystèmes, notamment dans les cours d'eau. D'une manière générale, les produits phytosanitaires présentant un risque élevé pour l'environnement ne doivent plus pouvoir être utilisés.</p> <p>→ Adaptation de l'art. 70a, al. 2, let. g</p> <p>Promouvoir les systèmes à faible niveau d'intrants au moyen de contributions au système de production. Il s'agit d'encourager de manière ciblée le non-recours aux produits phytosanitaires et la mise en place de solutions alternatives</p> <p>→ Mesures sur la base de l'art. 75 LAgr existant (contributions au système de production)</p>	<p>Actuellement, compte tenu de l'art. 14 LEaux, la quantité d'engrais par hectare de surface utile ne doit pas dépasser trois unités de gros bétail-fumure. Il est prévu de réduire cette limitation à deux unités et demie de gros bétail-fumure, de manière échelonnée selon la zone de production.</p> <p>Modification de l'art. 14, al. 1, LEaux</p>
Régional/local	<p>Les mesures nationales dans le domaine de la protection des végétaux et des éléments fertilisants doivent être renforcées au niveau régional/local si les exigences environnementales ne sont pas respectées en raison des intrants agricoles. Les mesures sont fixées conjointement par la Confédération et les cantons.</p> <p>→ Art. 70a, al. 2, let. h (nouveau)</p> <p>Promotion de mesures régionales spécifiques pour améliorer la protection des ressources naturelles dans le cadre de stratégies agricoles régionales.</p> <p>→ Art. 2, 76a nouveau et 87a LAgr</p>	
Exécution	<p>Il est prévu que le respect, à l'échelon de l'exploitation agricole, des dispositions applicables à l'agriculture de la législation sur la protection des eaux soit intégré aux prestations écologiques requises, comme c'est le cas pour la détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce (bien-être des animaux). L'exécution peut ainsi être renforcée et toute infraction contre les dispositions légales qui aurait lieu dans une exploitation agricole serait sanctionnée de la même manière sur l'ensemble du territoire national par une réduction des paiements directs.</p> <p>Art. 70a, al. 2, let. i LAgr (nouvelle)</p>	

Le train de mesures vise une agriculture quasi naturelle, dépendante du sol. Les objectifs principaux de l'initiative populaire sont ainsi couverts. Elle assure une meilleure protection des écosystèmes, des eaux et de l'eau potable contre les produits phytosanitaires et les apports excessifs d'éléments nutritifs et couvre ainsi la garantie à long terme d'une eau potable saine. Contrairement à l'initiative, il préserve la marge de manœuvre entrepreneuriale des exploitations. De plus, l'exécution des dispositions de la législation sur l'environnement applicables à l'agriculture est renforcée. Contrairement à l'initiative, une partie du train de mesures (limitation des unités de gros bétail-fumure) s'applique également aux exploitations qui n'ont pas droit aux paiements directs. On peut ainsi éviter que des exploitations sortent du système des paiements directs et intensifient leur production.

### 2.3.6 Objectifs et indicateurs pour la période 2022 à 2025

Le monitoring de la politique agricole menée à ce jour (cf. ch. 1.3.5) a montré qu'il existe encore des lacunes de réalisation des objectifs dans certains domaines (p. ex. conservation des ressources naturelles, émissions, compétitivité de la Suisse sur le plan international). S'ajoutent à cela de nouvelles conditions-cadres et de nouveaux défis (p. ex. la numérisation), qui nécessitent que de nouveaux objectifs de politique agricole soient fixés (cf. ch. 1.6). Dans les domaines présentant des lacunes et de nouveaux domaines cibles, des valeurs cibles sont fixées pour la prochaine étape de la réforme et des indicateurs sont définis pour permettre un suivi continu (cf. tableau 5). Les valeurs cibles indiquent la direction et l'ampleur de l'amélioration visée au moyen des mesures de la politique agricole 2022+. Lors de l'examen de la réalisation des objectifs, il faut tenir compte du fait que la réalisation des objectifs peut être influencée par des événements et des développements extérieurs au champ d'application de la politique agricole. Le tableau 6 contient une description et une évaluation détaillées des indicateurs et une dérivation des valeurs cibles.

**Tableau 5 : Objectifs opérationnels de la politique agricole à l'horizon 2025**

Objectif	Indicateurs	Valeurs cible 2025	Situation actuelle
<i>Succès sur les marchés en Suisse et à l'étranger</i>			
<b>Amélioration de la position et de la compétitivité en comparaison internationale</b>	Compétitivité : rapport entre le prix au producteur dans le pays et le prix à l'étranger <sup>29</sup> et en % (NPC de l'OCDE <sup>30</sup> )	< 140 %	162 % (2015/2017)
	Compétitivité internationale : valeur des exportations alimentaires basées sur les matières premières nationales	> 2,9 milliards CHF	2,82 milliards CHF (2016)
<b>Augmentation de la valeur ajoutée sur le marché</b>	Valeur ajoutée brute selon les Comptes économiques de l'agriculture CEA (OFS), indications en prix courants	4,0 milliards CHF	3,96 milliards CHF (2015/2017)
<b>Exploiter les synergies entre le développement durable et le marché</b>	Développement des surfaces de base pour les labels de durabilité : SAU avec au minimum une contribution au système de production liée à la surface	+2 % par an	+1,8 % par an (2015/2017)
<i>Développement entrepreneurial des exploitations</i>			
<b>Promotion de l'entrepreneuriat / renforcement de la responsabilité personnelle</b>	Rapport entre les investissements bruts en capital (IBC) et la valeur de la production agricole (CEA)	> 15 % < 18 %	16,9 % (2015/2017)

<sup>29</sup> Prix à l'importation à la frontière

<sup>30</sup> NPC = Producer Nominal Protection Coefficient

Objectif	Indicateurs	Valeurs cible 2025	Situation actuelle
<b>Amélioration de la productivité de l'entreprise</b>	Productivité du travail : Moyenne des taux de variation annuels <sup>31</sup> par rapport aux prix constants 2000	+1,5 % par an	1,45 % (2011/2016)
<b>Utilisation et protection des ressources naturelles</b>			
<b>Réduction des excédents et des émissions</b>	Excédents d'azote et de phosphore ainsi que les gaz à effet de serre et les émissions d'ammoniac	Réduction de 10 % <sup>32</sup>	110 400 t N 6 000 t P 6 431 400 équiv. t de CO <sub>2</sub> (2014/2016)  42 500 t NH <sub>3</sub> -N (2015)
<b>Conservation de la biodiversité</b>	État de la diversité et qualité des espèces et milieux agricoles dans les régions de plaine, colline et montagne	Évolution stable entre le 1 <sup>er</sup> et le 2 <sup>e</sup> cycle de relevés ALL-EMA (2015/2019 et 2020/2024)	1 <sup>er</sup> cycle de relevés (2015/2019) du programme de monitoring ALL-EMA
<b>Amélioration de la qualité des eaux</b>	État biologique des cours d'eau <sup>33</sup>	Augmentation de la part d'eau présentant une bonne, voire une très bonne qualité	Premier relevé 2018
	Apports en azote dans les eaux provenant de l'agriculture	-10 %	36,5 t N (2010)
	Risques que font courir les produits phytosanitaires aux organismes aquatiques <sup>34</sup>	Réduction des risques de 50 %	Situation 2014/2016
<b>Préservation des bases de la production agricole</b>	Surface agricole utile SAU : perte annuelle en termes de superficie	<800 ha	991 ha (2013/2017)
	Préservation des terres ouvertes : part de la SAU	>26 %	26 % (2015/2017)
	Charge des alpages en bétail estivé (pâquiers normaux)	>290 000	307 961 (2015/2017)

<sup>31</sup> Selon la définition Eurostat, partial agricultural labour productivity

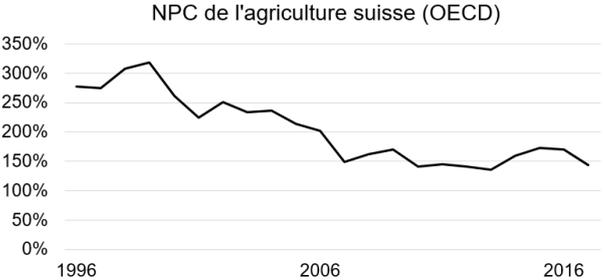
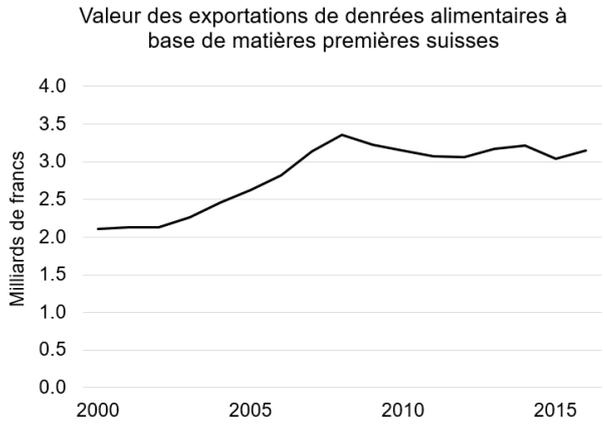
<sup>32</sup> Évolution 2014/16 à 2024/26

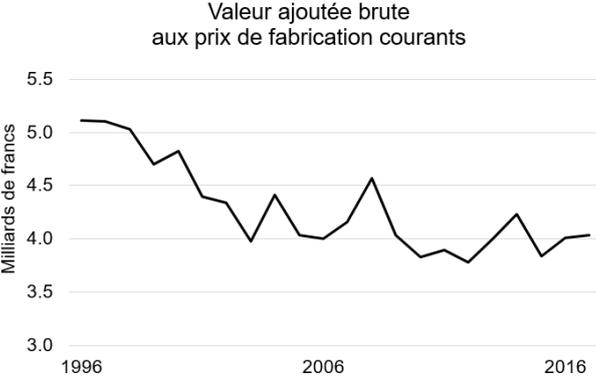
<sup>33</sup> Nouvelles *stations* de mesure de NAWA

dans les petits cours d'eau soumis à l'influence principale de l'agriculture, bio indicateurs diatomées (indicateurs d'éléments nutritifs) et invertébrés (indice Spearpesticide comme indicateur de la charge en PPh).

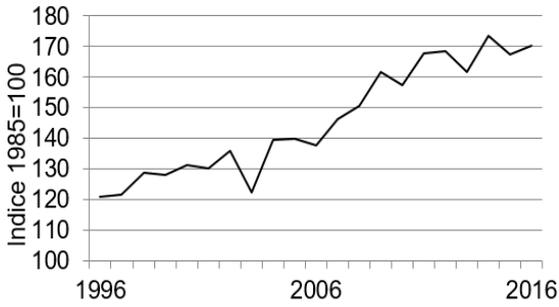
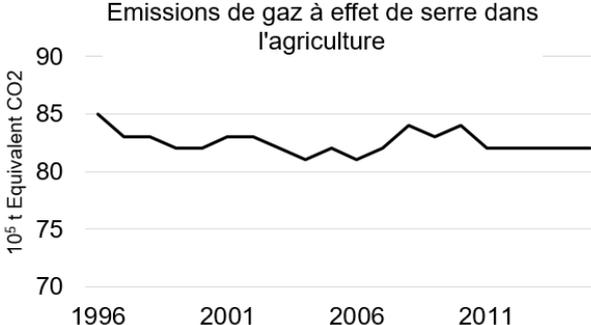
<sup>34</sup> Indicateur à développer en collaboration avec Agroscope et l'OFEV, moyenne 2014/16 ; selon le Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires, évolution 2012/15 à 2026/28

**Tableau 6 : Descriptif et évaluation des indicateurs et dérivation des valeurs cibles**

Descriptif	Évaluation	Évolution enregistrée jusqu'à présent	Valeur cible & motivation
<i>Indicateurs du succès sur les marchés en Suisse et à l'étranger</i>			
<p>La <b>compétitivité</b> se mesure en pourcentage du rapport entre les prix moyens à la production à l'étranger et dans le pays. La valeur se réfère à des produits standard de qualité comparable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicateur de l'OCDE établi et largement documenté, publié chaque année.</li> <li>La différence de prix est influencée de manière significative par les droits de douane agricoles et montre l'effet de ces derniers.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les fluctuations monétaires ont une grande influence sur les écarts de prix et doivent être prises en compte dans l'évaluation.</li> <li>L'évolution des prix et des volumes pour les produits de qualité et les produits de niche ne sont pas couverts par cet indicateur, ou seulement dans quelques cas.</li> </ul>	<p>La réduction de la protection à la frontière a contribué à réduire de moitié l'indicateur à 150 % entre 1996 et 2006. Depuis lors, cette évolution est principalement due à l'augmentation des prix internationaux. L'augmentation à plus de 150 % à partir de 2013 est principalement due à la force du franc suisse.</p> 	<p><b>NPC &lt; 140 %</b></p> <p>L'évolution des prix internationaux devrait avoir un effet de signal sur les marchés et les prix intérieurs, de sorte que l'écart de prix ne s'élargisse pas. Les mesures de politique agricole visent à faire en sorte que les prix des produits comparables puissent s'approcher du niveau des prix internationaux. L'objectif est de réduire l'écart de prix par rapport à aujourd'hui (2017 : 144 %).</p>
<p>La <b>compétitivité à l'étranger</b> est mesurée par la valeur des exportations alimentaires basées sur les matières premières nationales (chapitre douanes 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 21)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les exportations alimentaires par numéro du tarif sont régulièrement collectées et publiées.</li> <li>Comme toutes les subventions à l'exportation ont été supprimées, la valeur à l'exportation montre dans quelle mesure la Suisse peut pénétrer des marchés internationaux.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Un plus grand nombre de produits de haute qualité dans le segment de prix supérieur n'augmente pas l'indicateur car seuls les produits standard sont inclus.</li> <li>Une plus grande valeur ajoutée grâce en raison des secteurs en aval</li> <li>Un plus grand nombre de produits transformés exportés à base de matières premières importées (bœuf, sucre) et une valeur ajoutée plus élevée aux étapes en aval augmentent l'indicateur, mais ne signifient pas nécessairement une plus grande valeur ajoutée dans la production agricole.</li> <li>Une baisse des prix internationaux réduit la valeur de l'indicateur tandis que les volumes d'exportation res-</li> </ul>	<p>Après une augmentation continue de 2 à plus de 3 milliards de francs en 2003 à 2009, la valeur des exportations a stagné à 3,1 milliards de francs depuis lors.</p> 	<p><b>Exportations alimentaires &gt; 3 milliards de francs ;</b></p> <p>La valeur des exportations de denrées alimentaires doit être obtenue principalement grâce à des quantités plus importantes et/ou à une meilleure qualité des produits. Il convient donc de maintenir au minimum le volume actuel des exportations en termes de valeur sur la base des matières premières nationales.</p>

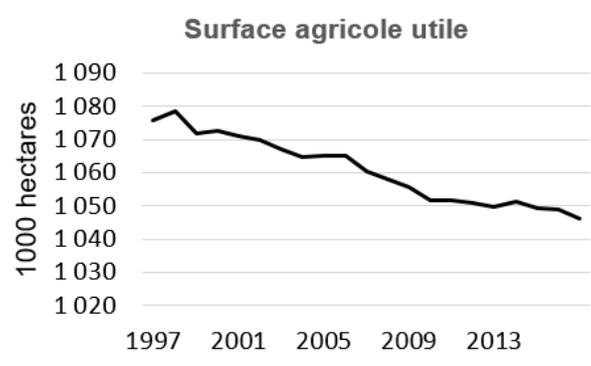
Descriptif	Évaluation	Évolution enregistrée jusqu'à présent	Valeur cible & motivation
	tent inchangés, même si la réduction des coûts a amélioré la compétitivité.		
<p><b>L'augmentation de la valeur ajoutée sur le marché</b> est mesurée par la valeur ajoutée brute selon les CEA (OFS) aux prix courants. Elle résulte de la production moins la consommation intermédiaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'indicateur est publié chaque année par l'OFS.</li> <li>Des volumes de production plus élevés et des prix plus élevés en raison d'une meilleure qualité augmentent la valeur de l'indicateur et reflètent cette évolution.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Une réduction de la protection aux frontières oblige l'agriculture à accroître la compétitivité de la production nationale, mais réduit l'indicateur au fur et à mesure que les prix intérieurs chutent.</li> <li>La compensation pour les services écosystémiques non marchands (paiements directs) n'est pas incluse, bien que ces prestations soient assorties de coûts correspondants et soient d'utilité publique.</li> <li>Le développement de produits de qualité doit être pris en compte lors de l'évaluation de l'indicateur. L'évolution de la valeur ajoutée brute à prix constants doit être utilisée à cette fin.</li> </ul>	<p>La valeur ajoutée brute (VAB) est passée d'un montant de 5 milliards CHF à 4 milliards CHF en 2003 et s'est stabilisée à ce niveau depuis lors.</p>  <p>Valeur ajoutée brute aux prix de fabrication courants</p>	<p><b>VAB &gt; 4 milliards</b></p> <p>Une nouvelle réduction de l'indicateur en dessous de 4 milliards doit être évitée. Une réduction du niveau général des prix et une baisse des volumes de production doivent être compensées par une réorientation vers des produits de meilleure qualité.</p>
<p><b>L'utilisation des synergies entre la durabilité et le marché</b> doit être évaluée à l'aune de la superficie cultivée bénéficiant de contributions du système de production liées à la surface. La production issue de ce type de surface est souvent vendue dans le cadre de programmes de labels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La valeur s'accroît chaque année du fait de l'exécution des paiements directs.</li> <li>Une augmentation continue de ce type de surfaces offre de meilleures opportunités de commercialisation.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>L'indicateur ne couvre pas toutes les surfaces agricoles utiles utilisées pour la production de produits labellisés.</li> <li>Les chiffres de vente des programmes de labels ne peuvent donc être estimés que dans une mesure limitée, vu que les ventes élevées de produits issus de cultures spéciales et de la production animale ne sont pas enregistrées.</li> </ul>	<p>Après une nette augmentation des superficies Extensio et Bio à partir de 2000, ces superficies ont stagné à 180 000 ha en 2005-2010. Elles ont de nouveau augmenté jusqu'en 2013. À partir de 2014, les superficies du programme PLVH sont venues s'ajouter et ont contribué à tripler la taille des surfaces cultivées avec recours au minimum à un système de production appliqué à l'ensemble de la surface. Entre 2014 et 2017, elles ont augmenté de 1,7 % par an.</p>	<p><b>SAU au bénéfice de contributions au système de production &gt; 2 % par an</b></p> <p>La plupart des produits issus des programmes de labels réalisent une plus grande valeur ajoutée. Compte tenu de la réduction constante de la SAU, une augmentation annuelle de 2 % constitue un objectif ambitieux à moyen terme.</p>

Descriptif	Évaluation	Évolution enregistrée jusqu'à présent	Valeur cible & motivation
		<p style="text-align: center;">Systèmes de production liés à la surface (Bio/Extenso/PLVH)</p>	
<i>Indicateurs pour le développement entrepreneurial des exploitations</i>			
<p>Le ratio des <b>investissements bruts en capital (IBC)</b> par rapport à la <b>valeur de la production de l'agriculture</b> (output ou Production du secteur agricole) devrait être utilisé pour mesurer la promotion de l'entrepreneuriat /le renforcement de la responsabilité personnelle Cette valeur indique quelle part des revenus du marché est utilisée pour les investissements.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les bases de calcul de cet indicateur sont publiées chaque année par l'OFS (CEA).</li> <li>La volonté d'investir dans la production agricole est enregistrée.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les paiements directs ne sont pas enregistrés, mais ils ont également un effet positif sur le volume des investissements.</li> <li>Les effets à l'échelon de l'exploitation individuelle, l'utilisation des capacités et la rentabilité des investissements ne sont pas enregistrés.</li> </ul>	<p>Jusqu'en 2010, ce chiffre se situait entre 14 % et 16 %. Depuis elle oscille autour des 17 %.</p>	<p><b>15 % &lt; IBC/ output &lt; 18 %</b></p> <p>Les mesures de politique agricole visent à garantir que des investissements adéquats continuent d'être réalisés dans une agriculture moderne qui utilise de manière efficace et raisonnable les progrès technologiques et les possibilités offertes par la numérisation. Toutefois, l'objectif est d'éviter des investissements excessifs dans des machines, des bâtiments et des équipements sous-utilisés et qui ne peuvent donc pas être amortis dans un délai raisonnable. L'indicateur devrait se situer entre 15 % et 18 %.</p>
<p>La <b>productivité opérationnelle</b> devrait être mesurée à prix constants en utilisant les taux annuels moyens de variation de la productivité du travail. La valeur ajoutée brute est divisée par le nombre d'unités de travail. La valeur montre comment évolue le rapport de la valeur ajoutée brute par unité de travail utilisée.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'indicateur de productivité du travail est publié chaque année conformément aux normes internationales.</li> <li>La mise en œuvre du progrès technique et l'élaboration de processus permettant d'économiser de la main-d'œuvre augmente la valeur.</li> <li>Une valeur ajoutée plus élevée augmente la valeur.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aucun contenu informatif sur les conditions prévalant à l'échelon de l'exploitation individuelle.</li> <li>Des volumes de production plus faibles réduisent l'indicateur.</li> <li>Les fluctuations annuelles de la production entraînent de fortes variations annuelles.</li> </ul>	<p>L'augmentation continue s'est quelque peu ralentie ces dernières années pour atteindre un peu moins de 1,5 % par an.</p>	<p><b>Productivité du travail : Augmentation de 1,5 % par an</b></p> <p>On peut s'attendre à une nouvelle augmentation avec la mise en œuvre du progrès technique et l'adoption de nouvelles procédures permettant d'économiser de la main-d'œuvre. Le développement vers des produits de niche à haute valeur ajoutée peut mettre des limites à la réduction du facteur travail. Cela peut expliquer le ralentissement de l'augmentation. En particulier, la participation à des programmes de labels peut être associée à une charge de travail plus élevée. Par conséquent, la valeur cible de l'augmentation annuelle doit être ramenée de 2,1 % à 1,5 %.</p>

Descriptif	Évaluation	Évolution enregistrée jusqu'à présent	Valeur cible & motivation																																												
		<p style="text-align: center;">Productivité du travail à prix constants 2000</p>  <table border="1"> <caption>Productivité du travail à prix constants 2000</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Indice 1985=100</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1996</td><td>120</td></tr> <tr><td>1997</td><td>128</td></tr> <tr><td>1998</td><td>130</td></tr> <tr><td>1999</td><td>132</td></tr> <tr><td>2000</td><td>130</td></tr> <tr><td>2001</td><td>135</td></tr> <tr><td>2002</td><td>120</td></tr> <tr><td>2003</td><td>140</td></tr> <tr><td>2004</td><td>140</td></tr> <tr><td>2005</td><td>145</td></tr> <tr><td>2006</td><td>150</td></tr> <tr><td>2007</td><td>160</td></tr> <tr><td>2008</td><td>155</td></tr> <tr><td>2009</td><td>165</td></tr> <tr><td>2010</td><td>165</td></tr> <tr><td>2011</td><td>160</td></tr> <tr><td>2012</td><td>170</td></tr> <tr><td>2013</td><td>165</td></tr> <tr><td>2014</td><td>168</td></tr> <tr><td>2015</td><td>165</td></tr> <tr><td>2016</td><td>170</td></tr> </tbody> </table>	Année	Indice 1985=100	1996	120	1997	128	1998	130	1999	132	2000	130	2001	135	2002	120	2003	140	2004	140	2005	145	2006	150	2007	160	2008	155	2009	165	2010	165	2011	160	2012	170	2013	165	2014	168	2015	165	2016	170	
Année	Indice 1985=100																																														
1996	120																																														
1997	128																																														
1998	130																																														
1999	132																																														
2000	130																																														
2001	135																																														
2002	120																																														
2003	140																																														
2004	140																																														
2005	145																																														
2006	150																																														
2007	160																																														
2008	155																																														
2009	165																																														
2010	165																																														
2011	160																																														
2012	170																																														
2013	165																																														
2014	168																																														
2015	165																																														
2016	170																																														
<i>Indicateurs pour l'utilisation et la protection des ressources naturelles</i>																																															
<p>La <b>réduction des émissions</b> et des excédents sera mesurée par rapport aux émissions nationales de GES et d'ammoniac et aux excédents d'azote et de phosphore issus de l'agriculture.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les indicateurs couvrent les impacts environnementaux les plus importants de l'agriculture.</li> <li>Les émissions sont calculées et publiées annuellement. Elles sont comparables au plan international</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune valeur informative sur la répartition régionale</li> </ul>	<p>Les émissions et les excédents stagnent depuis 2000. Les variations annuelles sont principalement dues aux fluctuations de la récolte. L'effectif animal est le facteur qui influe le plus sur les indicateurs.</p> <p>L'évolution des émissions d'ammoniac ainsi que des excédents de P et d'azote est présentée dans la figure 10.</p>	<p><b>Émissions : -10 %</b></p> <p>L'objectif est de parvenir à une réduction de 10 % grâce à une réglementation plus ciblée et à un renforcement des programmes d'incitation. L'accent est mis sur l'adaptation du système des paiements directs (exigences PER et systèmes de production). Ces 10 % sont compatibles avec l'objectif sectoriel de l'agriculture dans la future politique climatique.</p> <p style="text-align: center;">Emissions de gaz à effet de serre dans l'agriculture</p>  <table border="1"> <caption>Emissions de gaz à effet de serre dans l'agriculture</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>10<sup>5</sup> t Equivalent CO<sub>2</sub></th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1996</td><td>85</td></tr> <tr><td>1997</td><td>83</td></tr> <tr><td>1998</td><td>82</td></tr> <tr><td>1999</td><td>82</td></tr> <tr><td>2000</td><td>83</td></tr> <tr><td>2001</td><td>83</td></tr> <tr><td>2002</td><td>82</td></tr> <tr><td>2003</td><td>81</td></tr> <tr><td>2004</td><td>82</td></tr> <tr><td>2005</td><td>81</td></tr> <tr><td>2006</td><td>82</td></tr> <tr><td>2007</td><td>84</td></tr> <tr><td>2008</td><td>83</td></tr> <tr><td>2009</td><td>84</td></tr> <tr><td>2010</td><td>82</td></tr> <tr><td>2011</td><td>82</td></tr> </tbody> </table>	Année	10 <sup>5</sup> t Equivalent CO <sub>2</sub>	1996	85	1997	83	1998	82	1999	82	2000	83	2001	83	2002	82	2003	81	2004	82	2005	81	2006	82	2007	84	2008	83	2009	84	2010	82	2011	82										
Année	10 <sup>5</sup> t Equivalent CO <sub>2</sub>																																														
1996	85																																														
1997	83																																														
1998	82																																														
1999	82																																														
2000	83																																														
2001	83																																														
2002	82																																														
2003	81																																														
2004	82																																														
2005	81																																														
2006	82																																														
2007	84																																														
2008	83																																														
2009	84																																														
2010	82																																														
2011	82																																														

Descriptif	Évaluation	Évolution enregistrée jusqu'à présent	Valeur cible & motivation
<p><b>Préservation de la biodiversité</b> : État de la diversité et qualité des espèces et milieux agricoles dans les régions de plaine, colline et montagne</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relevé exhaustif de la biodiversité dans l'agriculture</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Relevé périodique seulement, pas de données annuelles.</li> <li>La situation de départ 2015/2019 n'est pas encore entièrement recensée.</li> </ul>	<p>La politique agricole 2014-17 avait comme objectif de fixer des parts de surfaces SPB dans la région de plaine ainsi que des parts de surfaces de qualité (QII) et de surfaces mises en réseau. Ces objectifs intermédiaires ont été atteints en 2017. Les objectifs environnementaux pour l'agriculture dans le domaine de la biodiversité n'ont pas encore été atteints ou ne l'ont été que partiellement aux trois niveaux<sup>1</sup>.</p>	<p>Les objectifs environnementaux pour l'agriculture s'ont déterminés. L'objectif d'étape pour 2025 est que l'état du 2<sup>e</sup> cycle de relevés (2020/2024), tel qu'établi par le programme de monitoring ALL-EMA, reste au moins stable par rapport au premier cycle (2015/2019).</p>
<p><b>L'amélioration de la qualité des eaux</b> est évaluée sur la base de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>L'amélioration de l'état biologique des cours d'eau</li> </ul> <p>et</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les indicateurs biologiques montrent si la réduction de la pollution par des substances améliore réellement les conditions de vie des organismes aquatiques.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le nombre de stations de mesure est limité.</li> <li>En cas d'écomorphologie très faible du cours d'eau, l'indice SpearPesticide peut être mauvais, même si la pollution par des PPh est faible.</li> </ul>	<p>Comme le premier relevé aura lieu en 2018, l'amélioration souhaitée ne peut pas encore être quantifiée.</p>	-
<ul style="list-style-type: none"> <li>de la <b>réduction des apports en azote</b> dans les cours d'eau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'indicateur des apports d'azote dans les cours d'eau mesure un paramètre clé.</li> <li>La réduction contribue à l'atteinte de l'objectif environnemental de l'agriculture (réduire les entrées de 50 % par rapport à 1985), et</li> <li>Les apports globaux imputables à l'agriculture sont enregistrés.</li> <li>Agroscope développe le modèle et l'utilise déjà pour ses calculs.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de données annuelles</li> <li>Aucune valeur mesurée n'est relevée, mais elles sont calculées.</li> <li>L'indicateur calcule les effets sur la base d'un modèle.</li> </ul>	<p>Réduction des apports de 25 % entre 1985 et 2010.</p>	<p>La réduction de 10 % des excédents d'azote et des émissions d'ammoniac doit se refléter in situ, dans les cours d'eau.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>des risques que représentent les produits phytosanitaires</b> pour les organismes aquatiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Considère tous les PPh utilisés dans l'agriculture</li> <li>L'indicateur n'est pas encore tout à fait au point.</li> </ul>		<p>Objectif selon le plan d'action Produits phytosanitaires</p>

Descriptif	Évaluation	Évolution enregistrée jusqu'à présent	Valeur cible & motivation
<p><b>Préservation des bases de la production agricole</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Surface agricole utile SAU : <b>perte annuelle en termes de superficie</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La SAU et la variation par rapport à l'année précédente sont publiées chaque année.</li> <li>Une bonne représentation des surfaces cultivées par les exploitations à l'année.</li> <li>Avec l'enregistrement croissant des surfaces cultivées à l'aide de systèmes d'information géographique, les valeurs statiques des surfaces effectivement cultivées deviennent plus fiables.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de recensement complet des terres cultivées en raison des exceptions prévues à l'art. 16 OTerm (zone de construction, etc.).</li> <li>Les raisons du déclin de la SAU, comme la forte croissance de la surface urbanisée et l'augmentation de la superficie de la forêt, ou d'autres réaffectations du sol ne sont pas enregistrées.</li> </ul>	<p>La réduction de la SAU est soumise à de fortes fluctuations annuelles. Au cours des 20 dernières années, elles ont varié entre moins 4000 ha et plus de 2500 ha. En raison des paiements directs, davantage de prairies et de pâturages situées dans les zones frontalières ont été recensées par les organes d'exécution. Cela explique l'augmentation de la SAU.</p> <p>Le déclin annuel pour la période 1997/2017 était en moyenne d'un peu moins de 1500 ha. Entre 2013 et 2017 il était de 991 ha. L'une des raisons de ce ralentissement est la Politique agricole 2014-17. Depuis lors, un plus grand nombre de pâturages ont été enregistrés en raison de contributions plus élevées. Cela a ralenti le déclin annuel de ces dernières années. A moyen terme, il faut s'attendre à un déclin plus important de plus de 1000 ha.</p>	<p><b>Recul de la SAU &lt; 800 ha par an</b></p> <p>Les mesures de politique agricole doivent contribuer à ce que le recul annuel de la SAU sur plusieurs années ne dépasse pas 800 ha.</p> <p>La statistique de la superficie doit être consultée périodiquement pour l'évaluation des pertes de superficie. Les mesures de politique agricole peuvent principalement agir sur la croissance des forêts.</p>



Descriptif	Évaluation	Évolution enregistrée jusqu'à présent	Valeur cible & motivation
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Préservation des terres ouvertes (TO) :</b> pourcentage de la surface agricole utile (SAU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'indicateur est enregistré et publié chaque année à l'attention des autorités d'exécution.</li> <li>Les TO sont une condition importante pour une agriculture diversifiée et un certain degré d'autosuffisance.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Une augmentation de la production fourragère au détriment des autres cultures arables n'est pas relevée par l'indicateur.</li> <li>L'indicateur ne fournit pas d'informations sur l'évolution ou l'utilisation des capacités de transformation des produits arables (moulins, huileries, sucreries).</li> </ul>	<p>De 1996 à 2011, la part de TO dans la SAU est passée de 28 % à 26 %. Depuis, il s'est stabilisé à 26 %.</p> <p>TO / SAU en %</p> <p>1997 2001 2005 2009 2013</p>	<p><b>Part TO/SAU &gt; 26 %</b></p> <p>La part de TO dans la SAU ne doit pas diminuer davantage. Ces cultures sont principalement affectées aux cultures destinées à la consommation humaine directe.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>L'exploitation des surfaces d'estivage</b> doit être assurée par une mise à l'alpage d'un nombre suffisant de bétail consommant du fourrage grossier. Le bétail mis à l'alpage est calculée en pâquiers normaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'indicateur est enregistré et publié chaque année dans le système des paiements directs.</li> <li>Les espèces animales consommant du fourrage grossier sont toutes prises en compte dans les pâquiers normaux qui reflètent bien de taux d'utilisation des pâturages d'estivage.</li> </ul> <p>Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>L'indicateur ne montre pas la répartition régionale de la région d'estivage par espèce animale. L'indicateur ne révèle pas une surexploitation ou une sous-exploitation locale des alpages.</li> </ul>	<p>La charge des alpages en bétail estivé se montait depuis 2000 à un peu moins de 300 000 pâquiers normaux. Depuis l'introduction de la politique agricole 2014-2017, le niveau de charge en bétail est passé à 305 000 pâquiers normaux jusqu'en 2015 et a légèrement diminué depuis lors.</p> <p>1000 pâquiers normaux</p> <p>Estivage: charge en bétail des alpages</p> <p>2004 2008 2012 2016</p>	<p><b>Pâquiers normaux &gt; 290 000</b></p> <p>En particulier dans les alpages mal desservis, un nombre minimum de têtes de bétail doit être atteint grâce aux contributions au paysage cultivé. Aussi, un nombre minimal de 290 000 pâquiers normaux est visé. La répartition régionale des animaux estivés doit également être prise en compte lors de l'évaluation de la réalisation des objectifs.</p>

<sup>1</sup> OFEV et OFAG (2016). Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1633 : 114 p.

### 2.3.7 Prise en compte de l'art. 104a Cst. sur la sécurité alimentaire PA22+

Le 24 septembre 2017, le peuple et les cantons ont approuvé l'art. 104a Cst. sur la sécurité alimentaire (cf. ch. 1.2). La sécurité alimentaire est assurée quand la population a accès en tout temps à des aliments de bonne qualité, d'un prix abordable et en quantités suffisantes. C'est aujourd'hui le cas en Suisse. Le nouvel article constitutionnel charge la Confédération de créer les conditions qui permettront de continuer d'assurer à long terme l'approvisionnement alimentaire de la Suisse. Il définit les cinq piliers (let. a à e de l'art. 104a Cst.), particulièrement importants pour assurer notre sécurité alimentaire. Selon l'article 104a Cst., l'approvisionnement doit être garanti aussi bien par des produits indigènes que par des produits importés. Il faut à cet égard de tenir compte des aspects économiques, écologiques et

sociaux de la production, que ce soit dans le pays ou à l'étranger. Le nouvel article constitutionnel préconise une agriculture et un secteur agroalimentaire orientés vers le marché, durables et interconnectés sur le plan national et international. La manière dont la politique agricole peut contribuer à la mise en œuvre du nouveau mandat constitutionnel et les mesures prévues dans le cadre de la PA22+ qui peuvent apporter une contribution directe sont présentées ci-après.

### **2.3.7.1 Préservation des bases de la production agricole**

Les bases importantes de la production agricole sont les surfaces et les sols utilisables à des fins agricoles (terres agricoles), les ressources non renouvelables (comme le phosphore) et l'eau, mais aussi les infrastructures et le savoir-faire agricoles dans la pratique et dans le système de connaissances agricoles (par exemple, la recherche agronomique). Dans le domaine de la protection du paysage cultivé, les compétences reviennent principalement aux cantons. A l'échelon de la Confédération, les instruments permettant de protéger les terres agricoles relèvent pour la plupart du domaine de la planification du territoire. Dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la législation en matière d'aménagement du territoire, il est prévu de revoir la réglementation des constructions hors zones à bâtir. Les mesures pour une meilleure protection des surfaces d'assolement (SDA) seront poursuivies dans le cadre de la révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA).

La politique agricole peut avoir un impact sur les écosystèmes agricoles, par exemple par le biais des prestations écologiques requises (PER) et du système des paiements directs. Le développement de ces instruments dans le cadre de la PA22+ aura un effet positif sur l'état des écosystèmes. Une orientation plus ciblée des aides agricoles à l'investissement (par exemple, le soutien aux technologies innovantes pour réduire les impacts environnementaux négatifs), de la recherche (par exemple, la promotion de l'innovation) et de la sélection végétale et animale (orientation vers la durabilité) contribue également à la préservation à long terme des bases agricoles.

### **2.3.7.2 Production adaptée aux conditions locales et préservant les ressources naturelles**

Une agriculture adaptée aux conditions locales met à profit le potentiel agronomique pour la production de denrées alimentaires en tenant compte de la viabilité environnementale des écosystèmes. Une adaptation de l'agriculture aux conditions locales devrait empêcher que les écosystèmes ne soient surchargés. Une efficacité des ressources élevée permet en principe de contribuer à ce que l'utilisation de ressources par l'agriculture (p. ex. utilisation d'engrais) et les émissions de cette dernière dans l'environnement (p. ex. produits phytosanitaires) soient réduites dans toute la mesure du possible tandis que la contribution de la production indigène à la sécurité de l'approvisionnement est maintenue.

Le développement des PER contribuera tendanciellement à réduire l'empreinte écologique et des stratégies agricoles de portée régionale permettront d'encourager une agriculture adaptée aux conditions locales. En outre, une orientation renforcée des contributions au système de production sur l'efficacité des ressources contribuera à une utilisation plus optimale des ressources naturelles.

### **2.3.7.3 Orientation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire vers le marché**

Une orientation plus forte sur le marché signifie que l'agriculture et le secteur agroalimentaire ne sont pas dirigés par l'État, mais au contraire se guident sur le marché, où s'expriment les attentes du consommateur, et génèrent ainsi une plus-value élevée. L'exploitation du potentiel sur les marchés suisses et étrangers suppose cependant la mise en place par la PA22+ d'un contexte favorable à l'augmentation de la valeur ajoutée (p. ex. grâce à une stratégie de différenciation par la qualité), notamment en orientant davantage le soutien du prix du lait vers la stratégie de qualité, autrement dit vers la production de produits laitiers à haute valeur ajoutée (spécialités fromagères à base de lait cru). En outre, les initiatives des acteurs privés visant à améliorer la différenciation et le positionnement du lait en tant que matière première sont soutenues.

Dans le cadre de la PA 22+, les mesures existantes de soutien du marché dans le pays seront adaptées en vue d'augmenter l'efficacité et de mettre l'accent sur la responsabilité des branches. Le mécanisme actuel de répartition des contingents tarifaires, attribués en fonction de la prestation en faveur de la production indigène, provoque des distorsions de concurrence entre les importateurs ; il est par ailleurs

coûteux au plan administratif. Par surcroît, il génère des rentes de situation chez les importateurs, chiffrées à quelque 65 millions de francs par an et qui ne sont que marginalement redistribuées aux agriculteurs. Ces rentes représentent une ponction sur les dépenses des consommateurs, sous la forme de prix plus élevés sur le marché. Les participants à la procédure de consultation sur la PA22+ auront l'occasion de s'exprimer sur les modalités de répartition des contingents tarifaires en fonction de la prestation en faveur de la production indigène. De même, il est prévu de remettre en question le bien-fondé de certaines mesures de désengorgement du marché, qui constituent un obstacle à la responsabilité individuelle et à l'orientation marché des acteurs. Dans le secteur laitier, le soutien du prix du lait doit être de plus en plus orienté vers la stratégie de qualité, autrement dit vers la production de produits laitiers à haute valeur ajoutée (spécialités fromagères à base de lait cru). En outre, il est prévu de soutenir les initiatives des acteurs privés visant à améliorer la différenciation et le positionnement du lait en tant que matière première. Une structure destinée aux entreprises exportatrices de produits agricoles sera créée afin de mieux exploiter le potentiel des débouchés à l'étranger ; elle aidera ces entreprises à surmonter les obstacles techniques au commerce.

#### **2.3.7.4 Relations commerciales transfrontalières et développement durable**

La PA22+ comprend les mesures de politique agricole qui seront mises en œuvre en Suisse à partir de 2022. Elle n'inclut pas d'adaptations de la protection douanière aux fins de l'extension des relations commerciales transfrontalières. Une mise en réseau accrue des marchés agricoles indigènes et étrangers interviendra dans le cadre de nouveaux accords de libre-échange ou d'accords développés, dont l'approbation incombe comme d'ordinaire au Parlement. Cela est en adéquation avec la politique de commerce extérieur. Le message relatif à la PA22+ sera soumis au Parlement indépendamment d'éventuels nouveaux accords commerciaux.

La Suisse dépend de l'importation de denrées alimentaires et de moyens de production agricole, comme les machines, les carburants, les semences, le diesel et les engrais ainsi que de l'exportation de certains produits agricoles (produits laitiers et produits transformés). De bonnes relations commerciales avec l'étranger sont donc essentielles à la sécurité alimentaire.

L'article 104a exige de la Confédération qu'elle crée les conditions pour toutes les relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable du secteur agroalimentaire. Ce faisant, elle doit se conformer au droit commercial international et s'engager à poursuivre son développement. Il y a lieu également de prendre en compte des lignes directrices internationalement reconnues, telles que l'Agenda 2030 pour le développement durable que la Suisse a signé (cf. ch. 1.6.1).

Les importations et les exportations de denrées alimentaires et de moyens de production doivent favoriser le développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses. Les moyens de production importés (engrais, machines, aliments pour animaux, etc.) participent à l'augmentation de la productivité de l'agriculture nationale et, comme l'exportation des produits agricoles suisses, au développement économique du secteur. En même temps, l'importation de denrées alimentaires concourt au développement durable en allégeant la charge qui pèse sur les écosystèmes agricoles en Suisse. Faute de denrées importées, la production indigène devrait, vu la consommation actuelle, être si fortement intensifiée qu'elle entraînerait une surexploitation massive des écosystèmes. Néanmoins, il ne s'agit pas d'importer au prix d'une pollution excessive, d'une dégradation des bases de la production ou de conséquences sociales négatives à l'étranger. C'est pourquoi la Suisse défend l'idée d'un plus grand respect des principes du développement durable dans le commerce international.

La durabilité en tant que concept global est déjà une composante incontournable du commerce et de la politique commerciale d'aujourd'hui. À cet égard, la négociation d'accords de libre-échange et la modernisation des traités existants offrent les principaux leviers d'influence. Par contre, les possibilités sont actuellement inexistantes au sein de l'OMC et dans les relations bilatérales avec l'Union européenne. C'est pourquoi la Suisse développe les instruments existants, tels que l'étiquetage des produits. Plus largement, elle s'attache dès à présent à renforcer le développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, que ce soit dans les relations multilatérales ou en participant à la création de conditions propices dans le monde, en particulier dans le cadre de la FAO et de l'OCDE. La lutte pour la sécurité alimentaire partout dans le monde s'inscrit aussi dans cet effort.

Tous les accords de libre-échange conclus depuis 2011 incluent des clauses importantes sur le développement durable. Celles-ci concernent tous les secteurs de la production, y compris l'industrie alimentaire, et font référence aux engagements pris par les parties à poursuivre les objectifs de développement durable fixés par les Nations Unies (SDG). Ces dispositions définissent un cadre de référence commun, que les parties contractantes s'engagent à respecter dans leurs relations économiques préférentielles de telle sorte que les objectifs économiques des ALE soient compatibles avec les objectifs des parties contractantes qui relèvent de la protection de l'environnement et des droits des travailleurs. Les clauses comprennent entre autres l'engagement de respecter et d'appliquer efficacement les accords ratifiés par les parties contractantes, à savoir les traités multilatéraux sur la protection de l'environnement ainsi que les conventions de l'Organisation internationale du travail. La mise en œuvre de l'agenda de l'OIT pour le travail décent y est aussi réaffirmé. D'autres dispositions concernent la gestion durable des ressources forestières (une question qui inclut celles de la réaffectation des terres à des fins de production agricole) et des réserves halieutiques (y compris la suppression des subventions à la pêche), mais aussi la généralisation des certificats de durabilité visant à promouvoir les méthodes de production écologiques et les standards sociaux. De plus, elles font référence aux principaux instruments mis en place au plan international pour défendre les droits de la personne humaine, ainsi qu'aux principes de la responsabilité sociétale des entreprises. Au niveau institutionnel, les accords de libre-échange prévoient des organes de surveillance (comité mixte) chargés d'examiner et de résoudre, le cas échéant, les problèmes en rapport avec les engagements contractés par les parties dans ces domaines.

La Suisse continuera à déployer des efforts en vue de l'inscription de dispositions exhaustives sur le développement durable dans les ALE et examinera des mesures plus étendues. Il serait envisageable dans ce contexte d'instaurer un dialogue institutionnalisé sur le thème du développement durable dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire entre les autorités des pays concernés. Un tel dialogue servirait à favoriser la compréhension mutuelle et la mise en place d'éventuels mécanismes permettant de s'assurer de la contribution des échanges bilatéraux au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. La communication joue à cet égard un rôle déterminant, car les informations transmises doivent être dignes de confiance et le fruit d'une démarche transparente. Il est possible d'utiliser à cette fin les indicateurs proposés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

À l'occasion des négociations avec le Mercosur, la manière d'intégrer dans un ALE un dialogue et un monitoring portant sur le développement durable sera examinée pour la première fois. Il est toutefois important que cette approche soit également adoptée pour le commerce des denrées alimentaires en dehors de tels accords préférentiels, qui représente aujourd'hui de loin la majeure partie des importations en Suisse.

Les entreprises commerciales ont également reconnu que les besoins des consommateurs en produits obtenus de manière durable ont un grand potentiel économique qui ne peut être exploité que si les intérêts des consommateurs sont pris au sérieux et si la durabilité peut être prouvée à l'échelon du commerce de détail. La transparence depuis la production des matières premières jusqu'à la consommation finale est essentielle à la crédibilité. Il est tout aussi important de disposer d'informations factuelles et correctes afin que les décisions d'achat ne soient pas influencées par des interprétations erronées en matière de durabilité ou par des effets de mode. Certaines technologies innovantes pourraient ouvrir de nouvelles perspectives pour la surveillance des informations sur le développement durable. Ce type de technologies devraient à l'avenir considérablement simplifier et rendre transparente la traçabilité des denrées alimentaires quant au lieu de production et aux méthodes de fabrication. La PA22+ a pour objectifs de créer les conditions-cadres qui favoriseront cette évolution.

#### **2.3.7.5 Utilisation des denrées alimentaires préservant les ressources**

La disponibilité de denrées alimentaires et le caractère durable de la consommation de denrées alimentaires peuvent être améliorés par une réduction de la quantité de denrées qui finissent à la poubelle ou qui sont perdues pendant la production ou le processus de transformation et par une réduction des

ressources naturelles utilisées pour l'obtention de ces aliments<sup>35</sup>. Des modélisations<sup>36</sup> montrent que la surface agricole utile, exploitée de manière optimale, suffirait à couvrir le besoin minimal de la population suisse en denrées alimentaires. La ration alimentaire serait cependant très différente de celle d'aujourd'hui.

La marge de manœuvre concernant les mesures contre le gaspillage alimentaire est limitée dans la loi sur l'agriculture. La Confédération s'engage néanmoins en faveur d'une réduction des pertes de denrées alimentaires au moyen du plan d'action « Économie verte »<sup>37</sup> et en faveur de l'élaboration de bases en vue d'une alimentation préservant les ressources naturelles. La Confédération entend sensibiliser les consommateurs grâce à la formation et à la communication.

---

<sup>35</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Bertschy (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46591.pdf>)

<sup>36</sup> Cf. [https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/f/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse\\_f.pdf](https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/f/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse_f.pdf) (p.4)

<sup>37</sup> Cf. [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf)

## **3 Nouvelle réglementation proposée**

### **3.1 Loi sur l'agriculture**

Ce chapitre présente les nouvelles réglementations que le Conseil fédéral prévoit d'inscrire dans la loi sur l'agriculture (LAgr) dans le cadre de la PA22+. L'ordre des thèmes abordés se fonde sur la structure de la LAgr. En outre, la poursuite de certaines mesures dans le domaine de la production et des ventes pour lesquelles une action étatique pour des motifs économiques ne se justifie pas ou plus (notamment la prestation en faveur de la production indigène dans le cadre de l'attribution de contingents tarifaires et de mesures d'allègement du marché) est soumise au débat par l'intermédiaire de l'un des formulaires annexés au dossier. Selon le résultat de cette enquête, le Conseil fédéral se réserve le droit de demander au Parlement la suppression de ces mesures dans le message sur la PA 22+.

#### **3.1.1 Principes généraux (Titre 1 LAgr)**

Les principes de la LAgr demeurent actuels et les modifications prévues correspondent dans une large mesure à ces principes. Les articles 2 et 3 doivent être complétés afin d'ancrer dans la loi les mesures proposées dans les domaines de la numérisation et de la promotion de l'innovation. De plus, certaines mesures de la LAgr s'appliquent à tous les organismes vivants servant de base pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

##### **3.1.1.1 Promotion de l'innovation**

###### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Sur la base de la loi sur l'agriculture, la Confédération encourage la recherche agricole, la vulgarisation ainsi que la sélection végétale et animale. Les activités de recherche et de sélection jettent souvent les bases de l'innovation. Pour que les connaissances nouvellement acquises puissent être mises en œuvre avec succès et le plus rapidement possible sous la forme d'innovations, il ne suffit pas d'un conseil avisé aux agriculteurs. Il faut également un réseautage plus systématique à l'échelon suisse de tous les acteurs du système d'innovation et de connaissances agricoles (le système LIWIS, qui englobe la recherche, la formation, la vulgarisation, et la pratique agricole et agroalimentaire), une utilisation plus systématique et davantage orientée vers la pratique de connaissances utiles sous la forme de projets pilotes, ainsi qu'une diffusion active des résultats issus de projets réussis sous la forme de projets de démonstration.

###### *Nouvelle réglementation proposée*

Il est proposé de compléter l'art. 2, al. 1, let. e, pour signifier que la Confédération, dans le but de renforcer la capacité d'innovation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, encourage non seulement la recherche agronomique, la vulgarisation et la sélection végétale et animale, mais aussi, explicitement, la mise à profit de nouvelles connaissances à des fins pratiques, autrement dit leur valorisation. Une valorisation réussie présuppose un réseautage plus étroit de tous les acteurs du LIWIS (y inclus les transformateurs et les distributeurs) au sens d'une coordination et d'une coopération améliorées (p. ex. dans le cadre de réseaux de compétences et d'innovation). À cet effet, il convient de prévoir dans la LAgr l'extension conceptuelle de « l'agriculture » à « l'agriculture et le secteur agroalimentaire ». Hormis le réseautage renforcé, la mise en œuvre plus cohérente de projets pilotes et de démonstration est également importante pour que les connaissances issues de la recherche puissent être testées et diffusées dans la pratique. Le complément aux principes généraux proposé ici est concrétisé au Titre 6 (chap. 2).

→ Art. 2, al. 1, let. e

### 3.1.1.2 Numérisation

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Adoptée par le Conseil fédéral le 20 avril 2016, la Stratégie Suisse numérique est le document de référence en matière de numérisation. En mettant à profit systématiquement les chances offertes par le numérique, la Suisse doit pouvoir se positionner comme espace de vie agréable et comme pôle économique et scientifique innovant. Dans l'agriculture, le numérique peut contribuer en outre à améliorer l'efficacité des ressources, à réduire la pollution ou encore à simplifier le travail administratif grâce à une documentation numérisée. Il est important pour le Conseil fédéral que des réglementations étatiques n'aient pas pour effet de privilégier des technologies ou des modèles d'affaires traditionnels, entravant ainsi l'innovation. Il convient d'aborder activement les changements apportés par le numérique et de coordonner les processus de transformation.

La numérisation est soutenue aujourd'hui déjà par des mesures de politique agricole existantes :

- Dans le domaine de la recherche et de la vulgarisation : développement de bases orientées application, d'instruments de vulgarisation et d'outils numériques pour la transmission de savoir.
- Dans le cadre de projets visant l'utilisation durable de ressources (art. 77a LAgr) : possibilité de tester l'utilisation de technologies numériques pour la réduction des effets négatifs sur l'environnement (p. ex. emploi de la technologie *smart farming*, saisie de données par des sondes d'humidité du sol, bilan humique).
- Au titre de l'amélioration de la qualité et de la durabilité (art. 11 LAgr) : soutien via l'OQuaDu à des projets novateurs qui se servent de technologies numériques plus spécialement dans les domaines de la traçabilité, de la documentation et de la planification de l'offre. Soutien également au développement de nouvelles technologies dans le domaine des moyens de production (p. ex. utilisation de drones et de robots pour désherber).
- Au titre des mesures d'amélioration structurelle : aide financière pour l'achat en commun de machines et de véhicules ainsi que pour des installations fixes (p. ex. des robots de traite).
- Au titre des moyens financiers alloués pour la promotion des ventes : soutien au financement de canaux de communication numériques et d'études de marché.
- Les systèmes d'information agricole de la Confédération sont développés en permanence dans l'optique d'assurer une gestion des données simple et sans changement de médias entre les différents services administratifs de la Confédération et des cantons. De nouvelles harmonisations de données et des interfaces standardisées contribueront à faciliter la mise en réseau des systèmes et à réduire encore des relevés de données redondants.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

La Confédération soutient déjà le processus de numérisation dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire sur la base du droit actuel. Il manque cependant un ancrage explicite de ce soutien dans la LAgr. Le développement dynamique des technologies numériques exige de la part de la Confédération qu'elle optimise en continu ses conditions-cadre et ses mesures. C'est pourquoi un principe correspondant doit être inscrit dans la LAgr. Ce principe est conforme à l'adaptation des instruments dans le domaine des améliorations structurelles, qui visent un soutien optimal de l'agriculture dans le processus de numérisation.

→ Art. 2, al. 4<sup>bis</sup>

### 3.1.1.3 Extension du champ d'application de la LAgr à tous les organismes vivants servant de base pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

L'agriculture englobe la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (art. 3, al. 1 LAgr). Or, les organismes vivants se prêtant à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux ne sont

pas tous inclus dans le champ d'application de la LAgr (p. ex. les insectes, les algues). Celui-ci a déjà été partiellement élargi pour la pêche exercée à titre professionnel et la pisciculture indigène : les pêcheurs professionnels et les pisciculteurs peuvent profiter de mesures de promotion des ventes, d'allègement du marché et d'amélioration structurelle, mais ils sont également soumis aux dispositions d'exécution sur la protection des plantes et sur les moyens de production (art. 3, al. 3 LAgr). Des organismes d'un genre nouveau se prêtant à l'alimentation humaine et animale, comme des insectes et des algues, sont pour l'heure exclus du champ d'application de la LAgr, alors que leur importance pourrait croître à l'avenir. Cette lacune devrait être comblée avec la PA22+.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Les mesures du chapitre 1 des titres 2, 5 et 6 et du chapitre 4 du titre 7 s'appliquent à la production de tous les organismes vivants (p. ex. poissons, insectes, algues), si ceux-ci sont appropriés pour la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux (art. 3, al. 3). Cette modification crée également la base légale permettant de régler l'aquaculture dans l'ordonnance sur l'agriculture biologique et l'étiquetage des produits et des denrées alimentaires biologiques (ordonnance sur l'agriculture biologique, RS 910.18). Les producteurs suisses auront ainsi la possibilité de se mettre à l'aquaculture bio en cas de croissance de la demande. L'inclusion de l'aquaculture dans l'ordonnance sur l'agriculture biologique est nécessaire également pour compléter l'équivalence avec les dispositions correspondantes d'autres pays (p. ex. Canada et UE).

→ Art. 3, al. 3

### **3.1.2 Production et ventes (Titre 2 LAgr)**

#### **3.1.2.1 Mesures d'entraide, désignation de produits, promotion des ventes**

##### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Lors de l'introduction de l'art. 9 LAgr, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, il fallait que les mesures d'entraide soient compromises par des entreprises n'y participant pas pour que le Conseil fédéral puisse astreindre les non-membres à participer. Cette condition de la mise en danger (réelle) des mesures d'entraide a été modifiée avec la PA 2007, par l'introduction, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, de la notion de mise en danger potentielle (art. 9, al. 1, LAgr). Il suffisait dès lors qu'une mesure d'entraide soit potentiellement compromise pour que le Conseil fédéral puisse obliger les non-membres à y participer. Cette modification avait été motivée par le fait que, sans conditions-cadre étatiques, il n'était pas exclu que des entreprises profitent de mesures d'entraide sans y participer, ni participer au financement des coûts. On craignait que ces « passagers clandestins » aient pour effet une désolidarisation des entreprises participantes. La disposition de la compromission potentielle a été à nouveau supprimée avec la PA14-17, et la teneur initiale de 1999 reprise. Le Parlement a ainsi modifié une nouvelle fois la norme de la mise en danger des mesures d'entraide.

Lors de la dernière extension des mesures d'entraide à des non-membres, le 22 novembre 2017, le Conseil fédéral a fixé les conditions afférentes à la mise en danger à un niveau relativement bas : même les mesures d'entraide d'organisations présentant un degré très élevé d'organisation, et de ce fait moins menacées, ont été étendues à des non-membres. L'exécution actuelle de l'art. 9 LAgr ne correspond donc pas entièrement à la base légale et montre la difficulté de distinguer, dans le cas particulier, entre mise en danger réelle et mise en danger potentielle. La prévisibilité et la sécurité du droit doivent être améliorées pour toutes les parties. Pour mieux pouvoir examiner la mise en danger d'une mesure d'entraide et améliorer la sécurité du droit, il convient de décrire plus précisément la notion de mise en danger dans l'ordonnance du 30 octobre 2002 sur les interprofessions et les organisations de producteurs<sup>38</sup> (OIOP). Les critères suivants sont envisageables : l'organisation doit montrer que la mise en œuvre de la mesure est compromise sans les contributions des non-membres ; elle doit joindre à sa

---

<sup>38</sup> RS 919.117.72

requête un budget qui fasse état des contributions attendues des membres et des contributions manquantes ; la mise en danger doit être prouvée à l'étape de la chaîne de création de valeur qui est directement touchée par l'exécution de la mesure d'entraide.

L'article 9 LAgr concerne également le domaine des AOP et des IGP. Le postulat Bourgeois<sup>39</sup> demandait au Conseil fédéral, d'une part, d'analyser les bases légales pertinentes en Suisse et dans l'UE par rapport au pilotage de l'offre de fromages avec appellation d'origine protégée (AOP) et indication géographique protégée (IGP), d'autre part, d'examiner leur mise en œuvre – sous l'angle du droit public et privé – en Suisse et dans les pays de l'UE. S'appuyant sur les résultats de cette analyse, le Conseil fédéral a fait une comparaison des cadres juridiques de la Suisse et de l'UE, ainsi qu'une évaluation des mesures actuelles de pilotage de l'offre de fromages AOP et IGP (rapport du Conseil fédéral de mars 2017).

L'appréciation, faite dans ce rapport, d'une éventuelle adaptation de la base légale suisse au droit européen montre que les désavantages priment les avantages. Une telle adaptation n'est donc pas indiquée. L'art. 9 LAgr constitue une base légale suffisante pour astreindre les non-membres d'une interprofession ou d'une organisation de producteurs à participer aux mesures décidées à titre collectif. Cette possibilité existe également pour les fromages AOP et IGP. Conformément à l'art. 9, al. 3, LAgr, le soutien à des mesures d'entraide dans le but d'adapter l'offre aux besoins du marché doit demeurer exceptionnel et se limiter à des situations extraordinaires qui ne sont pas liées à des problèmes structurels. Autrement dit : le Conseil fédéral ne peut pas mettre en place un système permanent d'intervention et de soutien du marché. Par contre, la prise de mesures temporaires limitées à un produit (p. ex. en cas d'effondrement du marché) doit demeurer possible, compte tenu du rôle subsidiaire de l'État. Il convient dès lors de définir plus précisément les exigences relatives à « des situations extraordinaires non liées à des problèmes d'ordre structurel » dans l'OIOP.

Avec la PA14-17, le Conseil fédéral et le Parlement ont entrepris différentes adaptations légales pour soutenir l'orientation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire vers une stratégie de qualité commune (art. 2, al. 3, 10, 11, 12, al. 2 et 3, 14, al. 4, LAgr). L'action conjuguée de stratégies de création de valeur privées et de conditions-cadre et instruments d'encouragement étatiques avait été établie comme modèle d'avenir pour la politique agricole.

Dans le cadre de la promotion des ventes, un soutien financier est apporté entre autre au projet « L'école à la ferme ». En lien avec le postulat 17.3539 Jans (Renforcer le projet « L'école à la ferme »), le Conseil fédéral a souscrit à l'idée de faire profiter d'une visite à la ferme le plus grand nombre possible d'écoliers. Après avoir analysé les possibilités de renforcer ce projet en particulier, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que l'art. 12 LAgr et l'ordonnance du 9 juin sur la promotion des ventes de produits agricoles (OPVA)<sup>40</sup> offrent des conditions-cadre suffisantes pour soutenir de tels projets, voire développer des programmes existants. Autrement dit, les instruments disponibles permettent, si besoin est, de mettre en œuvre des initiatives qui visent l'intensification de ce type d'activités. Il convient de noter à ce propos que les programmes scolaires de l'école obligatoire ressortissent aux cantons.

### *Nouvelle réglementation proposée*

Au niveau de la loi, aucune modification ne s'impose dans les domaines mesures d'entraide, désignation de produits et promotion des ventes, si l'on excepte la réglementation afférente au classement des vins (cf.ch. 3.1.2.4). Au niveau de l'ordonnance, il y a lieu de développer les conditions-cadre et les mesures de soutien en les axant systématiquement sur l'objectif stratégique de la qualité, et de promouvoir la valorisation commerciale des produits suisses, l'innovation et la collaboration dans la chaîne de création de valeur.

---

<sup>39</sup> (16.3050) « Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne »

<sup>40</sup> RS **916.010**

### 3.1.2.2 Prestation en faveur de la production indigène dans l'octroi de contingents

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Un système douanier étendu protège les produits agricoles suisses contre la concurrence de produits importés sur le marché domestique. Le système actuel de la protection douanière dans le domaine agricole comprend différents instruments. Le plus important est celui des contingents tarifaires – à un taux relativement bas (taux du contingent tarifaire TCT) pour un volume contingentaire donné et à un taux souvent élevés pour des importations hors contingents (THC). Il en résulte une baisse des importations, ce qui permet des prix à la production et à la consommation plus élevés sur le marché intérieur.

L'importation dans le cadre de contingents tarifaires est en général lucrative pour le commerçant, qui achète des produits à l'étranger à des prix relativement bas et peut les vendre aux prix suisses sur le marché suisse. Corollaire : l'importateur réalise des rentes qui sont payées par le consommateur du fait des prix d'achat plus élevés. Selon l'OCDE<sup>41</sup>, jusqu'à trois quarts du soutien aux prix du marché dans l'agriculture (et la protection douanière en fait partie) profitent non pas aux agriculteurs sous la forme d'une hausse de leur revenu, mais aux secteurs en amont et en aval de la chaîne de valeur.

Il convient dès lors de développer le système tarifaire actuel afin de minimiser les effets indésirables que sont la constitution de rentes dans le commerce, le soutien de structures non compétitives et la charge administrative.

Les parts de contingent sont attribués aux importateurs selon différentes méthodes. L'une de ces méthodes est l'attribution en fonction de la prestation en faveur de la production suisse (art. 22, al. 2 et 3, LAgr ; pour la viande, plus spécialement l'art. 48, al. 2 et 2<sup>bis</sup>, LAgr).

L'attribution de contingents en fonction de la prestation en faveur de la production indigène concerne au total six contingents tarifaires. Sauf pour les pommes de terre de semence et les pommes de terre destinées à la transformation, cette méthode est toujours utilisée en combinaison avec d'autres méthodes d'attribution et ne concerne donc qu'une partie des parts de contingents.

- Contingent tarifaire n° 05 viande de bœuf, de cheval, de mouton et de chèvre : 40 % des parts de contingents pour la viande des espèces bovine, chevaline, ovine et caprine sont attribués en fonction du nombre d'animaux abattus ; 10 % des parts de contingent pour la viande des espèces bovine et ovine (sans morceaux parés de la cuisse de bœuf) sont attribués en fonction du nombre d'animaux vendus aux enchères sur des marchés publics surveillés. Les contingents tarifaires partiels pour la viande casher et halal sont exceptés.
- Contingent tarifaire n° 14 pommes de terre, y compris les pommes de terre de semence et les produits à base de pommes de terre : les contingents partiels n° 14.1 pommes de terre de semence et n° 14.2 produits à base de pommes de terre sont attribués uniquement en fonction de la prestation en faveur de la production indigène. 50 % du contingent partiel 14.3 pommes de terre destinées à la consommation humaine sont attribués en fonction de la part de marché (part au total des importations et de la totalité de la prestation valable en faveur de la production indigène).
- Contingent tarifaire n° 15 légumes frais : les parts de contingent tarifaire pour les tomates, les concombres à salade, les petits oignons à planter et les chicorées witloof sont attribuées en fonction de la part de marché.
- Contingent tarifaire n° 16 légumes congelés : 65 % des parts de contingent sont attribués en fonction de la prestation en faveur de la production indigène.
- Contingent tarifaire n° 17 poires et coings frais : les parts de contingent tarifaire pour les pommes sont attribuées en fonction des parts de marché.

L'attribution des parts de contingents en fonction de la prestation en faveur de la production indigène permet aux importateurs de réaliser une rente à l'importation (différence de prix avec l'étranger résultant de la protection douanière). Cela équivaut à un subventionnement. La répartition des rentes et des marges dans la chaîne de création de valeur dépend du pouvoir de marché des acteurs et du degré de

---

<sup>41</sup> OECD (2017), « Switzerland », in *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017*, OECD Publishing, Paris. DOI : [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_pol-2017-26-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-26-en)

différenciation des produits. Les marchés agricoles sont typiquement oligopolistiques : un grand nombre de (petits) producteurs agricoles offrant des produits non différenciés (p. ex. viande) font face à un petit nombre de (grands) fournisseurs, transformateurs et distributeurs de produits différenciés (p. ex. viande séchée). Comme l'avantage dans la réalisation de rentes et dans la répartition de la marge augmente avec la concentration du marché (diminution du nombre d'acteurs sur une chaîne de valeur) et le degré de différenciation des produits, les prix à la consommation plus élevés ne sont répercutés que partiellement sur les producteurs agricoles.

L'attribution en fonction de la prestation en faveur de la production indigène a en outre un effet conservateur sur les structures commerciales existantes. Elle entrave l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché et cimenter les structures en place. Les transformateurs, qui occupent une position dominante sur le marché intérieur, obtiennent la plus grande part des contingents. La situation oligopolistique déjà évoquée explique en majeure partie la position de négociation difficile de l'agriculture par rapport au commerce ainsi que la répartition inéquitable des marges du point de vue des agriculteurs.

En 2016, l'OFAG a commandé au cabinet de consultants Areté une évaluation de l'efficacité et de l'efficacité du système suisse des contingents tarifaires<sup>42</sup>. Les résultats de l'analyse économétrique et de l'analyse de la chaîne d'approvisionnement montrent que le marché est dominé par un petit nombre d'entreprises (concentration du marché) dans les échelons en aval de la chaîne de valeur (concurrence imparfaite, situation oligopolistique), domination encore renforcée par l'attribution des parts de contingent. En clair : les consommateurs paient des rentes dont la plus grande partie ne profite pas aux agriculteurs.

L'attribution des contingents en fonction de la prestation en faveur de la production indigène est critiquée également au niveau international, en particulier par l'OMC. Bien que l'attribution des parts de contingents aux importateurs ne soit pas explicitement réglementée dans le droit de l'OMC, la conformité OMC de la répartition en fonction de la prestation en faveur de la production indigène n'est pas clairement donnée. La Suisse doit régulièrement justifier le système au sein de l'OMC, d'autres membres le considérant comme discriminatoire, trop compliqué et donc opaque.

### *Nouvelle réglementation proposée*

Compte tenu des nouvelles données scientifiques sur l'effet du système suisse des contingents tarifaires, et vu que la prestation en faveur de la production indigène est en contradiction avec les objectifs de la PA22+ (simplification, amélioration de l'efficacité, réduction de la charge administrative, orientation renforcée vers le marché), le Conseil fédéral veut profiter de la consultation sur la PA22+ pour soumettre à discussion la suppression de la prestation en faveur de la production indigène au moyen d'un questionnaire. Cette mesure (art. 22, al. 2, let. b, et al. 3, 23, 48, al. 2 et 2bis, LAgr) rendrait obsolète la surveillance de la situation sur les marchés publics (art. 51, al. 1, LAgr), ce qui réduirait la charge de travail liée à l'exécution.

À partir de 2022, la plupart des parts de contingent actuellement réparties en fonction de la prestation en faveur de la production indigène seraient vendues aux enchères (à l'exception du CT n° 5 viande de cheval : renonciation à l'attribution en raison de la faible demande, et du CT n° 15 légumes frais : selon le volume d'importation de l'année précédente, en raison de la fréquence des libérations nécessaires). Les rentes réalisées avec la vente aux enchères des contingents pourraient être encaissées par la Confédération (estimation : 50 à 65 millions de francs par an).

En plus des avantages susmentionnés liés à la suppression de la prestation en faveur de la production indigène, la vente aux enchères des parts de contingents tarifaires aurait les effets positifs suivants :

- Effet de stabilisation sur les prix intérieurs : les prix d'adjudication sont payés en sus du taux du contingent et empêchent ainsi l'offre de produits importés à bas prix. L'adjudication de parts de contingent tarifaire stimule en outre la concurrence indigène aux segments en aval de la chaîne de valeur, car elle facilite l'accès de nouveaux acteurs. Les petits acteurs en particulier, qui ne

---

<sup>42</sup> Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna.

fournissent pas de prestations en faveur de la production indigène, pourraient acheter des parts de contingent aux enchères et participer ainsi au marché.

- **Moins de travail administratif** : la suppression de la prestation en question réduit la charge administrative de la Confédération qui ne doit plus contrôler les déclarations volontaires correspondantes. Elle se solde par une décharge administrative également pour les importateurs qui ne doivent plus fournir la preuve de leur prestation en faveur de la production indigène.

→ Questionnaire

### 3.1.2.3 Suppléments pour l'économie laitière

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007, le marché du fromage entre la Suisse et l'UE est entièrement libéralisé. Les autres produits laitiers sont encore frappés de droits de douane en partie élevés. La Confédération compense la différence dans la protection douanière avec le supplément pour le lait transformé en fromage vendu en Suisse. Par ailleurs, elle soutient la production de spécialités fromagères à base de lait cru avec le supplément pour l'affouragement sans ensilage. Aujourd'hui, les deux suppléments sont versés aux entreprises de transformation du lait, qui doivent les reverser aux producteurs de lait dans un délai d'un mois.

Le supplément pour le lait transformé en fromage génère en partie des incitations négatives conduisant à la production de fromages quart-gras bon marché générant une faible valeur ajoutée. Avec la concentration croissante du commerce du lait, l'administration du système devient en outre toujours plus lourde. Dans le même temps, la production de lait sans ensilage, qui est à la base de la production de fromage au lait cru à haute valeur ajoutée, diminue en raison des coûts plus élevés liés à la conservation de fourrage sans ensilage.

Il est retenu dans la LAgr que le chapitre 2 Économie laitière ne s'applique qu'au lait de vache, mais que le Conseil fédéral peut appliquer certaines dispositions, en particulier le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément pour l'affouragement sans ensilage, au lait de chèvre et au lait de brebis. Le libre-échange du fromage avec l'UE s'applique également à la mozzarella de bufflonne. Ces dernières années, l'importation de ce produit a augmenté et rivalise de plus en plus avec la mozzarella fabriquée à partir de lait de bufflonne suisse. Il est donc indiqué de verser les deux suppléments également pour le lait de bufflonne

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Le supplément pour l'affouragement sans ensilage doit être doublé et versé directement aux producteurs de lait. Cela augmenterait l'incitation à produire du lait de vaches affouragées sans ensilage. Il est prévu de ne plus limiter ce supplément au lait sans ensilage transformé en fromage, mais de l'étendre à tout le lait sans ensilage qui est commercialisé par des exploitations à l'année. Par contre, il ne sera pas versé pour le lait d'exploitations d'estivage. Le travail administratif lié à la répartition du lait d'estivage sur les exploitations de plaine qui affouragent les bêtes en hiver serait trop élevé. Pour financer l'augmentation du supplément pour l'affouragement sans ensilage, il est proposé d'abaisser le supplément pour le lait transformé en fromage du même montant. Ce report devrait réduire l'incitation à fabriquer du fromage à faible valeur ajoutée. Le supplément pour le lait commercialisé qui sera versé à partir de 2019 en raison de la suppression des contributions à l'exportation de produits agricoles transformés continuera de l'être sans changement.

Le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément pour l'affouragement sans ensilage devraient être étendus au lait de bufflonne à partir de 2022, ce qui nécessite un complément à l'art. 28, al. 2, LAgr. Les fonds destinés à ces deux suppléments restent inchangés.

→ Art. 28, al. 2, 38, al. 2 et 2<sup>bis</sup>, et 39

### 3.1.2.4 Contributions pour le contrôle du lait

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

L'hygiène est d'une importance capitale dans la manipulation des aliments (cf. art. 10 de la loi sur les denrées alimentaires<sup>43</sup>). Des prescriptions en la matière pour les produits agricoles sont nécessaires également pour respecter les obligations et normes internationales qui sont essentielles pour l'agriculture suisse. Cela permet de garantir la qualité des produits et d'éviter d'éventuels obstacles à l'exportation. Les dispositions d'application relatives à l'hygiène et à la qualité du lait sont retenues dans l'ordonnance sur le contrôle du lait<sup>44</sup> et dans l'ordonnance du DFI sur l'hygiène dans la production laitière<sup>45</sup>. Le contrôle laitier s'applique à l'ensemble du lait suisse de vache, de bufflonne, de brebis et de chèvre commercialisé par les producteurs.

La Confédération participe au financement du contrôle du lait. L'art. 11 LAgr constitue la base légale de cette participation. L'aide financière et les paiements en rapport avec le contrôle du lait ont été examinés lors des Comptes d'État 2015. Il a été constaté à cette occasion que la base légale pour le subventionnement du contrôle du lait (art. 11 LAgr) ne répondait pas aux exigences actuelles d'une disposition légale de subvention et devait être adaptée en conséquence<sup>46</sup>.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Lors des délibérations sur le budget 2018 menées lors de la session d'hiver 2017, le Parlement s'est prononcé en faveur de la poursuite du soutien au contrôle laitier, contre l'avis du Conseil fédéral. Il convient dès lors de créer une base légale explicite à cet effet à l'art. 41 LAgr, sous la forme d'un nouvel alinéa 4a (Contribution pour le contrôle du lait). Pour que la contribution pour le contrôle du lait puisse être versée également pour le lait de chèvre, de brebis et de bufflonne, il convient de compléter l'art. 28, al. 2, LAgr.

→ Art. 28, al. 2, et art. 41

### 3.1.2.5 Prescriptions régissant les effectifs maximums

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

L'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les prescriptions régissant les effectifs maximums (OEM)<sup>47</sup>, qui se fonde sur les art. 46 et 47 LAgr, fixe les effectifs maximums autorisés par exploitation pour l'élevage et l'engraissement de porcs, la détention de poules pondeuses et l'engraissement de poulets, de dindes et de veaux. Elle vise à empêcher les excédents qui menacent de se produire dans la production de viande et d'œufs et à prévenir l'installation d'exploitations hors-sol.

L'OFAG répond de l'application de l'OEM. Sur la base de l'art. 20 OEM, il prélève une taxe auprès des exploitants en cas de dépassement des effectifs maximums fixés à l'art. 2 OEM. L'OFAG peut autoriser, sur demande, des effectifs plus élevés. Les exploitations suivantes peuvent demander une autorisation d'effectifs plus élevés :

- les exploitations qui fournissent les prestations écologiques requises (PER) sans livrer de l'engrais de ferme (10 exploitations bénéficient actuellement d'une autorisation d'effectifs plus élevés) ;
- les exploitations élevant des porcs qui mettent en valeur des sous-produits issus de la transformation du lait ou de la fabrication de denrées alimentaires dans l'intérêt public (au maximum pour 200 % des effectifs maximums). Les besoins énergétiques des porcs doivent être couverts à 25 % au moins par des sous-produits issus de la transformation du lait et à 40 % au moins par des sous-produits du lait et/ou de sous-produits alimentaires non issus de la transformation du lait (22 exploitations) ;

---

<sup>43</sup> RS 817.0

<sup>44</sup> RS 916.351.0

<sup>45</sup> RS 916.351.021.1

<sup>46</sup> Comptes d'État 2015, volume 3, p. 64 à 65

<sup>47</sup> RS 916.344

- les exploitations d'essais et les stations de recherches agronomiques de la Confédération (2 exploitations).

La limitation des effectifs va à l'encontre des principes de la liberté entrepreneuriale, de la responsabilité personnelle et de la compétitivité. Elle ne se justifie pas non plus par l'argument du bien-être des animaux, car l'effectif par exploitation n'a pas d'influence directe sur ce bien-être. Comme la limitation des effectifs n'est pas rapportée à la surface, il ne s'agit pas non plus d'une prescription environnementale appropriée. La législation actuelle en matière d'aménagement du territoire, de protection des eaux et de protection de l'environnement a déjà un effet limitatif sur le nombre d'animaux par site. S'y ajoute que l'exécution devient de plus en plus difficile, du fait qu'un nombre croissant d'exploitations coopèrent entre elles et se constituent en personne morale.

Même si les motifs donnés plus haut parlent en faveur de la suppression des prescriptions sur les effectifs maximums, celles-ci seront maintenues pour la bonne raison qu'elles sont acceptées par la société. La branche avicole, en particulier, utilise cet argument pour se démarquer de l'étranger. En cas de suppression de la limitation des effectifs, il n'est pas exclu que des exploitations détiennent des effectifs plus élevés, ce qui nuirait à l'image de l'agriculture suisse.

Dans sa réponse à l'interpellation Grin (15.3148) « Ordonnance sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs. Liste des sous-produits visés aux articles 9 et 10 », le Conseil fédéral a annoncé qu'il examinerait les réglementations sur les sous-produits dans l'optique d'une meilleure utilisation des déchets alimentaires. Sur la base de cet examen, il propose une nouvelle réglementation.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Les prescriptions sur les effectifs maximums ne seront pas supprimées, mais développées afin de permettre une meilleure utilisation des sous-produits et des déchets issus de la production de lait et d'aliments et de tenir compte des besoins des exploitations de recherche privées.

L'énumération exhaustive des exploitations d'essais et des stations de recherches agronomiques à l'art. 46 LAgr exclut que des organisations et entreprises privées puissent demander l'autorisation de détenir des effectifs plus élevés à des fins d'essais et de recherches. La modification de l'art. 46 LAgr doit permettre un effectif d'animaux plus important pour les activités d'expérimentation permanentes de toutes les organisations et entreprises, à condition que cela soit nécessaire pour la réalisation d'essais et d'examen fondés sur des bases scientifiques et que les résultats pondérés sur le plan statistique contribuent au soutien de la production animale suisse.

L'autorisation d'exceptions pour les exploitations qui remplissent une tâche d'élimination dans l'intérêt public concerne uniquement les sous-produits (p. ex. petit-lait et déchets de fromage, restes de pâte et de pain) qui proviennent d'une entreprise de transformation des aliments (p. ex. laiterie, boulangerie). Elle ne s'étend pas aux sous-produits provenant du commerce de détail, ni aux aliments non transformés (p. ex. bananes mises à mûrir). Or, dû à l'optimisation des chaînes logistiques, il n'est plus possible aujourd'hui d'établir de manière concluante si les sous-produits proviennent d'entreprises de transformation ou de commerces de détail. Par ailleurs, il apparaît judicieux de recycler davantage les déchets alimentaires. Pour ces deux motifs, une modification de l'art. 46 LAgr s'impose. La nouvelle réglementation prévoit que le recyclage de tous les déchets alimentaires périssables puisse entrer en ligne de compte pour l'autorisation d'effectifs plus élevés, à condition que l'élimination de ces déchets soit considérée comme une tâche d'utilité publique et que leur utilisation dans l'alimentation des porcs soit plus sensée que celle dans une alimentation sèche conventionnelle.

➔ Art. 46

### **3.1.2.6 Mesures d'allègement du marché de la viande et des œufs**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Afin de soutenir les prix des veaux, les entreprises de transformation de la viande stockent la viande de veau au printemps pour la ressortir à l'automne. En effet, en raison du fait que la période principale du vêlage est en hiver, l'offre de veaux d'abattage domestiques au printemps dépasse la demande. En

vertu de l'art. 50, al. 1, LAgr, la Confédération verse aux entreprises de transformation de la viande quelque 3 millions de francs par an à titre de contribution aux frais de stockage et à la perte de valeur due à la congélation.

Par ailleurs, dans le but d'atténuer les effets des fluctuations saisonnières sur le marché des œufs, la Confédération participe à des mesures de recyclage des œufs de consommation suisses sur la base de l'art. 52 LAgr. Après Pâques surtout, la demande d'œufs de consommation diminue par rapport à la période précédant Pâques. Les entreprises de transformation et de distribution d'œufs reçoivent 1,9 million de francs pour casser des œufs de consommation suisses pour des préparations à base d'œufs ou pour réduire le prix des œufs dans le commerce de détail. Les distributeurs directs d'œufs ne participent guère à cette mesure.

L'organisation des mesures d'allègement du marché de la viande a été déléguée à la coopérative Proviande sur la base de l'art. 51, al. 1, let. a, LAgr (convention de prestations). Les mesures de valorisation des œufs de consommation suisses sont mises en œuvre par l'OFAG.

Les fluctuations annuelles de la viande et des œufs sont connues et prévisibles. Il n'y a donc pas de défaillance du marché justifiant une intervention fédérale. Il appartient à l'industrie d'adapter l'offre aux besoins du marché. La Confédération propose divers autres instruments de soutien (p. ex. OquaDu<sup>48</sup>) pour aider l'industrie à créer des structures de production et de vente axées sur le marché. De plus, elle apporte un soutien subsidiaire aux initiatives de la branche.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Afin de ne pas entraver l'orientation marché de la branche, la question de la suppression des mesures d'allègement du marché pour la viande et les œufs (art. 50, al. 1 et 52, LAgr) doit être abordée lors de la consultation. L'abrogation de l'art. 50 rendrait obsolète l'art. 51, al. 1, let. a, LAgr sur la délégation de tâches publiques à des organisations privées.

→ Questionnaire

### **3.1.2.7 Contributions pour les marchés publics dans les régions de montagne**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

La Confédération peut allouer aux cantons des contributions pour l'organisation, la mise sur pied, la surveillance et l'infrastructure de marchés publics en région de montagne (art. 50, al. 2, LAgr). Les contributions pour l'infrastructure, plus spécialement, destinées au cofinancement d'appareils et d'installations, n'ont guère été utilisées ces dernières années. Les crédits approuvés à cet effet par le Parlement (environ 0,15 million de francs) sont donc restés dans les comptes en tant que crédits résiduels ou ont été utilisés à d'autres fins.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Pour les raisons évoquées plus haut, il y a lieu de discuter de la suppression des contributions pour l'infrastructure des marchés publics situés dans les régions de montagne.

→ Questionnaire

### **3.1.2.8 Contributions pour la mise en valeur de la laine de mouton**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

La Confédération encourage la mise en valeur de la laine de mouton indigène en vertu de l'art. 51<sup>bis</sup>, LAgr. Elle accorde environ 800 000 francs par année pour soutenir, d'une part, des projets novateurs

---

<sup>48</sup> RS 910.16

de transformation de la laine, d'autre part, la valorisation de la laine de mouton en Suisse (récolte, tri, lavage).

Une évaluation de l'ordonnance du 25 juin 2008<sup>49</sup> sur la mise en valeur de la laine de mouton indigène, commandée par l'OFAG en 2015<sup>50</sup>, constate que l'importance financière de la laine de mouton pour les éleveurs de moutons est négligeable aux conditions actuelles de prix et de volume, même avec les contributions fédérales pour la mise en valeur. Si un détenteur de moutons ne peut pas vendre la laine de ses bêtes et doit l'éliminer correctement, la perte de revenu découlant de la non-vente de la laine et le coût de son élimination ne représentent, ensemble, que 2 % environ du produit de la viande et du lait.

Ces quatorze dernières années, la Confédération a cofinancé la mise sur pied de structures de transformation et de distribution privées pour la laine de mouton suisse, investissant au total près de 4,5 millions de francs pour des projets novateurs. Ce soutien a permis le développement d'un marché pour la laine de mouton. Les contributions fédérales n'ont pas été le seul élément à influencer positivement sur le marché intérieur de la laine de mouton. Aujourd'hui, cette laine est à nouveau plus demandée en tant que matière première précieuse, car écologique, renouvelable et durable. Le développement de produits, notamment dans le domaine des matériaux isolants, de l'habillement et des engrais organiques, a généré de nouveaux débouchés pour la laine de mouton.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Le soutien financier pour la mise en valeur de la laine de mouton n'est plus nécessaire en raison du changement des conditions-cadre. Il convient dès lors d'envisager sa suppression. Le cas échéant, des projets innovants d'utilisation de la laine de mouton continueront d'être soutenus au travers de l'O-QuaDu.

→ Questionnaire

### **3.1.2.9 Contributions pour la mise en valeur de fruits**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

En vertu de l'art. 58, al. 1, LAgr, deux contributions sont versées aujourd'hui pour la mise en valeur de fruits :

Afin de compenser les variations des récoltes résultant de causes naturelles, la Confédération peut, pour stabiliser les prix à la production, verser des contributions à des cidreries professionnelles pour le stockage d'une réserve du marché liée à l'exploitation sous forme de concentré de jus de pomme et de poire. Les fruits à cidre proviennent en majeure partie de vergers haute-tige. Pendant les années de fortes récoltes, les contributions financent le stockage privé, jusqu'à l'année suivante, d'une quantité de concentré plus élevée que nécessaire ; elles s'élèvent chaque année à quelque 900 000 francs. La réserve de concentré sert à l'approvisionnement en matière première indigène pendant les années de faible floraison (alternance) et de récoltes médiocres. Les contributions à la réserve du marché ont été introduites sur la base de la législation sur l'alcool dans le cadre du soutien à la transformation de fruits en boissons sans alcool. Depuis, l'offre excédentaire a fortement reculé et s'est rapprochée de la demande. En outre, au fil des restructurations dans la branche du cidre, le nombre des bénéficiaires des contributions a fortement diminué.

Dans le contexte de l'entrée en vigueur de l'Accord Suisse-UE sur les produits agricoles transformés<sup>51</sup>, en 2005, la Confédération a instauré des contributions pour soutenir la fabrication de produits à base de fruits. Depuis lors, de nombreux produits à base de fruits peuvent être importés librement des pays de l'UE, alors que les importations de fruits frais sont généralement soumises à des droits de douane élevés. Pour compenser en partie la différence entre les prix à la production suisse et étranger pour les

---

<sup>49</sup> RS 916.361

<sup>50</sup> Résumé de l'évaluation de l'ordonnance sur la valorisation de la laine de mouton ([www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch))

<sup>51</sup> RS 0.632.401.23

fruits frais, lesdites contributions (environ 2 millions de francs par année) créent de meilleures conditions-cadre pour la production de fruits suisses et leur transformation en Suisse. Au vu des conditions asymétriques en matière de protection douanière, elles doivent être maintenues.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Les variations saisonnières des récoltes de fruits sont connues. Il n'est donc pas question d'une défaillance du marché justifiant une intervention de l'État. C'est à la branche qu'il incombe d'adapter l'offre à la demande. Pour ces raisons, il est proposé de supprimer les contributions pour la réserve du marché liée à l'exploitation sous forme de concentré de jus de pomme et de poire.

→ Questionnaire

### **3.1.2.10 Contributions pour l'adaptation de la production de fruits et légumes aux besoins du marché**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

L'art. 58, al. 2, L'Agr constitue la base légale de durée limitée, valable jusqu'à fin 2017, pour l'allocation de contributions aux producteurs qui prennent des mesures conjointes dans le but d'adapter la production de fruits et de légumes aux besoins du marché. Les cultures fruitières et maraîchères innovantes subventionnées entre 2004 à 2011 ont permis d'atteindre ce but. Après consultation des branches concernées, il a été décidé de ne pas introduire de nouvelles mesures dans le cadre de la prolongation de la durée de validité de la base légale, initialement fixée à 2011. Les instruments de promotion de la qualité et des ventes, de l'encouragement de la recherche et de l'innovation ou encore de soutien aux systèmes de production (p. ex. arboriculture fruitière haute-tige) suffisent pour soutenir de manière ciblée une production orientée marché et création de valeur. Un soutien spécifique par produit dans le domaine des fruits et légumes n'est plus nécessaire.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

En raison de sa validité limitée et faute de besoin, la base légale pour des contributions aux producteurs qui prennent des mesures conjointes pour adapter la production de fruits et de légumes aux besoins du marché doit être supprimée.

→ Art. 58, al. 2

### **3.1.2.11 Classement des vins**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

L'assortiment fédéral des cépages, tel que le définissait l'ancien droit, a été reconduit en 1998 par l'art. 62 L'Agr. Depuis, l'UE a modifié sa législation et n'impose plus aux pays tiers dont les vins sont étiquetés avec le nom du cépage et importés sur son territoire une liste de cépages.

L'art. 63 fixe le classement des vins suisses suivant :

- a. Vins d'appellation d'origine contrôlée (vins AOC)
- b. Vins de pays (VDP)
- c. Vins de table (VDT)

Un vin AOC est un vin désigné par le nom d'un canton ou d'une aire géographique d'un canton. Concernant l'origine des raisins, un coupage (mélange de raisin/moût/vin de différentes origines) de 10 % est autorisé pour les vins AOC. Le lieu de la production du vin n'est pas réglementé. Les cantons sont responsables de la définition de leurs vins AOC. Ils doivent fixer les exigences minimales pour chacun des critères définis par le Conseil fédéral, en particuliers la limite de rendement maximale par unité de surface et la teneur naturelle minimale en sucre, selon l'art. 21, al. 2, de l'ordonnance sur le vin. Ils peuvent décider d'être plus exigeants que les dispositions du droit fédéral notamment en abolissant le coupage de 10 % pour les AOC.

Un vin de pays est un vin désigné par le nom du pays ou d'une partie de celui-ci dont l'étendue dépasse celle d'un canton. Il doit satisfaire à des exigences moins élevées que les vins AOC notamment en matière de coupage (15 % autorisés).

Un vin de table suisse est un vin issu de raisins récoltés en Suisse et qui respecte la teneur minimale naturelle en sucre fixée par le Conseil fédéral.

Le classement actuel des vins suisses a été introduit en 2008 avec la PA 2011. L'objectif consistait à renforcer le positionnement des vins de qualité suisses sur le marché par le biais de conditions de production claires, d'une segmentation simplifiée et transparente et de désignations cohérentes et compatibles avec les dispositions de l'UE. Dix années après, des progrès ont été fait en direction de chacun de ces objectifs partiels. Cependant, l'objectif général de renforcer l'entrepreneuriat et de mieux valoriser les vins suisses par une segmentation plus perceptible par le consommateur nécessite une évolution du classement des vins. Par ailleurs, l'art. 63 LAgr présente une faiblesse quant aux dispositions de l'OMC en matière de propriété intellectuelle. Les indications géographiques viticoles étrangères ne peuvent être actuellement reconnues comme AOC sur la base de l'art. 63 LAgr au même titre que les indications géographiques viticoles suisses. Les indications géographiques viticoles étrangères sont cependant protégées dans le cadre de la loi sur la protection des marques et des indications de provenance (LPM) et peuvent comme les appellations viticoles reconnues en Suisse, être enregistrées en tant que marque géographique en vertu des art. 27a ss LPM. En 2009, l'UE, qui protégeait ses indications géographiques viticoles en les fixant dans la législation des états-membres, est passée à une protection par enregistrement sur demande des groupements de producteurs représentatifs, ouverte aux indications géographiques de l'UE et des pays tiers.

Les indications géographiques concernant les produits agricoles, agricoles transformés et sylvicoles, à l'exception des vins, peuvent être protégées selon une procédure d'enregistrement à la demande des groupements de producteurs représentatifs. Les dispositions qui règlent l'enregistrement et la protection des appellations d'origine protégées (AOP)/indications géographiques protégées (IGP) agricoles ont été introduites dans la loi sur l'agriculture en 1997. Depuis, 37 AOP et IGP ont été enregistrées et protégées, avec, dans la grande majorité des cas, de bons résultats en terme de valorisation commerciale du produit. Les mêmes possibilités et responsabilités doivent être accordées aux groupements de producteurs de l'économie vitivinicole. Le fait que la procédure d'enregistrement soit la même pour les indications géographiques viticoles suisses et les indications géographiques viticoles étrangères permettra d'éliminer la faiblesse du classement actuel quant aux dispositions de l'OMC.

La mise en œuvre des dispositions cadres fédérales concernant les vins AOC a entraîné une hétérogénéité et une complexité des exigences en matière de l'origine du raisin dans les vins AOC. Avec 10 % de coupage, un vin AOC ne se différencie pas suffisamment d'un vin de pays. La valorisation des vins AOC ne peut être soutenue par une communication décomplexée sur l'authenticité de leur origine et les synergies avec la communication promotionnelle avec les autres produits agricoles AOP/IGP ne peuvent être utilisées. Les vins de pays ne correspondent pas à une origine en lien avec une aire géographique délimitée et communiquée.

#### Nouvelle réglementation proposée

Il est prévu de faire évoluer le classement des vins défini à l'art. 63 LAgr et l'art. 64 concernant les contrôles sera adapté en conséquence. Le classement proposé est applicable nouvellement aux vins étrangers. Pour un vin vinifié exclusivement avec du raisin produit en Suisse ou dans l'aire limitrophe de France reconnue pour l'AOC Genève, on distinguera dorénavant les vins avec indication géographique (AOP et IGP) et les vins sans indication géographique (sans AOP et sans IGP). Les indications géographiques viticoles étrangères peuvent bénéficier des mêmes instruments d'enregistrement. Outre les dispositions agricoles, les dispositions de la législation sur les denrées alimentaires s'appliquent à tous les vins, importés ou indigènes, et restent inchangées.

Les vins avec AOP et les vins avec IGP représentent la catégorie des vins avec indication géographique. Les exigences de base en matière de qualité, d'origine et d'authenticité pour les vins avec AOP et avec IGP seront fixées par le Conseil fédéral comme dans le classement actuel. Il est prévu, qu'à l'instar de l'enregistrement des AOP/IGP agricoles et sylvicoles, les indications géographiques viticoles relèveront de l'initiative de groupements de producteurs représentatifs suisses ou étrangers. La compétence de

définir et de gérer les AOC est transférée des cantons aux groupements de producteurs. Les groupements de producteurs représentatifs de l'économie vitivinicole bénéficient ainsi des mêmes responsabilités et possibilités que les groupements de producteurs des produits agricoles. Il est prévu que le groupement de producteurs représentatif dépose une demande d'enregistrement de l'indication géographique à protéger auprès des cantons concernés. Ces derniers réaliseront un examen préalable de la demande avant de la transmettre à l'OFAG avec leur prise de position. Le groupement de producteurs accompagnera sa demande d'un cahier des charges qui définit les exigences relatives aux vins qui pourraient obtenir l'indication géographique. Une procédure d'opposition publique sera ouverte par l'OFAG durant laquelle toute personne avec un intérêt digne de protection pourra s'opposer à son enregistrement. Les groupements de producteurs étrangers qui souhaitent faire enregistrer leur indication géographique dans le registre suisse des appellations d'origine et des indications géographiques pourront le faire selon le même procédé en déposant leur requête auprès de l'OFAG.

Les vins AOP pourront bénéficier de l'avancée qualitative obtenue à la suite de l'introduction en 2008 du classement actuel et d'un premier resserrement des exigences d'origine et de qualité. Le passage des vins AOC aux vins avec AOP sera marqué par l'abrogation de la possibilité qu'un vin avec AOP soit élaboré avec 10 % de raisin qui ne provient pas de l'aire géographique délimitée pour l'AOP. L'abrogation de tout coupage d'origine des vins avec AOP reprend le principe de la production de la matière première dans l'aire géographique délimitée qui prévaut pour les AOP agricoles. Il renforcera la typicité des vins et leur potentiel de différenciation. L'aire géographique délimitée pour la production de raisin, les cépages, les méthodes culturales, l'aire de vinification délimitée et, de manière optionnelle, les méthodes de vinification qui donnent la qualité et les caractéristiques du vin devront être définies dans le cahier de charges AOP.

Les vins avec IGP remplaceront les vins de pays dans la classification actuelle. La réputation ou les caractéristiques de l'IGP étant liée à sa région, le lien à l'origine géographique des vins IGP sera renforcé. L'aire géographique d'un vin avec IGP devra nouvellement être délimitée dans un cahier des charges, comme les autres éléments qui le caractérisent. Ces exigences seront plus souples que celles des vins avec AOP. Les vins avec IGP pourront en particulier être coupés à hauteur de 15 % au maximum comme les vins de pays actuels.

Les vins sans AOP et sans IGP représentent la catégorie des vins sans indication géographique au sens de l'art. 63, al. 1. Ils remplaceront les vins de table actuels. Les exigences de base concernant la qualité, l'origine du raisin, les pratiques œnologiques autorisées et les dispositions d'étiquetage seront inchangées. Ainsi, ils pourront toujours être désignés uniquement avec l'indication de provenance « vin blanc suisse » ou « vin rouge suisse », ce qui permettra de les différencier des vins étrangers ou des vins obtenus partiellement à partir de raisins étrangers.

L'art. 187e LAgr règle les dispositions transitoires qui concernent l'évolution du classement des vins. L'art. 64 LAgr est adapté à la classification des vins proposée.

➔ Art. 62, 63, 64 et 187e

### **3.1.3 Paiements directs (titre 3 LAgr)**

#### **3.1.3.1 Critères d'entrée en matière et de plafonnement**

##### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Le versement de paiements directs aux exploitants est subordonné à diverses exigences générales ainsi qu'à des critères sociaux :

- exploitation paysanne cultivant le sol ;
- respect des prescriptions applicables à la production agricole relevant des législations sur la protection des eaux, la protection de l'environnement et la protection des animaux ;
- formation professionnelle agricole ;
- âge limite pour le droit aux contributions : 65 ans ;
- charge minimale de travail sur l'exploitation, exprimée en unités de main-d'œuvre standard (UMOS) : au moins 0,20 UMOS ;
- part du travail effectué par la main-d'œuvre de l'exploitation : au moins 50 %.

La fourniture des prestations écologiques requises (PER) constitue une exigence essentielle pour l'octroi de paiements directs ; les PER sont expliquées au ch. 3.1.3.2 ci-après.

Le droit aux paiements directs est limité aux personnes physiques et aux personnes physiques qui exploitent à titre personnel l'exploitation d'une SA, d'une Sàrl ou d'une société en commandite. Les contributions à la biodiversité et les contributions à la qualité du paysage forment à cet égard une exception, puisqu'elles sont aussi versées aux personnes morales ayant leur siège en Suisse, ainsi qu'aux cantons et aux communes, dans la mesure où ils exploitent un domaine agricole.

Des paiements directs sont versés à condition que les dispositions légales applicables à la production agricole concernant la protection des eaux, la protection de l'environnement et la protection des animaux soient respectées. Les infractions menant à une décision de l'autorité entraînent une réduction des paiements directs. La législation sur la protection de la nature et du paysage (LPN) n'est pas mentionnée parmi ces conditions, mais l'agriculture doit également s'y conformer.

La formation professionnelle agricole requise correspond à une formation de base dans le champ professionnel de l'agriculture sanctionnée par un diplôme (attestation ou certificat de capacité) ou à une formation professionnelle supérieure de paysanne (brevet). Une formation de base dans une autre profession, complétée par le cours de formation continue pour l'obtention des paiements directs ou par une pratique d'au moins trois ans dans une exploitation agricole est reconnue équivalente (art. 4, al. 1 et 2, OPD).

Dans le système de formation en vigueur, la formation initiale confère aux diplômés la capacité d'exercer le métier, mais pas encore les compétences pour diriger une entreprise. Les thèmes relatifs à cette fonction (économie d'entreprise, gestion du personnel, etc.) ne sont abordés que dans les cycles de formation supérieurs. Dans le secteur agricole, seul un tiers des exploitants disposent actuellement d'une telle formation, soit une proportion très inférieure à celle que l'on observe dans d'autres professions artisanales ou indépendantes.

La société attend en particulier les agriculteurs qui bénéficient de paiements directs qu'ils gèrent leur exploitation d'une manière en tous points durable. La formation de base n'enseigne pas la gestion d'entreprise, alors même que de nos jours – compte tenu d'un contexte de plus en plus difficile et complexe – cette matière revêt une importance croissante pour gérer avec succès une entreprise durable et axée sur le marché.

Dans le cadre du rapport « Les femmes dans l'agriculture », le Conseil fédéral a entre autres présenté la situation actuelle concernant les assurances sociales dans l'agriculture. Contrairement à la main-d'œuvre extrafamiliale, les membres de la famille qui participent aux travaux de l'entreprise agricole ne sont pas assujettis à toutes les assurances sociales : l'assurance perte de gain, par exemple, n'est pas obligatoire. De plus, ces personnes ne sont pas non plus soumises à la prévoyance professionnelle obligatoire (2<sup>e</sup> pilier). Tandis que la protection sociale de la main-d'œuvre extrafamiliale est régie par des dispositions légales contraignantes, il revient aux membres de la famille eux-mêmes ou aux chefs

d'entreprise qui les emploient de mettre en place un dispositif d'assurance lorsque la personne en question ne poursuit pas également une activité rémunérée à l'extérieur de l'exploitation agricole, par laquelle elle serait assurée. Actuellement, de nombreux membres de la famille actifs dans l'exploitation ne sont pas suffisamment assurés contre les pertes de gain et ne bénéficient pas d'une prévoyance sociale adaptée. En cas de séparation, ce dernier aspect peut en particulier avoir des conséquences négatives sur la situation financière des personnes concernées.

D'autre part, le versement de paiements directs est plafonné ou limité par différents critères :

- plafonnement des paiements directs par unité de main d'œuvre standard : max. 70 000 francs par UMOS ;
- limites relatives à des surfaces par exploitation, à partir desquelles les contributions liées à la surface sont réduites (échelonnement de la contribution de base pour la sécurité de l'approvisionnement ; contribution pour les surfaces de promotion de la biodiversité du niveau de qualité I versée pour au maximum 50 % de la SAU) ;
- limites de revenu et de fortune pour l'octroi des contributions de transition.

Le plafonnement du montant des contributions par UMOS a été introduit en son temps pour éviter que trop de terres soient exploitées comme surface de compensation écologique. Dans les faits, on a constaté que cette mesure avait surtout limité les contributions versées aux exploitations de grandes cultures et n'avait donc pas atteint son but.

### *Nouvelle réglementation proposée*

Les conditions suivantes régissant le droit aux paiements directs sont maintenues sans changement : exploitation paysanne cultivant le sol, limite d'âge, besoin de main-d'œuvre minimal et part minimale du travail effectué par la main-d'œuvre propre à l'exploitation. En réponse à l'interpellation Streiff (18.3486) du 11 juin 2018, il est prévu de demander un avis juridique devant clarifier la notion d'«exploitation paysanne» comme critère déterminant pour le droit aux contributions. Cette notion doit en effet être actualisée, car les conditions-cadres pour l'agriculture ont beaucoup évolué depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale en 1999. De plus, l'art. 104a Cst. introduit une nouvelle disposition relative à la sécurité de l'approvisionnement. Les exploitations agricoles qui dépendent d'institutions sociales ainsi que d'autres personnes morales contribuent elles aussi à garantir les bases de production. Le droit des personnes morales aux contributions à la mise en réseau et à la qualité du paysage est maintenu. Étant donné que les deux types de contributions précitées sont transférés dans la nouvelle contribution à l'agriculture géospécifiée, ce dernier type de contribution revêt un caractère exceptionnel. Le principe selon lequel les paiements directs ne doivent pas conduire au subventionnement d'institutions caritatives dont le but principal n'est pas la production agricole reste donc valable.

La contribution de base pour la sécurité de l'approvisionnement est supprimée et remplacée par les contributions à la sécurité de l'approvisionnement remaniées (cf. ch. 0). L'échelonnement selon la surface peut être supprimé, parce qu'il n'était appliqué qu'à la contribution de base et parce que dans le nouveau système la somme des contributions liées à la surface est moins élevée. Le plafonnement selon les UMOS est également supprimé, car il n'a pas déployé les effets escomptés. Le système des paiements directs est ainsi simplifié. Les facteurs UMOS sont des valeurs strictement standardisées permettant de mesurer la taille d'une exploitation agricole. Ils conviennent comme critère d'entrée en matière pour l'octroi de paiements directs ou pour définir la taille minimale d'une entreprise agricole. En revanche, ils ne sont d'aucune utilité comme critère de plafonnement pour les contributions à la sécurité de l'approvisionnement remaniées ni pour les autres contributions ciblées, car les mesures correspondantes sont fixées en fonction des objectifs à atteindre, indépendamment de la taille de l'exploitation.

Le plafonnement du montant maximum versé à une exploitation au titre de paiements directs, qui remplace tous les systèmes d'échelonnements et de limitations parfois complexes appliqués jusqu'ici, se justifie par des considérations sociales et politiques. Concrètement, le Conseil fédéral doit être habilité à limiter le montant des paiements directs par exploitation ou par type de contribution. Le montant maximal prévu par exploitation est de 250 000 francs au maximum. Pour les communautés d'exploitation, il sera multiplié par le nombre d'exploitations regroupées. Une communauté regroupant deux exploitations pourra ainsi obtenir au maximum 500 000 francs. Dans l'UE, les États membres ont la possibilité

de plafonner les paiements directs à 150 000 euros. Un montant maximum des paiements directs est plus compréhensible que les nombreux échelonnements et limitations appliqués jusqu'ici et très simple à appliquer. En ce qui concerne les exploitations qui recevraient plus de 250 000 francs, toutes les contributions seront réduites de manière proportionnelle.

Le Conseil fédéral doit en outre être habilité à fixer des montants maximaux pour certains types de contributions, afin d'empêcher des paiements disproportionnés.

Compte tenu de la gestion toujours plus complexe des entreprises, il est désormais demandé aux bénéficiaires de paiements directs d'avoir accompli une formation professionnelle supérieure. Concrètement, ils doivent avoir passé avec succès l'examen professionnel dans le champ professionnel de l'agriculture (brevet). Cette formation met l'accent sur la gestion d'entreprise et est d'une utilité directe pour les futurs exploitants. Le plan de formation comprend par exemple trois modules obligatoires en économie d'entreprise, qui prévoient notamment l'application directe des connaissances acquises sous la forme d'une étude économique que chaque candidat doit réaliser pour sa propre entreprise agricole. Pour des raisons d'acceptabilité sociale, cette exigence ne s'applique qu'aux nouveaux exploitants ou nouveaux bénéficiaires de paiements directs. Les exploitants déjà au bénéfice de paiements directs voient leur droit maintenu. De nouvelles dispositions sont aussi prévues pour les paysannes et les personnes qui s'engagent dans l'agriculture après un parcours professionnel dans un autre secteur. Les paysannes qui entendent faire valoir un droit aux paiements directs devront désormais obligatoirement accomplir les trois modules de formation en économie d'entreprise (facultatifs pour les autres candidates) et réussir les examens correspondants. Les personnes venant d'autres milieux professionnels doivent, en plus de la formation de base déjà acquise et des formations continues exigées selon le droit en vigueur, également accomplir avec succès les trois modules précités. Les dérogations en matière de formation professionnelle prévues dans le droit actuel pour les exploitations de montagne nécessitant moins de 0,50 UMOS sont maintenues sans changement (cf. art. 4, al. 3, OPD). Les modifications prévues peuvent être concrétisées à l'échelon de l'ordonnance et ne nécessitent donc pas de révision de la loi.

Afin d'améliorer la situation des membres de la famille, actifs dans l'exploitation, du point de vue des assurances sociales, l'octroi des paiements directs est maintenant lié à l'existence d'une couverture sociale. Pour des raisons administratives, cette nouvelle réglementation se limite au conjoint actif dans l'exploitation, car il est ainsi possible de se fonder sur les données de la déclaration d'impôts. Ainsi, les bénéficiaires de paiements directs devront apporter la preuve que le conjoint qui collabore de manière régulière, importante ou significative à l'exploitation et qui ne dispose pas d'un autre revenu suffisant est assuré de manière appropriée.

La protection sociale doit couvrir la prévoyance (risque d'invalidité, décès) et la perte de gain (indemnités journalières). En ce qui concerne la *prévoyance*, celle-ci peut être réglée dans le cadre du 2<sup>e</sup> pilier pour autant que le revenu du conjoint concerné atteigne le seuil AVS. Une autre possibilité est de constituer un pilier 3b libre, indépendant du revenu. L'assurance doit comporter une protection contre les risques (invalidité, décès). L'assurance *perte de gain* doit verser des indemnités journalières en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident. Étant donné que les assureurs peuvent refuser certaines personnes ou exiger des primes disproportionnées en raison de leur état de santé, cette exigence ne s'applique qu'aux conjoints âgés de moins de 55 ans.

Une couverture d'assurance incluant la prévoyance et la perte de gain étant désormais obligatoire pour le conjoint, il est recommandé, le cas échéant, de la mettre en place avec le conseil d'un expert en la matière. L'exigence d'une protection sociale ne s'applique qu'au conjoint qui collabore à l'exploitation, et non au chef d'entreprise qui la gère de manière indépendante. Notons encore que l'efficacité de la prévoyance dépend du montant des primes versées. Si l'exploitant n'apporte pas, ou seulement partiellement, la preuve de l'existence d'une couverture sociale, les paiements directs sont réduits – par analogie avec la réglementation sur les PER.

**Tableau 7 : Protection sociale du conjoint qui collabore à l'exploitation**

		Actuellement	Nouveau	Remarques
<b>Pré-voyance</b>	Étatique (1 <sup>er</sup> pilier)	Obligatoire	Obligatoire	Couverte pour autant que le conjoint s'acquitte au moins du double de la cotisation minimale (956 fr. p.a. ; 2018).
	Professionnelle (pilier 2b)	Facultative	Obligatoire (pilier 2b ou 3b)	Selon les caisses de pension, l'affiliation au 2 <sup>e</sup> pilier b (prévoyance facultative) n'est possible qu'à partir d'un revenu assuré correspondant à au moins 12,5 % de la rente AVS maximale (3525 fr. p.a. ; 2018).
	Libre (pilier 3b)	Facultative		Prévoyance privée, facultative, non dépendante d'un revenu.
<b>In-dém-nités journalières</b>	Maladie	Facultative	Obligatoire	Assurance contre les pertes de gains en cas de maladie ou d'accident – exceptions en raison de l'âge ou de l'état de santé.
	Accident	Facultative	Obligatoire	

Pour des raisons formelles, toutes les lois comportant des dispositions applicables à la production agricole – y compris la LPN – sont désormais énumérées à l'art. 70a, al. 1, let. c, LAg. Le respect de ces dispositions est aujourd'hui déjà une condition pour l'obtention des paiements directs.

<b>Aperçu des conditions et limitations pour l'obtention de paiements directs</b>	
<b>PA 14-17 (actuellement)</b>	<b>PA 22+ (nouveau)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• exploitations paysannes cultivant le sol ;</li> <li>• prestations écologiques requises ;</li> <li>• respect des dispositions légales pertinentes pour l'agriculture en matière de protection des eaux, de l'environnement et des animaux ;</li> <li>• formation professionnelle agricole ;</li> <li>• âge limite 65 ans ;</li> <li>• charge de travail minimale 0,20 UMOS ;</li> <li>• au moins 50 % du travail effectué par la main-d'œuvre de l'exploitation ;</li> <li>• au maximum 70 000 fr. / UMOS ;</li> <li>• échelonnement de la contribution de base pour la sécurité de l'approvisionnement ;</li> <li>• contribution aux surfaces de promotion de la biodiversité du niveau de qualité I pour 50 % de la SAU au maximum (réglé dans l'ordonnance) ;</li> <li>• limites de revenus et de fortune pour l'octroi des contributions de transition.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• exploitations paysannes cultivant le sol ;</li> <li>• protection sociale personnelle appropriée pour le conjoint qui collabore à l'exploitation ;</li> <li>• prestations écologiques requises (modifiées) ;</li> <li>• respect des dispositions légales pertinentes pour l'agriculture en matière de protection des eaux, de l'environnement et des animaux ainsi que des dispositions de la LPN ;</li> <li>• formation professionnelle agricole (nouveau : au minimum niveau brevet pour les nouveaux exploitants) ;</li> <li>• limite d'âge 65 ans ;</li> <li>• charge de travail minimale 0,20 UMOS ;</li> <li>• au moins 50 % du travail effectué par la main-d'œuvre de l'exploitation ;</li> <li>• possibilité de plafonner le montant total des contributions par exploitation ou le montant par exploitation et type de contribution.</li> </ul>

→ Art. 70a, al. 1 et 2

### 3.1.3.2 Prestations écologiques requises

#### Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les paiements directs ne sont versés qu'à condition que les exigences relatives aux prestations écologiques requises (PER) soient remplies dans toutes les parties de l'exploitation. Actuellement, les exigences PER sont les suivantes : garde des animaux respectueuse de l'espèce, bilan de fumure équilibré, part appropriée de surfaces de promotion de la biodiversité, exploitation conforme des objets figurant dans les inventaires d'importance nationale, assolement régulier, protection appropriée du sol ainsi que choix des produits phytosanitaires appropriés et utilisation ciblée.

Introduites dans les années 1990, les PER ont contribué à réduire la pollution due à l'agriculture. Dans leur forme actuelle, elles garantissent un niveau minimum de prestations écologiques et sont appliquées sur l'ensemble d'une exploitation. Pour le reste, elles ne constituent toutefois plus guère une incitation pour les exploitants à améliorer encore davantage leur mode de production.

#### Nouvelle réglementation proposée

Les PER doivent être développées dans le but de combler les lacunes qui subsistent dans la réalisation des objectifs écologiques. Elles doivent contribuer à une meilleure atteinte des OEA dans les domaines de la biodiversité et de la protection des ressources et soutenir la mise en œuvre du plan d'action PPh. Les modifications prévues font partie du plan de mesures proposé comme alternative à l'initiative populaire pour une eau potable propre (cf. ch. 2.3.5).

Aperçu des prestations écologiques requises	
PA 14-17 (actuellement)	PA22+ (nouveau)
<p>Les éléments suivants font partie des prestations écologiques requises :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce ;</li> <li>b. bilan de fumure équilibré ;</li> <li>c. part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité ;</li> <li>d. exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de LNP ;</li> <li>e. assolement régulier ;</li> <li>f. protection appropriée du sol ;</li> <li>g. sélection et utilisation ciblées des produits phytosanitaires.</li> </ul>	<p>Les prestations écologiques requises comprennent les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce ;</li> <li>b. limitation acceptable des pertes d'éléments fertilisants ;</li> <li>c. promotion satisfaisante de la biodiversité ;</li> <li>d. exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de LNP ;</li> <li>e. assolement régulier ;</li> <li>f. protection appropriée du sol ;</li> <li>g. protection des végétaux respectueuse de l'environnement ;</li> <li>h. exigences spécifiques en matière de protection des écosystèmes dans des régions déterminées ;</li> <li>i. respect d'exigences déterminées de la législation sur la protection des eaux.</li> </ul> <p>Al. 3 Le Conseil fédéral :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. concrétise les prestations écologiques requises en tenant compte de la résilience des écosystèmes</li> </ul>

La structure des PER se fonde désormais sur la résilience des écosystèmes et la promotion des services écosystémiques, garantissant ainsi le lien avec le terme utilisé dans le nouvel article 104a de la

Constitution fédérale. L'adaptation de l'agriculture au site (agriculture géospécifiée) tient compte des particularités des différentes régions et a pour but de préserver la résilience des écosystèmes influencés par les activités agricoles. Le Conseil fédéral a ainsi la possibilité d'améliorer en continu les mesures nécessaires à la préservation à long terme de la résilience des écosystèmes. Suite à l'intégration prévue des contributions à l'utilisation efficiente des ressources dans les systèmes de production selon l'art. 75 LAgr, les éléments jusqu'ici encouragés dans le cadre des CER sont intégrés dans les PER ou dans les systèmes de production (cf. ch. 3.1.3.5).

Les objectifs environnementaux pour l'agriculture concrétisent les exigences déterminantes pour l'agriculture de la législation en matière d'environnement et décrivent l'état de l'environnement tel qu'il doit être afin de garantir à long terme la résilience et les services écosystémiques.

Éléments fertilisants : à l'avenir, la problématique des excédents d'éléments fertilisants doit être présentée de manière plus transparente et traitée de manière plus ciblée. Il s'agit d'examiner comment une réduction constante des excédents peut être mise en place, afin que les pertes d'éléments fertilisants puissent être limitées de manière suffisante conformément à la résilience des écosystèmes. On examine en outre si une nouvelle méthode de bilan présentant de manière transparente le solde d'éléments fertilisants de l'exploitation est nécessaire et si elle peut compléter ou remplacer le Suisse-Bilanz. Le solde est calculé sur la base des éléments fertilisants importés (engrais, fourrages, etc.) et exportés (produits agricoles, animaux, lait, viande, etc.). En vue du calcul de la fonctionnalité et de l'applicabilité, des bilans Input-Output seront utilisés et évalués à titre volontaire dans le cadre de la vulgarisation. Le cas échéant, le remplacement de Suisse-Bilanz par le bilan Input-Output aurait lieu à partir de 2026. D'ici là, les expériences réalisées dans le cadre de l'exécution seront collectées et l'instrument sera adapté aux besoins. La limitation suffisante des pertes d'éléments fertilisants comprend également une utilisation des engrais de ferme permettant de limiter les émissions conformément à la législation sur la protection de l'environnement et, en particulier, de l'air. Ce faisant, l'utilisation, par exemple, de rampes d'épandage à tuyaux flexibles occupe une position centrale.

Biodiversité : actuellement, les PER exigent une « part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité ». Désormais, les PER exigeront une « promotion satisfaisante de la biodiversité ». La nouvelle formulation exprime le fait que, en plus des éléments liés aux surfaces, des mesures de promotion spécifiques peuvent aussi contribuer de manière efficace à l'encouragement de la biodiversité. Cette nouvelle formulation est en outre plus flexible : en ce qui concerne la promotion de la biodiversité, les exploitations ont le choix d'appliquer un concept général dans l'ensemble de l'exploitation ou le modèle actuel simplifié comprenant les niveaux de qualité I et II. Toutes les exploitations devront, comme auparavant, exploiter au moins 7 % de leur surface (3,5 % pour les cultures spéciales) en incluant des éléments favorisant la biodiversité. L'encouragement de la biodiversité à l'aide de contributions pour les exploitations avec et sans plan de promotion de la biodiversité est décrit au ch. 3.1.3.4.

Protection des sols : ces dernières années, les prescriptions PER relatives à la protection des sols ont été révisées à diverses reprises dans le but de freiner l'érosion due aux pratiques agricoles. En revanche, les PER ne formulent aucune exigence en ce qui concerne le compactage des sols, alors même que celui-ci représente un risque majeur et durable pour la fertilité des surfaces agricoles. Ce risque est aggravé par l'utilisation de machines lourdes en conditions météorologiques défavorables. Dans le cadre de la PA22+, des mesures de protection seront donc édictées à l'échelon réglementaire. Pour prévenir le compactage particulièrement dommageable des sous-sols, la capacité de portance des sols travaillés doit être prise en compte dans les PER. Un logiciel mis à la disposition des agriculteurs et des entrepreneurs de travaux à façon doit permettre d'estimer le risque en fonction des machines utilisées et des conditions météorologiques. Il servira à prévenir le compactage des sols, qui est la cause de pertes de rendement durant de longues années, et à faciliter le choix des machines à utiliser. Par mesure de simplification, il est possible de se passer du logiciel tant que la charge par roue ne représente pas un risque excessif. Grâce à ces mesures, les agriculteurs pourront également exiger plus facilement des entrepreneurs de travaux à façon, notamment, qu'ils assument leurs responsabilités.

Protection des végétaux : les prescriptions PER actuelles reprennent certains éléments de la lutte intégrée et restreignent d'ores et déjà le choix des produits phytosanitaires autorisés. Il convient dorénavant de renforcer ces deux aspects ainsi que d'intégrer des mesures de réduction des émissions :

- Restriction d'utilisation des PPh présentant un risque écologique élevé : les PER restreindront l'utilisation des PPh. Aux fins de la protection des eaux, certains PPh ne pourront plus être utilisés, sauf en l'absence d'un produit de substitution équivalent ou d'autres méthodes permettant de protéger la culture. Les nouvelles prescriptions PER visent à limiter, d'une manière générale, l'utilisation des PPh aux besoins avérés et à supprimer le recours aux produits qui présentent un risque élevé pour l'environnement.
- Mise en œuvre de mesures de réduction des émissions : les émissions de substances polluantes dans l'environnement lors du remplissage, du rinçage et du nettoyage des pulvérisateurs doivent être évitées. À cet effet, il y a lieu d'utiliser des systèmes de nettoyage des cuves sur les champs ou, en cas de nettoyage sur l'aire de la ferme, d'assurer que les eaux de rinçage soient collectées et traitées. En outre, une évacuation correcte des eaux conformément aux prescriptions sur la protection des eaux des places sur lesquelles des appareils de pulvérisation sont remplis ou nettoyés, ainsi que des endroits où des engrais de ferme ou de recyclage sont produits ou transbordés, est obligatoire. D'autre part, la mise en œuvre de techniques et de mesures de réduction de la dérive et du ruissellement sera exigée.

Les mesures proposées permettent de réduire de 95 % les émissions polluantes ponctuelles (remplissage, rinçage et nettoyage des pulvérisateurs) et de 75 % des émissions dues à la dérive et au ruissellement<sup>52</sup>.

Adaptation aux conditions du site : les PER comporteront désormais explicitement une disposition permettant de fixer des exigences particulières pour certaines régions. Les prescriptions pourront ainsi être adaptées aux conditions locales et aux particularités du site. De telles prescriptions sont actuellement déjà en vigueur, sur la base de l'annexe de l'ordonnance sur les paiements directs, pour certains sites sensibles tels que des aires d'alimentation des lacs délimitées en lien avec la problématique du phosphore. Dans une telle aire, les exploitations agricoles dont le taux d'auto-fertilisation en phosphore selon Suisse-Bilanz est supérieur à 100 % peuvent épandre au maximum 80 % du besoin en phosphore de la culture.

D'autres problèmes locaux pourraient être réglés de manière similaire, par exemple en cas de teneur en nitrates trop élevée dans les captages d'eau potable ou d'immissions d'azote excessives dans des biotopes sensibles.

Protection des eaux : actuellement, une décision exécutoire est nécessaire pour pouvoir procéder à une réduction des paiements directs octroyés aux exploitants d'entreprises agricoles en cas d'infraction aux dispositions de la législation en matière de protection des eaux ; cela peut occasionner des charges supplémentaires pour les organes d'exécution. À l'avenir, certaines prescriptions de la protection des eaux seront intégrées dans les PER et les contrôles seront donc effectués conformément à la législation sur la protection des eaux. Ceci par analogie avec la détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce (respect de la législation en matière de protection des animaux). Ces prescriptions de la législation sur la protection des eaux comprennent exclusivement des critères visibles et simples qui doivent être examinés dans le cadre des contrôles de base. Il s'agit notamment de fuites de jus de fumier et de lisier dans l'environnement, d'aires d'exercice en dur avec une évacuation correcte de l'eau, de stockage de matières dangereuses, etc. Les points de contrôle que la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE) a définis en 2017 comme recommandation pour la mise en œuvre des contrôles de base dans les exploitations agricoles sont utilisés à cet effet. Il ne sera à l'avenir plus nécessaire d'établir des décisions exécutoires pour ces éléments afin de pouvoir réduire les paiements directs, car seule la constatation du manquement suffira. Les compétences dans l'exécution des contrôles ne changent pas suite à l'intégration dans les PER. Il revient au canton de désigner le service qui effectue les contrôles dans les exploitations agricoles.

➔ Art. 70a, al. 2

Les taxes incitatives représentent un autre moyen de contrôler l'utilisation des produits phytosanitaires. En taxant fortement les produits qui présentent un risque élevé pour l'environnement, on vise à

<sup>52</sup> Pour plus de détails, voir les « [Instructions relatives aux mesures de réduction des risques lors de l'application de produits phytosanitaires](#) ».

inciter les producteurs à recourir à des produits moins dangereux et/ou à d'autres stratégies de protection des végétaux. Grâce à ce système de taxes différenciées et au nombre suffisant de solutions alternatives, la charge financière pour les exploitations, et par conséquent les répercussions sur la production, sont limitées.

Plusieurs pays européens, tels que la Suède, la Norvège, le Danemark ou la France appliquent déjà un tel système, chacun selon des modalités propres. Sur la base d'une étude réalisée sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, l'EPF Zurich estime qu'en Suisse aussi, une taxe peut influencer la propension à renoncer aux produits phytosanitaires ou à les utiliser de manière plus raisonnée. Les modélisations montrent que la taxation peut inciter les agriculteurs à revoir leurs choix en matière de PPh, ce qui est confirmé par les expériences faites dans les pays européens susmentionnés. Au vu des données disponibles, cet effet n'est toutefois, en moyenne, que limité.

La définition des modalités et la mise en œuvre d'une taxe incitative sur les PPh recèlent de nombreux écueils. Un tel instrument ne déploie les effets souhaités qu'à condition qu'il existe de nombreuses solutions de substitution et que celles-ci soient évaluées en termes de risques pour l'homme et pour l'environnement. Un système de taxes différenciées doit par conséquent obligatoirement être accompagné d'objectifs prioritaires tels que, par exemple, la protection des personnes ou la protection des eaux. Le montant de la taxe différenciée ne peut être fixé correctement – c.-à-d. de manière à produire l'effet incitatif optimal – qu'à condition que ces objectifs soient clairement mis en relation les uns avec les autres et pondérés.

Par ailleurs, un tel instrument implique la mise en place d'un service chargé de la perception de la taxe. Une telle structure n'existe pas encore, de sorte que sa création et sa gestion occasionneraient une charge élevée.

Compte tenu des avantages et inconvénients susmentionnés, le modèle de la taxation incitative n'est pas développé plus avant. Actuellement, d'autres instruments permettent mieux ou tout aussi bien d'obtenir le résultat escompté : la restriction d'utilisation des produits présentant un risque accru pour l'environnement dans le cadre des PER permet de parvenir au même but qu'une taxe incitative, à savoir la réduction de l'utilisation de ces produits. La solution PER présente l'avantage de tenir compte du manque d'alternatives pour la protection de certaines cultures, qui ne présentent qu'un faible intérêt pour le développement de nouvelles solutions.

### **3.1.3.3 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et contributions au paysage cultivé**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont pour but d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Dans le système actuel, elles comprennent trois types de contributions : la contribution de base, la contribution à la production dans des conditions difficiles et la contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. La contribution de base consiste en un montant uniforme de 900 fr./ha. Les surfaces herbagères permanentes exploitées en tant que surface de promotion de la biodiversité donnent droit à 450 fr./ha, tandis que les jachères sont exclues des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. La contribution pour la production dans des conditions difficiles a pour but de compenser les difficultés de production liées au climat ; elle est versée pour toutes les surfaces situées dans la région de montagne et des collines. La contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes permet de promouvoir plus particulièrement ces modes de culture. Notons encore que les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ne sont versées pour les surfaces herbagères permanentes qu'à condition que l'exploitation détienne un nombre minimal de têtes de bétail consommant du fourrage grossier.

La structure et l'effet des contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont été analysés par Agroscope dans le cadre d'une évaluation. Ce faisant, plusieurs possibilités d'amélioration, qui sont proposées dans le cadre de la PA 22+, ont été mises en évidence. Par exemple, les objectifs doivent être plus clairement définis et concrétisés. Il s'agit d'optimiser la structure des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et de réexaminer des réglementations telles que la charge minimale de bétail ou

l'échelonnement du montant des contributions en fonction de la surface de l'exploitation et de l'intensité sur la surface herbagère.

Des *contributions au paysage cultivé* sont versées dans le but de maintenir des paysages ouverts. Elles comprennent : une contribution au maintien d'un paysage ouvert, une contribution pour les surfaces en pente, une contribution pour les surfaces en forte pente, une contribution pour la mise à l'alpage et une contribution d'estivage. La contribution au maintien d'un paysage ouvert est échelonnée en fonction de la zone et versée pour les surfaces situées dans la région de montagne et des collines. L'objectif est de préserver ces surfaces de l'embroussaillage et de la progression de la forêt. Les contributions pour les surfaces en pente, les surfaces en forte pente et les surfaces viticoles en pente visent le même objectif, plus spécifiquement dans les régions à fortes déclivités, qui sont particulièrement menacées par l'avancée de la forêt. La contribution de mise à l'alpage est versée aux exploitations à l'année qui placent leurs animaux dans des exploitations d'estivage en Suisse. Elle contribue à ce que les surfaces d'estivage soient pâturées par un nombre suffisant d'animaux. La contribution d'estivage est quant à elle versée aux exploitations qui gèrent et entretiennent ces exploitations d'estivage.

### *Nouvelle réglementation proposée*

L'art. 104a Cst. entré en vigueur en 2017 donne explicitement à la Confédération le mandat de créer les conditions nécessaires pour la préservation des bases de la production agricole, plus particulièrement pour la préservation des terres agricoles. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement doivent être développées, en tenant compte des résultats de l'évaluation, de manière à assurer la pérennité de ces bases de production.

Ces contributions remaniées ont pour but non seulement d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, mais également de compenser de manière appropriée les désavantages subis par l'agriculture suisse en raison du niveau des coûts et des conditions climatiques dans le pays. Il s'agit en particulier de soutenir les structures familiales typiques pour la Suisse, qui sont explicitement souhaitées par la société, mais notamment liées à des coûts structurels accrus tels que les coûts des bâtiments et des machines. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement comprendront quatre types de contributions : une contribution à l'exploitation, une contribution par hectare échelonnée selon la zone (contribution selon la zone) et une contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes.

- Contribution liée à l'exploitation : cette contribution forfaitaire, c.-à-d. du même montant pour toutes les exploitations, est destinée à compenser le niveau des coûts élevé en Suisse. Toutes les exploitations bénéficient ainsi d'une aide générale pour le maintien des bases de production. Elle préserve la diversité des productions et est versée indépendamment de la surface et du cheptel de l'exploitation.
- Contribution liée à la zone : cette contribution versée par hectare est échelonnée selon la zone. Elle s'applique à la totalité de la surface agricole utile des exploitations et prévoit un montant progressif depuis la zone de plaine jusqu'à la zone de montagne IV. Le but de cette contribution est de compenser les désavantages climatiques liés à l'altitude (période de végétation plus courte, p. ex.) et d'assurer que les surfaces situées en montagne continuent d'être exploitées.
- Contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes : cette contribution est octroyée par hectare et son montant est le même dans toutes les zones. Elle vise la préservation et la production de cultures importantes au plan stratégique.

La contribution à l'exploitation et la contribution selon la zone sont les éléments de base permettant d'assurer la capacité de production des exploitations et leur rentabilité.

Le financement de ces trois types de contributions à la sécurité de l'approvisionnement sera assuré par le transfert d'une grande partie des fonds affectés jusqu'à présent aux contributions pour la sécurité de l'approvisionnement et pour le paysage cultivé (contribution pour les terres ouvertes).

Une charge minimale de bétail par unité de surface herbagère permanente n'est plus exigée dans le nouveau système. L'évaluation de cette mesure par Agroscope a montré que, contrairement aux attentes, elle n'a que peu d'effet en ce qui concerne l'intensité de l'utilisation des surfaces herbagères et la réalisation des objectifs dans le domaine de la production de calories. D'autre part, les buts des

contributions à la sécurité de l’approvisionnement ont été étendus à l’atténuation des désavantages géographiques liés au niveau des coûts et aux conditions climatiques de la Suisse vis-à-vis de l’étranger. Comme mentionné au ch. 3.1.3.1, l’échelonnement des contributions selon la surface sera supprimé. Les raisons en sont les suivantes : la contribution à l’exploitation uniforme ainsi que les montants par ha globalement plus bas que jusqu’à présent permettent d’obtenir un effet comparable ; de plus, il est prévu de plafonner le montant total des paiements directs à 250 000 francs par exploitation, ce qui équivaut à une dégressivité des montants par ha pour les très grandes exploitations. La suppression de certaines dispositions (charge minimale en bétail, échelonnement des contributions à partir du 60<sup>e</sup> hectare, suppression des contributions de base différenciées pour les surfaces herbagères permanentes exploitées en tant que surfaces de promotion de la biodiversité) et la limitation à trois types de contributions contribue à simplifier le système des paiements directs et à le rendre plus compréhensible.

Dans la catégorie des *contributions au paysage cultivé*, les contributions au maintien d’un paysage ouvert sont supprimées et les fonds correspondants affectés aux contributions à la sécurité de l’approvisionnement. La contribution pour les surfaces en forte pente est également supprimée et les moyens correspondants (env. 12 millions de fr./année) intégrés aux contributions pour les surfaces en pente de déclivité égale ou supérieure à 35 %. Le taux de contribution pour ces surfaces sera relevé. Ces mesures permettent de simplifier encore le système tout en garantissant que les moyens restent affectés à l’exploitation de zones très pentues. La suppression des contributions pour les surfaces en forte pente sera également compensée au moins en partie par la contribution à l’exploitation, car les exploitations comportant beaucoup de prairies de fauche en forte pente sont pour la plupart de petite taille et dans leur cas, la part de contribution à l’exploitation dans la totalité des contributions est plus élevée. Les autres types de contributions au paysage cultivé (contribution pour les surfaces viticoles en pente, contribution de mise à l’alpage et contribution d’estivage) sont maintenus avec des montants inchangés.

<b>Aperçu des contributions au paysage cultivé et des contributions à la sécurité de l’approvisionnement</b>	
<b>PA 14-17 (actuellement)</b>	<b>PA22+ (nouveau)</b>
<p><u>Contributions au paysage cultivé</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution pour surfaces en pente</li> <li>• Contributions pour surfaces en forte pente</li> <li>• Contribution pour les surfaces viticoles en pente</li> <li>• Contribution de mise à l’alpage</li> <li>• Contribution d’estivage</li> <li>• Contribution au maintien d’un paysage ouvert</li> </ul> <p><u>Contributions à la sécurité de l’approvisionnement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution de base à la sécurité de l’approvisionnement</li> <li>• Contribution pour la production dans des conditions difficiles</li> <li>• Contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes</li> </ul>	<p><u>Contributions au paysage cultivé</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution pour surfaces en pente</li> <li>• Contribution pour les surfaces viticoles en pente</li> <li>• Contribution de mise à l’alpage</li> <li>• Contribution d’estivage</li> </ul> <p><u>Contributions à la sécurité de l’approvisionnement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution à l’exploitation</li> <li>• Contribution selon la zone</li> <li>• Contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes</li> </ul>

➔ Art. 71, al. 1, let. a et c, art. 72

### 3.1.3.4 Contributions à la biodiversité

#### *Réglementation actuelle et nécessité d’agir*

Les contributions à la biodiversité sont versées dans le but de promouvoir et de préserver la biodiversité et, par conséquent, les services écosystémiques. Elles s’appliquent aux surfaces de promotion de

la biodiversité (SPB) et se montent actuellement à quelque 400 millions de francs. Les contributions sont de trois niveaux, versées selon la surface et cumulables :

- niveau de qualité I (QI), avec des exigences spécifiques orientées mesures, définies pour chaque type de SPB (p. ex. prairies extensives, haies, arbres fruitiers haute-tige) ;
- niveau de qualité II (QII), avec les exigences QI comme exigence de base et des exigences spécifiques relatives à la qualité botanique ou à des structures favorisant la biodiversité ; selon le type de SPB, la mise en œuvre est partiellement ou totalement orientée résultats ;
- mise en réseau, avec des prescriptions relatives à l'exploitation des surfaces spécifiques à un projet de mise en réseau ou avec des critères relatifs aux sites.

Le principe de promouvoir des mesures de compensation écologique dans l'agriculture a été introduit au début des années 1990, puis adapté au fil des étapes de la réforme de la politique agricole. La nécessité de faire évoluer le concept de promotion de la biodiversité le cadre de la PA22+ se justifie comme suit :

- Les objectifs visés par le système actuel sont axés sur les espèces et les biotopes. Avec les nouvelles connaissances acquises et la compréhension plus exhaustive qui en découle, le champ des objectifs s'est étendu, notamment dans le domaine de la diversité génétique et fonctionnelle. Le développement des contributions à la biodiversité tient compte de cette évolution.
- Selon la dernière évaluation réalisée, les effets de la promotion de la biodiversité dans l'agriculture ne sont que « modérément positifs » (Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Flury 2005). Les programmes de monitoring de la Confédération ainsi que diverses études<sup>53</sup> montrent que la biodiversité n'a guère fait de progrès sur les surfaces exploitées par l'agriculture et, plus encore, que le recul de la biodiversité n'a pas pu être stoppé. La part relativement élevée de SPB, la forte participation à des projets de mise en réseau et la part croissante de surfaces du niveau de qualité II n'ont pas permis d'obtenir de meilleurs résultats. Pour accroître l'effet des mesures, il faudra à l'avenir les axer davantage sur les objectifs, mieux tenir compte des facteurs de dégradation de la biodiversité (tels que les excédents d'azote, les produits phytosanitaires) et harmoniser les mesures de promotion de la biodiversité dans l'agriculture avec celles prises dans les autres secteurs.

Le développement des mesures, les revendications des milieux de la pratique et les décisions de politique agricole ont débouché sur une accumulation d'éléments à soutenir et de charges. Aussi, les réglementations en vigueur et la mise en œuvre se sont complexifiées. Les mesures doivent donc être structurées de manière plus efficiente et les exigences posées aux exploitations agricoles doivent être simplifiées autant que possible.

### *Nouvelle réglementation proposée*

À l'avenir, les exploitations ayant droit aux paiements directs pourront choisir entre deux modèles de préservation et de promotion de la biodiversité :

- Exploitations utilisant le modèle actuel simplifié avec les niveaux de qualité :  
Elles encouragent la biodiversité sur la base des niveaux de qualité actuels I et II. Le nombre de types de SPB sera réduit et les dispositions sur les différents types seront simplifiées. Il est ainsi possible de construire sur la base du système actuel d'encouragement et de le simplifier en assurant la continuité.
- Exploitations appliquant le plan global de promotion de la biodiversité :  
Elles préservent et encouragent la biodiversité de manière ciblée conformément à un concept sur l'ensemble de l'exploitation (plan global) à l'aide de mesures adaptées aux besoins environnementaux. Ce modèle exige des compétences professionnelles élevées de la part des

---

<sup>53</sup> Biodiversité en Suisse : état et évolution (OFEV 2017) et État de la biodiversité en Suisse en 2014 – Une analyse scientifique (Forum Biodiversité Suisse et al., 2014)

chefs d'exploitation, mais offre en contrepartie une liberté entrepreneuriale plus importante qu'aujourd'hui du point de vue du type et de la méthode de promotion de la biodiversité

Les exigences s'appliquant à ces deux modèles sont entièrement distinctes l'une de l'autre et ne constituent pas un système modulaire ; d'autre part, la « promotion satisfaisante de la biodiversité » requise par les PER doit dans tous les cas être respectée (cf. 3.1.3.2). Elles sont décrites plus en détail ci-dessous.

#### Exploitations utilisant le modèle actuel simplifié avec les niveaux de qualité I et II :

Ces exploitations exploitent leurs surfaces de promotion de la biodiversité conformément au modèle actuel des contributions à la biodiversité, en partie simplifié et complété. Les simplifications suivantes seront prévues :

- Les « Arbres isolés indigènes adaptés au site et allées d'arbres » ne donnent droit qu'aux contributions à la qualité du paysage et aux contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76a, nouveau) ;
- Les SPB spécifiques à une région (« type 16 ») demeurent réservées aux exploitations appliquant un concept de promotion de la biodiversité ;
- Les types de SPB complexes « Arbres fruitiers haute-tige » et « Surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle » ne peuvent être annoncés que pour les contributions à la biodiversité du niveau de qualité II ;
- Les exigences concernant les autres types de SPB seront adaptées ou simplifiées ponctuellement.

Des simplifications sont examinées pour les autres types de SPB possibles. En outre, la conservation in situ de la diversité génétique des plantes fourragères est ajoutée en tant que nouveau type de SPB.

#### Exploitations appliquant un plan global de promotion de la biodiversité :

Les exploitations appliquant un plan de promotion de la biodiversité encouragent la biodiversité de manière ciblée sur la surface de leur exploitation à l'aide de mesures adaptées à l'exploitation, aux conditions locales et au potentiel environnemental du site. À cet effet, l'exploitation – le cas échéant avec le soutien de la vulgarisation – élabore un plan de promotion de la biodiversité dans l'ensemble de l'exploitation.

Les cantons autorisent les plans de promotion de la biodiversité et contrôlent leur mise en œuvre.

Les exigences minimales définies par la Confédération doivent être remplies, afin de garantir la qualité des plans de promotion et leur comparabilité :

1. Le plan de promotion décrit les caractéristiques et le potentiel de biodiversité des milieux naturels de l'exploitation et en tient compte ;
2. Il porte sur l'ensemble des surfaces de l'exploitation (y c. les lisières de forêts, les cours et les plans d'eau, etc.) ;
3. Il tient compte, le cas échéant, de l'infrastructure écologique et des plans nationaux correspondants ;
4. Il décrit les objectifs et les possibilités de l'exploitation en matière de promotion de la biodiversité et définit les mesures à prendre.

Grâce à ce plan global, les exploitations disposeront de davantage de possibilités par rapport à aujourd'hui pour adapter leur promotion de la biodiversité aux conditions de l'exploitation et du site. À cette fin, l'exploitation établit des mesures et résultats pour le plan à partir d'une liste préétablie par la Confédération. Les mesures et résultats de cette liste se fondent sur les SPB actuelles et comprennent, outre les exigences en matière d'espèces et d'habitats naturels, les aspects liés à la diversité génétique et à la diversité fonctionnelle. Il s'agit par exemple de l'ensemencement direct et de l'agrosylviculture. On examine en outre d'autres incitations, comme par exemple des contributions pour une amélioration continue de la promotion de la biodiversité dans ces exploitations.

Les exploitants des entreprises appliquant un plan de promotion de la biodiversité peuvent également obtenir une incitation financière pour un conseil portant sur l'ensemble de l'exploitation<sup>54</sup>.

Les cantons peuvent étendre la liste des mesures et résultats de la Confédération, notamment via la planification de l'infrastructure écologique.

Les contributions pour la mise en œuvre des mesures et la réalisation des objectifs par les exploitations sont fixées par la Confédération.

### Exploitations d'estivage

Pour avoir droit aux paiements directs, les exploitations d'estivage devront à l'avenir également satisfaire aux conditions spécifiques pour la région d'estivage visées à l'art. 70b LAgr. Les conditions concernant des aspects importants pour la biodiversité seront revues et renforcées.

Le type « Surfaces herbagères et surfaces à litière riches en espèces dans la région d'estivage » est maintenu inchangé.

### Mise en réseau

La mise en réseau sera encouragée dès 2025 via les contributions pour une agriculture géospécifiée (nouvel art. 76a) (cf. ch. 3.1.3.7).

Les projets de mise en réseau encore en cours sont poursuivis ou prolongés au maximum jusqu'à fin 2024. Ensuite, les exploitations (avec ou sans plan de promotion de la biodiversité) décideront si elles souhaitent mettre en œuvre les mesures de la stratégie agricole régionale dans le cadre des contributions pour une agriculture géospécifiée ou si elles préfèrent y renoncer. La condition est que la surface de l'exploitation doit se trouver dans un périmètre comprenant une stratégie agricole régionale.

➔ Art. 73

### **3.1.3.5 Contributions au système de production et contributions à l'utilisation efficiente des ressources**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Les contributions au système de production encouragent les formes de production naturelles, respectueuses de l'environnement et des animaux. Les contributions à l'efficacité des ressources visent plus spécifiquement à améliorer la durabilité des ressources telles que le sol, l'eau et l'air, ainsi que l'efficacité des moyens de production mis en œuvre. L'octroi de ces contributions à l'utilisation efficiente des ressources est limité dans le temps.

Les contributions au système de production sont versées pour le mode de culture biologique, appliqué sur l'ensemble de l'exploitation, ainsi que pour la production extensive, la production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH) et la participation aux programmes de bien-être des animaux SST (systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux) et SRPA (sorties régulières en plein air), qui ne concernent que des parties de l'exploitation. Le programme PLVH est entré en vigueur en 2014, avec la PA14-17, tandis que les autres programmes existent depuis 1999.

Les contributions à l'utilisation efficiente des ressources visent à encourager les techniques d'application précise des produits phytosanitaires, les techniques culturales préservant le sol et les techniques d'épandage d'engrais de ferme réduisant les émissions. Elles ont été introduites avec la PA14-17 et étendues par la suite à l'équipement des pulvérisateurs avec des systèmes de nettoyage de la cuve sur les champs, à l'alimentation biphasé appauvrie en azote des porcs et à la réduction du recours aux produits phytosanitaires en arboriculture, en viticulture et dans les cultures betteravières. Dès 2019, le non-recours aux herbicides dans les grandes cultures donnera aussi droit à des contributions à l'utilisation efficiente des ressources.

---

<sup>54</sup> Le projet « Les paysans marquent des points, la nature gagne en diversité » a montré qu'une vulgarisation prenant en compte aussi bien les aspects de la biodiversité que d'autres paramètres de l'exploitation augmente la volonté de mettre en œuvre des mesures de promotion de la biodiversité (Chevillat et al. 2012), en vaut la peine au plan financier pour les exploitants et a un effet positif sur la biodiversité (Chevillat et al. 2017).

Les contributions au système de production et les contributions à l'utilisation efficiente des ressources contribuent de manière significative à la réalisation des objectifs écologiques en interaction coordonnée avec les prescriptions légales et les PER. Il existe toutefois encore un potentiel d'amélioration : la teneur en humus, qui constitue un facteur déterminant en particulier pour la structure du sol, l'apport d'éléments nutritifs et le régime hydrique, n'est pas suffisamment traitée par les incitations existantes. Bien que la réalisation des objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'émissions d'ammoniac présente encore des lacunes, il n'existe toujours pas de programme d'incitation en la matière. Dans le domaine de la protection des plantes, les incitations ne sont pas suffisantes pour ramener à un niveau acceptable la dispersion de substances dans l'environnement. La poursuite du développement des différents programmes doit avoir pour but de renforcer les incitations à réduire l'empreinte écologique et à protéger les ressources naturelles, ce qui contribuera à la réalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture dans le domaine de la protection des ressources de même qu'à celle des objectifs du plan d'action Produits phytosanitaires.

Les programmes d'incitation devront par ailleurs être assortis de règles souples. Les agriculteurs doivent avoir plus de liberté de choix, sans que cela compromette la simplicité et la compréhensibilité des programmes.

Les contributions au système de production permettent des synergies avec la commercialisation d'une production agricole respectueuse de l'environnement. Les labels liés aux systèmes de production encouragés par les contributions représentent une incitation supplémentaire. Lors de la conception des contributions au système de production, une plus grande attention devra être accordée à cet aspect.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Le principe de contributions au système de production est maintenu. Les contributions pour des modes de production s'appliquant à une partie de l'exploitation sont développées dans le but d'obtenir une plus grande efficacité écologique en même temps de davantage de souplesse pour les agriculteurs. Ce système de promotion vise les modes de production respectueux de la nature, de l'environnement et des animaux ; ses règles ne doivent pas être trop détaillées et facilement compréhensibles pour les agriculteurs. Concrètement, il est prévu de renforcer les mesures qui encouragent les prestations et les efforts suivants :

- la production avec un recours aux pesticides globalement réduit, ciblé et pauvre en émissions,
- la réduction des émissions d'éléments fertilisants,
- l'accumulation d'humus pour maintenir la fertilité du sol,
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- les prestations en faveur de la biodiversité fonctionnelle (en cours d'examen).

Les synergies entre les contributions au système de production et les marchés doivent être renforcées, afin que les agriculteurs et les branches s'orientent davantage sur des produits en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux. Afin de soutenir la commercialisation à titre subsidiaire, le Conseil fédéral peut, sur la base de l'art. 70, al. 3, et de l'art. 70a, al. 4, fixer comme condition une prestation sur le marché allant dans le sens d'une orientation sur le marché conformément à l'art. 104a Cst. Par exemple, une contribution au système de production sera versée pour la production durable de fruits à l'aide d'arbres haute-tige avec la condition que les fruits doivent être commercialisés. En outre, on examine le moyen de soutenir les efforts des branches visant une stratégie de création de valeur ajoutée. L'objectif de cette orientation sur le marché posé comme condition est que les prestations et les efforts de l'agriculture ne doivent pas seulement être soutenus par l'État, mais doivent également être rémunérés financièrement sur le marché. Cette synergie souhaitée doit augmenter l'effet incitatif pour les producteurs.

Afin d'encourager les prestations et les efforts de l'agriculture en faveur d'une production particulièrement respectueuse de la nature, de l'environnement et des animaux, les modes de production s'appliquant à une partie de l'exploitation ont été révisés. Les modifications font partie du train de mesures proposé comme alternative à l'initiative populaire pour une eau potable propre (cf. ch. 2.3.5)

**Tableau 8 : Aperçu des modes de production envisageables**

Contributions	Grandes cultures ménageant l'environnement	Production maraîchère, arboricole et viticole ménageant l'environnement	Production de lait et de viande durable / détention des animaux ménageant l'environnement
Objectifs			
Protection des végétaux	x	x	x
Fertilité des sols	x	x	
Éléments nutritifs	x		x
Biodiversité fonctionnelle	x	x	
Climat	x	x	x

Les grandes lignes ainsi définies permettent de soutenir au moyen de paiements directs toutes les techniques culturales et tous les modes de production. Les techniques et modes de production jusqu'à présent soutenus au moyen de contributions à l'utilisation efficiente des ressources (CUER) bénéficieront désormais des nouvelles contributions au système de production appliqué à une partie de l'exploitation (CSP) (cf. tableaux 9 et 10).

**Tableau 9 : Aperçu des contributions pour les systèmes de production appliqués à une partie de l'exploitation et des contributions à l'utilisation efficiente des ressources actuelles en comparaison avec les nouvelles contributions pour les systèmes de production appliqués à une partie de l'exploitation**

Contribution PA 14-17 et AP 18-21	Contribution AP22+
Contribution (CSP) pour la production extensive de céréales, tournesol, pois protéagineux, féveroles, lupins et colza (objectif protection des végétaux)	Transfert dans : <ul style="list-style-type: none"> <li>- grandes cultures ménageant l'environnement</li> <li>- culture maraîchère, arboriculture et viticulture ménageant l'environnement</li> </ul>
Contribution (CUER) pour les techniques culturales préservant le sol	
Contribution (CUER) pour le non-recours aux herbicides dans les grandes cultures (prévue dès le 1.1.2019)	
Contribution (CUER) pour l'utilisation réduite des produits phytosanitaires en arboriculture, en viticulture et dans les cultures betteravières	
Promotion des arbres haute-tige par les contributions à la biodiversité ou les contributions à la qualité du paysage	Production fruitière respectueuse de l'environnement à l'aide d'arbres fruitiers à haute tige
Contribution (CSP) pour la production de lait et de viande basée sur les herbages	Production de lait et de viande basée sur les herbages ; renforcement de l'aspect de la durabilité

**Tableau 10 : Aperçu des actuelles contributions à l'efficience des ressources transférées dans les PER ou dans d'autres bases légales**

Contribution PA 14-17 et PA 18-21	Exigence AP22+
Contributions (CUER) pour les techniques d'épandage diminuant les émissions polluantes	Intégration dans l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair)
Contributions (CUER) pour l'utilisation de techniques d'application précises	Exigence PER : protection des végétaux ménageant l'environnement
Contributions (CUER) pour l'installation sur les pulvérisateurs d'un système de nettoyage disposant d'un circuit d'eau de rinçage séparé, en vue du nettoyage des appareils destinés à l'épandage de produits phytosanitaires	
Contributions (CUER) pour l'alimentation biphase des porcs appauvrie en matière azotée	Exigences PER : limitation des pertes d'éléments fertilisants

À l'échelon de la loi, l'art. 75, al. 1, let. b, est reformulé, afin que les éléments orientés sur les résultats, comme p. ex. la réduction des émissions d'ammoniac, puissent aussi être intégrés dans les contributions au système de production. En outre, la loi ne prescrira plus explicitement une contribution par hectare, vu qu'une contribution pour une mesure orientée sur les résultats sera dans certain cas versée par exploitation. Après une phase d'introduction de plusieurs années soutenues financièrement, on considère que les machines et techniques nécessaires sont acquises et bien établies. Elles font désormais partie de la panoplie de base de la bonne pratique agricole soucieuse de l'environnement que l'on demande dans les PER. Les contributions à l'efficience des ressources sont intégrées dans les contributions au système de production et l'art. 76 est abrogé. De ce fait, il n'existe plus qu'un seul type de contributions pour la promotion des modes de production ménageant l'environnement et garants d'une utilisation efficiente des ressources. Les paiements directs ne comporteront plus de contributions versées par machine ou pour une technique spécifique. La possibilité de promouvoir certaines techniques culturales sera désormais prévue dans le cadre des améliorations structurelles (cf. ch. 3.1.5.1).

Les nouvelles contributions aux modes de production s'appliquant à une partie de l'exploitation constituent une bonne base, sur laquelle le secteur agro-alimentaire suisse peut s'appuyer pour renforcer sa position sur le marché en tant que fournisseur de denrées alimentaires de haute qualité, produites dans la région et dans le respect de l'environnement.

➔ Art. 75, al. 1, let. b, et 76

### 3.1.3.6 Contributions à la santé des animaux

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Actuellement, des contributions au bien-être des animaux permettent de favoriser des systèmes de production particulièrement respectueux des espèces, tels que les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et les sorties régulières en plein air (SRPA). On constate une augmentation constante de la participation à ces deux programmes.

L'amélioration de la santé des animaux vise à réduire à long terme l'utilisation d'antibiotiques et donc à diminuer les cas de résistances, pour le bien de la population et de l'environnement. Il n'existe à ce jour aucune mesure visant à promouvoir la santé intégrale des animaux de rente. Dans ce contexte, « santé intégrale » signifie aussi bien l'absence de maladie que le respect de la dignité et du bien-être des animaux, par analogie avec la définition de l'OMS pour la santé humaine. La Stratégie santé animale en Suisse 2010+ et la Stratégie nationale Antibiorésistances StAR ont identifié les aspects à améliorer dans ce domaine. Le rapport StAR, en particulier, a rendu le grand public attentif aux problèmes liés à l'utilisation excessive d'antibiotiques. L'approche « One Health » de StAR concerne aussi bien la santé de l'être humain et des animaux que l'environnement. Seule une démarche commune peut permettre

de maintenir l'efficacité des antibiotiques. À titre d'exemple, mentionnons que la Suisse ne se situe que dans la moyenne des pays européens en ce qui concerne la vente d'antibiotiques. En matière de prévention et d'investissements dans la santé animale également, certains pays voisins vont plus loin que la Suisse.

On constate certes un recul des ventes d'antibiotiques destinés aux animaux de rente, en lien avec des considérations sur les coûts et les investissements. Au niveau de la Confédération, cette évolution se reflète dans le nombre toujours plus élevé d'initiatives de projets allant dans ce sens. Actuellement, de telles initiatives sont encouragées par des programmes limités dans le temps, qui s'inscrivent dans le cadre de l'ordonnance sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agroalimentaire (OquaDu) ainsi que des programmes d'utilisation durable des ressources basés sur les art. 77a/b LAgr. Les expériences faites à ce jour sont globalement positives. La participation aux programmes ainsi que les objectifs poursuivis varient cependant fortement en fonction des modes de production auxquels ils s'adressent. D'autres déficits sont le manque de coordination entre les différents programmes et le fait que trop peu d'entre eux visent des améliorations à long terme.

### *Nouvelle réglementation proposée*

La santé des animaux de rente est reconnue *de lege* comme étant une tâche de la politique agricole et le changement de paradigme d'une gestion curative de la santé vers une gestion préventive doit être renforcé conformément à la Stratégie Antibiorésistance. Sur la base de l'art. 104, al. 3, let. b, Cst., qui prévoit l'encouragement de formes d'exploitation particulièrement respectueuses des animaux, le système des paiements directs doit compléter les programmes SST et SRPA actuels par un programme de santé animale agissant de manière coordonnée sur le comportement animal, les conditions de garde, l'alimentation, l'évitement des situations de stress, la santé mesurable et le recours aux médicaments vétérinaires.

Il est prévu d'introduire un nouveau programme incitatif « Animaux de rente en bonne santé » comportant deux facettes, l'une orientée *mesures*, l'autre *résultats*. La facette *mesures* vise à l'amélioration de la santé des animaux de rente au moyen d'interventions et de mesures concrètes tenant compte des particularités de chaque exploitation. Elle s'adresse aux agriculteurs qui souhaitent profiter des aides proposées dans le domaine de la promotion de la santé. La facette *résultats* est la composante du programme orientée sur les résultats. Elle vise à mesurer et à récompenser l'état sanitaire effectif du cheptel d'une exploitation et s'adresse aux agriculteurs qui souhaitent assurer la bonne santé des animaux par leurs propres moyens et/ou au moyen de mesures de soutien. Les deux facettes sont indépendantes l'une de l'autre. Les montants versés au titre de contributions pour la santé animale seront plafonnés.

#### *Facette mesures*

Des mesures sont proposées dans les domaines de la prévention et de l'amélioration des bases de production en vue de l'amélioration de la santé animale. La Confédération n'édicterait pas de nouvelles instructions à cet égard, le but étant plutôt que les paiements directs encouragent la participation à des offres qui existent en partie déjà et qui proposent principalement des conseils en vue de l'application de mesures individuelles (p. ex. services de suivi du troupeau, services sanitaires ; ci-après programmes privés). Pour ce faire, l'OFAG pourra reconnaître des programmes privés en se basant sur des critères établis conjointement avec l'OSAV et des experts de la branche. Une partie des frais de participation aux programmes reconnus pourra être remboursée dans le cadre des paiements directs sur présentation du justificatif. Quant aux organisateurs des programmes privés, ils devront fournir à l'OFAG tous les quatre ans une preuve d'efficacité, sans quoi la reconnaissance officielle sera retirée.

Ce modèle présente l'avantage, d'une part, de permettre le maintien des initiatives privées qui ont fait leurs preuves et, d'autre part, de renforcer l'attrait de la prévention grâce à la participation financière de la Confédération. Les mesures reconnues trouvent ainsi d'une plus large clientèle potentielle. L'efficacité des programmes est assurée par l'évaluation périodique de la Confédération. L'agriculteur peut, comme jusqu'à présent, choisir le programme de prévention adapté à son exploitation et mettre en œuvre des mesures ciblées, pour lesquelles il obtiendra dorénavant une participation aux frais. Étant donné que la Confédération ne prescrit pas les mesures à mettre en œuvre, les tâches de contrôle

incombant aux cantons seront réduites. La réalisation des objectifs est vérifiée au niveau du programme, par la preuve d'efficacité exigée tous les quatre ans.

#### Facette *résultats*

Des contributions sont octroyées aux exploitants qui parviennent par leurs propres moyens à garder un cheptel en bonne santé. Elle n'impose pas de mesures et ne donne pas d'instructions. L'état de santé des animaux est déterminé au moyen d'une palette d'indicateurs pour lesquels l'OFAG et l'OFAS fixent conjointement des valeurs cibles. Les agriculteurs évaluent le statut sanitaire de leur cheptel au moyen de ces indicateurs. Les exploitations qui atteignent les objectifs peuvent faire valoir un droit à la contribution. Les indicateurs seront probablement prêts pour une mise en œuvre à grande échelle dès 2024.

Du fait de la nouvelle base légale introduite dans la LAgr pour des contributions en faveur de la santé des animaux, des dispositions correspondantes doivent être introduites dans la loi sur les épizooties<sup>55</sup>. Ces modifications figurent dans la LAgr à l'article sur les modifications du droit en vigueur.

➔ Art. 75, al. 1, let. d

### 3.1.3.7 Contributions pour une agriculture géospécifiée

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

En Suisse, l'agriculture se déploie en grande partie sur des espaces morcelés qui présentent des conditions naturelles et des conditions de production très variables. Les nombreux défis qui se posent de ce fait à l'agriculture, notamment dans le domaine environnemental, exigent des démarches coordonnées allant au-delà du cadre des exploitations individuelles. Hormis des instruments visant des objectifs nationaux ou sectoriels (p. ex. la protection douanière ou les contributions à la sécurité de l'approvisionnement), la politique agricole dispose de différents instruments pour soutenir des objectifs géospécifiques ou régionaux. Les aides financières allouées par la Confédération dans le cadre de ces instruments – sous forme de paiements directs, d'aides aux investissements (contributions à-fonds-perdus et prêts), de conventions-programmes et de contributions pour l'utilisation durable de ressources naturelles – présupposent généralement des projets ou des concepts approuvés à l'échelle régionale (p. ex. projets de qualité du paysage ou projets de mise en réseau dans le domaine de la biodiversité).

Le principe d'une production agricole adaptée au site (géospécifique) est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 104a, let. b, Cst.). Il importe aujourd'hui d'agir pour mieux le réaliser, en particulier dans le domaine de l'environnement. Comme exposé dans la réponse au postulat 13.4284 (Bertschy)<sup>56</sup>, ce besoin d'action est plus ou moins marqué suivant la région. Une approche différenciée au plan régional est donc appropriée.

Les instruments de soutien géospécifiques et régionaux actuels ont été élaborés et mis en place à différents stades de la réforme de la politique agricole. Ils ne sont donc que partiellement coordonnés sur le plan conceptuel et diffèrent non seulement par leurs objectifs matériels, mais aussi par leur aménagement. Ainsi, l'organisation de l'exécution, le financement ou encore les exigences liées aux projets sont réglementées différemment selon l'instrument. En raison du chevauchement partiel des périmètres des projets, les surfaces d'une exploitation agricole sont situées dans différents projets, ce qui génère un travail administratif supplémentaire pour les exploitants. En outre, les synergies matérielles au niveau régional, p. ex. entre la promotion de la biodiversité interentreprises et la promotion de la qualité du paysage, ne sont que partiellement reconnues et exploitées. Comme les défis liés à l'adaptation de l'agriculture au site et donc aussi le potentiel de synergie entre les différentes mesures de promotion

---

<sup>55</sup> RS 916.40

<sup>56</sup> Voir le rapport «Bases naturelles de la vue et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013», du 9 décembre 2016.

différent d'une région à une autre, une vision régionale plus globale des mesures de promotion s'impose<sup>57</sup>.

#### Nouvelle réglementation proposée

Selon la nouvelle réglementation proposée, les instruments de paiements directs avec des objectifs régionaux spécifiques seront réunis et mieux ciblés sur les besoins d'une agriculture géospécifiée. Les contributions pour la mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité (art. 73 LAgr) et les contributions à la qualité du paysage (art. 74 LAgr), qui dépendent actuellement de types distincts de paiements directs, ainsi que les indemnités pour les mesures de protection des eaux (art. 62a LEaux) sont regroupées dans un nouvel art. 76a au titre de « Contributions pour une agriculture géospécifiée ». Les buts sont les suivants : réduire les chevauchements, accorder une plus grande marge de manœuvre aux cantons pour la maîtrise des défis spécifiques à certaines régions ou à certains sites et contribuer à une meilleure réalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Dans le cadre des contributions pour une agriculture géospécifiée, des mesures régionales dans le domaine de la protection des ressources naturelles seront également soutenues.

Les contributions pour la promotion d'une agriculture géospécifiée sont octroyées en particulier pour des mesures permettant de combler les lacunes qui subsistent au niveau régional dans la réalisation des objectifs environnementaux. Elles sont versées à condition qu'il existe une stratégie agricole régionale (SAR). Les SAR doivent décrire la situation initiale et définir des objectifs et des mesures coordonnées dans les domaines suivants :

- *biodiversité* à l'échelon interentreprises : partant de la pratique actuelle en matière de projets de mise en réseau et des contributions y relatives, les cantons ou les organismes responsables de la SAR sont appelés à définir des objectifs ciblés sur la région ou sur le site (se rapportant aux espèces, aux surfaces ou aux structures) ainsi que les mesures correspondantes, puis à en promouvoir la mise en œuvre par l'allocation de paiements directs ; les mesures prévues dans ce cadre doivent être coordonnées avec celles encouragées par les contributions à la biodiversité (art. 73 LAgr ; cf. ch. 3.1.3.4). Ce faisant, il s'agit de tirer parti des synergies avec l'élaboration de l'infrastructure écologique ;
- *qualité du paysage* : partant de la pratique actuelle en matière de projets de qualité du paysage et des contributions y relatives, les cantons ou les organismes responsables de la SAR sont appelés à définir des mesures pour renforcer la qualité du paysage et les paysages cultivés diversifiés ainsi qu'à en promouvoir leur mise en œuvre par l'allocation de paiements directs ;
- *utilisation durable des ressources naturelles* : les contributions pour une agriculture géospécifique doivent aussi promouvoir les mesures conduisant à une utilisation durable des ressources naturelles et par conséquent à la réduction de la pollution. Les domaines visés en priorité sont ceux du sol, de l'air et des eaux. À la différence des programmes d'utilisation durable des ressources (art. 77a/b LAgr), les mesures encouragées ici seront principalement choisies parmi celles dont les effets sont prouvés scientifiquement et vérifiés dans la pratique, le but premier n'étant pas d'obtenir un gain de connaissances, mais un gain d'efficacité.

L'intégration de ces trois thèmes permettra d'encourager de manière ciblée une agriculture géospécifiée (cf. définition dans l'encadré 7). L'encouragement interentreprises de la biodiversité et de la qualité du paysage permet de promouvoir une utilisation aussi optimale que possible des potentialités géospécifiques. En ce qui concerne l'utilisation des ressources, l'objectif est d'adapter les émissions issues de la production agricole à la résilience écologique d'un site.

Les SAR doivent, le cas échéant, tenir compte des objectifs définis pour ces trois domaines à un niveau supérieur – p. ex. par des prescriptions en matière d'infrastructures écologiques ou en matière de protection de l'air.

---

<sup>57</sup> Des évaluations intermédiaires achevées, p. ex. celle sur les contributions à la qualité des paysages (Steiger et al., 2016) et celle sur les projets en faveur du développement régional (Flury et al. 2018), préconisent une meilleure exploitation des synergies entre instruments de recherche au niveau régional. Le renforcement du soutien à des projets suprasectoriels correspond également à un principe d'action de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB, 2015).

Les mesures définies dans les SAR sont financées conjointement par les cantons et la Confédération, la part de cette dernière se montant au maximum à 70 % des contributions octroyées. La durée d'un projet est de huit ans, comme pour les actuels projets de mise en réseau et les projets de qualité du paysage. L'exécution est du ressort des cantons. Un monitoring des effets est effectué à l'échelle des régions sur la base d'indicateurs spécifiques qui serviront, au terme du projet, à mesurer le degré de réalisation des objectifs à l'échelle de la région. Les résultats de ces évaluations décideront de la prolongation du projet. Compte tenu des lacunes qui subsistent dans les régions dans la réalisation des objectifs environnementaux, il est important que des stratégies agricoles régionales soient présentes si possible sur l'ensemble du territoire de la Suisse. Il est ainsi possible de garantir, à l'aide des contributions pour une agriculture géospécifiée, le financement et la mise en œuvre ciblés des mesures entrepreneuriales les plus efficaces au plan régionale pour l'adaptation de l'agriculture aux conditions locales. Les incitations financières devront tenir compte de cet aspect (cf. ch. 4.4.4).

Il est prévu de verser des contributions pour une agriculture géospécifiée dès 2025. Par conséquent, certaines contributions du système actuel (projets de mise en réseau et projets de qualité du paysage) ne seront plus versées que jusqu'à la fin 2024 au plus tard. Jusqu'à cette date, les projets en cours pourront continuer conformément au droit en vigueur (cf. mesures transitoires, art. 187e), ce qui permet d'assurer une transition ordonnée du système actuel basé sur les projets vers le nouveau système. Les cantons ont de ce fait également suffisamment de temps pour concevoir des SAR et la Confédération peut également soutenir financièrement le processus d'élaboration des stratégies sur la base du nouvel art. 87a, al. 1, let. I, LAgr.

➔ Art. 74 et 76a

### 3.1.3.8 Contributions de transition

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Les contributions de transition ont été introduites dans le but de rendre la transition vers la politique agricole 2014-2017 compatible sur le plan social. En 2014, les cantons ont calculé une valeur de base pour chaque exploitation agricole, qui a été utilisée pour déterminer la différence entre les paiements directs généraux obtenus selon l'ancien droit et la somme des contributions au paysage cultivé et des contributions à la sécurité de l'approvisionnement versées aux exploitations à l'année en vertu du nouveau droit. Le montant affecté aux contributions de transition correspond au crédit pour les paiements directs moins les dépenses découlant de tous les types de contributions (contributions au paysage cultivé, à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'efficacité des ressources) et les dépenses pour les projets d'utilisation durable des ressources et de protection des eaux.

La contribution versée chaque année est déterminée par le rapport entre le montant à disposition pour les contributions de transition et la somme des valeurs de base de toutes les exploitations. La contribution de transition a permis aux exploitants de réagir au changement de régime de contributions et, le cas échéant, d'y adapter leur exploitation. Le montant disponible pour les contributions de transition a diminué au fil des ans en raison de l'accroissement du nombre de demandes relatives aux nouvelles contributions ; la contribution de transition doit néanmoins être versée durant huit ans. Fin 2021, le but des actuelles contributions de transition sera atteint. Ce type de contributions sera toutefois maintenu afin d'assurer la compatibilité sociale de la transition vers la PA22+.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Le réaménagement des divers types de paiements directs ne vise pas délibérément à redistribuer les moyens disponibles. Toutefois, certaines exploitations subiront probablement des changements. C'est pourquoi les contributions de transition doivent être maintenues et compenser une partie des répercussions dues au passage de la PA 14-17 à la PA22+. Un autre avantage de ce maintien réside dans le fait qu'il est plus facile de gérer l'accroissement du nombre de participants aux programmes actuels et nouveaux dans le cadre du crédit pour les paiements directs, plutôt que d'adapter chaque année les taux de contribution. Comme pour la PA 14-17, il est prévu de fixer une valeur de base par exploitation, qui sera déterminée par la différence entre les contributions selon l'ancien et celles selon le nouveau

droit. Le Conseil fixera dans l'ordonnance sur les paiements directs le mode de calcul précis de cette valeur de base. En l'état, il devrait se présenter comme suit :

+ contributions à la sécurité de l'approvisionnement	selon l'ancien droit
+ contributions au paysage ouvert, aux surfaces en pente et en forte pente	selon l'ancien droit
– contributions à la sécurité de l'approvisionnement	nouvelles dès AP22+
– contributions aux surfaces en pente	nouvelles dès AP22+
<b>= valeur de base de l'exploitation</b>	

Le calcul se basera sur les données structurelles relevées durant la première année de contributions selon le nouveau système (probablement 2022). Comme jusqu'à présent, le montant de la contribution annuelle sera déterminé par le rapport entre les moyens disponibles pour les contributions de transition et la somme des valeurs de base de toutes les exploitations. Le Conseil fédéral fixera également les modalités des nouvelles contributions de transition dans l'ordonnance sur les paiements directs. Les limites de revenu et de fortune actuelles sont abrogées, car depuis 2014 (application de la PA 14-17), les paiements directs liés aux prestations ne sont plus plafonnés en fonction de ces critères.

→ Art. 77

### **3.1.4 Amélioration des structures (titre 5 LAgr)**

#### **3.1.4.1 Extension des mesures et optimisation de la structure du titre 5**

##### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

La réglementation actuelle de l'encouragement des améliorations structurelles se caractérise par la foison des mesures proposées. Une évaluation effectuée en 2015 par le Contrôle fédéral des finances (CDF) a relevé le manque de lien clair entre les différentes mesures et les objectifs. Il a invité l'OFAG à établir une plus grande transparence en la matière à l'occasion d'une prochaine révision de la loi.

Le CDF a en outre recommandé de créer une base légale permettant explicitement de soutenir les investissements qui ont un effet positif sur l'environnement. Des aides à l'investissement sont aujourd'hui déjà allouées pour certaines mesures de réduction des émissions d'ammoniac, telles que les rigoles de récupération de l'urine ou les aires de nettoyage des pulvérisateurs, par exemple. D'autres mesures pourraient suivre à l'avenir, pour la raison suivante : les technologies numériques ont fait leur entrée dans le secteur agricole et se développent à grande vitesse (p. ex. télédétection [Remote Sensing], machines pilotées par GPS ou caméra, tracteurs électriques). Cette évolution a permis (et permet) de créer des applications qui contribuent à améliorer les prestations de l'agriculture dans les domaines de la protection de l'environnement et de la santé des animaux, ainsi que l'efficacité financière et opérationnelle des exploitations. Ces améliorations méritent d'être encouragées.

##### *Nouvelle réglementation proposée*

L'actuel art. 87 LAgr doit être actualisé, car il ne reflète pas tous les objectifs visés par les améliorations structurelles. Il convient en outre d'introduire un nouvel art. 87a qui définit en introduction quelles catégories de mesures sont soutenues dans le cadre des améliorations structurelles. Les catégories de mesures sont structurées de manière à ce que les différentes mesures visant les mêmes objectifs soient toujours classées dans la même catégorie. Ainsi la base est créée pour une amélioration de la transparence « objectif-mesure ». L'introduction de l'art. 87a permet en outre de biffer certains articles ultérieurs figurant au titre 5 de la LAgr (notamment les art. 94 et 107a). En outre, la systématique du titre 5 de la LAgr est améliorée à l'occasion des adaptations des art. 87 et 87a proposées dans le cadre de la transparence « objectif-mesure ».

La nouvelle réglementation ne change pas fondamentalement les activités d'encouragement actuelles. Par conséquent, les adaptations – à l'exception des deux points expliqués ci-après – ne sont pas pertinentes au plan matériel. Les deux principales modifications se rapportent aux let. d et h figurant à l'art. 87a, al. 1 : elles permettent deux ajouts matériels à l'échelon de l'ordonnance par rapport à aujourd'hui :

Dans le contexte de la catégorie de mesures « infrastructures de base » (art. 87a, al. 1, let. d), une analyse des besoins est actuellement en cours pour établir s'il y a lieu de soutenir non seulement les infrastructures d'approvisionnement en eau et en électricité, mais également celles pour les réseaux à large bande. L'objectif serait, le cas échéant, que les exploitations situées dans des régions éloignées ou mal desservies<sup>58</sup> puissent elles aussi exploiter le potentiel offert par les nouvelles technologies, que ce soit dans le domaine de la production (p. ex. techniques ménageant l'environnement ou respectueuses des animaux), de la commercialisation, de l'organisation de l'entreprise ou de l'administration des données agricoles (Barto).

Deuxièmement, l'art. 87a, al. 1, let. h, doit permettre de soutenir également les constructions, les installations et les applications technologiques qui contribuent à la promotion de la santé et du bien-être des animaux et à la limitation des effets négatifs sur l'environnement. D'une part, les mesures d'aménagement de rigoles de récupération de l'urine et d'aires de nettoyage reposeront ainsi sur une base légale plus concrète. D'autre part, le Conseil fédéral pourra aussi allouer des aides à l'investissement pour d'autres projets ayant un effet positif sur l'environnement et sur la santé des animaux. On pense ici plus particulièrement aux techniques ménageant les ressources qui sont jusqu'à présent encouragées par le biais des contributions à l'utilisation efficiente des ressources (art. 76 LAgr). L'objectif est cependant aussi de permettre d'exploiter de manière ciblée le grand potentiel offert par les technologies numériques, notamment pour réduire davantage les impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement, mais également dans le domaine de l'administration des données agricoles.

Par conséquent, plusieurs articles du titre 5 ont fait l'objet de modifications ou peuvent être biffés.

→ Art. 87 et 87a, 88, 89, 93, 94, 95, 96, 96a, 97a, 98, 105, 106, 107 et 107a

### **3.1.4.2 Évaluation de la viabilité économique**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Les aides à l'investissement servent à soutenir les exploitations agricoles qui doivent adapter leurs structures et infrastructures à l'évolution constante des conditions-cadres et des exigences. L'objectif supérieur est de renforcer la compétitivité d'une agriculture productive et durable. Les moyens disponibles sont principalement engagés dans la région de montagne et des collines et ont pour but d'améliorer les conditions de vie et la situation économique dans l'espace rural.

Compte tenu de la plus grande orientation sur le marché exigé des exploitations, la rentabilité, la capacité de résistance et le niveau d'endettement sont des facteurs de plus en plus importants. Dans ce contexte, les règles d'évaluation de futurs investissements doivent mettre l'accent sur les trois critères principaux suivants : le financement du projet (y c. la part minimale de fonds propres), la viabilité financière (y c. analyse du risque de l'investissement) et la pertinence de l'investissement par rapport à l'orientation stratégique de l'exploitation. Les règles actuelles ne prévoient pas d'évaluer la viabilité économique d'une exploitation. La condition explicite de cette viabilité exige que les investissements soient encore davantage axés sur l'amélioration des performances économiques. On pose ainsi les meilleures bases possibles pour que les exploitations disposent à l'avenir également de ressources financières pour de nouveaux investissements et puissent s'adapter avec souplesse à l'évolution des conditions-cadres.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Différentes options ont été étudiées pour définir un indicateur de la viabilité économique approprié. Afin de limiter la charge administrative et de résoudre les divers problèmes de délimitation entre revenus et coûts, la capacité de remboursement du capital emprunté de l'entreprise a été choisie comme indicateur de la viabilité économique. Une aide à l'investissement ne sera ainsi octroyée que si la totalité du capital

---

<sup>58</sup> Par rapport aux débits de transmission de données proposés par des fournisseurs publics

d'exploitation étranger peut être remboursée dans un délai de 30 ans<sup>59</sup> (3,33 % par an). L'évaluation doit se fonder sur un plan de financement sur cinq ans au minimum (analogue à la réglementation selon l'ordonnance sur les améliorations structurelles en vigueur). Le flux de trésorerie (*cash flow*)<sup>60</sup> doit, en moyenne sur cinq ans au minimum, être supérieur à 3,33 % du capital emprunté.

Les exploitants qui gèrent leur entreprise de manière rentable ont la capacité de rembourser rapidement le capital emprunté pour un investissement. Le remboursement effectif dans un délai de 30 ans n'est pas une exigence, mais le délai de remboursement de 20 ans au maximum pour les crédits d'investissement est toujours appliqué. Les chefs d'exploitation doivent être libres d'utiliser les flux de trésorerie pour rembourser la dette ou pour d'autres fins (épargne, investissements). En cas de nouvelle demande d'aide à l'investissement, la viabilité économique est à nouveau vérifiée selon la même procédure.

Le délai de remboursement de la dette est le même dans toutes les zones. Une règle spéciale pour la région de montagne n'est pas nécessaire, car les difficultés particulières pesant sur le coût des bâtiments d'exploitation destinés aux animaux de rente consommant des fourrages grossiers sont déjà prises en compte en part proportionnelle par l'octroi de contributions. Le dépouillement centralisé des données comptables effectué par Agroscope montre en outre que les exploitations de montagne ont un facteur d'endettement (dette nette/flux de trésorerie) plus favorable que les exploitations de plaine.

L'évaluation plus stricte des projets d'investissement exclut les exploitations dont l'endettement par rapport à la valeur ajoutée générée (flux de trésorerie) est trop élevé. Cette mesure contribue donc au désendettement de l'agriculture.

→ Art. 89, al. 1, let. b

### 3.1.4.3 Suppression des crédits d'investissement pour les bâtiments d'habitation

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

La législation en vigueur (art. 106, al. 1, let. b. et al. 2, let. c, LAgr) autorise l'octroi de crédits d'investissement sans intérêts et remboursables dans un délai maximum de 18 ans pour des bâtiments d'habitation (logement du chef d'exploitation et partie destinée aux parents). Le montant maximum du crédit est fixé à 200 000 francs, dont au maximum 160 000 francs pour le logement du chef d'exploitation. Entre 2013 et 2017, des crédits ont été octroyés pour plus de 50 millions de francs par année (19,5 % de la totalité des crédits d'investissement alloués) à quelque 380 exploitations en moyenne (22,5 % de toutes les demandes).

Le Contrôle fédéral des finances (CFD) a réalisé une évaluation du concept, des coûts et des effets des aides aux investissements octroyés entre 2013 et 2015. Dans son rapport final, il recommande de prendre plus rigoureusement en compte la productivité des investissements encouragés de cette manière et, à cet effet, d'examiner s'il convient de maintenir les crédits d'investissement pour les habitations.

Le droit foncier rural en vigueur (LDFR) définit une limite de charge au-delà de laquelle une exploitation ne peut pas être financée par des emprunts hypothécaires portant intérêts. Cette limite de charge correspond à la valeur de rendement agricole augmentée de 35 %. Le guide d'évaluation de la valeur de rendement agricole révisé, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2018, stipule désormais que seul le logement du chef d'exploitation d'une entreprise agricole doit être évalué à la valeur de rendement agricole, tous les autres logements étant évalués à la valeur de rendement non agricole. Jusqu'au 31 mars 2018, le logement destiné aux parents était, en moyenne de toutes les exploitations, estimé pour environ un tiers à la valeur de rendement agricole. L'évaluation de la totalité du logement destiné aux parents selon les normes non agricoles a pour effet d'augmenter la valeur de rendement, et donc d'en faciliter le financement. La limite de charge pour le logement du chef d'exploitation, estimé à la valeur de rendement agricole, est fixée à environ 40 % de sa valeur intrinsèque (coût de construction pondéré par l'âge et

---

<sup>59</sup> Durée d'amortissement : habitation 50 ans (niveau de valeur 41 %) ; bâtiment d'exploitation avec installations fixes 25 ans (niveau de valeur 40 %) ; terres : pas d'amortissement (niveau de valeur 19 %) ; niveau de valeur selon guide d'évaluation de la valeur de rendement agricole.

<sup>60</sup> Cf. S. Aubert (2000), Définitions et terminologie d'économie rurale, Centrale des moyens d'enseignement agricole, Zollikofen

l'état actuel). Il en résulte un déficit de financement, qui jusqu'à présent pouvait être partiellement couvert par des crédits d'investissement puisque ceux-ci ne sont pas assujettis à une limite de charge. Vu les adaptations prévues en matière de limite de charge (cf. ch. 3.2.5), il ne sera plus nécessaire de recourir à des crédits d'investissement pour financer le logement du chef d'exploitation.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Il est proposé de supprimer les crédits d'investissement destinés aux bâtiments d'habitation agricoles. En effet, cette aide au logement a tout au plus un lien indirect avec la production agricole et ne participe pas véritablement à la réalisation du mandat constitutionnel de l'agriculture. Le financement des logements des agriculteurs n'est pas compromis, car dans le même temps la limite de charge des exploitations est revue. Les moyens libérés dans Fonds de Roulement par la suppression des crédits d'investissement pour les bâtiments d'habitation agricoles (50 millions de francs par année) pourront à l'avenir servir à financer des mesures visant à l'amélioration de la création de valeur et offrant une plus grande marge de manœuvre aux exploitants. La compétitivité globale du secteur en sera améliorée.

→ Art. 106

### **3.1.4.4 Promotion des stratégies régionales agricoles**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Avec les aides financières accordées dans le cadre des améliorations structurelles en faveur de mesures de génie civil et des projets de développement régional, la Confédération et les cantons contribuent au renforcement des espaces ruraux, à la préservation de la capacité de production et à l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture. Les équipements d'infrastructure revêtent une importance particulière dans ces régions. Dans les zones rurales et les régions de montagne, les exigences en la matière posées par la population, la législation ou les impératifs de protection de l'environnement<sup>61</sup> se sont considérablement accrues au fil des dernières années et les frais de planification ont augmenté en conséquence. Actuellement, il n'existe pas de base légale permettant à la Confédération d'apporter une contribution substantielle à ces frais ; de même, la loi en vigueur ne permet pas de soutenir financièrement la conception des stratégies agricoles régionales prévues par la nouvelle loi (art. 76a LAgr).

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Il convient de créer une base légale à l'art. 87a, al. 1, let. I, autorisant explicitement un soutien financier aux cantons pour la conception de stratégies agricoles régionales (art. 76a LAgr). Ces stratégies agricoles régionales doivent prendre en compte, en plus des domaines thématiques figurant à l'art. 76a LAgr, les structures liées à l'agriculture et à l'économie régionale, ainsi que l'état des infrastructures agricoles (cf. commentaire de l'art. 76a). En même temps, la création d'autres instruments transversaux d'importance stratégique visant le développement à long terme des infrastructures agricoles sera soutenue. Ainsi, il sera possible d'évaluer les installations agricoles, du point de vue quantitatif et qualitatif, ainsi que les besoins de renouvellement à venir. L'objectif supérieur est la conservation des infrastructures agricoles ainsi que leur développement ciblé et orienté sur les besoins à long terme du secteur agro-alimentaire de la région. Il est prévu de verser des contributions pour les prestations d'étude fournies par des tiers dans le cadre des processus de planification et d'élaboration de stratégies complexes. Les expériences faites dans le cadre de la PA 14-17 montrent que pour les projets complexes (p. ex. projets de qualité du paysage), la mise à disposition de ressources financières suffisantes pour un suivi technique externe s'avère indispensable.

→ Art. 87a, al. 1, let. I

---

<sup>61</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral «[Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne](#)» du 18 février 2015, en particulier les défis n° 4 et 5.

### **3.1.5 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale, ressources génétiques (Titre 6 LAgr)**

#### **3.1.5.1 Base pour l'acquisition, l'exploitation et l'échange de connaissances**

##### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

En vertu de l'actuel article de principe (art. 113 LAgr), la Confédération soutient les agriculteurs dans les efforts qu'ils déploient en vue d'une production rationnelle et durable en contribuant à l'acquisition et à la transmission de connaissances. Le terme « transmission de connaissances » n'est plus d'actualité. En outre, selon le libellé de l'article, la Confédération soutient l'agriculture uniquement par sa contribution à l'acquisition et transmission de connaissances. Cette disposition est en contradiction avec le soutien accordé à des institutions n'appartenant pas à la Confédération en vertu du chap. 1a (Recherche), 2a (Vulgarisation) et 3 (Sélection végétale et animale, ressources génétiques). Toujours selon le libellé actuel de l'art. 113, il manque à la Confédération la possibilité de soutenir la valorisation des nouvelles connaissances qui sont importantes pour exploiter le potentiel d'innovation dans le secteur agroalimentaire. Par « valorisation de connaissances », on entend le développement de nouveaux produits, procédés et services sur la base de résultats scientifiques. Une valorisation réussie passe, d'une part, par un réseautage efficace et efficient des acteurs du LIWIS (recherche, éducation, vulgarisation, pratiques agricoles et alimentaires), d'autre part, par la réalisation de projets pilotes et de démonstration. Force est de constater que ni l'un ni l'autre ne se font systématiquement aujourd'hui.

##### *Nouvelle réglementation proposée*

La reformulation de l'article 113 LAgr (Principe) modernise la terminologie, avec le remplacement du terme « transmission de connaissances », qui désigne le transfert à sens unique de la théorie à la pratique et qui est aujourd'hui reconnu comme peu efficace, par celui d'« échange de connaissances ». Avec ce nouveau terme, la Confédération souligne qu'elle entend soutenir le transfert réciproque de connaissances entre la recherche et le terrain. L'article reformulé retiendra également la possibilité de soutenir des institutions n'appartenant pas à la Confédération. Elle crée en outre la base légale pour l'aide à la valorisation de nouvelles connaissances. Les mesures concrètes prévues à cet effet sont définies au chap. 2 (art. 118, 119 et 120). Une bonne valorisation est en outre primordiale pour exploiter rapidement et avec succès le potentiel d'innovation. Elle présuppose par ailleurs l'engagement efficace et efficient des moyens alloués à la recherche.

Conformément au changement de formulation à l'art. 2 LAgr, « l'agriculture » est remplacé par « l'agriculture et le secteur agroalimentaire ».

→ Art. 113

#### **3.1.5.2 Recherche**

##### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

La Confédération encourage la recherche et l'innovation en vertu de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI, RS 420.1). Conformément à l'art. 116, cela comprend la possibilité d'attribuer des mandats de recherche et de conclure des conventions de prestations avec des institutions ne faisant pas partie de la Confédération, ainsi que le soutien par des aides financières des études et essais réalisés par des organisations.

##### *Nouvelle réglementation proposée*

La reformulation de l'art. 116 vise une amélioration de l'articulation et n'a pas de conséquences matérielles.

→ Art. 114 et 116 LAgr

### 3.1.5.3 Encouragement de la mise en réseau de connaissances

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Le transfert des nouvelles connaissances vers la pratique présente des déficits ; ces connaissances ne sont pas transmises systématiquement à la pratique, ou alors le sont avec un retard inutile. Par ailleurs, elles ne sont pas toujours directement applicables. Des insuffisances au niveau de l'échange de savoir et des étapes de développement sont préjudiciables à un secteur innovant. Deux mesures permettront à la Confédération de promouvoir de manière plus ciblée l'exploitation de nouvelles connaissances (cf. les nouveaux art. 118 et 119) et de contribuer ainsi à la transmission plus rapide et plus systématique de nouvelles connaissances à des fins d'applications pratiques, ce qui est d'une importance primordiale pour un secteur innovant. En outre, l'effectivité et l'efficacité des crédits alloués à la recherche s'en trouvent améliorées.

La mise en réseau des acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire avec ceux de la recherche, de la formation et de la vulgarisation est une condition importante pour l'exploitation réussie de nouvelles connaissances. Des efforts sont déjà faits dans ce sens, mais les réseaux existants ne sont pas suffisamment représentatifs de tous les maillons de la chaîne de création de valeur, ou alors ne couvrent pas toute la Suisse.

Les projets de démonstration servent à faire connaître des nouvelles technologies, méthodologies, processus et services aux utilisateurs et au grand public en les présentant dans un contexte réel. Les projets pilotes permettent d'acquérir des connaissances scientifiques, techniques, économiques ou sociales sur un système ou un produit donné, qui ne peuvent être obtenues en laboratoire, avant la commercialisation ou la distribution de ce système ou produit. L'objectif des deux types de projets est d'augmenter les perspectives de succès.

L'importance de projets pilotes et de démonstration augmentera à l'avenir, en particulier avec la numérisation croissante de l'agriculture (utilisation de drones, de satellites, de véhicules sans pilote, etc.). Actuellement, les moyens affectés à de tels projets sont insuffisants. L'une des raisons en est que lesdits projets ne font généralement pas partie de la mission principale de la recherche. Innosuisse soutient des projets d'innovation dans lesquels chercheurs et partenaires économiques travaillent ensemble. Mais le fait est que l'agriculture souffre d'un manque de partenaires économiques, surtout dans le domaine de la préservation et de l'efficacité des ressources, et ne peut donc bénéficier de l'aide d'Innosuisse que dans une mesure limitée.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

L'article 118, al. 1, crée la base légale permettant à la Confédération de promouvoir la mise en réseau à l'échelle suisse de tous les acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire avec ceux de la recherche, de la formation et de la vulgarisation et de soutenir financièrement certains projets. Ce réseautage global favorisera un échange de connaissances plus rapide et plus systématique, dès lors que les acteurs pourront mieux coordonner leur action et coopérer. De manière générale, le système LIWIS, de même que son effectivité et son efficacité s'en trouveront renforcés.

En donnant à la Confédération la possibilité de promouvoir des projets pilotes et de démonstration, l'art. 118, al. 2 et 3, comble une lacune dans les instruments de financement d'Innosuisse dans le cadre de la LAgr. L'aide accordée à des projets pilotes et de démonstration augmente la probabilité d'une implémentation pratique de nouvelles connaissances. Il s'agit donc d'un instrument important de promotion de l'innovation. L'efficacité et l'efficacité des fonds de recherche s'en trouvent également améliorées.

➔ Art. 118

### 3.1.5.4 Développement de réseaux de compétence et d'innovation

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Pour renforcer l'échange et l'exploitation de nouvelles connaissances, il est important que les acteurs travaillent ensemble dans des réseaux qui traitent ces connaissances et les diffusent, et qui coordonnent, accompagnent, optimisent et évaluent l'échange de savoir entre la recherche, la formation, la vulgarisation et le terrain. De la sorte, ils sensibilisent et soutiennent les praticiens des secteurs agricole et agroalimentaire dans la mise à profit des potentiels technologiques et économiques, et renforcent leurs compétences techniques, organisationnelles et ergonomiques, ainsi que celles de leurs partenaires de coopération.

En conjuguant leurs efforts, les acteurs créent des plus-values pour la pratique. En règle générale, les réseaux sont conçus comme des centres de compétence. Ceux-ci peuvent revêtir des formes très diverses pour ce qui est de la personnalité juridique, de la structure organisationnelle ou encore de la dotation infrastructurelle.

Il manque pour l'heure une base légale pour le soutien explicite à des réseaux en tant que tels, non liés à des projets.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

- L'article 119, al. 1, crée la base légale pour le soutien financier de la Confédération à des réseaux de compétence et d'innovation (existants ou nouveaux). La mission des réseaux consiste à élaborer des solutions pour relever les défis techniques, écologiques, économiques et organisationnels de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, à les coordonner, à les vulgariser et à les transmettre en fonction des groupes cibles. Ce nouveau dispositif encouragera les acteurs à réaliser des projets novateurs de manière autonome. Selon une analyse des besoins effectuée par la Confédération, il faudrait en particulier créer ou développer des réseaux de compétence et d'innovation dans les domaines suivants :
- Sélection végétale : la « Stratégie Sélection végétale 2050 » du DEFR<sup>62</sup> identifie la « coopération entre les acteurs » comme un des principaux champs d'action dans lesquels la Confédération peut, pour atteindre les objectifs de la stratégie, promouvoir la sélection végétale. Des lacunes significatives ont été relevées dans ce domaine, à combler par le développement d'un réseau de compétence et d'innovation. Partant d'une analyse des besoins, les acteurs clés ont noté un déficit au niveau de l'application de nouvelles connaissances et méthodes. La tâche principale du réseau consisterait donc à renforcer l'application. Globalement, il devrait viser les objectifs suivants : améliorer l'échange de savoir entre la recherche et le terrain et renforcer les compétences des entreprises suisses de sélection ; promouvoir le transfert de la recherche sur la sélection vers la sélection appliquée ; soutenir la formation dans le domaine de la sélection végétale et informer activement sur le thème de la sélection végétale. Le réseau lui-même ne devrait pas faire partie du marché, mais soutenir les structures et les acteurs actuels. Il n'entretrait donc pas en concurrence avec des entreprises établies. Ses principaux partenaires seraient des entreprises de sélection, des établissements de recherche et des acteurs de la chaîne de valeur. Le centre de compétence et d'innovation pour la sélection végétale devrait contribuer à garantir à long terme la disponibilité et l'accès de l'agriculture suisse aux variétés améliorées les plus récentes et à promouvoir ainsi une production végétale durable.
- Sélection animale : les travaux afférents à la « Stratégie de sélection animale 2030 » ont mis au jour la nécessité d'un réseau de compétence et d'innovation pour la sélection animale. Ce réseau devrait être développé en premier lieu sur la base de structures existantes et faire avancer le réseautage et la valorisation des connaissances. Les organisations actuelles, par exemple dans le domaine de l'élevage bovin et porcin, devraient participer au réseau avec leurs compétences spécifiques. Le réseau devrait entretenir des relations étroites et un échange de données suivi avec les institutions de recherche (Agroscope [Haras], FiBL, HAFL, EPF, universités). L'objectif est de favoriser l'accès d'organisations d'éleveurs reconnues aux technologies

---

<sup>62</sup> <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/nachhaltige-produktion/pflanzliche-produktion/pflanzenzuechtung.html>

et d'accroître leur capacité d'innovation. Il faudrait encore examiner l'option d'une mise à profit de synergies avec un réseau de compétence et d'innovation pour la santé des animaux.

- Santé des animaux de rente : la création d'un réseau de compétence et d'innovation pour la santé des animaux de rente devrait garantir un transfert plus rapide et mieux coordonné des nouvelles connaissances aux autorités vétérinaires et agricoles ainsi qu'aux éleveurs. Il s'agit là d'une condition préalable fondamentale pour relever les nouveaux défis de la production animale (notamment la lutte contre la résistance aux antibiotiques) par une promotion de la santé et une prévention globales et modernes.
- Sol : la qualité du sol n'est pas encore suffisamment prise en compte dans la planification de l'habitat et des infrastructures, faute souvent d'informations sur le sol et d'une sensibilisation des acteurs à la thématique. D'où l'utilité d'un centre de compétence dédié au sol. Le plan d'action de la « Stratégie pour la biodiversité » du Conseil fédéral préconise lui aussi la création d'un tel centre national pour la gestion et la mise à disposition d'informations pédologiques. Le Centre de compétences Sol devra se concentrer sur la standardisation et la mise à jour des méthodes de collecte d'informations pédologiques, la coordination de la cartographie des sols en Suisse, le relevé et la mise à disposition des données et le conseil aux cantons. Ces mesures garantissent une approche économique et optimisée dans toute la Suisse et rattrapent le retard en matière d'informations pédologiques par rapport à d'autres pays européens.

L'exploitation du haras en tant que centre de compétence de la Confédération pour l'élevage du cheval est réglée actuellement à l'art. 147 L'Agr. Les tâches sur le site d'Avenches ont considérablement changé au cours des dernières décennies avec, notamment, l'adjonction de nouvelles charges. La recherche sur l'éthologie équine et la valorisation de connaissances sur le cheval dans l'agriculture, en particulier, ont gagné en importance. Cela s'explique notamment par un changement d'accent notable au niveau de l'utilisation du cheval dans l'agriculture, de l'élevage de chevaux à leur détention (pension, garde de chevaux à titre de loisirs). Pour ces raisons, les dispositions relatives au haras de l'art. 147 L'Agr seront abrogées et figureront désormais au nouvel art. 119, al. 2. Pour les domaines de l'élevage équin et de la garde de chevaux, les tâches concrètes du haras devront être édictées au niveau de l'ordonnance. Cette mesure répond en partie à l'initiative parlementaire Feller (17.461 Iv.Pa. Feller. Mentionner dans la loi les tâches du Haras national suisse).

➔ Art. 119

### **3.1.5.5 Encouragement de l'élevage**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Des animaux sains et robustes, dotés d'un potentiel génétique adapté à leur environnement et aux conditions économiques du marché, sont une condition essentielle pour des produits animaux de qualité et avantageux. Les caractéristiques fonctionnelles ou d'aptitude telles que la santé, la vitalité, la robustesse, la résistance, la fécondité, etc., ne cessent de gagner en importance dans une production toujours davantage orientée vers l'écologie. L'aide apportée par l'État doit garantir un élevage indépendant pratiqué dans des exploitations paysannes pour satisfaire la demande spécifique du consommateur suisse.

L'ordonnance du 31 octobre 2012 sur l'élevage (OE ; RS 916.310) définit les conditions à remplir par les organisations pour être reconnues en tant qu'organisations d'élevage et spécifie les contributions prévues pour les différentes mesures zootechniques. Ces contributions sont versées pour améliorer les bases dans le domaine de l'élevage d'animaux inscrits au herd-book (races pures).

Les contributions pour des mesures zootechniques classiques (gestion du herd-book et épreuves de performance) sont versées pour toutes les races d'une espèce animale, indépendamment du « statut de menace » de la race et du degré d'autonomie du programme de sélection. Les contributions fédérales pour l'élevage d'animaux de rente de race pure doivent permettre aux organisations d'élevage reconnues d'offrir leurs prestations zootechniques aux éleveurs à des prix aussi avantageux que possible. Des contributions pour des mesures zootechniques classiques sont versées également pour des races suisses méritant d'être conservées, afin de garantir, pour ces races également, la tenue de herd-books et les épreuves de performance dans l'optique de produire des animaux adéquats.

Des mesures de conservation complètent les mesures zootechniques classiques. En ratifiant la Convention sur la biodiversité (CBD) de 1992, la Suisse s'est engagée à protéger la biodiversité, et partant, à sauvegarder les races suisses. Hormis les contributions pour les mesures zootechniques classiques, auxquelles ont droit toutes les organisations d'élevage reconnues en Suisse, celles-ci peuvent solliciter en sus un soutien financier pour la préservation de races suisses. À ce jour, il manque en Suisse un système de monitoring pour la surveillance régulière de l'évolution des ressources zoogénétiques.

La Stratégie de sélection animale 2030, élaborée en 2017 avec l'aide de spécialistes externes, a mis en lumière un besoin d'action et d'adaptation dans le domaine de la promotion publique et privée de la sélection. De l'avis de la Confédération, la législation actuelle en matière de sélection animale ne répond plus aux exigences. L'élevage sélectif d'animaux de rente en Suisse a considérablement évolué ces dernières décennies. Les progrès techniques ont aussi un impact sur les structures de la sélection. Il s'agit de tenir compte de cette évolution dans le développement de la politique agricole.

### *Nouvelle réglementation proposée*

Les mesures de soutien de la Confédération doivent permettre aux organisations d'élevage, comme jusqu'ici, d'améliorer leurs races par sélection. Elles ont une grande latitude pour organiser leurs programmes de sélection autour des trois axes « production agricole répondant aux attentes du marché », « sauvegarde des ressources zoogénétiques » et « vitalité de l'espace rural » en fonction de leurs propres besoins. La Confédération tient à ce que la sélection soit conforme aux trois aspects – économique, écologique et social – du développement durable.

Dans le domaine de la sélection animale, la Suisse restera fidèle aux engagements qu'elle a contractés au plan international. L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles, conclu le 21 juin 1999, contient une déclaration d'équivalence des législations européenne et suisse en matière de sélection animale. Depuis lors, la législation suisse sur la sélection animale se conforme à ces dispositions, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance des organisations d'élevage, les certificats d'ascendance et la commercialisation des reproducteurs. Il n'est pas prévu de nouvelles réglementations dans ces domaines.

En revanche, la Suisse est libre de concevoir comme elle l'entend son dispositif de soutien financier à la sélection animale. La nouvelle réglementation proposée à l'art. 141 spécifiera les mesures zootechniques soutenues à l'avenir et les conditions à remplir pour bénéficier du soutien de la Confédération. En l'occurrence, les aides visant à promouvoir la sélection animale seront accordées uniquement si le programme de sélection tient suffisamment compte de l'économicité, de la qualité des produits, de l'utilisation efficiente des ressources naturelles, de l'impact sur l'environnement, ainsi que de la santé et du bien-être des animaux.

Les mesures zootechniques pour la préservation des races suisses et de leur diversité génétique (cf. art. 141, al. 3, let. b, LAgr) couvrent deux domaines : la conservation in situ et la conservation cryogénique (ex situ). Hormis les projets visant la conservation de races suisses, soutenus aujourd'hui déjà par la Confédération, il est prévu d'introduire à l'échelon de l'ordonnance des contributions pour la préservation de toutes les races suisses méritant d'être conservées, qui sera versée tout spécialement pour les animaux de races suisses particulièrement menacées, par analogie avec les contributions pour les mesures de protection de la race Franches-Montagnes. La somme totale des contributions pour les mesures de préservation sera maintenue ou légèrement augmentée aux dépens des autres contributions pour l'élevage. Afin de définir la gravité de la menace pesant sur les races suisses dignes d'être conservées, un monitoring de surveillance de la diversité génétique des différentes races sera réalisé à l'avenir.

➔ Art. 141, 142, 143, 144, 146, 146a, 146b et 147

### 3.1.6 Protection des végétaux et moyens de production (Titre 7 LAgr)

#### 3.1.6.1 Prescriptions concernant la protection des cultures et du matériel végétal

##### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

L'art. 149 LAgr prévoit que la Confédération encourage une protection appropriée des végétaux afin de protéger les cultures contre les organismes nuisibles (al. 1). Il prévoit encore que le Conseil fédéral édicte des dispositions pour protéger les cultures et le matériel végétal contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux (al. 2), ce qu'il a fait en promulguant l'ordonnance sur la protection des plantes.

La définition d'organismes nuisibles « particulièrement dangereux » et leur réglementation sont régies par les normes et les principes de la Convention internationale du 6 décembre 1951 sur la protection des végétaux (IPPC)<sup>63</sup>, entrée en vigueur en Suisse le 26 septembre 1996. Les dispositions de ce traité international sont contraignantes pour les parties et ne peuvent être modifiées. Selon l'IPPC, il faut entendre par organismes nuisibles, les espèces, les souches ou les biotypes de végétal, d'animal ou d'agent pathogène qui nuisent directement aux végétaux ou produits végétaux. Cette définition exclut des végétaux (mauvaises herbes) qui nuisent indirectement à d'autres végétaux, par concurrence, et qui génèrent de ce fait des dommages économiques. L'IPPC s'applique non pas à la protection contre les organismes nuisibles en général, mais uniquement à celle contre certains types d'organismes nuisibles. Pour être classés comme particulièrement dangereux et réglés en tant que tels, les organismes nuisibles doivent remplir les critères suivants :

- ils ne sont pas encore présents dans la zone, ou ne le sont que très localement ;
- leur présence est susceptible d'occasionner des préjudices économiques considérables ;
- des mesures de lutte efficaces contre eux sont connues.

Certains organismes nuisibles ne remplissent d'emblée pas les critères requis pour leur classement dans la catégorie des organismes nuisibles particulièrement dangereux parce que leurs caractéristiques biologiques rendent impossible une lutte efficace contre leur introduction et leur dissémination (p. ex. la drosophile du cerisier). D'autres organismes ne les remplissent plus parce que, malgré des mesures de lutte officielles, ils se sont disséminés à une telle échelle qu'ils ont perdu leur statut d'organismes de quarantaine (p. ex. le pou de San José). Les dispositions de l'ordonnance sur la protection des plantes ne s'appliquent pas/plus à ces organismes, empêchant la lutte contre eux au niveau national. Certains ont néanmoins un énorme potentiel de nuisance, comme le montrent les exemples actuels de la drosophile du cerisier et du souchet comestible. L'encouragement de bonnes pratiques phytosanitaires, p. ex. au travers de projets de recherche, s'est avéré insuffisant. Ce pourquoi les cantons (et les branches concernées) demandent que le Conseil fédéral puisse ordonner des mesures de lutte au niveau suisse également contre des organismes nuisibles qui ne sont pas classés comme particulièrement dangereux, y compris les mauvaises herbes.

##### *Nouvelle réglementation proposée*

L'art. 153a donne au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des dispositions de protection des cultures et du matériel végétal contre certains autres organismes nuisibles que ceux classés particulièrement dangereux si le succès de la lutte contre eux commande une coordination au niveau suisse.

En outre, les mesures principales visant à empêcher l'introduction et la dissémination de ces organismes nuisibles seront spécifiées à l'art. 153a.

➔ Art. 153a

---

<sup>63</sup> RS 0.916.20

### **3.1.6.2 Procédure de recours concernant les produits phytosanitaires**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Dans son arrêt du 12 février 2018 (1C\_312/2017), le Tribunal fédéral a décidé que les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir disposent, dans les procédures de réexamen ciblé des produits phytosanitaires, de la qualité de partie et, partant, du droit de recours des organisations selon l'art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Il est prévu d'appliquer également le droit de recours des organisations dans les procédures d'homologation de produits phytosanitaires.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de la procédure d'homologation, il est indiqué d'associer les organisations de protection de l'environnement une fois que les documents requis pour la décision d'homologation (y c. ceux relatifs aux vérifications auxquelles la Confédération a procédé en interne) sont disponibles et qu'ils ont fait l'objet d'un examen préliminaire de la part de l'autorité d'homologation. Cette manière de procéder permet d'éviter des travaux supplémentaires inutiles et coûteux en ressources sans que les associations de protection de l'environnement voient leurs droits limités ou soient prétéritées au plan matériel.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Les organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir et les personnes concernées par la décision d'homologation (c.-à-d. les requérants ou les titulaires d'autorisations) pourront faire recours contre la décision d'homologation rendue par l'autorité d'homologation. L'absence de recours sera interprétée comme renonciation à participer à la procédure et les voies de droit ultérieures ne seront plus ouvertes.

La publication des décisions d'homologation doit intervenir dans la Feuille fédérale conformément à l'art. 12b LPN. Il est renoncé à une publication des demandes d'homologation.

→ Art. 160b

### **3.1.7 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales (titre 8 LAgr)**

#### **3.1.7.1 Extension des voies de droit**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

L'art. 166 LAgr règle les voies de droit de manière générale. Cette protection juridique est importante pour contrer des pratiques indésirables ou inefficaces dans différents domaines. La réglementation actuelle de l'art. 166, al. 2 et 3, LAgr limite la possibilité de recourir contre des décisions concernant l'application de la LAgr et ses dispositions d'exécution. La possibilité de recourir auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) contre des décisions relatives à l'application de l'Accord agricole n'y est pas explicitement mentionnée. Cela étant, il n'est pas possible, par exemple, de contester des décisions cantonales portant atteinte aux appellations d'origine protégées en Suisse dans le cadre dudit accord.

Pour une meilleure application des domaines protégés par l'Accord agricole, il est dans l'intérêt de la Suisse de s'assurer qu'elle puisse exiger une application équivalente au sein de la CE. Une bonne protection des appellations d'origine suisse en Europe est importante du point de vue économique.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Avec l'extension des voies de droit à l'Accord agricole, des décisions prises en application de cet accord peuvent être contestées auprès du TAF et réexaminées par celui-ci. L'OFAG est en outre habilité à recourir contre des décisions cantonales prises en application de l'Accord agricole, assurant ainsi une application harmonisée dudit accord.

→ Art. 166, al. 2 et 3

### 3.1.7.2 Exceptions

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Le Tribunal fédéral (TF) a conclu dans un arrêt que l'Organisme intercantonal de certification (OIC) contrôlant le cahier des charges de l'AOP Gruyère en vertu de l'ordonnance sur les AOP et les IGP était considéré comme délégataire d'une tâche publique au sens de l'art. 180 LAgr. Par conséquent, l'OIC doit être investi du pouvoir de rendre des décisions administratives à l'encontre des entreprises soumises à son contrôle. Il en va de même pour toutes les activités des organismes de certification institués sur la base des ordonnances édictées en vertu de l'art. 14 LAgr (ordonnance sur l'agriculture biologique, ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage » et ordonnance sur la désignation de la volaille).

Par conséquent, sur la base actuelle de la législation, les décisions des organismes de certification susmentionnés peuvent être attaquées par voie de recours auprès de leurs commissions de recours, puis auprès de l'OFAG en vertu de l'art. 166, al. 1, LAgr, ensuite au Tribunal administratif fédéral (TAF) et finalement au TF. La mise en place d'une commission de recours des organismes de certification est exigée dans le cadre de l'accréditation des organismes de certification.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Si le Conseil fédéral décide d'attribuer le contrôle des produits désignés en vertu de l'art. 14 LAgr à des organismes de certification, il est proposé que les décisions des commissions de recours de ces organismes soient portées directement devant le TAF. En effet, vu que sur la base de la législation actuelle, cinq instances successives traitent les éléments contestés, le TF avait suggéré dans son arrêt de raccourcir les voies de droit en supprimant l'OFAG comme instance de recours. La dernière instance de recours demeure le TF. Outre le raccourcissement de la durée de la procédure, la suppression de l'OFAG comme instance de recours présente l'avantage de garantir une meilleure « séparation » des pouvoirs. L'OFAG œuvrant jusqu'à présent simultanément en tant qu'instance de recours et qu'autorité de surveillance, sa tâche se restreindra désormais à la surveillance des organismes de certification. À cet effet, il y a lieu d'adapter l'al. 1 de l'art. 166 en créant une exception pour ces cas de figure.

→ Art. 166, al. 1

### 3.1.7.3 Contraventions, délits et crimes

Selon le droit en vigueur, l'utilisation illicite d'un classement ou d'une désignation tombe sous l'art. 172 (délits et crimes) et le non-respect des dispositions sur le classement relève de l'art. 173 (contraventions). Dès lors que l'utilisation illicite d'un classement ou d'une désignation équivaut au non-respect relatif au classement, le même acte tombe sous deux dispositions pénales différentes de la LAgr. Vu ce redoublement, il serait opportun qu'une seule disposition pénale s'applique dans ce cas de figure.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Délits et crimes : Suite à la mise en place d'un nouveau système de protection des appellations viticoles, de minimales adaptations formelles doivent être entreprises à l'al. 1 de l'art. 172. Ainsi, le terme « désignation », qui ne sera désormais plus utilisé, est supprimé. En outre, suite à l'abolition des organes de contrôle institués par les cantons pour les vigneron-encaveurs, il y a lieu de le supprimer à l'al. 1.

→ Art. 172

Contraventions : Vu que le non-respect des dispositions sur le classement est déjà intégré à l'art. 172 et que l'art. 173 a un caractère subsidiaire explicite (par le biais de la formulation « si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre législation »), il y a lieu de supprimer à l'art. 173, al. 1, let. f, LAgr la formulation « ne respecte pas les dispositions sur le classement ». Par conséquent, tout non-respect des dispositions de classement relèvera désormais uniquement de l'art. 172. Par contre, toute violation de l'art. 63 LAgr tombera sous l'art. 173 LAgr, qui doit être complété à cet effet.

→ Art. 173

### 3.1.7.4 Généralités concernant la procédure d'opposition

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

L'actuel art. 168 LAgr n'est, du point de vue juridique, pas suffisamment explicite quant au fait qu'en cas de procédure d'opposition prévue, les voies de droit ne sont ouvertes qu'aux seules personnes habilitées à recourir qui ont fait opposition.

Il y a lieu de fixer ce principe dans la loi.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

L'ajout d'un second alinéa permet de préciser que les personnes qui n'ont pas fait opposition sont exclues de la suite de la procédure.

→ Art. 168

### 3.1.8 Dispositions finales (titre 9 LAgr)

#### 3.1.8.1 Collaboration d'organisations et d'entreprises

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

En vertu de l'art. 180, al. 2, LAgr, la gestion et les comptes des entreprises et organisations au sens du premier alinéa sont soumis au contrôle de l'autorité compétente qui définit leurs tâches et leurs attributions. Cela implique que suite à la décision du TF, les organismes de certification chargés par le Conseil fédéral de contrôler les produits susmentionnés doivent également être soumis à ce type de contrôle. Or, un tel contrôle n'est en l'espèce pas approprié.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Si les organismes de certification susmentionnés sont considérés comme des entreprises ou des organisations au sens de l'art. 180, al. 1, LAgr suite à la décision du TF, leur gestion et leurs comptes ne devraient cependant pas être soumis au contrôle de l'autorité compétente qui définit leurs tâches et leurs attributions, comme cela est prévu à l'al. 2. C'est pourquoi il y a lieu de modifier cet alinéa en conséquence.

Concernant la question des émoluments réglée à l'al. 3, il est utile de préciser qu'un émolument doit être perçu sur les décisions prises dans le cadre des activités de contrôle en vertu de l'ordonnance du 16 juin 2006 relative aux émoluments perçus par l'Office fédéral de l'agriculture, qui sera adaptée en conséquence. En outre, le principe selon lequel les frais de contrôle sont à la charge des entreprises contrôlées sera ancré dans les ordonnances respectives.

→ Art. 180

#### 3.1.8.2 Collecte de données de monitoring

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Les exploitations agricoles fournissent des données servant à constituer les échantillons de trois enquêtes fédérales de mesure de l'impact de la politique agricole, à savoir l'échantillon sur la situation des revenus (EchS), l'échantillon sur la gestion de l'exploitation (EchG) et les indicateurs agro-environnementaux (EchIAE). L'EchS sert à faire appliquer l'art. 5 LAgr et a pour but d'enregistrer la comptabilité financière de 2300 exploitations agricoles. Le coût pour recruter des exploitants s'élève à environ 500 000 francs par année. Il s'agit en effet de motiver les chefs d'entreprise, et d'innombrables appels téléphoniques, lettres et courriels sont nécessaires pour les convaincre de fournir les données anonymisées de leur comptabilité financière à Agroscope. Les motifs de refus les plus fréquents sont l'absence de comptabilité financière, les délais de livraison trop courts, la méfiance à l'égard des services fédéraux, l'utilisation des données pour l'exécution de la politique agricole et ses futurs développements et l'insatisfaction générale à l'égard de la politique agricole actuelle. Dès 2019, l'incitation financière

sera de 200 francs pour les fiduciaires et de 60 francs pour les exploitants. Les exploitants qui fournissent des données sur deux ans ou plus perçoivent un bonus de 40 francs.

L'EchG, constitué d'environ 2000 boucllements comptables, révèle non seulement les chiffres globaux des exploitations, mais donne aussi des informations détaillées sur la rentabilité des différentes branches de production. Les exploitations participantes sont sélectionnées par les fiduciaires et rémunérées à des taux différenciés. Seuls les boucllements comptables de types d'exploitations économiquement significatifs pour les régions de plaine, des collines et de montagne donnent droit à une rémunération.

Pour l'EchIAE, il n'a à ce jour pas été possible de trouver plus de 300 exploitations disposées à enregistrer les données requises dans le logiciel Agrotech d'AGRIDEA. De plus, l'encadrement des chefs d'exploitation qui acceptent d'effectuer ce travail exige un savoir-faire spécifique, moins répandu que les connaissances en comptabilité agricole. Peu de fiduciaires sont prêts à investir dans ce domaine, vu le petit nombre de cas.

La numérisation et le fait qu'un nombre croissant de données d'exploitation et de données environnementales liées à la production agricole sont disponibles sous forme électronique réduisent le travail de collecte des données supplémentaires encore nécessaires. Les données collectées sont indispensables pour l'évaluation des mesures de politique agricole mises en œuvre, évaluation qui constitue à son tour une base essentielle pour l'amélioration, l'optimisation et le développement de ces mesures.

### *Nouvelle réglementation proposée*

Afin de réduire la charge administrative liée à l'exécution de l'art. 185, al. 1, let. b (évaluation de la situation économique de l'agriculture) et d (impact de l'activité agricole sur les ressources naturelles et sur l'entretien du paysage rural), LAgr, il est nécessaire de se donner les moyens de responsabiliser davantage les exploitations. Dans un premier temps, une nouvelle disposition légale est prévue pour la collecte des données économiques (EchS). L'obligation de collaborer sera concrétisée à l'échelon réglementaire de la manière suivante :

- les exploitations de l'échantillon aléatoire auront l'obligation de fournir les données demandées ;
- les exploitations qui n'ont pas encore de comptabilité financière bénéficieront d'une aide pour en établir une ;
- la fourniture de données exploitables restera indemnisée (boucllement comptable de qualité certifiée).

Grâce à cette nouvelle disposition, il devrait être possible d'assurer à long terme la constitution d'échantillons de taille et de qualité suffisantes ainsi que de réduire les frais de la Confédération.

Avec l'amélioration constante de la disponibilité de données relatives aux exploitations et à l'environnement, l'obligation de fournir des données pourra être étendue à d'autres paramètres physiques relatifs à l'environnement et à la production. Il conviendra en premier lieu de compléter les données disponibles et de les exploiter en lien avec des données relevées automatiquement (capteurs, satellites).

→ Art. 185

## **3.1.9 Modification d'autres actes**

### **3.1.9.1 Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)**

#### *Contexte et modifications nécessaires*

Les Chambres fédérales ont adopté quatre motions (13.3324 Adaptation de la législation sur la protection des eaux à la situation actuelle en matière d'élevage d'animaux de rente ; 11.4020 Pour une utilisation adéquate des résidus de la transformation de la biomasse et contre la prohibition de technologies ; 14.3095 Rayon d'exploitation usuel. Abrogation de l'article 24 de l'ordonnance sur la protection des eaux ; 16.3710 Pour une utilisation judicieuse de la biomasse) qui demandent une modification de la loi fédérale sur la protection des eaux. La mise en œuvre des quatre motions requiert des modifications des art. 12 et 14 LEaux.

L'art. 14, al. 4, LEaux exige que la quantité d'engrais par hectare de surface agricole utile d'une exploitation ne dépasse pas trois unités de gros bétail-fumure. Le renforcement des dispositions PER concernant les pertes d'éléments fertilisants implique pour toutes les exploitations une diminution de la quantité d'engrais de ferme maximale autorisée par hectare. Cette diminution contribue à la protection des eaux et répond aux préoccupations exprimées par l'initiative pour une eau potable propre.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

#### *Motion 13.3324 Adaptation de la législation sur la protection des eaux à la situation actuelle en matière d'élevage d'animaux de rente*

Les eaux polluées produites dans le périmètre des égouts publics doivent être déversées dans les égouts (art. 11 LEaux). Le périmètre des égouts publics englobe les zones à bâtir ainsi que les autres zones, dès qu'elles sont équipées d'égouts ou que le raccordement au réseau d'égouts y est opportun et peut raisonnablement être envisagé (art. 11, al. 2, LEaux). Les exploitations agricoles comprenant un important cheptel bovin ou porcin peuvent à certaines conditions déroger à cette prescription et utiliser les eaux usées domestiques, mélangées au lisier provenant de leurs animaux de rente, comme engrais de ferme (art. 12, al. 4, LEaux).

La motion demande que toutes les exploitations agricoles situées dans le périmètre de raccordement des égouts publics qui comportent un important cheptel d'animaux de rente puissent mélanger les eaux usées domestiques aux déjections des animaux, indépendamment de la question de savoir si les engrais de ferme provenant de la garde d'animaux de rente sont liquides ou solides.

Dans le cas des exploitations qui ne génèrent pas suffisamment de lisier, les eaux usées domestiques doivent être mélangées avec le fumier sec pour former un lisier artificiel qui peut être utilisé sous cette forme en tant qu'engrais. Les possibilités techniques pour obtenir du lisier artificiel à partir de fumier solide existent déjà et l'utilisation des eaux usées domestiques aux fins de produire des engrais liquides permet d'éviter l'usage d'eau potable.

#### *Motion 11.4020 Pour une utilisation adéquate des résidus de la transformation de la biomasse et contre la prohibition de technologies*

En vertu de l'art. 14, al. 2, LEaux, les engrais de ferme doivent être utilisés dans l'agriculture, l'horticulture et le jardinage selon l'état de la technique et d'une manière compatible avec l'environnement. Un usage à but énergétique est aujourd'hui déjà possible quand les résidus générés contiennent la majeure partie des composants pertinents pour la création d'engrais (éléments fertilisants tels que P, N et K, matériel organique participant à la formation d'humus) et que ces résidus peuvent encore être valorisés en tant qu'engrais.

Si d'autres usages à but énergétique, en particulier la combustion d'engrais de ferme, devaient être autorisés, il faudra assouplir l'obligation générale de valoriser en tant qu'engrais dans l'agriculture. Le motionnaire demande l'adaptation de la LEaux au motif qu'il existe des technologies peu coûteuses et écologiquement avantageuses, qui permettraient d'obtenir des combustibles d'excellente qualité à partir d'engrais de ferme et de certains résidus de la transformation de la biomasse. Selon lui, l'obligation de valoriser les matières constitue une entrave à l'utilisation de certaines technologies.

#### *Motion 16.3710 Pour une utilisation judicieuse de la biomasse*

La motion 16.3710 demande des modifications législatives permettant de garantir une utilisation judicieuse de la biomasse. La Stratégie de la Suisse en matière de biomasse<sup>64</sup> prévoit de valoriser les nutriments au lieu de les retirer du cycle des matières. La méthanisation et le compostage présentent justement l'avantage de fermer ce cycle. À l'inverse, la combustion prive le cycle des nutriments de substances organiques et nutriments précieux. Par conséquent, la méthanisation et la valorisation des matières doivent être mises au premier plan, tandis que la combustion ne doit survenir que lorsque ces deux premières méthodes sont impossibles ou inadéquates. Améliorer l'utilisation écologique par le

---

<sup>64</sup>OFEN, OFAG, ARE, OFEV 2009. Stratégie de la Suisse en matière de biomasse. État le 23 mars 2009. [http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=fr&name=fr\\_422980425.pdf](http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=fr&name=fr_422980425.pdf).

biais de la valorisation et de la méthanisation permettrait à la fois d'augmenter les gains en nutriments et en énergies renouvelables et de réduire les nuisances pour l'environnement.

*Motion 14.3095 Rayon d'exploitation usuel. Abrogation de l'article 24 de l'ordonnance sur la protection des eaux*

L'art. 14, al. 4, LEaux règle entre autres l'usage des engrais de ferme utilisables sur la surface utile, en propre ou en fermage, car la quantité d'engrais maximale autorisée par hectare de surface utile serait sinon dépassée. Ces engrais de ferme ne peuvent être transportés au-delà d'un rayon maximal de 6 km autour du lieu de production (rayon d'exploitation usuel, REU) que si 50 % au moins des engrais de ferme peuvent être épandus sur la surface utile, en propre ou en fermage. La limitation du REU à 6 km est réglée à l'art. 24 de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201). L'art. 14, al. 7, LEaux règle actuellement certaines exceptions aux exigences de l'al. 4. La motion demande que les règles relatives au REU soient purement et simplement abrogées, étant donné qu'elles ne se justifient plus au vu de la situation actuelle en matière de garde d'animaux de rente.

Dans le cadre du train de mesures relatif à l'initiative pour une eau potable propre, la quantité d'engrais maximale par hectare de surface agricole utile d'une exploitation est ramenée à deux unités et demie de gros bétail-fumure à l'art. 14, al. 4, LEaux.

➔ Art. 12, al. 4, LEaux, 14, al. 2, 4, 6 et 7 LEaux

### **3.1.9.2 Loi fédérale sur le service civil (LSC)**

*Réglementation actuelle et modifications nécessaires*

Dans les exploitations agricoles, les civilistes effectuent un travail d'intérêt public dans le domaine de la conservation des ressources naturelles et de l'entretien du paysage rural visé à l'art. 104, al. 1, let. b, Cst. (art. 4, al. 2, let. a et b, LSC). Ils sont également engagés dans le domaine des améliorations structurelles pour lesquelles l'exploitation perçoit des aides à l'investissement (art. 4, al. 2, let. c, LSC). Il s'agit en l'occurrence principalement de travaux d'amélioration des infrastructures.

La participation de civilistes à des projets et programmes pour la conservation des ressources naturelles ou pour l'entretien du paysage reste justifiée au regard de la politique agricole 2018-2021. En revanche, tel n'est plus le cas pour les projets et programmes d'améliorations structurelles. Le nombre d'engagements possibles dans des exploitations agricoles est constamment beaucoup plus élevé que le nombre de civilistes disponibles. L'organe d'exécution du service civil veille à ce que les conditions de concurrence ne soient pas faussées. Dans le domaine des améliorations structurelles, compte tenu du petit nombre d'engagements effectivement réalisés, les mesures de protection du marché du travail devant être prises à cet effet sont liées à une charge de travail disproportionnée.

*Nouvelle réglementation proposée*

L'engagement de civilistes dans le secteur agricole doit être limité aux domaines correspondant clairement aux objectifs du service civil (sauvegarder le milieu naturel ; cf. art. 3a, al. 1, let. c, LSC). La suppression de l'art. 4, al. 2, let. c, LSC recentrera les engagements de civilistes sur les tâches d'intérêt public dans le domaine de la protection de l'environnement.

➔ Art. 4, al. 2, let. c, LSC

### **3.1.9.3 Loi sur les épizooties (LFE)**

*Réglementation actuelle et modifications nécessaires*

L'actuelle loi fédérale sur les épizooties ne comporte pas d'article énonçant les buts de l'acte ; seuls les buts de la lutte contre les épizooties sont mentionnés (art. 1a). Or, ces dernières années, le souci de l'état de santé général des animaux s'est ajouté à la préoccupation de lutter contre les épizooties. Les demandes croissantes pour les prestations de services de santé pour les animaux (cf. art. 11a) en témoignent.

### *Nouvelle réglementation proposée*

Le nouvel article énonçant le but de la loi doit refléter la situation actuelle et mentionner comme objectifs la lutte contre les épizooties et le renforcement de la santé des animaux (cf. également les explications sous ch. 7.1). Le renforcement de la santé des animaux fait, en l'état actuel des connaissances, partie intégrante de la lutte contre les épizooties. Car les animaux dont la capacité d'adaptation n'est pas dépassée et qui peuvent se comporter conformément aux besoins de leur espèce sont plus résistants aux maladies. Si le bien-être et la détention convenable des animaux ne sont en revanche pas assurés, ces derniers sont stressés et affaiblis et ainsi plus sujets aux maladies et aux épizooties. Le renforcement de la santé animale relève en premier lieu de la législation sur les épizooties. Comme des animaux en bonne santé sont également plus performants, il existe cependant un lien direct entre le renforcement de la santé animale et la promotion de la production agricole. C'est pourquoi la santé des animaux de rente sera à l'avenir également encouragée au moyen de paiements directs sur la base de la L'Agr (cf. explications sous ch. 3.1.3.6).

Promouvoir la santé des animaux et la maintenir implique la collaboration de différents acteurs. La Confédération, notamment au travers de l'OFAG et de l'OSAV, doit pouvoir soutenir financièrement la création et l'exploitation d'un réseau de compétences et d'innovation en matière de santé animale. Les participants seront principalement les organisations professionnelles des détenteurs d'animaux (p. ex. Union suisse des paysans), avec la possibilité d'y associer des services de santé pour les animaux.

→ Art. 1 et 11b LFE

#### **3.1.10 Commentaire des articles**

##### *Art. 2, al. 4<sup>bis</sup>*

Le développement dynamique des technologies numériques commande l'optimisation continue, par la Confédération, des conditions-cadres et des mesures. Dans un article de principe sur la numérisation, il sera retenu que la Confédération interprète la loi sur l'agriculture, là où cela s'avère nécessaire, de sorte que les technologies nécessaires à la numérisation puissent être soutenues et les processus adaptés. En outre, il convient d'utiliser les technologies numériques pour mettre en œuvre les mesures de politique agricole.

*Art. 16, al. 4* L'art. 16, al. 4, stipule que si le nom d'un canton ou d'une localité est utilisé dans une appellation d'origine ou une indication géographique, le Conseil fédéral s'assure que l'enregistrement répond, le cas échéant, à la réglementation cantonale.

Les cantons peuvent être concernés par une appellation d'origine ou une indication géographique. C'est le cas lorsque la dénomination sollicitée correspond au nom de leur canton ou à une localité située sur leur territoire et lorsque leur territoire est inclus dans l'aire géographique proposée. Les intérêts des cantons sont pris en compte dans le cadre de la procédures d'enregistrement des dénominations qui les concernent. À cet effet, le Conseil fédéral intègre par voie d'ordonnance les cantons de différentes manières suivant les produits, en prévoyant par exemple la voie de la consultation ou du préavis et ou un droit d'opposition. Toutefois, vu qu'il s'agit d'un système de protection établi par la Confédération qui met en place un registre fédéral, les cantons n'ont pas de pouvoir législatif dans ce domaine. Ils ne peuvent dès lors pas prévoir de réglementation cantonale. C'est pourquoi, cet alinéa doit être supprimé.

##### *Art. 38, al. 2, première phrase, et al. 2<sup>bis</sup><sup>65</sup>*

Il est prévu d'abaisser à 13 centimes le supplément pour le lait transformé en fromage afin de financer l'augmentation du supplément pour l'affouragement sans ensilage conformément à l'art. 39 L'Agr. Le supplément pour le lait transformé en fromage continue, pour des raisons techniques, d'être versé aux transformateurs de lait. Cela peut changer du fait des progrès techniques. L'art. 38, al. 2<sup>bis</sup>, L'Agr doit pour cette raison permettre au Conseil fédéral de décider de la forme du versement.

---

<sup>65</sup> Version de l'art. 2 de l'arrêté fédéral du 15 décembre 2017 (FF 2017 7507)

#### *Art. 39*

Le supplément pour l'affouragement sans ensilage (actuellement réglé à l'al. 3, nouvellement à l'al. 2 de l'art. 39 LAgr) sera relevé de 6 centimes et versé directement aux producteurs de lait.

#### *Art. 41*

Il est prévu d'insérer un nouvel article « Contribution pour le contrôle du lait » (art. 41) au chapitre 2 Économie laitière.

L'al. 1 de l'art. 41 dispose que la Confédération peut verser des contributions pour le contrôle du lait afin de garantir la qualité et l'hygiène du lait. Il s'agit d'aides financières au sens de l'art. 3, al. 1, de la loi sur les subventions<sup>66</sup>. La formulation potestative indique qu'il n'existe aucun droit légal à de telles contributions. Les organisations nationales de producteurs et de transformateurs de lait sont responsables du contrôle laitier. Elles chargent un laboratoire de contrôle de l'effectuer. Les contributions de la Confédération sont versées directement au laboratoire en faveur de la branche laitière et servent de contribution à la couverture d'une partie des frais de laboratoire. Le fait que les frais de laboratoire ne soient pas intégralement couverts devrait inciter la branche laitière à choisir le laboratoire qui offre le meilleur rapport coût-bénéfice.

Les aides financières sont allouées par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires par voie de décision et sous la forme de montants forfaitaires (al. 2), sous réserve de l'approbation des crédits par les Chambres fédérales. Étant donné que plusieurs laboratoires peuvent effectuer le contrôle du lait et qu'il y a donc une situation de concurrence, les coûts peuvent être réduits. Par conséquent, le paiement de contributions forfaitaires, dont le montant est basé sur l'exécution rentable du contrôle, est tout indiqué. Le montant des contributions doit être fixé de manière à ce que la branche laitière fournisse un apport équitable (al. 3), conformément au principe de la responsabilité personnelle inscrit dans la législation sur les denrées alimentaires. La participation de la Confédération, qui s'élève actuellement à quelque 3 millions de francs par an, sera progressivement réduite. Le Conseil fédéral veut faire passer la contribution des organisations nationales de producteurs et de transformateurs de lait aux frais du contrôle du lait, de 10 % actuellement, à 50 % cinq à six ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition. Il déterminera les exigences et la procédure pour l'octroi des contributions (al. 4).

#### *Art. 62*

L'art. 62 « Assortiment des cépages » est obsolète puisque l'UE a modifié ses exigences en matière d'étiquetage du nom des cépages, et peut être supprimé. L'abrogation de cet article ne touche pas les activités confiées à Agroscope selon le titre 6 de la LAgr.

#### *Art. 63*

##### *Al. 1*

Les dénominations viticoles suisses et étrangères peuvent nouvellement être protégées selon les procédures d'enregistrement et d'opposition que le Conseil fédéral arrêtera en vertu de l'art. 16 qui concerne tous les produits agricoles. Puisque les cantons ont, par le droit en vigueur, eu de larges compétences en matière de vins AOC et afin de tenir compte de leur expertise, il est prévu que les modalités du dépôt de la requête de protection d'une AOP ou d'une IGP pour un vin suisse soient différentes de celles des autres produits agricoles. Le projet de demande de protection et de cahier des charges sera adressé aux cantons concernés par l'aire de production délimitée. Le canton sera chargé de faire un pré-examen de la demande et la transmettra ensuite avec sa prise de position à l'OFAG. Les requêtes de protection pour des indications viticoles étrangères seront adressées à l'OFAG par leur groupement de producteurs.

##### *Al. 2*

Il est prévu que le Conseil fédéral détermine dans l'ordonnance sur le vin l'appellation d'origine et l'indication géographique pour les vins suisses et étrangers. Il encadrera également, comme il le fait dans

---

<sup>66</sup> RS 616.1

la législation agricole en vigueur, les vins suisses par des exigences en matière de qualité et d'authenticité. Il est prévu en particulier qu'il fixe la limite de rendement maximale par unité de surface et la teneur naturelle minimale en sucre pour les vins avec AOP et IGP. Il pourra limiter les procédés œnologiques jugés inoffensifs selon le droit alimentaire mais qui sont de nature à fausser l'authenticité des vins avec AOP, telle l'édulcoration des vins. Il est prévu que le Conseil fédéral puisse fixer, également comme dans le droit agricole en vigueur, des exigences applicables aux vins suisses sans indication géographique. Il est prévu que les vins portant l'indication de provenance « Suisse » soient notamment obtenus exclusivement avec des raisins récoltés en Suisse ou dans l'aire limitrophe de France reconnue pour l'AOC Genève. Les exigences en terme de qualité, d'origine et d'authenticité des vins sont fixés de manière pyramidale. Les exigences d'un vin avec AOP sont donc plus élevées que celles d'un vin avec IGP. Par conséquent, il est utile que le Conseil fédéral puisse fixer des dispositions encadrant le déclassement des vins qui ne répondraient pas aux exigences des dénominations qu'ils prétendent. Les déclassements seraient ordonnés par les organes de contrôles.

#### *Al. 3*

Le terme « mention traditionnelle » remplace l'ancien « terme vinicole spécifique » afin de reprendre la terminologie de l'UE. On entend par « mention traditionnelle » un terme désignant une méthode de production (p. ex. « vendange tardive »), une certaine caractéristique du vin (p. ex. « Œil-de-Perdrix ») ou un type de lieu (p. ex. « Château ») lié à une AOP ou IGP.

#### *Art. 64, al. 1, 3 et 3<sup>bis</sup>*

Le « contrôle de la vendange », fixé dans le droit en vigueur, permet de tracer les lots de raisins de la parcelle jusqu'à leur encavage et de contrôler le respect des exigences liées à la production suisse de raisin. L'objectif et les éléments de ce contrôle, comme le principe de l'autocontrôle, se retrouveront dans le contrôle du respect des exigences des vins avec AOP, avec IGP et avec indication de provenance « Suisse ». De même, il est prévu que le Conseil fédéral fixe les dispositions, qui devraient rester inchangées par rapport au droit en vigueur, en matière du contrôle du commerce des vins et des mentions traditionnelles. Ce contrôle couvre, comme aujourd'hui, tant les vins suisses que les vins étrangers. La disposition concernant les exigences fixées aux opérateurs de la filière (al. 1, 2<sup>e</sup> phrase) est reprise du droit en vigueur.

L'al. 3 fixe les responsabilités de l'exécution des contrôles. Les cantons qui dans le droit en vigueur sont responsables du contrôle de la vendange et disposent des données du cadastre viticole (art. 61 LAgr) seront responsables du contrôle du respect des cahiers des charges des vins suisses avec AOP et avec IGP et des exigences pour les vins avec indication de provenance « Suisse ». Pour les vins étrangers avec AOP et avec IGP, un organe de contrôle devra en être chargé par le groupement de producteurs représentatif.

Il est prévu que la contribution fédérale à ce premier échelon de contrôle soit reconduite et versée aux cantons (al. 3<sup>bis</sup>).

#### *Art. 70, al. 2*

L'al. 2 mentionne les nouvelles contributions de base ainsi que les contributions pour une agriculture géospécifiée. Les contributions pour la mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité (auparavant art. 73, al. 1, let. b) et pour la qualité du paysage (auparavant art. 74) sont supprimées. Au plan matériel, les objets de promotion sont transférés aux nouvelles contributions pour une agriculture géospécifiée (art. 76a).

Les contributions à l'utilisation efficiente des ressources sont supprimées et les mesures actuelles sont transférées aux contributions au système de production.

#### *Art. 70a, al. 1, let. c et i*

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage figure désormais aussi parmi les législations dont les dispositions pertinentes pour l'agriculture (p. ex. protection des animaux et de l'environnement) doivent être respectées pour que l'exploitation ait droit aux paiements directs (al. 1, let. c). La LPN acquiert ainsi un statut équivalent aux autres législations mentionnées.

La let. i restreint l'obligation de couverture d'assurance personnelle (cf. ch. 3.1.3.1) aux conjoints qui travaillent de manière régulière et dans une mesure importante ou significative dans l'exploitation de leur conjoint et qui ne disposent *pas* d'un autre revenu suffisant :

- *Collaboration régulière, importante ou significative* : Le travail du conjoint est considéré comme régulier et important lorsque, dans la déclaration fiscale, il est répondu par l'affirmative à la question correspondante et que la déduction pour double revenu est appliquée. Conformément aux dispositions applicables dans tous les cantons, figurant dans les instructions concernant la déclaration fiscale des personnes physiques (pour l'impôt fédéral direct 2017, AFC) et dans les documents d'aide (Introduction à l'imposition des personnes physiques ; AFC 2018), une collaboration est reconnue comme régulière et importante si elle génère un salaire annuel équivalant à la déduction pour couple à deux revenus (soit 8100 francs pour l'impôt fédéral direct ; 2018).
- *Ne dispose pas d'un autre revenu suffisant* : Le revenu propre du conjoint n'est pas suffisant si le montant qu'il déclare comme revenu annuel (salaire net d'une activité dépendante ou d'une activité indépendante) est inférieur à 21 150 francs (seuil d'affiliation au 2<sup>e</sup> pilier ; 2018).

La nouvelle réglementation proposée en matière de couverture sociale s'applique aux couples mariés ainsi qu'aux couples en partenariat enregistré. Au plan fiscal, ces derniers sont traités comme les couples mariés. La nouvelle réglementation proposée ne s'applique pas aux couples en concubinage pour les raisons suivantes : d'une part, le concubin qui collabore à l'exploitation est considéré comme une main-d'œuvre extrafamiliale et, contrairement à la main-d'œuvre familiale, il n'est donc *pas* exclu de certaines assurances sociales. D'autre part, les concubins étant imposés séparément, il est non seulement difficile, mais aussi délicat du point de vue de la protection des données d'établir la correspondance entre un concubin et une exploitation agricole.

#### *Art. 70a, al. 2*

Dans le cadre de la let. i, le Conseil fédéral prévoit d'intégrer dans les PER les points de contrôle que la Conférence des chefs des services de protection de l'environnement (CCE) a élaborés en 2017 en tant que recommandations pour l'exécution des contrôles de base dans les exploitations agricoles.

#### *Art. 70a, al. 3, let. c, e, f et g*

La possibilité de plafonner les paiements directs par unité de main-d'œuvre standard (UMOS) est supprimée. Ce plafonnement n'a déployé des effets que pour les exploitations spécialisées dans les grandes cultures. Les grandes cultures nécessitent relativement peu de main-d'œuvre et sont de ce fait évaluées à 0,022 UMOS/ha. Compte tenu du plafonnement de 70 000 francs par UMOS, ces cultures donnent droit au plus à 1540 francs/ha. Par conséquent, pour un hectare de céréales, par exemple, les seules contributions de base pour la sécurité de l'approvisionnement et contributions pour les terres ouvertes et les cultures pérennes atteignent presque le plafond (total 1300 fr./ha) ; si ces surfaces font partie d'un programme extenso ou sont en culture biologique, les contributions supplémentaires auxquelles cela donne droit sont réduites, car le plafond est atteint. Cet effet est contraire au but du plafonnement, qui était de ne pas encourager une expansion excessive des surfaces de compensation écologique.

Jusqu'à présent, la let. e donnait au Conseil fédéral la possibilité d'octroyer des contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage à des personnes morales, pour autant que les autres dispositions PER soient respectées. Cette règle est maintenue et précisée formellement et matériellement par la référence aux contributions à la biodiversité et aux contributions pour une agriculture géospécifiée.

La let. f en vigueur énonce que le Conseil fédéral fixe des valeurs limites au-delà desquelles les contributions à la surface sont échelonnées ou réduites. Jusqu'à présent, un échelonnement s'appliquait à la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement et les contributions à la biodiversité n'étaient versées que pour 50 % de la SAU. Cette réglementation est remplacée par la disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut limiter le montant des contributions par exploitation ou par type de contribution. L'application de ces nouvelles limitations est simple et ciblée. Le montant total des contributions par exploitation sera probablement fixé à 250 000 francs. Pour les communautés d'exploitations, ce montant augmentera en fonction du nombre d'exploitations membres, de manière analogue à ce qui est le cas actuellement déjà pour les contributions échelonnées. Le nombre d'exploitations touchées par le

plafonnement sera probablement de 100 environ et la réduction correspondra à quelque 2 à 4 millions de francs.

#### *Art. 71, al. 1, let. a et c*

La contribution échelonnée versée pour encourager l'exploitation des surfaces dans les différentes zones (contribution au maintien d'un paysage ouvert) est supprimée et les moyens ainsi libérés sont transférés aux contributions selon la zone prévues dans les contributions à la sécurité de l'approvisionnement. La contribution pour les surfaces en forte pente est également supprimée, mais les moyens correspondants sont transférés aux contributions pour les surfaces en pente octroyées pour les surfaces de déclivité égale ou supérieure à 35 %. Le taux de contribution pour les surfaces en pente sera relevé de 140 francs/ha. Les bénéficiaires de contributions pour des surfaces en forte pente étaient principalement des exploitations de montagne de moins de 20 ha de SAU et comportant une grande part de prairies de fauche très pentues. La suppression de cette contribution ne diminuera pas sensiblement la somme des paiements directs perçus par ces exploitations, car les contributions pour les surfaces en pente sont relevées et parce que la nouvelle contribution de base uniforme pour toutes les exploitations constitue une part importante dans les contributions totales des petites exploitations.

Les autres contributions au paysage cultivé (contribution pour les surfaces en pente, contribution pour les surfaces viticoles en pente, contribution de mise à l'alpage et contribution d'estivage) restent inchangées.

#### *Art. 72*

##### *Contribution liée à l'exploitation agricole*

Il est prévu d'affecter un montant de l'ordre de 150 à 250 millions de francs aux contributions liées à l'exploitation agricole. La contribution sera versée à chaque exploitation indépendamment de sa taille et d'autres facteurs.

##### *Contribution liée à la zone*

Le montant affecté aux contributions échelonnées selon la zone sera de l'ordre de 525 à 625 millions de francs. La contribution est fonction de la surface et sera progressive de la région de plaine à la région de montagne IV, et sera donc aussi versée en zone de plaine. Une charge minimale en bétail n'est plus exigée.

##### *Contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes*

Le montant de cette contribution va pratiquement doubler et passera ainsi à quelque 170 millions de francs.

#### *Art. 73*

##### *Contributions à la biodiversité*

L'actuel système de promotion de la biodiversité comporte trois échelons : le niveau de qualité I, le niveau de qualité II et la mise en réseau. Les agriculteurs pourront nouvellement choisir l'un de deux modèles indépendants l'un de l'autre. Les exploitations disposant d'un plan de promotion de la biodiversité préservent et encouragent la biodiversité sur la base d'un plan applicable à l'ensemble de l'exploitation qui tient compte du potentiel du site. Le plan définit les mesures et les résultats attendus pour l'exploitation. Outre les mesures qui sont fonction de la surface, il est possible de soutenir par des contributions des mesures telles que la promotion de la diversité génétique au moyen de l'ensemencement naturel, la biodiversité fonctionnelle au moyen de l'agrosylviculture ou l'inclusion de la vulgarisation. En raison des possibilités étendues de promotion, il ne faut plus parler de « surfaces de promotion de la diversité », appellation jugée trop restrictive, mais d'« éléments de promotion de la biodiversité ». Les exploitations peuvent élaborer leurs plans de promotion de la biodiversité elles-mêmes ou avec l'aide des services de vulgarisation. Les plans doivent être contrôlés et approuvés par les cantons. Les exploitations qui ne disposent pas d'un plan de promotion de la biodiversité préservent et encouragent la biodiversité au moyen de l'actuel modèle partiellement simplifié de contributions à la biodiversité, qui comporte les niveaux de qualité I et II.

Les actuelles contributions de mise en réseau se basent sur les contributions pour la qualité ; cette base doit pour cette raison être maintenue jusqu'à fin 2024 (cf. disposition transitoire de l'art. 187e L'Agr). Cela signifie que le niveau de qualité I en lien avec la mise en réseau est maintenu jusqu'à fin 2024 pour les arbres fruitiers haute-tige et les surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle. Sans mise en réseau, les nouvelles inscriptions concernant des arbres fruitiers haute-tige et des surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle devront cependant être effectuées à partir de 2022 conformément aux exigences simplifiées (seulement sur la base du niveau de qualité II).

Chaque exploitation est libre d'établir un plan de promotion de la biodiversité et d'exploiter conformément à celui-ci, y compris dans le cadre de durées d'engagement existantes concernant des contributions à la qualité.

#### *Art. 74*

Cette contribution est intégrée à la nouvelle contribution pour une agriculture géospécifiée (art. 76a).

#### *Art. 75*

L'al. 1, let. b est reformulé afin qu'il soit possible d'intégrer également des éléments axés sur les résultats, comme par exemple une réduction des émissions d'ammoniac dans les contributions au système de production (explications sous ch. 3.1.3.5). En outre, la loi ne prescrira plus explicitement une contribution par hectare, car une mesure orientée sur les résultats est parfois comptabilisée par exploitation.

L'al. 1, let. d, introduit une nouvelle contribution pour la promotion d'animaux en bonne santé (explications sous ch. 3.1.3.6).

#### *Art. 76*

Les contributions à l'utilisation efficiente des ressources sont intégrées aux contributions au système de production (art. 75) et l'art. 76 est abrogé.

#### *Art. 76a*

##### *Al. 1*

Les contributions pour une agriculture géospécifiée regroupent au sein d'un seul instrument lié à des projets les paiements directs jusqu'alors alloués aux projets de mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité (art. 73, al. 1, let. c) et aux projets de qualité du paysage (art. 74). Les mesures en cours (contribution à la mise en réseau, contributions à la qualité du paysage) seront abrogées au terme de la période de transition, c.-à-d. fin 2024. Dans le cadre de cette catégorie de contributions, les mesures régionales relevant de la protection des ressources sont désormais aussi soutenues. La nouvelle contribution vise à soutenir l'adaptation de l'agriculture aux conditions naturelles des sites, et ce plus particulièrement dans les situations où les enjeux écologiques doivent être abordés à l'échelle interentreprises (p. ex. dispersion de substances dans des écosystèmes fragiles, mise à disposition de l'infrastructure écologique).

##### *Al. 2*

Partant de l'actuelle réglementation des contributions à la qualité du paysage, la Confédération met à la disposition des cantons des moyens financiers par hectare ou par charge usuelle en bétail.

Les contributions pour une agriculture géospécifiée supposent une stratégie agricole régionale (SAR) approuvée. Les stratégies agricoles régionales comprennent une analyse de la situation exécutée dans le cadre d'un processus stratégique structuré ; cette analyse décrit la situation quant au paysage, à la biodiversité et aux objectifs environnementaux en matière de sol, d'eau et d'air, quant aux structures agricoles et économiques régionales (nombre et orientation des exploitations, structures de transformation et de commercialisation, etc.) et quant à l'état des infrastructures rurales (desserte, irrigation, etc.). Sur la base de cette analyse de la situation, la nécessité d'agir régionalement sur le plan écologique et économique est identifiée et des objectifs clairs et quantifiables sont définis. Enfin, un plan de mesures est élaboré dans le cadre de la SAR, qui indique par quelles mesures les objectifs définis peuvent être

atteints. La SAR doit ainsi aborder d'une part des questions écologiques tels que les aspects interentreprises de la biodiversité (mise en réseau), la qualité du paysage et les aspects régionaux spécifiques d'une utilisation géospécifiée durable des ressources. Les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) constituent dans ce contexte le cadre de référence pour la détermination de la nécessité d'agir sur le plan régional ; il faut montrer dans quel délai et par quelles mesures il est prévu d'atteindre les OEA au niveau régional. D'autre part, la stratégie peut aussi aborder des aspects économiques tels que le développement des structures agricoles et économiques régionales de production et de commercialisation ou être utilisée comme base de planification pour la priorisation de projets et de mesures de développement adapté au site d'infrastructures agricoles (p. ex. réseau de chemins, drainages ou infrastructures d'irrigation). Les SAR sont ainsi également un instrument dont les cantons et les régions peuvent se servir pour identifier leurs potentiels agronomiques et économiques régionaux spécifiques, pour développer des perspectives à long terme pour les espaces ruraux et pour mettre en œuvre des mesures visant à valoriser ces potentiels.

L'existence d'une stratégie agricole régionale approuvée conditionne le versement de paiements directs pour les mesures élaborées dans le cadre de ladite stratégie. Pour les mesures dans le domaine des améliorations structurelles, une contribution supplémentaire sera à l'avenir octroyée par analogie à l'actuelle réglementation à l'art. 17 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles, si ces mesures contribuent d'une manière particulière à la réalisation des objectifs de la SAR.

L'élaboration et la mise en œuvre de la SAR, de même que l'exécution des mesures qu'elle prévoit, incombent aux cantons. La Confédération fixe les exigences minimales relatives au contenu et au processus d'élaboration de la SAR et approuve celle-ci. Elle tient ce faisant compte des objectifs de la politique agricole et s'assure que les exigences formulées dans le cadre des autres politiques de la Confédération (p. ex. la politique environnementale, la politique d'aménagement du territoire et la politique régionale) sont prises en compte et respectées.

Les exigences de contenus et de processus relatives à l'élaboration des SAR découlent des expériences faites avec les paiements basés sur les projets notamment dans le domaine de la mise en réseau, de la qualité du paysage et de la protection des eaux. Les périmètres géographiques, pour lesquels des SAR sont élaborées, sont inspirés des actuels projets de qualité du paysage. De même que dans le cas de ces derniers, les cantons peuvent confier l'élaboration des SAR à des organismes responsables régionaux. La durée des SAR est de huit ans, par analogie avec celle des actuels projets de mise en réseau et de qualité du paysage. La Confédération soutient les cantons dans l'élaboration et la mise en œuvre des SAR par une contribution financière au processus stratégique (cf. ch. 3.1.5.4) et par la mise à disposition d'une documentation de base appropriée. Cette documentation se rapporte tant à l'analyse de la situation qu'à la définition des mesures. Dans le premier cas, ce seront, par exemple, des données explicites sur des lacunes des OEA relevées dans des zones déterminées (p. ex. apports de PPh ou de nitrates dans les eaux) ou permettant de modéliser l'efficacité des mesures de correction prévues. Dans le second cas, la Confédération met à disposition une palette de mesures qui ont fait leurs preuves jusqu'à présent (p. ex. entretien des châtaigneraies ou de murs de pierre sèche dans le cadre de la qualité du paysage). Par ailleurs, les cantons peuvent comme jusqu'à présent définir des mesures supplémentaires, spécifiques à leurs différentes régions.

### *Al. 3*

Le financement des mesures et des objectifs définis dans les SAR est assuré conjointement par les cantons et la Confédération, la part de cette dernière s'élevant au maximum à 70 % des contributions versées. Les cantons assurent le financement du solde. Le montant par contribution est fixé par la Confédération sur la base de la stratégie agricole régionale. Les cantons ont la possibilité de soumettre des propositions de répartition des moyens financiers sur la base de la nécessité d'agir mise en évidence dans la SAR. Il faut garantir que les objectifs fixés dans les stratégies soient atteints pendant la durée de 8 ans pour les trois thématiques.

## Art. 87

Dans le titre, le terme « principe » est remplacé par « but ». Cette modification traduit l'idée que l'article vise à montrer quels sont les buts des mesures d'amélioration structurelle. Les objectifs d'ordre supérieur des améliorations structurelles formulés jusqu'à présent à l'art. 87 ne reflètent qu'insuffisamment les buts réels : la let. a mentionne ainsi uniquement la diminution des frais de production en tant que but et ignore la compétitivité au plan du revenu. La let. c indique un but qui a, de par son importance et les moyens financiers qui y sont actuellement affectés (3,1 millions de francs en 2016), davantage le caractère d'un objectif partiel que celui d'un objectif d'ordre supérieur. L'actuelle let. e (« remise de petits cours d'eau à un état proche des conditions naturelles ») n'est pas un but, mais une mesure de promotion de la biodiversité. Il est pour cette raison proposé d'adapter comme suit les objectifs d'ordre supérieur dans l'art. 87 :

- La let. a vise maintenant le renforcement de la compétitivité des exploitations au sens large, ce qui inclut, outre la diminution des frais de production, l'augmentation de la valeur ajoutée et l'accroissement de la marge de manœuvre entrepreneuriale.
- La let. b visait jusqu'à présent l'amélioration des conditions de vie ; elle met désormais l'accent sur l'amélioration des conditions de travail. C'est là un objectif important des aides à l'investissement, selon l'évaluation du CDF. Il est renoncé à un objectif d'amélioration des conditions spécifique à l'agriculture (à ce sujet, voir également la suppression proposée des crédits d'investissement pour les constructions de logements agricoles ; ch. 3.1.4.3)
- La let. c vise nouvellement le maintien de la capacité de production de l'agriculture comme objectif d'ordre supérieur. En font partie, outre la préservation et la protection des infrastructures agricoles, l'objectif partiel « Maintien de la fertilité du sol » (p. ex. réfection des drainages) ou l'objectif partiel « Maintien d'un paysage cultivé ouvert ». L'objectif « Protection contre les dangers naturels » n'apparaît ainsi plus en tant qu'objectif d'ordre supérieur, mais est intégré en tant qu'objectif partiel dans la reformulation de la let. b.
- La let. d met désormais l'accent sur l'encouragement d'une production respectueuse de l'environnement et des animaux. Comme la réalisation d'objectifs relevant de l'aménagement du territoire est un but uniquement lors d'améliorations foncières intégrales, elle est redéfinie en tant qu'objectif partiel et intégrée à la let. e.
- La nouvelle let. e comprend le deuxième objectif, qui était jusqu'à présent contenu dans la let. b (amélioration des conditions de vie du monde rural) et a maintenant le rang d'un objectif d'ordre supérieur autonome. Cet objectif comprend les objectifs partiels suivants : le renforcement de la coopération intersectorielle, le maintien des exploitations agricoles ainsi que la réalisation d'objectifs relevant de l'aménagement du territoire.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des nouveaux objectifs d'ordre supérieur et des objectifs partiels s'y rapportant. Les différentes couleurs soulignent le caractère multidimensionnel des objectifs des mesures d'amélioration structurelle : en rouge, les « objectifs économiques » ; en brun, les « objectifs sociaux » ; en bleu, les « objectifs sociétaux » ; en rouge, les « objectifs de politique régionale ».

**Tableau 11 : Objectifs d'ordre supérieur et objectifs partiels des mesures d'amélioration structurelle**

Objectifs d'ordre supérieur (OS)	Objectifs partiels (OP)
OS 1 : Renforcer la compétitivité des exploitations	OP 1 : Accroître la marge de manœuvre entrepreneuriale
	OP 2 : Augmenter la valeur ajoutée
	OP 3 : Diminuer les frais de production
OS 2 : Améliorer les conditions de travail dans les exploitations	OP 4 : Améliorer les conditions de travail et réduire la charge de travail physico-temporelle
OS 3 : Maintenir la capacité de production de l'agriculture	OP 5 : Maintenir et protéger l'infrastructure des exploitations et l'infrastructure agricole supérieure
	OP 6 : Garantir une exploitation sur l'ensemble du territoire ainsi que la fertilité du sol et le potentiel de rendement
OS 4 : Encourager une production respectueuse de l'environnement et des animaux	OP 7 : Encourager le bien-être/la santé des animaux de rente, la biodiversité et une production respectueuse de l'environnement
OS 5 : Renforcer l'espace rural	OP 8 : Renforcer la coopération intersectorielle
	OP 9 : Maintenir des exploitations agricoles dans l'espace rural
	OP 10 : Réaliser des objectifs relevant de l'aménagement du territoire

## Art. 87a

Jusqu'à présent, les mesures encouragées dans le cadre des améliorations structurelles figuraient dans divers articles du titre 5. Désormais, l'al. 1 de l'art. 87a énumère les catégories de mesures soutenues au moyen de contributions aux améliorations structurelles. Elles sont structurées de manière à ce que les différentes mesures visant les mêmes objectifs soient toujours classées dans la même catégorie de mesures. Est ainsi créée la base pour la transparence accrue entre les mesures et les objectifs recommandée par le CDF. Le tableau 12 résume quels objectifs partiels (selon le tableau 11, colonne de droite) doivent être atteints au moyen des catégories de mesures selon l'art. 87a, al. 1.

**Tableau 12 : Transparence entre les mesures et les objectifs dans le domaine des améliorations structurelles**

Catégories de mesures (selon art. 87a, al. 1)	Objectifs partiels (selon tab. 11, colonne de droite)
La Confédération soutient :	
a. les <b>améliorations foncières</b>	diminuer les frais de production (OP 3) ; encourager la biodiversité (OP 7) ; réaliser des objectifs relevant de l'aménagement du territoire (OP 10)
b. les <b>infrastructures de transports agricoles</b>	garantir une exploitation sur l'ensemble du territoire (OP 6)
c. les installations et mesures dans le domaine du <b>régime hydrique du sol</b>	garantir la fertilité du sol et le potentiel de rendement (OP 6)
d. les <b>infrastructures de base</b> dans l'espace rural	maintenir des exploitations agricoles dans l'espace rural (OP 9)
e. les <b>projets de développement régional</b>	augmenter la valeur ajoutée (OP 2) ; renforcer la coopération intersectorielle (OP 8)
f. les constructions et installations servant à la <b>transformation, au stockage ou à la commercialisation</b> de produits agricoles régionaux	augmenter la valeur ajoutée (OP 2)
g. les <b>constructions et installations agricoles</b>	diminuer les frais de production (OP 3) ; améliorer les conditions de travail (OP 4) ; garantir une exploitation sur l'ensemble du territoire (OP 6)
h. les mesures visant à encourager des <b>animaux de rente en bonne santé</b> et une <b>production respectueuse de l'environnement</b>	encourager le bien-être/la santé des animaux de rente, la biodiversité et une production respectueuse de l'environnement (OP 7)
i. les mesures visant à encourager la <b>collaboration interentreprises</b>	diminuer les frais de production (OP 3)
j. les mesures visant à encourager la <b>reprise d'exploitations agricoles</b>	accroître la marge de manœuvre entrepreneuriale (OP 1)
k. la <b>diversification</b> des activités dans le secteur agricole et dans les branches connexes	augmenter la valeur ajoutée (OP 2)

L'objectif partiel 5 « Maintenir et protéger l'infrastructure des exploitations et l'infrastructure agricole supérieure » n'est pas indiqué séparément dans le tableau 12, car il concerne la plupart des catégories de mesures (en particulier les lettres a à h). La lettre l ne figure en outre pas dans le tableau, car cette catégorie de mesures porte sur l'élaboration de stratégies agricoles régionales qui constituent la base pour la mise en œuvre de différentes mesures. Il n'est pour cette raison pas possible d'attribuer d'objectif partiel spécifique à cette mesure.

Dans le tableau 13, les mesures individuelles du domaine des améliorations structurelles (selon l'OAS) sont attribuées aux *catégories* de mesures selon l'art. 87a, al. 1. Le Conseil fédéral inscrira les mesures individuelles et les attribuera aux catégories de mesures dans l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS).

**Tableau 13 : Attribution des mesures aux catégories de mesures selon l'art. art. 87a, al. 1**

<sup>a</sup> Les <b>améliorations foncières</b> comprennent :	
a.	les remembrements parcellaires simples en vue du regroupement de la propriété foncière ou des terres affermées
b.	les remembrements parcellaires de grande envergure, comprenant des mesures d'infrastructure dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et des eaux ainsi que de la biodiversité
<sup>b</sup> Les <b>infrastructures de transport agricoles</b> comprennent :	
a.	la construction de routes et de chemins
b.	les installations de transport
<sup>c</sup> Les <b>installations et mesures dans le domaine du régime hydrique du sol</b> comprennent :	
a.	les installations d'irrigation
b.	les installations de drainage
<sup>d</sup> Les <b>infrastructures de base</b> comprennent :	
a.	l'approvisionnement en eau
b.	l'approvisionnement en électricité
c.	év. le raccordement à un réseau à large bande (selon le résultat de l'étude en cours)
<sup>e</sup> Les <b>projets de développement régional</b> comprennent :	
a.	les projets de promotion de produits du pays et de la région, avec une participation majoritaire de l'agriculture
<sup>f</sup> Les <b>constructions et installations servant à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de produits agricoles régionaux</b> comprennent :	
a.	les bâtiments et installations communautaires appartenant aux producteurs
b.	les bâtiments et installations de petites entreprises artisanales actives au moins au premier niveau de transformation
<sup>g</sup> Les <b>constructions et installations agricoles</b> comprennent :	
a.	les bâtiments d'exploitation et leurs installations fixes
b.	les bâtiments d'exploitations d'alpage et leurs installations fixes
c.	les installations pour l'amélioration des cultures spéciales et pour le renouvellement des cultures pérennes
<sup>h</sup> Les <b>mesures visant la promotion de la santé des animaux de rente et d'une production respectueuse de l'environnement</b> comprennent :	
a.	les constructions, les installations, les véhicules, les machines ainsi que les techniques faisant appel à la numérisation et à l'automatisation qui ont un effet positif sur l'environnement et/ou sur la santé des animaux
<sup>i</sup> Les <b>mesures visant à encourager la collaboration interentreprises</b> comprennent :	
a.	les initiatives collectives de producteurs visant à baisser les coûts de production
b.	l'achat en commun de machines, installations et véhicules en vue de rationaliser l'exploitation
c.	la création d'organisations d'entraide agricole agissant dans les domaines de la production conforme au marché et de la gestion d'entreprise
<sup>j</sup> Les <b>mesures visant à encourager la reprise d'exploitations agricoles</b> comprennent :	
a.	l'aide initiale destinée aux jeunes agriculteurs exploitant un domaine en propriété ou en fermage
b.	l'aide à l'achat de l'entreprise agricole par le fermier
<sup>k</sup> Les <b>mesures de diversification dans le domaine des activités agricoles et proches de l'agriculture</b> comprennent :	
a.	les constructions et installations servant à la diversification dans le domaine des activités agricoles et proches de l'agriculture
b.	les constructions et installations collectives servant à la production d'énergie à partir de la biomasse

<sup>1</sup> L'élaboration de stratégies agricoles régionales comprend :

- a. les tâches de planification, de conception et de mise en œuvre d'un élément de planification en vue du développement coordonné (intersectoriel) d'une zone définie à l'intérieur d'un périmètre régional

Au plan matériel, il y a lieu de mentionner à propos de l'art. 87a qu'un examen est en cours en rapport avec la lettre *d. Infrastructures de base* quant à la question de savoir s'il est judicieux ou non d'intégrer la fourniture d'accès à large bande aux exploitations (« accès numérique ») dans la catégorie de mesures des infrastructures de base. Cette question se pose en regard du fait qu'un débit minimal de transmission des données est requis pour que les exploitations – en particulier dans les régions rurales – puissent effectivement faire usage des nouvelles possibilités en matière de numérisation/smart farming/administration numérique des données agricoles. Cette mesure est dès lors aussi étroitement liée au cinquième objectif d'ordre supérieur de l'art. 87 (let. e : renforcement de l'espace rural).

Ces nouvelles applications techniques et numériques peuvent être rangées sous la lettre *h. Mesures visant à encourager des animaux de rente en bonne santé et une production respectueuse de l'environnement*. Mentionnons à titre d'exemples la gestion numérique des troupeaux (→ promotion de la santé des animaux), l'utilisation de robots sarclers (→ économie d'herbicides) ou la propulsion électrique de véhicules agricoles (→ réduction de la consommation de carburant et des émissions de CO<sub>2</sub>). Toujours à propos de la let. h, il y a lieu de mentionner qu'elle répond à l'exigence d'ancrer explicitement dans la loi des mesures ayant des effets positifs sur l'environnement et la santé des animaux, émise par le CDF en 2015.

La lettre *l* institue la possibilité d'apporter un soutien pour l'élaboration des stratégies agricoles régionales au sens de l'art. 76a LAgr ainsi que d'autres éléments de planification stratégique dans l'espace rural visant, par exemple, la conservation et le développement à long terme des infrastructures agricoles. Les éléments de planification susmentionnés ne conduisent pas nécessairement à des projets de construction destinés à être réalisés à court terme. Il s'agit bien plutôt de développer des bases de planification durables et interentreprises en vue du développement général de l'espace rural. La contribution financière de la Confédération reste conditionnée par une participation du canton. La part fédérale se monte à 50 % au plus, quelle que soit la zone de production concernée (zone des collines ou zone de montagne).

#### *Art. 88*

Une distinction est faite entre les mesures individuelles et les mesures collectives (cf. art. 87a, al. 2). Les conditions relatives à l'ensemble des mesures collectives sont pour cette raison fixées à l'art. 88. Conformément à l'al. 1, les mesures collectives se définissent par la participation d'au moins deux entreprises visées à l'art. 89 ou par le fait qu'il s'agit d'une exploitation d'estivage ou d'une petite entreprise artisanale qui transforme des matières premières agricoles.

Les mesures collectives d'envergure selon l'al. 2 sont une forme spécifique de mesures collectives à l'instar du regroupement de la propriété foncière (art. 87a, al. 1, let. a), des infrastructures de transports agricoles (art. 87a, al. 1, let. b ; cf. art. 11 et 14 OAS) ou des projets de développement régional (PDR ; art. 87a, al. 1, let. e)

#### *Art. 89, al. 1, let. b, g et h, et al. 3*

Toutes les conditions régissant le soutien de mesures individuelles sont regroupées dans un article. La nouvelle réglementation proposée selon le ch. 3.1.4.2 (évaluation de la viabilité économique) est mise en œuvre à l'al. 1, let. b. Les dispositions individuelles existantes concernant l'exploitation par le propriétaire et les droits de superficie, provenant de l'art. 96, al. 2 et 3, ainsi que de l'art. 106, al. 1, al. 2, let. c, et al. 5, sont intégrées dans l'al. 1, let. g et h, ainsi que dans l'al. 3.

#### *Art. 93*

Cet article règle les principes qui s'appliquent à l'octroi de contributions. Vu le nouvel art. 87a, le soutien des mesures individuelles n'est plus réglé à l'art. 93, al. 1.

L'al. 2 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux de contribution (jusqu'alors art. 95, al. 1 et 2). La loi ne prévoit désormais plus qu'un seul taux de contribution maximal, à savoir 50 %, qui s'applique aux deux cas visés à l'art. 95, al. 1 et 2. Comme jusqu'à présent, la Confédération ne verse des contributions aux améliorations structurelles qu'à condition d'une participation équitable du canton concerné (al. 4).

L'al. 4 prévoit également de maintenir la possibilité pour la Confédération d'octroyer une contribution supplémentaire d'au maximum 20 % pour remédier aux conséquences particulièrement graves d'événements naturels exceptionnels (jusqu'alors art. 95, al. 3).

La compétence du Conseil fédéral de fixer le taux de contribution et le montant des coûts donnant droit à des contributions est maintenue (al. 5). Ces taux doivent pouvoir être différenciés en fonction du type de mesure. Le taux sera plus bas pour les mesures individuelles visées à l'art. 89 que pour les mesures collectives visées à l'art. 88, et parmi ces dernières, celles dont la dimension collective est plus importante seront davantage soutenues.

L'al. 6 correspond à l'actuel al. 4.

#### *Art. 94*

L'actuel art. 94 peut être abrogé, car il définit des mesures qui sont désormais réglées dans le nouvel art. 87a, al. 1.

#### *Art. 95*

L'art. 95 est abrogé, car les dispositions des al. 1 à 3 sont désormais reprises à l'art. 93, al. 2 et 3.

Les dispositions de l'al. 4 ne sont pas maintenues à l'échelon de la loi. Actuellement, la « documentation de base » ainsi que la « sécurisation et la reconstruction » en lien avec des événements naturels sont réglées à l'échelon de l'ordonnance, tandis que la remise en état périodique d'améliorations foncières est réglée dans la loi (art. 94, al. 4). Dans un souci de cohérence, les trois mesures doivent être réglées à l'échelon réglementaire (cf. OAS, art. 14, al. 1, let. h [→ documentation de base] et let. d [→ sécurisation et reconstruction] ainsi qu'al. 3, let. a à d [c.-à-d. que les REP concernant des mesures individuelles sont soutenues conformément aux catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, let. b à d]).

#### *Art. 96*

L'art. 96 fixe désormais dans quelles catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, des mesures individuelles peuvent être soutenues par des contributions. Les bâtiments d'exploitation d'alpage ne font pas partie des mesures individuelles selon la catégorie de mesures visée à l'art. 87a, al. 1, let. g, soutenues par des contributions individuelles. => Ils correspondent désormais à une mesure collective.

#### *Art. 96a*

Cet article fixe dans quelles catégories de mesures selon l'art. 87a, al. 1, des mesures collectives peuvent bénéficier de contributions. Désormais, le soutien des petites entreprises artisanales sises dans la région de montagne fait partie des mesures collectives. Les bâtiments d'exploitation agricole ne font pas partie des mesures individuelles selon la catégorie de mesures visée à l'art. 87a, al. 1, let. g, soutenues par des contributions collectives. => Ils correspondent désormais à une mesure individuelle.

#### *Art. 97, al. 1*

Étant donné que les art. 96 et 96a définissent désormais précisément quelles mesures bénéficient de contributions, il n'est plus nécessaire de spécifier à l'art. 97, al. 1, pour quels projets l'approbation du canton est nécessaire

#### *Art. 97a*

Cet article a été introduit dans le cadre de la réforme de la péréquation financière (RPF). Il n'a jamais été appliqué et est par conséquent abrogé.

#### *Art. 98*

Le renvoi à l'art. 87a, al. 1, est adapté.

#### *Art. 105*

L'art. 105, qui règle les principes régissant l'allocation de crédits d'investissement, est maintenu. Du fait du nouvel art. 87a, les mesures individuelles soutenues par des crédits d'investissement ne sont plus réglées à l'art. 105 (analogue à l'art. 93).

Les al. 2 à 7 reprennent des dispositions figurant actuellement aux al. 1 à 4, ainsi qu'à l'art. 106, al. 3 et 5.

#### *Art. 106*

Cet article fixe dans quelles catégories de mesures selon l'art. 87a, al. 1, des mesures individuelles peuvent être soutenues au moyen de crédits d'investissement. Conformément à l'art. 87a, al. 1, ce soutien concerne les installations du domaine des cultures spéciales et du renouvellement des cultures pérennes. Les bâtiments d'exploitation d'alpage et les installations collectives destinées à la production d'énergie à partir de la biomasse ne font pas partie des mesures individuelles selon la catégorie de mesures visée à l'art. 87a, al. 1, let. g et let. k, soutenues par des crédits d'investissement individuels (mesure collective).

Les alinéas de l'actuel art. 106 peuvent tous être supprimés, car ces dispositions sont soit transférées aux art. 87a, 89 ou 105, soit abrogées compte tenu de la suppression des crédits d'investissement pour les bâtiments d'habitation (partie bâtiment d'habitation à l'al. 1, let. a et al. 4).

#### *Art. 107*

Cet article fixe dans quelles catégories de mesures selon l'art. 87a, al. 1, des mesures collectives peuvent être soutenues au moyen de crédits d'investissement. Les bâtiments d'exploitation agricole ne font pas partie des mesures individuelles selon la catégorie de mesures visée à l'art. 87a, al. 1, let. g, soutenues par des crédits d'investissement collectifs (mesure individuelle) ; dans la catégorie des mesures individuelles en faveur de la diversification des activités, les constructions et installations ne bénéficient pas de crédits d'investissement collectifs (mesure individuelle), à moins qu'il s'agisse d'installations collectives destinées à la production d'énergie à partir de la biomasse.

La possibilité d'accorder des crédits d'investissement sous forme de crédits de construction correspond à la formulation de l'actuel al. 2.

#### *Art. 107a*

L'octroi de crédits d'investissement pour des petites entreprises artisanales est désormais réglé aux art. 107 et art. 87a, al. 1, let. f. La délégation de compétence au Conseil fédéral inscrite à l'actuel al. 2 figure désormais à l'art. 105, al. 7. Par conséquent, l'art. 107a peut être entièrement abrogé.

#### *Art. 120*

Les projets pilotes et de démonstration peuvent notamment être encouragés dans le cadre des art. 11, 77a et b, 116 et 136.

#### *Art. 141*

La collecte et l'évaluation de données dans le domaine des mesures zootechniques doivent bénéficier d'un appui renforcé. Les mesures à soutenir sont énumérées à l'al. 3. Il est prévu que la Confédération puisse financer subsidiairement la saisie et l'évaluation des caractères dans une perspective d'amélioration des qualités suivantes : économicité, qualité des produits, impact sur l'environnement, santé/bien-être des animaux et utilisation efficiente des ressources. Il s'agit de données concernant les caractères des animaux de races gardées dans le pays et qui sont améliorés par sélection. Le soutien à la sélection comporte également, hormis la caractérisation, le traitement adéquat des données au plan statistique en vue d'obtenir des critères de sélection fiables et significatifs. S'agissant de la tenue des herd-books, les contributions de soutien à la sélection ne sont versées que si ces registres sont tenus de façon

centralisée par espèce. À moyen terme, cela devrait favoriser une gestion uniforme des données par espèce et simplifier le travail administratif tant pour le secteur privé que pour le secteur public.

Comme c'est le cas actuellement, l'élevage d'animaux transgéniques, c.-à-d. d'animaux porteurs de manière stable d'un ou de plusieurs gènes étrangers (transgènes) en plus de leurs gènes naturellement héréditaires, ne donne pas droit à des contributions (al. 5). Les al. 5 et 6 sont repris de l'art. 143 L'Agr ; il s'agit d'une adaptation purement formelle.

#### Art. 146 et 146a

Ce complément tient compte de la discussion actuelle sur l'interdiction du clonage d'animaux producteurs de denrées alimentaires au sein de l'UE. Il est prévu d'interdire non seulement le clonage des animaux de rente, mais également l'importation d'animaux clonés vivants ainsi que de produits alimentaires, tels que la viande ou le lait, issus de tels animaux.

#### Art. 147

La base légale concernant le haras est déplacée (nouvel art. 119), ce pourquoi l'art. 147 peut être abrogé.

#### Art. 170, al. 2<sup>bis</sup>

Par souci de cohérence avec l'art. 70a, qui intègre désormais les prescriptions de la LPN comme condition pour obtenir des paiements directs, ces prescriptions doivent aussi être prévues comme motif de refus ou de réduction de ces paiements.

#### Art. 187e

##### Al. 1

Les contributions à la qualité en lien avec les projets de mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage peuvent être allouées jusqu'à fin 2024 conformément au droit en vigueur. Nous projets en matière de biodiversité, de mise en réseau et de qualité du paysage qui sont nouveaux ou à prolonger doivent donc être limités à fin 2024. Cette réglementation de transition permet d'augmenter la sécurité de planification pour les exploitations et donne suffisamment de temps aux cantons pour élaborer les stratégies agricoles régionales (art. 76a, al. 2, L'Agr).

##### Al. 2

Les AOC et les dénominations traditionnelles établies qui sont mentionnées à l'annexe 3 de l'ordonnance sur le vin en vigueur continueront à bénéficier de la protection selon l'ancien article 63 L'Agr pendant une période de deux ans. Pendant cette période, les groupements de producteurs peuvent déposer un cahier des charges concernant une AOP ou une IGP afin de maintenir la protection du nom de l'ancienne AOC ou de la dénomination traditionnelle. Si aucun cahier des charges n'a été déposé dans ce délai, l'AOC ou la dénomination traditionnelle concernée perd sa protection. L'Union européenne a procédé d'une manière similaire dans un délai semblable. Une fois le cahier des charges déposé à l'OFAG, la procédure d'enregistrement, basée sur le principe de l'opposition, inclut un examen qui aboutira à l'admission ou au rejet de la demande par décision. Pendant la procédure d'enregistrement les ayants droit à l'utilisation de la dénomination concernée pourront continuer à utiliser l'AOC ou la dénomination traditionnelle selon les exigences de l'ancien droit. Après l'enregistrement, les vins qui ne remplissent pas les conditions liées à l'utilisation d'une AOP ou d'une IGP, peuvent encore être fabriqués, conditionnés et étiquetés selon l'ancien droit pendant une période transitoire, permettant aux opérateurs d'adapter la production des vins AOC ou des vins de pays avec une dénomination traditionnelle propre aux exigences du cahier des charges AOP ou IGP. Cette proposition de mise en application permet de tenir compte de l'attente de la branche, déposée lors des discussions préparatoires de cette proposition, concernant la nécessité de disposer de suffisamment de temps pour s'adapter.

### *Al. 3*

Les vins de pays peuvent continuer à être produits et commercialisés selon l'ancien article 63 LAgr. pendant une période de deux ans. Cela permet aux groupements de producteurs représentatifs de déposer une demande de protection pour un nom géographique actuellement associé à un vin de pays. Selon la procédure d'enregistrement de l'article 63, le nom géographique pourra nouvellement être protégé et inscrit au registre des appellations d'origine et indications géographiques.

### *Al. 4*

Au vu de la modification de l'art. 166 LAgr prévoyant nouvellement une exception pour les voies de droit relatives aux décisions des commissions de recours des organismes de certification responsables du contrôle des dénominations en vertu de l'art. 14 LAgr, il y a lieu de préciser quel droit sera applicable aux procédures pendantes y relatives au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la LAgr

## **Abrogation et modification du droit en vigueur**

### *Loi sur la protection des marques*

Certaines dispositions de la loi sur la protection des marques et des indications de provenance doivent être adaptées suite à la mise en place d'un nouveau système de protection des appellations viticoles, dont la base légale sera désormais l'art. 16 LAgr, déjà applicable aux AOP et IGP agricoles et forestières. Par conséquent, il y a lieu de supprimer à l'art. 27a LPM relatif à la marque géographique la référence à l'art. 63 LAgr. Par conséquent, la lettre b de l'art. 27a LPM est abrogée. Il en va de même pour la référence au canton figurant à l'art. 27b LPM qui doit être supprimée. Par conséquent, la lettre b de l'art. 27b LPM est également abrogée. En outre, vu que les appellations viticoles se basent désormais sur l'art. 16 LAgr et que les vins sont des produits agricoles transformés, il y a lieu de supprimer la référence explicite aux vins à l'art. 50a LPM relatif au registre des indications géographiques

### *Loi sur la protection des eaux*

#### *Art. 12, al. 4*

Les Chambres fédérales ont adopté un texte précis au sujet de la modification de l'art. 12, al. 4, LEaux. Il stipule que toutes les exploitations agricoles peuvent être exemptées de l'obligation d'être raccordées à la canalisation publique dès lors qu'elles comprennent un cheptel d'animaux de rente important, indépendamment du fait que les engrais de ferme produits soient liquides ou solides. Comme jusqu'à présent, un cheptel est considéré comme important lorsqu'il comprend au moins 8 unités de gros bétail-fumure. Les restrictions en vertu d'autres lois sont réservées (p. ex. exigences relatives à la protection de l'air, dans le cas de la liquéfaction du fumier de volaille). D'autre part, il reste dans tous les cas obligatoires de mélanger les engrais de ferme et les eaux usées domestiques de telle manière qu'il en résulte un liquide utilisable comme engrais et conforme aux exigences actuelles en matière de protection de l'environnement. L'épandage d'eaux usées domestiques insuffisamment mélangées reste interdit. L'exemption de l'obligation de raccordement ne peut être accordée qu'à condition que les autres conditions prévues par la législation actuelle soient réalisées cumulativement (notamment : situation en zone agricole, capacité de stockage suffisante, capacité d'épandre les eaux usées domestiques mélangées aux engrais de ferme conformément à l'état de la technique, sur la surface utile détenue en propre ou en fermage).

#### *Art. 14, al. 2*

Par rapport à la réglementation actuelle, qui autorise la production de biogaz par fermentation, la solution proposée prévoit que d'autres moyens de mise en valeur énergétique des engrais de ferme puissent être autorisés sans être assortis de la condition d'utiliser les résidus à des fins de production agricole ou horticole. Cette possibilité doit toutefois être réservée à la mise en valeur des engrais de ferme excédentaires, c.-à-d. ceux qui ne peuvent pas être épandus sur la surface utile détenue en propre ou en fermage. Les excédents temporaires – p. ex. en cas de capacité de stockage insuffisante en hiver – ne sont pas des excédents au sens de la loi et ne peuvent pas être incinérés.

Le principal mode de mise en valeur énergétique visé par la nouvelle disposition est l'incinération du fumier de cheval transformé en pellets. D'autres fumiers de ferme ou résidus de fermentation provenant

d'installations de biogaz agricole pourraient aussi être traités de la même manière. Ce mode de mise en valeur peut être autorisé aussi bien pour les exploitations que pour les élevages artisanaux. La nouvelle disposition permet également l'exploitation énergétique au moyen d'autres technologies, comme la carbonisation hydrothermale. Avec l'évolution des techniques, les engrais de ferme liquides pourraient ainsi à l'avenir être utilisés pour la production d'énergie par des moyens autres que la transformation en biogaz.

#### *Art. 14, al. 4*

Les dispositions relatives au rayon d'exploitation usuel doivent être supprimées sans remplacement. Si au plan formel la motion 14.3095 ne concerne que l'abrogation de l'art. 24 OEaux – c.-à-d. la suppression de la réglementation uniforme pour toute la Suisse de l'étendue du rayon d'exploitation usuel – elle demande, dans son développement, l'abrogation du principe même du rayon d'exploitation usuel ; cette demande ne peut être satisfaite que par une modification de l'art. 14, al. 4, LEaux. La quantité d'engrais de ferme autorisée par hectare doit être ramenée de trois unités de gros bétail-fumure (UGBF) à deux unités et demie de gros bétail-fumure. De la sorte, la possibilité d'épandre de trop grandes quantités d'engrais par hectare est limitée et les pertes d'éléments nutritifs peuvent être réduites. La modification proposée ne découle pas de la mise en œuvre de la motion 14.3095, mais de la nécessité de réduire encore davantage les pertes d'éléments nutritifs afin d'atteindre les objectifs environnementaux pour l'agriculture. La réduction du nombre d'UGBF autorisé par hectare a été annoncée dans le cadre des mesures proposées en réponse à l'initiative pour une eau potable propre.

Dans la version allemande, la première phrase de l'art. 14, al. 4, doit être adaptée, car conformément à l'art. 14, al. 8, LEaux, une UGBF correspond à une quantité d'engrais et non à un animal. Il s'agit d'une adaptation formelle, qui ne concerne pas les versions françaises ni italienne.

#### *Art. 14, al. 6, LEaux*

Une modification en français et en italien est nécessaire car le terme allemand « Bodenbelastbarkeit », traduit par « la charge du sol en polluants » resp. « la capacità del suolo di sopportare aggravati inquinanti » induit en erreur : il ne s'agit ici pas de polluants du sol, il s'agit d'engrais de ferme, en particulier liquides. Il faut comprendre ce terme comme la quantité d'engrais de ferme que le sol est en mesure de retenir. Elle est fonction de la porosité du sol, de sa profondeur physiologique, de sa capacité de rétention des liquides et de l'occupation du sol (Sinaj et Richner 2017). La « charge du sol en polluants » devient donc en français la « capacité de rétention du sol », et en italien la « capacità di ritenzione del suolo ».

#### *Art. 14, al. 7, LEaux*

Cet alinéa, qui règle les exceptions aux exigences en matière de surface utile visées à l'actuel al. 4 relatif au REU, peut être abrogé, car il devient obsolète suite à la modification dudit al. 4.

### *Loi fédérale sur les épizooties*

#### *Titre précédent l'art. 1*

La section 1 contient actuellement les dispositions relatives à la terminologie et aux buts de la lutte contre les épizooties. Étant donné qu'il est prévu d'introduire un article définissant les buts de l'acte, le titre précédent l'art. 1 doit être formulé de manière plus générale.

#### *Art. 1a et 1b*

Les art. 1 et 1a actuels deviennent respectivement les art. 1a et 1b.

#### *Titre précédent l'art. 11a*

La section IIIa est complétée par un nouvel article (art. 11b) qui concernent, outre les services de santé pour animaux, le réseau de compétences et d'innovation pour la santé animale. Il s'agit là de mesures visant à renforcer la santé des animaux. Le titre de la section doit par conséquent être formulé de manière plus générale.

#### Art. 11a

Étant donné que l'art. 11a n'est plus l'unique article de la section IIIa, un intitulé est nécessaire.

#### *Loi sur les forêts*

Au vu de la modification de l'art. 166 LAgr prévoyant nouvellement une exception pour les voies de droit relatives aux décisions des commissions de recours des organismes de certification responsables du contrôle des dénominations en vertu de l'art. 14 LAgr, la loi forestière (art. 41a LFo) doit être adaptée en conséquence. Ainsi, l'exception susmentionnée s'applique également à la certification de dénominations sylvicoles. C'est pourquoi, l'al. 2 est complété par le terme « et leurs voies de droit ». Dans la même optique, il est nécessaire que le législateur prévoie que le Conseil fédéral peut déléguer le contrôle des appellations sylvicoles à des organisations et entreprises privées. En effet, pour ce qui est de l'exécution de la LAgr, une telle disposition est prévue à l'art. 180 LAgr.

### **3.2 Droit foncier rural et bail à ferme**

Le droit foncier rural a pour but d'encourager la propriété foncière rurale en tant que fondement d'une paysannerie viable et d'une agriculture axée sur des modes d'exploitation durables, ainsi que d'améliorer les structures. De plus, il doit renforcer la position des exploitants à titre personnel, y compris les fermiers, lors de l'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles, et empêcher que ceux-ci se négocient à des prix surfaits.

Les modifications proposées dans la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11) et dans la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA ; RS 221.213.2) ont pour objectifs de : tenir compte de l'évolution du monde agricole du fait de l'arrivée de personnes s'engageant dans l'agriculture après un parcours professionnel dans un autre secteur et du fait des nouvelles structures d'entreprise (élargir la marge de manœuvre des personnes morales) ; réduire les charges administratives ; renforcer le statut du conjoint dans l'exploitation agricole ; actualiser les bases servant au calcul de la valeur de rendement agricole. Les modifications ont été pour l'essentiel annoncées dans les réponses aux interventions parlementaires mentionnées ci-après ainsi que dans la *Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole* du 1<sup>er</sup> novembre 2017. Les éléments centraux de la LDFR, en particulier l'encouragement de l'exploitation à titre personnel, la limitation des prix des terrains et la transmission de l'exploitation à la valeur de rendement, restent inchangés.

#### **3.2.1 Engagement dans l'agriculture après un parcours professionnel dans un autre secteur**

##### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Dans le cadre d'une succession, la reprise d'une entreprise agricole par un héritier souhaitant l'exploiter à titre personnel est facilitée par la possibilité de transférer cette entreprise à la valeur de rendement et par les droits d'emption et de préemption qui s'appliquent. La propriété d'immeubles ou d'entreprises agricoles est également facilitée pour les héritiers qui n'envisagent pas d'exploiter eux-mêmes le domaine, puisque dans ce cas l'acquisition n'est pas soumise à autorisation. Les fermiers ont un droit de préemption. Compte tenu des règles en vigueur, les personnes qui souhaitent s'engager dans l'agriculture, mais qui n'ont pas accès à la propriété foncière rurale par des liens familiaux trouvent très difficilement des terres ou des entreprises à exploiter. En outre, selon le droit actuel, seules des personnes physiques et des sociétés anonymes ou sociétés à responsabilité limitée agricoles sont autorisées à acquérir des immeubles ou des entreprises agricoles. Les idées nouvelles, portées par des personnes provenant de milieux autres que l'agriculture, ont ainsi peu de chances d'être réalisées. En outre, l'acquisition d'immeubles et d'entreprises agricoles par des personnes morales telles que des fondations ou des sociétés coopératives n'est actuellement autorisée qu'à titre exceptionnel. Ces deux facteurs freinent l'innovation et la capacité du secteur agricole à renforcer sa compétitivité. La réglementation en vigueur doit par conséquent être adaptée afin de permettre à des personnes intéressées et capables, venant de secteurs autres que l'agriculture, de s'engager dans cette activité, notamment moyennant de nouvelles formes de collaboration, sans que cela mette en danger la propriété foncière rurale paysanne

ni ne conduise à la spéculation foncière ou remette en question le principe de l'exploitation à titre personnel.

Actuellement, des immeubles et des entreprises agricoles deviennent disponibles pour l'exploitation par des tiers lorsque la personne qui les exploite atteint l'âge de la retraite et qu'il n'a pas d'enfant souhaitant lui succéder. Étant donné que dans ce cas il est financièrement plus intéressant d'affermager le domaine par parcelle à une ou à des exploitations voisines, l'affermage d'entreprises entières, pouvant être exploitées en tant que telles, est très rare. La révision de l'ordonnance sur les fermages entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2018 constitue une première étape visant à rendre plus intéressant l'affermage d'entreprises entières. La présente révision va dans le même sens.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Afin d'accroître l'offre d'immeubles et d'entreprises agricoles sur le marché, le délai durant lequel les frères et sœurs peuvent faire valoir un droit de préemption est réduit, et ce droit est supprimé pour les enfants des frères et sœurs. Dans le même temps, toutefois, il est proposé d'introduire un droit de préemption en faveur du conjoint (dans le but d'améliorer son statut, cf. ch. 3.2.6), ce qui diminue à nouveau les chances d'acquisition par un nouvel agriculteur. Le droit au gain des cohéritiers est inchangé, de même que sa durée de validité, maintenue à 25 ans (art. 28, al. 3, LDFR).

Un nouvel article (art. 65b) doit explicitement autoriser l'acquisition d'immeubles et d'entreprises agricoles par des fondations, des sociétés coopératives ou des associations, à condition qu'elles remplissent les conditions fixées.

→ Art. 25, 42, 49, 62, 65b LDFR

Dans le domaine du bail à ferme, il convient de faire en sorte que l'affermage d'entreprises entières gagne en attrait par rapport à l'affermage par parcelle, afin d'en augmenter l'offre sur le marché. Les moyens prévus à cet effet sont, d'une part, de permettre l'estimation des logements faisant partie de l'entreprise agricole à la valeur locative usuelle et, d'autre part, de supprimer tous les suppléments actuellement applicables au fermage par parcelles.

→ Art. 37 à 39 LBFA

### **3.2.2 Sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée et sociétés en commandite par actions (personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne)**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Fondée sur le principe de l'exploitation à titre personnel par des personnes physiques, la LDFR prévoit néanmoins la possibilité que des personnes morales acquièrent des immeubles ou des entreprises agricoles. À l'heure actuelle, moins de 1 % des entreprises agricoles sont gérées par des personnes morales. Cependant, dans leur réflexion sur le financement et la gestion des risques, de plus en plus d'agriculteurs envisagent la possibilité de créer une société anonyme (SA), une société à responsabilité limitée (Sàrl) ou une société en commandite par actions. La LDFR en vigueur règle le cas des personnes morales de manière très générale à l'art. 4. Son interprétation est précisée par la doctrine et la jurisprudence. Les SA, les Sàrl et les sociétés en commandite par actions peuvent en principe acheter des immeubles et des entreprises agricoles, à condition d'apporter la preuve qu'elles les exploitent elles-mêmes ou qu'il s'agit d'entreprises affermées au moment de l'achat et qui le resteront.

L'apport d'un immeuble ou d'une entreprise agricoles dans une personne morale constitue un transfert de propriété et déclenche à ce titre les éventuels droits de préemption et de part au gain. De plus, un tel apport est soumis à autorisation, car une personne morale ne peut en aucun cas avoir des liens de parenté avec une personne physique. Les dérogations au régime d'autorisation pour les ventes au sein de la famille ne s'appliquent pas. Un transfert d'actions ou de parts sociales est également soumis à autorisation, car cette opération équivaut à un transfert de propriété d'un immeuble agricole. La séparation de droits de participation est considérée comme un partage matériel.

### *Nouvelle réglementation proposée*

Les dispositions relatives aux personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne, c.-à-d. celles dont les associés détiennent des parts au capital social (d'une SA, Sàrl ou société en commandite par actions), sont adaptées aux besoins actuels des sociétés concernées. En l'occurrence, celles-ci sont propriétaires de l'entreprise agricole. La majorité des droits de participation doit être aux mains d'exploitants à titre personnel, qui gèrent personnellement l'entreprise agricole ; autrement dit, ces sociétés ne peuvent pas être dirigées par des employés. Par analogie avec le droit des obligations ou la réglementation des paiements directs, la majorité requise est d'au minimum deux tiers des parts (art. 704 et 808b CO et art. 3 OPD). Cette limite pourrait toutefois aussi être abaissée (p. ex. 51 %) dans le but d'offrir une plus grande marge de manœuvre.

Les personnes morales doivent avoir les caractéristiques suivantes :

- le but statutaire principal est la pratique de l'agriculture au sens de l'art. 3, al. 1, LAGR ;
- les actifs de la société consistent principalement et à long terme en une entreprise ou en des immeubles agricoles ;
- l'entreprise agricole est dirigée par le ou les propriétaire(s) majoritaire(s) qui l'exploite(nt) à titre personnel ;
- la majorité des droits de participation appartient à une ou plusieurs personne(s) physique(s) exploitant à titre personnel ;
- le partage matériel de la participation majoritaire, s'il y en a une, est interdit (une participation majoritaire n'est pas obligatoire pour la création d'une personne morale en rapport avec l'agriculture paysanne) ;
- le descendant du propriétaire majoritaire dispose d'un droit de préemption s'il souhaite exploiter l'entreprise à titre personnel.

Les personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne sont définies à l'art. 9a LDFR. Les critères pour être reconnu en tant qu'acteur de l'agriculture se fondent principalement sur le principe de l'exploitation à titre personnel. La notion de « personne morale en rapport avec l'agriculture paysanne » est désormais systématiquement utilisée dans les articles se rapportant aux sociétés anonymes, aux sociétés à responsabilité limitée et aux sociétés en commandite par actions.

Du point de vue du droit des sociétés, les personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne sont des petites et moyennes entreprises non cotées en bourse, telles que visées à l'art. 2, let. e, de la loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (LFus ; RS 221.301).

La révision proposée porte sur les points suivants :

- définition des personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne (art. 9a) ;
- possibilité pour une personne morale en rapport avec l'agriculture paysanne d'acquérir une exploitation ou un immeuble agricoles (art. 65a) ;
- droit au gain lors d'un partage successoral ou de l'aliénation de droits de participation à des personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne (art. 28, al. 1, et art. 41, al. 1 et 2) ;
- extension du droit de préemption des héritiers souhaitant exploiter à titre personnel, de sorte qu'il s'applique aussi au descendant du détenteur de la participation majoritaire à la personne morale en rapport avec l'agriculture paysanne (art. 45a) ;
- extension du droit de préemption aux descendants d'un détenteur d'une participation d'au moins 25 % du capital-actions ou du capital social ;
- exception à l'interdiction de partage matériel pour une participation minoritaire à une personne morale (art. 60, al. 1, let. j) ;
- précision des cas où un transfert économique est considéré comme une acquisition soumise à autorisation (art. 61, al. 3) ;
- conditions auxquelles l'acquisition de droits de participation à une personne morale est autorisée (art. 65c) et conditions auxquelles une telle autorisation n'est pas nécessaire (art. 62, let. l) ;
- règles de nullité des actes juridiques qui contreviennent à l'interdiction du partage matériel de participations majoritaires ou aux dispositions en matière d'acquisition de droits de participation (art. 70) ;

- conditions et charges pouvant être édictées par l'autorité compétente en matière d'autorisation (art. 72a) et possibilités de révocation de la décision d'autorisation lorsque ces conditions et charges ne sont pas respectées (art. 71) ;
- nouveaux droits de l'autorité compétente en matière d'autorisation en cas d'acquisition non autorisée de droits de participation (art. 83) ;
- droit de demander à l'autorité compétente une décision de constatation relative à l'acquisition de droits de participation ou à d'autres faits soumis à autorisation (art. 84, let. b) ;
- dispositions transitoires (art. 95c).

Plusieurs titres mentionnant les immeubles et entreprises agricoles auraient pu être complétés par la mention « et les droits de participation à une personne morale ». Cette précision n'ayant pas été jugée indispensable, il est prévu d'y renoncer.

➔ Art. 9a, 28, 41, 45a, 60, 61, 62, 65a, 65c, 70, 72a, 83, 84 et 95c.

### 3.2.3 Adaptation de la charge maximale

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Dans le but de protéger l'agriculture d'un surendettement, la LDFR fixe une limite à l'octroi de crédits couverts par des gages immobiliers sur des immeubles ou des entreprises agricoles. Cette limite, ou « charge maximale », est fixée en fonction de la valeur de rendement de l'exploitation, qui est définie comme l'équivalent du capital dont l'intérêt correspond au revenu d'une entreprise ou d'un immeuble agricole exploité selon les usages du pays. La valeur de rendement ne tient donc guère compte du potentiel commercial de la production ni des compétences de l'exploitant.

Bien que des exceptions soient prévues par la loi, certains cantons appliquent strictement la charge maximale, ce qui réduit fortement la marge de manœuvre des exploitants ayant de bonnes idées et un grand besoin de financement. Ce groupe d'exploitants souhaite pouvoir faire inscrire au registre foncier des gages immobiliers de montants supérieurs à 135 % de la valeur de rendement. Pour la majorité des exploitants, en revanche, le principe de la charge maximale offre des avantages évidents tels que l'octroi non bureaucratique de prêts par les banques à des conditions favorables.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

La charge maximale est maintenue, mais les dispositions y relatives sont adaptées. À l'avenir, il doit être plus facile pour les créanciers qui octroient des prêts pour de gros investissements de dépasser la charge maximale sans autorisation. Cela signifie que les décisions d'investissement ne dépendront plus uniquement de la charge maximale, mais de la rentabilité de l'investissement. Il en résulte une plus grande marge de manœuvre entrepreneuriale et, partant, une plus grande responsabilité des exploitants et des créanciers.

Un droit de gage immobilier peut par conséquent dépasser le montant auquel donne droit la charge maximale sans qu'une autorisation soit nécessaire. Les conditions énoncées aux art. 77 et 78 LDFR doivent toutefois être remplies. Le contrôle du respect de ces exigences incombe désormais au créancier et au débiteur, et non plus au conservateur du registre foncier.

Étant donné qu'une autorisation n'est plus requise, la reconnaissance des coopératives, fondations et institutions cantonales devient aussi superflue.

En vertu de l'art. 64, al. 1, let. g, LDFR, une personne peut aussi devenir propriétaire d'un immeuble ou d'une entreprise agricoles sans avoir l'intention de l'exploiter personnellement lorsque cette propriété lui revient dans le cadre d'une procédure d'exécution forcée en sa qualité de créancier détenteur d'un droit de gage correspondant. Les adaptations prévues en ce qui concerne la charge maximale pourraient avoir pour effet qu'un nombre croissant d'entreprises ou d'immeubles agricoles tombent dans les mains de personnes qui ne les exploitent pas personnellement. Ce risque est toutefois considéré comme faible. Il est dans l'intérêt et de la responsabilité des exploitants de ne contracter des dettes que dans la mesure où une faillite est hautement improbable.

➔ Art. 73, 76, 79, 81, 87, 90, al. 1, let. c, et 91, al. 1

### 3.2.4 Simplification administrative

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

La LDFR réglemente, entre autres, les rapports juridiques qui régissent les entreprises et les immeubles agricoles. Ces règles comprennent des dispositions relatives aux conditions auxquelles la soustraction d'une parcelle au champ d'application de la LDFR ou le morcellement d'une entreprise ou d'un immeuble agricoles peuvent être autorisés. En outre, la loi règle les transferts de propriété non soumis à autorisation ainsi que les conditions-cadres qui régissent les transferts de propriété soumis à autorisation.

L'exécution de la LDFR n'a pratiquement pas été adaptée depuis 20 ans et elle est à la charge des cantons. Or, les buts de la loi peuvent être atteints à moindres frais. Il convient, par exemple, d'harmoniser les règles relatives à l'acquisition et à la soustraction de parcelles. En réponse au postulat 15.3284 du conseiller national Karl Vogler, qui demandait d'étudier la manière de simplifier sur le plan administratif l'exécution de la LDFR et de la LBFA, le Conseil fédéral a présenté le 29 mars 2017 un rapport évaluant les mesures possibles. Celles-ci doivent désormais être mises en œuvre.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Les mesures suivantes sont proposées en vue d'une simplification administrative et d'une réduction des charges :

- Le champ d'application la LDFR doit désormais s'arrêter à la limite de la zone de construction (art. 2 LDFR), pour autant que la partie de l'immeuble exclue ne comporte pas de construction ou d'installation agricoles. Avec l'entrée en force d'un plan d'affectation des zones, la partie de l'immeuble affectée à la zone à bâtir n'est plus soumise *ex lege* à la LDFR. En outre, la division de l'immeuble ne nécessite plus une dérogation à l'interdiction de partage matériel et de morcellement (art. 59, let. e, LDFR).
  - Le rayon d'exploitation usuel doit être fixé de manière uniforme et harmonisée avec les dispositions relatives aux améliorations structurelles (art. 10 OAS) ainsi qu'aux communautés et communautés partielles d'exploitation (art. 10 et 12 OTerm). Une règle uniforme fixe le rayon d'exploitation usuel à 15 km. En conséquence, l'expression « rayon d'exploitation usuel » est remplacée dans toute la LDFR par l'indication explicite de cette limite (concerne les art. 21, al. 1, 36, al. 2, let. b, 42, al. 2, 47, al. 2, let. b, 49, al. 2, ch. 1 et al. 3, ainsi que 63, al. 1, let. d).
  - Les exceptions à l'interdiction de partage matériel et de morcellement (art. 59 et 60 LDFR) doivent être étendues de sorte à réduire les charges administratives.
  - Les exceptions à l'obligation d'obtenir une autorisation pour l'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricoles (art. 62 et 65 LDFR) doivent être étendues dans le but d'avoir moins d'autorisations à délivrer.
  - La durée de la prolongation judiciaire du bail doit être limitée à 3 ans (art. 27 LBFA) ; cette période plus courte devrait réduire le nombre de cas portés devant le juge.
  - La possibilité de faire opposition au fermage d'un immeuble agricole doit être supprimée (art. 43 LBFA), afin de réduire la charge administrative.
- ➔ Art. 2, 21, al. 1, 36, al. 2, let. b, 42, al. 2, 47, al. 2, let. b, 49, al. 2, ch. 1, et al. 3, 59, 60, 62, 63, al. 1, let. d, et 65 LDFR et art. 27 et 43 LBFA

### 3.2.5 Définition de la valeur de rendement

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

La valeur de rendement agricole équivaut au capital dont l'intérêt, calculé au taux moyen applicable aux hypothèques de premier rang, correspond au revenu d'une entreprise ou d'un immeuble agricoles exploité selon les usages du pays. Les données de base sont fixées d'après une moyenne pluriannuelle.

Jusqu'à présent, on se fondait pour ce faire sur les taux publiés par la Banque nationale suisse pour les hypothèques de premier rang à taux variable. Or, depuis 2006, la Banque nationale suisse ne publie plus ces chiffres ; la loi ne peut donc plus s'y référer.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Le taux de capitalisation visé à l'art. 10 LDFR correspond désormais au coût pondéré du capital de l'entreprise, incluant le capital propre, la dette ainsi que le risque lié à la branche. Il se calcule conformément aux règles d'estimation des entreprises usuelles dans les autres branches de l'économie.

→ Art. 10 LDFR

### **3.2.6 Renforcement du statut du conjoint**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Le 12 décembre 2012, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a adopté la motion intitulée « Les femmes dans l'agriculture » (12.3990, classée le 12.06.2017) qui chargeait le Conseil fédéral d'examiner la question de la sécurité économique, sociale et juridique des femmes actives dans l'agriculture et de proposer des améliorations. Dans son rapport de septembre 2016, le Conseil fédéral constate que la LDFR se fonde sur une image traditionnelle de l'agriculture et de la famille. Dans le cadre d'un partage successoral, le conjoint qui souhaite continuer d'exploiter l'entreprise agricole est bien protégé. En revanche, celui qui souhaite s'associer à l'entreprise de son vivant rencontre davantage de difficultés, car toute aliénation de l'exploitation agricole ou d'une partie de celle-ci déclenche en règle générale un droit de préemption pour les frères et sœurs (art. 42 LDFR).

La situation en cas de liquidation du régime matrimonial lors d'un divorce doit également être clarifiée grâce à des dispositions plus précises.

La LDFR ne comporte pas de dispositions sur le régime matrimonial, car celui-ci est réglé de manière générale dans le Code civil (CC). Dans le contexte agricole, les biens matrimoniaux à liquider lors d'un divorce comportent généralement aussi des immeubles agricoles. À défaut de règles spécifiques dans le CC, les normes applicables dans ce cas résultent d'une combinaison de dispositions du CC et de la LDFR. En pratique, on s'appuie sur les dispositions de la LDFR prévues initialement pour régler les successions. Leur application dans les procédures de divorce peut entraîner des désavantages pour le conjoint non propriétaire. Des dispositions plus précises dans la LDFR permettent de résoudre les problèmes qui en résultent. On peut mentionner, par exemple, le fait que le droit actuel ne protège pas suffisamment longtemps les moyens propres investis dans l'exploitation par le conjoint ou l'ex-conjoint non propriétaire. La valeur d'imputation peut certes être augmentée, mais seulement pour les investissements remontant à moins de dix ans.

#### *Nouvelle réglementation proposée*

La période déterminante visée à l'art. 18, al. 3, LDFR, durant laquelle une augmentation de la valeur d'imputation peut être demandée, est désormais fixée en fonction de la durée de vie de l'investissement. Les périodes proposées se fondent sur les durées d'utilité totale minimales selon le Guide d'évaluation de la valeur de rendement agricole 2018 ou, pour le sol, sur la durée du droit au gain visée à l'art. 28, al. 3, LDFR. Le capital est ainsi protégé durant une durée d'utilité minimale.

Le droit au gain (art. 31 LDFR) est précisé pour améliorer le calcul du gain.

Le conjoint a désormais un droit de préemption sur l'entreprise agricole (art. 42 LDFR) et celui-ci est de rang supérieur à celui des frères et sœurs. Le but de cette modification est qu'en cas de divorce, un (ex-)conjoint non propriétaire puisse reprendre l'entreprise qu'il exploite personnellement à la valeur de rendement, sans que cela déclenche le droit de préemption des frères et sœurs. De plus, cela permet aux propriétaires d'entreprises agricoles d'associer leurs conjoints également en tant que propriétaires.

La modification du Code civil a pour but de préciser quand et comment se calcule le droit au gain ou la participation aux plus-values générées. L'objectif est de créer une situation simple et claire pour les personnes concernées et en particulier pour les (ex-)conjoints non propriétaires, ce qui contribuera à

renforcer la sécurité juridique. L'adaptation de l'art. 75 LDFR s'inscrit également dans le cadre de la garantie des droits des conjoints au gain.

Les modifications proposées, conformes au rapport susmentionné, visent à réglementer de manière simple et compréhensible les conditions-cadres d'une liquidation du régime matrimonial en cas de divorce et à renforcer la position des (ex-)conjoints non propriétaires. Ces mesures mettent également en œuvre les recommandations du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité CEDEF) relatives aux femmes en milieu rural, adressées à la Suisse en 2009 et 2016.

➔ Art. 18, 31,42 et 75 LDFR et art. 212 CC

### **3.2.7 Commentaire concernant le projet de loi sur le droit foncier rural**

#### *Art. 1*

L'entreprise familiale paysanne possède une grande tradition dans notre pays. On observe, en parallèle, une tendance vers d'autres formes d'organisation et de collaboration. Les possibilités des personnes morales sont étendues dans ce sens dans le cadre de la révision de loi proposée. L'importance de l'entreprise de type familiale passe un peu au second plan par rapport au passé ; c'est pourquoi la loi ne peut plus se limiter à mettre l'accent sur cette seule forme d'exploitation. Au vu de ces réflexions, il convient de supprimer la promotion des entreprises familiales de la liste des buts de la loi. Les modifications en faveur des personnes qui s'engagent dans l'agriculture après un parcours professionnel dans un autre domaine ainsi qu'en faveur des personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne auront pour effet que les entreprises agricoles évolueront vers des formes différentes de l'exploitation familiale traditionnelle. L'article énonçant les buts de l'acte doit en tenir compte. Cette ouverture à d'autres formes d'exploitation favorise l'innovation dans le monde agricole ainsi que la compétitivité du secteur. Les conditions et modalités énoncées (p. ex. le respect du principe de l'exploitation à titre personnel) garantissent que les objectifs du mandat constitutionnel visé à l'art. 104, al. 3, Cst. restent respectés.

#### *Art. 2*

Le champ d'application territorial de la LDFR s'arrête à la limite de la zone à bâtir. Sont exclus les bâtiments et les installations agricoles, y compris l'aire environnante nécessaire à l'exploitation, lorsqu'ils appartiennent à une entreprise. Si une parcelle est située en partie dans et en dehors de la zone à bâtir, la LDFR ne s'applique qu'à la partie située en dehors de la zone à bâtir. Les surfaces non bâties et les surfaces avec des bâtiments non agricoles dans une zone à bâtir peuvent être détachées de l'entreprise ou de l'immeuble agricole sans autorisation.

#### *Art. 9*

Compte tenu des possibilités nouvellement données aux personnes morales d'acquérir des entreprises et des immeubles agricoles, il convient de préciser la notion d'exploitant à titre personnel dans la LDFR. Afin de ne pas créer de fausses incitations (p. ex. promouvoir une agriculture de loisirs), les autorités cantonales (autorité foncière) doivent vérifier que les exigences sont remplies (exploitation à titre personnel, capacité. Le Conseil fédéral peut désormais spécifier les exigences concernant l'exploitation à titre personnel attendues des différentes exploitations, notamment en ce qui concerne la formation, afin d'assurer une utilisation adéquate des immeubles et entreprises agricoles acquis. Les exigences minimales de capacité (formation) doivent être harmonisées avec les dispositions de l'ordonnance sur les paiements directs (art. 4 OPD).

#### *Art. 9a*

Ce nouvel article indique ce que l'on entend par personne morale en rapport avec l'agriculture paysanne. La définition concerne les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés en commandite par actions dans lesquelles un actionnaire ou un partenaire détient des participations au capital. L'article énonce les exigences par rapport à la détention de participations majoritaires, au but statutaire de la société, à la constitution du patrimoine, à la détention des participations par des personnes physiques et aux organes de la société. Il garantit que les entreprises agricoles restent aux mains d'exploitants à titre personnel et ne fassent pas l'objet de spéculations.

#### *Art. 10*

Dans la définition de la valeur de rendement, le taux de capitalisation est nouvellement défini comme le taux d'intérêt de référence. Celui-ci est calculé sur la base du coût du capital pondéré à long terme en tenant compte du capital propre et des emprunts de l'entreprise.

#### *Art. 18*

La période de l'accroissement de la valeur d'imputation est prolongée en fonction du type d'investissement. Les durées d'utilité totales minimales conformément au Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole 2018 pour les bâtiments et les installations, d'une part, et la durée du droit des cohéritiers au gain défini à l'art. 28, al. 3, LDFR, d'autre part, sont déterminants. Étant donné que la valeur de rendement pour les cultures permanentes prend déjà en compte la totalité des coûts de construction, il n'est pas nécessaire d'augmenter en plus la valeur de rendement pour les investissements dans les cultures permanentes. Grâce à la prolongation des périodes de valeur d'imputation, la situation du conjoint, qui a participé à l'investissement en question, est améliorée en cas de divorce.

#### *Art. 21*

L'article ne mentionne plus le principe du rayon d'exploitation usuel. Il fixe une distance uniforme de 15 km, par analogie avec l'art. 10 OAS et les art. 10 et 12 OTerm, ce qui améliore la transparence pour les futurs acquéreurs.

#### *Art. 25*

Le droit d'emption pour les frères et sœurs qui ne sont pas héritiers est réglé par analogie à la modification de l'art. 42 concernant la réglementation du droit de préemption. L'objectif est d'augmenter l'attractivité de la vente d'entreprises à des tiers.

#### *Art. 28*

Le droit des cohéritiers au gain est étendu à l'aliénation de droits de participation à des personnes morales et s'applique également aux personnes morales du monde paysan, dans la mesure où elles sont imputées, dans le partage successoral, à une valeur inférieure à la valeur vénale. Ce droit au gain peut être annulé ou modifié par accord écrit.

#### *Art. 31*

Dans le droit des cohéritiers au gain, des impôts ou des cotisations aux assurances sociales, entièrement à la charge du paysan, sont souvent exigibles après le partage du gain. Le nouvel art. 31 précise que ces charges ont déjà été prises en compte dans le calcul du droit au gain. Cet article est appliqué aussi en cas de divorce pour le conjoint devant quitter l'exploitation lorsque la liquidation du régime matrimonial a eu lieu à la valeur de rendement et implique pour ce dernier une situation plus favorable.

#### *Art. 36*

L'article ne mentionne plus le principe du rayon d'exploitation usuel. Il fixe une distance uniforme de 15 km, par analogie avec l'art. 10 OAS et les art. 10 et 12 OTerm, ce qui améliore la transparence pour les futurs acquéreurs.

#### *Art. 41*

Par analogie au droit au gain dans le cas d'un partage successoral, les droits de participation à une personne morale doivent être traités de manière identique aux immeubles et entreprises agricoles dans le cadre d'une relation contractuelle.

#### *Art. 42*

L'introduction d'un droit de préemption pour les conjoints permet de faire participer le conjoint à l'entreprise agricole aussi sur le plan de la propriété. Ce droit fournit par ailleurs la possibilité au conjoint exploitant à titre personnel d'acheter l'entreprise agricole dans le cadre d'un divorce. Le droit de préemption du conjoint est prioritaire sur celui des frères et sœurs.

La limitation du droit de préemption des frères et sœurs de 25 à 10 ans et la suppression du droit de préemption des enfants des frères et sœurs offre davantage de marge de manœuvre aux propriétaires d'entreprises agricoles. Cela devrait permettre d'accroître l'offre d'entreprises sur le marché et par conséquent d'augmenter le nombre d'acquisitions en dehors du cercle familial.

Le droit au gain visé à l'art. 31 ss LDFR reste intact.

#### *Art. 45a*

Selon le droit actuel, lorsqu'une personne morale du monde paysan aliène une entreprise agricole, les parents d'un actionnaire majoritaire ne peuvent pas faire valoir un droit de préemption, puisqu'il n'existe aucun lien de parenté avec la personne morale. Il convient toutefois d'accorder un droit de préemption sur des entreprises agricoles aux descendants qui exploitent à titre personnel, lorsque l'entreprise constitue l'actif principal de la société et qu'il existe une participation majoritaire.

Dans le cas où plusieurs exploitants à titre personnel constituent une personne morale du monde paysan et qu'aucun ne détient une participation majoritaire, une participation minoritaire qualifiée d'au moins un tiers suffit. En présence de plusieurs bénéficiaires du droit de préemption de même rang, c'est l'art. 46 LDFR qui s'applique.

#### *Art. 47*

L'article ne mentionne plus le principe du rayon d'exploitation usuel. Il fixe une distance uniforme de 15 km, par analogie avec l'art. 10 OAS et les art. 10 et 12 OTerm, ce qui améliore la transparence pour les futurs acquéreurs.

#### *Art. 49, al. 1, ch. 1, et al. 2, ch. 1*

Dans la lignée de la suppression du droit de (pré)emption pour les enfants des frères et sœurs prévue aux art. 25 et 42, le droit de préemption sur des parts de copropriété est aussi supprimé pour les enfants des frères et sœurs. Cette mesure vise, comme expliqué ci-dessus dans le commentaire aux art. 25 et 42, à contribuer à l'accroissement de l'offre d'entreprises sur le marché.

L'article ne mentionne plus le principe du rayon d'exploitation usuel. Il fixe une distance uniforme de 15 km, par analogie avec l'art. 10 OAS et les art. 10 et 12 OTerm, ce qui améliore la transparence pour les futurs acquéreurs.

#### *Art. 59*

Compte tenu de la restriction du champ d'application de la LDFR prévue à son art. 2, l'octroi d'une exception aux interdictions de partage matériel et de morcellement devient inutile pour les terrains non bâtis et les parties de terrains (art. 59, let. e).

L'acquisition d'immeubles ou de parties d'immeubles agricoles par le canton ou une commune à des fins de protection contre les crues, de revitalisation des eaux, de construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage dans le cas de centrales hydroélectriques ainsi qu'à des fins de emploi ne requiert plus une autorisation depuis la modification de loi fédérale du 11 décembre 2009 sur la protection des eaux. Autrefois, une let. h avait été ajoutée à la liste des exceptions à l'obligation d'obtenir une autorisation inscrite à l'art. 62 LDFR. Mais en vertu de l'art. 60, al. 1, let. h, il est toujours nécessaire aujourd'hui d'autoriser une exception aux interdictions de partage matériel et de morcellement pour cet achat. Grâce à l'introduction d'une let. f à l'art. 59 LDFR comme nouvelle exception aux interdictions de partage matériel et de morcellement, il sera possible, à l'avenir, de renoncer à cette autorisation.

#### *Art. 60*

##### *Al. 1, let. f*

Il est aujourd'hui possible de constituer un droit de superficie sur une parcelle agricole de l'entreprise au bénéfice d'un fermier d'une entreprise agricole. Il n'apparaît pas clairement si cette norme peut être aussi appliquée au fermier d'une parcelle. Compte tenu des développements advenus dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection du paysage, un exploitant d'une entreprise agricole doit avoir la possibilité, sous le régime du droit de superficie, de construire un bâtiment agricole aussi sur une parcelle prise à ferme. Entrent également dans le champ d'application de la disposition modifiée le droit de superficie pour les plantes, mais uniquement si les titulaires de droits sur les plantes sont également fermiers du sol. La simplification administrative qu'apporte cette mesure est certes moindre, mais le Conseil fédéral recommande tout de même de la mettre en œuvre dans son rapport au postulat Vogler (15.3284).

##### *Al. 1, let. j*

La séparation et la vente d'une participation minoritaire dans une société anonyme ou d'un titre de participation correspondent à un partage matériel d'une partie de l'entreprise. Pour créer une participation minoritaire ne dépassant pas un tiers, une nouvelle exception à l'interdiction de partage matériel est introduite. L'interdiction s'applique uniquement à une participation majoritaire. Il est du ressort de l'autorité compétente en matière d'autorisation de contrôler que l'exploitant à titre personnel détient toujours, après la séparation, une participation majoritaire de deux tiers dans une SA ou une Sàrl. L'acquisition dérivée (achat, donation, succession, etc.) de telles participations minoritaires nécessite une autorisation, pour autant qu'il n'existe pas une exception définie à l'art. 62 LDFR.

#### *Art. 61, al. 3 et 4*

L'al. 3 complète la définition du transfert économique de la propriété avec l'acquisition de droits de participation à une personne morale du monde paysan créant ainsi davantage de sécurité juridique.

Le nouvel al. 4 est introduit en réponse à la motion Abate 17.4203. Adoptée par les deux Chambres, celle-ci demande que les autorisations accordées en vertu des art. 61ss LDFR pour l'acquisition d'immeubles agricoles soient assorties d'un délai de validité. La disposition proposée prévoit que l'autorisation devient caduque si l'acquisition n'est pas réalisée dans un délai d'un an. Il convient de préciser que l'octroi d'un droit de préemption n'équivaut pas à une acquisition et n'est par conséquent pas soumis à autorisation.

#### *Art. 62*

##### *Let. b*

En lien avec la suppression des droits de préemption des enfants des frères et sœurs en vue de faciliter l'accès à la profession d'agriculteur aux nouveaux venus dans la branche, il faut aussi les biffer dans cette disposition. À l'avenir, les enfants des frères et sœurs et les non-héritiers seront traités de manière égale concernant l'autorisation d'acquisition.

##### *Let. i à l*

Le catalogue des exceptions à l'obligation d'obtenir une autorisation est étendu dans les domaines suivants :

- le droit de superficie pour des plantes sur un immeuble ou une entreprise agricole ;
- l'échange d'immeubles ou de parties d'immeubles agricoles aux fins de regroupement des terres ;
- la vente de bâtiments agricoles et de la surface de dégagement attenante à un propriétaire d'une entreprise ou d'un immeuble agricole voisin ;
- l'acquisition de droits de participation dans une SA ou une société en commandite par actions jusqu'à un tiers du capital social (participation minoritaire).

Dans les trois premiers cas, les autorités d'exécution sont déchargées sur le plan administratif puisqu'il n'est dorénavant plus nécessaire d'obtenir une autorisation pour distraire ou pour acquérir une parcelle. La dernière exception est liée à la possibilité d'acquérir, sans autorisation, des droits de participations

minoritaires jusqu'à un tiers au maximum du capital-actions ou du capital social d'une SA, d'une Sarl ou d'une société en commandite.

#### *Art. 63, al. 1, let. d*

L'article ne mentionne plus le principe du rayon d'exploitation usuel. Il fixe une distance uniforme de 15 km, par analogie avec l'art. 10 OAS et les art. 10 et 12 OTerm, ce qui améliore la transparence pour les futurs acquéreurs. La limitation de distance sera également appliquée aux acheteurs qui ne possèdent pas une entreprise agricole. Toutes les exploitations agricoles seront ainsi traitées sur un pied d'égalité, indépendamment du fait qu'elles soient ou non une entreprise agricole.

#### *Art. 65, let. 2*

L'acquisition d'immeubles agricoles par la collectivité ou par ses établissements à des fins de protection contre les crues, de revitalisation des eaux, de construction de bassins de compensation ou d'accumulation et de pompage dans le cas de centrales hydroélectriques, ainsi qu'à des fins de emploi n'est plus soumise à la limite de prix, puisqu'il n'est plus nécessaire d'obtenir une autorisation pour ces buts (art. 62, let. h, LDFR). En revanche, l'acquisition d'immeubles agricoles à des fins de emploi lors de la construction d'un ouvrage prévu conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire est soumise à l'autorisation et par conséquent à la limite de prix. Cela conduit à une inégalité de traitement, sur le plan juridique, de l'acquisition de gré à gré à des fins de emploi. L'ajout proposé à l'art. 65 allège l'obligation d'autorisation pour l'acquisition, tout en le maintenant.

#### *Art. 65a*

L'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles par une personne morale en rapport avec l'agriculture paysanne est autorisée lorsque les conditions énoncées à l'art. 9a sont remplies.

#### *Art. 65b*

Dans le but de permettre à de nouvelles formes de collaboration d'accéder à la profession d'agriculteur et de promouvoir ainsi une plus grande diversité de formes d'organisation et l'innovation dans le secteur agricole, les sociétés coopératives, les associations et les fondations pourront également acquérir des entreprises ou des immeubles agricoles. Sont définies les conditions requises à cet égard. Il faut que la majorité des membres ou des associés soit exploitant à titre personnel, autrement dit dirige personnellement l'entreprise. De plus, le but principal énoncé dans les statuts doit être l'exercice d'activités agricoles conformément à l'art. 3, al. 1, de la loi sur l'agriculture. En vertu de l'art. 2, let. f, de la loi sur la fusion (LFus), on entend par associé également les membres d'associations et les coopérateurs. En cas d'acquisition d'entreprises ou d'immeubles agricoles par des fondations et des associations, l'inscription au registre du commerce est rendue obligatoire afin de prévenir tout abus. Les membres de l'organe suprême de la fondation (généralement le conseil de fondation) sont inscrits au registre du commerce conformément au droit en vigueur, ce qui permet de contrôler que l'obligation d'exploiter à titre personnel est remplie.

#### *Art. 65c*

Dans le cadre des précisions apportées aux possibilités d'acquisition d'entreprises ou d'immeubles agricoles par des personnes morales, il est nécessaire de définir des conditions sous lesquelles les acquéreurs exploitant à titre personnel peuvent acheter des titres de participation à une personne morale du monde paysan. Il s'agit de veiller à ce que les principes de l'exploitation à titre personnel et de l'affectation agricole puissent être respectés également avec des personnes morales. Il convient que les conditions définies à l'art. 63 LDFR, notamment celle de la limite de prix, s'appliquent aussi à l'acquisition de droits de participation.

#### *Art. 70*

La modification permet d'étendre la nullité à la violation de l'interdiction de partage matériel de participations majoritaires (art. 4, al. 2, LDFR) et à l'acquisition de droits de participation.

Les conséquences de la nullité concernent l'acte juridique de droit privé, comme par exemple le contrat d'achat d'actions. Ne sont pas touchées par la nullité les décisions administratives. Si les conditions sont réunies, ces dernières seront au contraire révoquées (art. 71 LDFR).

#### *Art. 72a*

L'autorité compétente en matière d'autorisation doit assurer que les conditions régissant l'acquisition d'immeubles et d'entreprises agricoles par des personnes morales soient respectées aussi après l'acquisition. À cet effet, elle peut prévoir des charges et des conditions spécifiques. En vertu de la let. d du nouvel article, chaque mutation sur des droits de participation doit être communiquée à l'autorité cantonale. L'obligation de communiquer s'applique à la personne morale, autrement dit à son organe supérieur de direction ou d'administration. Cette obligation concerne également les cas visés à l'art. 62 LDFR, dans lesquels la mutation n'est pas soumise à autorisation (p. ex. dans le cadre de la succession ou de son partage). Les sociétés coopératives, les associations et les fondations n'ont pas de droits de participation qui leur permettraient d'acquérir le contrôle de la société. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition analogue pour l'acquisition d'immeubles ou d'entreprises conformément à l'art. 61b LDFR.

L'autorité compétente doit pouvoir révoquer l'autorisation lorsque les conditions et charges ne sont plus remplies. Sa marge de manœuvre doit être élargie (« peut »). Toute violation d'une condition ou d'une charge n'a pas forcément pour conséquence la révocation des autorisations. Par exemple, la violation de l'obligation de communiquer (art. 72a, al. 1, let. d) n'entraîne pas la révocation pour autant que les conditions visées aux art. 65a et 65c sont toujours remplies.

#### *Art. 73, al. 1*

Il s'agit d'une modification de nature rédactionnelle.

#### *Art. 75, al. 1, let. e*

Grâce à cette adaptation, le droit au gain des conjoints est assimilé à celui des cohéritiers et des aliénateurs.

#### *Art. 76*

Dans le but d'accorder une plus grande liberté de décision aux exploitants, il doit être possible de garantir un crédit au moyen d'un gage immobilier même s'il dépasse la charge maximale. Un tel dépassement n'est désormais plus soumis à autorisation. Les conditions énoncées aux art. 77 et 78 LDFR restent valables, mais le contrôle de leur respect incombe désormais au créancier et non plus à l'autorité foncière. Tout un chacun pourra souscrire un tel emprunt, les conditions étant les mêmes pour tous.

Étant donné qu'une autorisation n'est plus requise, la reconnaissance des coopératives, fondations et institutions cantonales devient aussi superflue.

#### *Art. 77, al. 3*

Seuls les créanciers devront assurer à l'avenir que le prêt accordé est utilisé comme convenu. L'autorité étant déliée de la tâche d'approuver le prêt dépassant la charge maximale, elle n'est plus tenue non plus de veiller là-dessus.

#### *Art. 78, al. 3*

Modification de nature rédactionnelle et suppression de la lettre de rente ainsi que du passage mentionnant l'autorité chargée de contrôler, car il est prévu que cette dernière ne procède plus à des contrôles respectivement ne donne plus d'autorisation visée à l'art. 76, al. 2 (ancien).

#### *Art. 79*

La modification de l'art. 76 LDFR rend cet article obsolète ; il peut par conséquent être abrogé.

#### *Art. 81, al. 1*

Dans le contexte de la nouvelle réglementation du prêt hypothécaire, les tâches du conservateur du registre foncier doivent aussi faire l'objet d'une nouvelle réglementation (adaptation de la charge maximale).

#### *Art. 83*

Dorénavant l'autorité compétente interviendra d'office lorsqu'elle a connaissance d'une acquisition de droits de participation non autorisée. (L'acquisition de droits de participation est réglementée à l'art. 65c.)

#### *Art. 84*

Une décision de constatation doit pouvoir être exigée désormais aussi sur les questions de droit public relatives aux droits de participation à des personnes morales. Un intérêt légitime est toutefois requis, comme cela ressort déjà des principes généraux du droit administratif.

Les dispositions relatives à la charge maximale ayant été modifiées et cette dernière n'étant plus définie par l'autorité, une constatation dans ce domaine devient superflue (let. a).

#### *Art. 87*

En présence d'une participation majoritaire au sens de l'art. 4, al. 2, LDFR, il existe des droits de préemption sur les droits de participation (art. 4, al. 2 en lien avec l'art. 42 LDFR). C'est pourquoi le titulaire d'un droit de préemption sur des droits de participation doit aussi pouvoir demander l'estimation de la valeur de rendement (al. 3, let. b).

L'al. 3, let. c, est modifié conformément à la modification de l'art. 76 LDFR.

En raison des nouvelles dispositions relatives aux personnes morales et de l'estimation de la valeur de rendement par des experts, la société aussi est informée des nouvelles valeurs de rendement (al. 4).

#### *Art. 88, al. 2, et 90, al. 2*

Il est prévu qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019 les compétences en matière de LDFR soient transférées du DFJP au DEFR. Les renvois doivent être modifiés en conséquence, et les ordonnances d'organisation des deux départements ainsi que l'ordonnance sur le droit foncier rural (ODFR) devront être adaptées dans le cadre du prochain train d'ordonnances agricoles.

#### *Art. 90, al. 1, let. c*

Avec la modification de l'art. 76, les autorités cantonales ne doivent plus statuer sur les prêts permettant de dépasser la charge maximale.

#### *Art. 91*

Il est nécessaire ici d'adapter les compétences du Conseil fédéral conformément aux décisions sur les normes de délégation.

Vu la modification de l'art. 76 LDFR, les coopératives, les fondations privées et les institutions cantonales ne devront plus être reconnues, de sorte que l'al. 3 qui règle la compétence du DFJP dans ce domaine peut être abrogé.

#### *Art. 95c*

Lors de l'entrée en vigueur de la LDFR au 1<sup>er</sup> janvier 1994, le législateur a instauré des dispositions transitoires pour le droit privé et pour les autres dispositions. À l'occasion des révisions ultérieures de la LDFR, des dispositions transitoires correspondantes n'ont été édictées que partiellement. Dans la perspective de la prochaine révision de la LDFR, il convient de créer une disposition transitoire correspondante pour des motifs de clarté et de sécurité juridique.

#### *Modification d'un autre acte*

#### *Art. 212, al. 3, du Code civil suisse*

L'ajout permet de préciser que le droit au gain ou la participation majoritaire est déterminée déjà au moment de la liquidation du régime matrimonial. Il est en outre précisé comment procéder aux calculs en introduisant à cet effet une référence à la LDFR, où le gain est défini dans le contexte du droit des cohéritiers au gain.

### 3.2.8 Commentaires concernant le projet de loi sur le bail à ferme agricole

#### *Art. 27, al. 1 et 4*

La durée de la prolongation du bail à ferme est limitée à trois ans. Cette disposition est désormais inscrite à l'al. 1. Étant donné que la durée de prolongation du bail à ferme est désormais fixée de manière uniforme, le juge n'a plus de marge d'appréciation et l'al. 4 peut par conséquent être abrogé.

#### *Art. 37*

Actuellement, le fermage agricole s'applique aux terres agricoles, aux bâtiments d'exploitation et au logement du chef d'exploitation. Le fermage agricole pour ces logements est sensiblement inférieur par rapport au loyer recouvrable en vertu du droit du bail. Le fermage agricole est dorénavant limité aux terres agricoles et aux bâtiments d'exploitation. S'agissant du logement du chef d'exploitation, il est dès lors possible d'exiger un loyer usuel dans la localité pour les logements dans le but de rendre plus attrayante l'affermage d'entreprises et d'augmenter ainsi leur offre sur le marché d'affermage (pour les nouveaux venus dans la branche).

#### *Art. 38*

##### *Al. 1, let. a*

La loi fédérale du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles mentionnée à la let. a n'est plus en vigueur. Le renvoi correspondant à la rémunération appropriée de la valeur de rendement a été mis à jour (nouveau : art. 10 LDFR<sup>67</sup>). Il s'agit d'une adaptation formelle.

##### *Al. 2 et 3*

Les suppléments pour l'affermage des immeubles agricoles sont supprimés. Cette mesure vise également à augmenter l'attractivité relative de l'affermage d'entreprises entières (par rapport à l'affermage par parcelles) en rapprochant le fermage des deux types d'objets. L'offre d'entreprises devrait dès lors s'accroître sur le marché et améliorer ainsi la situation des acteurs en quête d'entreprises à louer.

#### *Art. 39*

La définition du loyer du logement du chef d'exploitation (loyer moins les frais accessoires) est réglementée de façon plus détaillée.

#### *Art. 43*

La possibilité de former opposition contre le fermage convenu pour un immeuble agricole est supprimée. Le fermage d'un immeuble ne devant être ni autorisé, ni annoncé selon le droit en vigueur, les cantons ne peuvent donc que très difficilement contrôler le marché.

Dans la pratique, on constate que la mesure du fermage d'un immeuble agricole autorisée par la loi est régulièrement dépassée.

#### *Art. 58*

À l'al. 1, le DFJP est remplacé par le DEFR (cf. explication relative à l'art. 88 LDFR).

---

<sup>67</sup> RS 211.412.11

## 4 Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2022 à 2025

### 4.1 Contexte

Conformément à l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture, les moyens financiers destinés aux principaux secteurs d'activité relevant de la politique agricole sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple et au moyen de l'enveloppe financière correspondante. Dans les enveloppes financières, le Parlement fixe le plafond des crédits de paiement destinés aux différents secteurs d'activité. Il montre par là sa volonté d'approuver les moyens financiers prévus dans le cadre des décisions budgétaires. Les dépenses pour l'agriculture ont jusqu'à présent été réparties en trois enveloppes financières : « Amélioration des bases de production et mesures sociales », « Production et ventes » et « Paiements directs ».

**Tableau 14 : Enveloppes financières et dépenses effectives de 2012 à 2017**

(En millions de francs, avec les différences dues à l'arrondi)	2012-2013		2014-2017	
	AF 14.4.2011 13.12.2012 12.06.2013	Dépenses effectives	AF 13.3.2013	Dépenses effectives
Amélioration des bases de production et mesures sociales	388	381	798	628
Production et ventes	910	890	1 776	1 732
Paiements directs	5 625	5 599	11 256	11 224
Total	6 923	6 870	13 830	13 584
<b>Différences par rapport aux EF AF</b>		<b>- 0,8 %</b>		<b>- 1,8 %</b>

Les enveloppes financières initialement prévues n'ont pas été complètement épuisées au cours des deux dernières périodes budgétaires. Ce faible écart par rapport aux montants maximaux des enveloppes financières est dû principalement à la mise en œuvre des objectifs d'économies et aux corrections du renchérissement dans le cadre de la budgétisation annuelle des aides à l'investissement. Les paiements directs ont en particulier été complètement exclus de ces réductions. En outre, des soldes de crédits, en particulier dans le domaine des contributions aux améliorations structurelles et des paiements directs, ont contribué à cette sous-utilisation du montant alloué.

### 4.2 Conditions-cadre régissant la fixation du montant des enveloppes financières

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

#### 4.2.1 Prise en compte de la situation économique

Le groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions structurelles s'attend à une poursuite de la reprise conjoncturelle et pronostique pour 2018 une robuste croissance du PIB de 2,4 %. La conjoncture dynamique à l'étranger soutient le commerce extérieur et le climat d'investissement propice stimule la demande intérieure. En 2019, l'économie mondiale devrait connaître un ralentissement progressif, mais le groupe d'experts table tout de même, pour la Suisse, sur une croissance encore solide de 2,0 % du PIB. Il est en outre attendu que le taux de chômage baisse à 2,5 % d'ici à 2019 (2018 : 2,6 %) et que le renchérissement atteigne 0,8 % (2018 : 1,0 %). À moyen terme, la croissance économique devrait lentement revenir à la croissance tendancielle de 1,7 % et le taux d'inflation devrait atteindre l'objectif im-

placite de la BNS, qui est d'environ 1 %. Cette évolution conjoncturelle positive constitue pour les agriculteurs une opportunité d'améliorer leur compétitivité et de mieux se positionner sur les marchés indigène et étrangers.

**Tableau 15 : Indicateurs économiques du Conseil fédéral, juin 2018**

<i>en %</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Croissance du PIB (en termes réels)</b>	2,4	2,0	1,8	1,7	1,7
<b>Renchérissement annuel</b>	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0
<b>Taux de chômage</b>	2,6	2,5	2,7	3,0	3,2

#### **4.2.2 Conditions-cadre de la politique financière**

##### *Frein aux dépenses*

Conformément à l'art. 159, al. 3, let b, Cst., les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les enveloppes financières doivent être adoptés à la majorité des membres de chacune des deux Chambres s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. C'est pourquoi le présent arrêté fédéral est soumis au frein aux dépenses.

##### *Frein à l'endettement*

Pour l'essentiel, le frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst. exige que la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'arrêter un budget annuel qui respecte ces dispositions constitutionnelles.

Au vu de l'excédent de près de 1,3 milliard de francs inscrit au budget 2019, la Confédération est en mesure de présenter des finances solides. Les exigences du frein à l'endettement 2019 sont ainsi dépassées d'un milliard de francs (excédent structurel). Cette évolution est due d'une part à l'impôt anticipé, dont les recettes estimées sont nettement plus élevées que prévu en raison de l'évolution en 2017, et d'autre part au rejet de la « réforme de l'imposition des entreprises III » et de la « prévoyance vieillesse 2020 » en votation populaire en 2017, qui soulage à titre temporaire de manière sensible les finances fédérales. Les projets consécutifs entrant selon toute probabilité en vigueur dès 2020, il s'en suivra des dépenses supplémentaires totales de l'ordre de 1,4 milliard de francs. La marge de manœuvre laissée dans le cadre de la politique financière s'en trouvera de nouveau réduite à moyen terme. Un déficit structurel de l'ordre de 400 millions de francs est pour cette raison attendu en 2020. Des nouveaux excédents structurels sont attendus au cours des années à venir du plan financier, en dépit de la suppression prévue de la « pénalisation du mariage », mais ces chiffres ne comprennent cependant pas encore plusieurs réformes fiscales en discussion (suppression des droits de douane sur les produits industriels, train de mesures visant à renforcer la compétitivité) et charges supplémentaires notables dans le domaine des dépenses.

Dans ce contexte, les enveloppes financières agricoles proposées constituent un plafond qui ne pourra être financé qu'en cas d'évolution positive de la situation financière. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement ses priorités en matière de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes dans le cadre du programme de la législature.

#### **4.2.3 Adaptations au renchérissement**

La motion Dittli 16.3705 « Compenser le renchérissement uniquement quand il survient », transmise par le Parlement, charge le Conseil fédéral d'adapter chaque année de manière systématique les dépenses faiblement liées aux prévisions actuelles de renchérissement afin d'éviter une évolution imprévue en termes réels. Si le renchérissement effectif est inférieur aux prévisions, les dépenses seront réduites ; s'il est supérieur aux prévisions, les dépenses seront augmentées. Si les adaptations systématiques au renchérissement ont pour conséquence que les dépenses excèdent les moyens alloués aux enveloppes financières, le Parlement pourra décider une augmentation dans le cadre du budget de

la dernière année de la période de l'enveloppe financière. Les estimations du renchérissement qui sous-tendent l'enveloppe financière sont fixées à l'art. 2 de l'arrêté fédéral et correspondent aux valeurs du Tableau 15. L'indice suisse des prix à la consommation de décembre 2017 (100,8 points, contre 100 points en décembre 2015) sert de base pour l'évolution du taux de renchérissement.

#### **4.2.4 Éventuelles mesures d'accompagnement dans l'agriculture en cas d'accords commerciaux nouveaux ou approfondis**

Des négociations concernant des accords commerciaux nouveaux ou approfondis sont en cours entre la Suisse, l'AELE et différents partenaires commerciaux (cf. ch. 1.4.3.). Il n'est pas à exclure que de tels accords entrent en vigueur à l'horizon 2022 à 2025. En cas de réduction substantielle des droits de douane agricoles dans le cadre d'accord commerciaux, des mesures d'accompagnement peuvent s'avérer nécessaires pour l'agriculture. Le montant des moyens éventuellement nécessaires pour financer lesdites mesures dépendra entre autres de l'ampleur de l'ouverture des marchés, du moment de la mise en œuvre et de l'évolution internationale des prix.

La PA22+ et les négociations relatives à des accords commerciaux nouveaux ou approfondis dans le domaine agricole font l'objet de circuits distincts. Le message sur la PA22+ sera soumis au Parlement indépendamment des nouveaux projets d'accords commerciaux ou d'approfondissement d'accords existants. Si des moyens financiers supplémentaires s'avèrent nécessaires pour des mesures d'accompagnement du fait d'accords commerciaux, la demande y relative sera soumise au Parlement en même temps que le projet d'accord commercial en question.

### **4.3 Besoins financiers pour la période 2022 à 2025**

Lors de la période 2022 à 2025 également, il est prévu de piloter les dépenses pour l'agriculture au moyen de trois enveloppes financières. L'actuelle enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales » sera renommée « Bases de production », les moyens affectés à cette enveloppe servant principalement au financement de mesures qui visent à assurer les bases de la production agricole. Les dénominations des enveloppes financières « Production et ventes » et « Paiements directs » resteront inchangées.

Le montant des enveloppes financières agricoles pour les années 2022 à 2025 correspond, en termes de valeur nominale, largement aux dépenses prévues pour les années 2018 à 2021 (cf. tableau 16). Les moyens financiers des années 2022 à 2025 (13 915 millions) dépassent au total de quelque 100 millions de francs ceux alloués pour les années 2018 à 2021 (13 814 millions), mais cela est dû essentiellement au fait que des contributions à l'exportation ont été versées en 2018 aux transformateurs de produits agricoles hors du cadre des enveloppes financières. Ces fonds d'un montant annuel de près de 95 millions de francs ne seront versés aux agriculteurs qu'à partir de 2019 sous forme d'un supplément pour le lait commercialisé et d'un nouveau supplément pour les céréales. Ils n'apparaîtront par conséquent qu'à partir de 2019 dans les moyens gérés par le biais de l'enveloppe financière « Production et ventes ». La poursuite des dépenses de l'agriculture au niveau nominal des chiffres actuellement inscrits au budget vise à donner une certaine sécurité de planification à l'agriculture et au secteur agroalimentaire.

Si l'on tient compte de la réallocation intervenant dans le cadre de la réglementation succédant à la loi chocolatière, la somme des enveloppes financières courantes 2018-2021 (13 939 millions) dépasse au total de respectivement 24 millions et 6 millions de francs par an la nouvelle enveloppe financière proposée pour la période 2022-2025. Ce léger recul de 0,2 % s'explique en premier lieu par la correction du renchérissement appliquée aux moyens financiers destinés aux contributions aux améliorations structurelles et aux crédits d'investissement à partir de 2018. En raison de l'évolution structurelle dans l'agriculture, les aides financières continueront d'augmenter tant par entreprise que par unité de main-d'œuvre, malgré une dotation en moyen quelque peu plus faible. Elles restent en revanche globalement stables par unité de surface agricole utile.

**Tableau 16 : Comparaison des enveloppes financières 2022-2025 avec la période précédente**

(En millions de CHF)	Enveloppe financière 2018-2021 <sup>1</sup>		Dépenses prévues 2018-2021 <sup>3</sup>		Enveloppe financière 2022-2025	
	Total	Ø par an	Total	Ø par an	Total	Ø par an
Amélioration des bases de production et mesures sociales / Bases de production	<b>563</b>	140,8	<b>531</b>	132,8	<b>536</b>	134,0
Production et ventes	<b>2 031</b>	507,8	<b>2 026</b>	506,5	<b>2 127</b>	531,8
Paiements directs	<b>11 250</b>	2 812,5	<b>11 257</b>	2 814,2	<b>11 252</b>	2 813,0
<b>Total</b>	<b>13 844</b>	3 461,0	<b>13 814</b>	3 453,5	<b>13 915</b>	3 478,8

<sup>1</sup> Conformément à l'AF du 7 mars 2017, FF 2017 3271, et à l'AF du 5 décembre 2017, FF 2018 31

<sup>2</sup> Les contributions à l'exportation selon la loi chocolatière, d'un montant de 94,6 millions de CHF, n'entrent pas encore dans les enveloppes financières agricoles en 2018. À partir de 2019, les moyens financiers en question seront réalloués à l'enveloppe financière « Production et ventes » en vertu de la réglementation destinée à remplacer la loi chocolatière.

<sup>3</sup> Conformément au budget 2018 et 2019 avec plan de tâches et financier intégré 2020-2021

## 4.4 Composition des trois enveloppes financières 2022-2025

### 4.4.1 Aperçu

L'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture ne contient que le montant total des différentes enveloppes financières. La répartition des moyens financiers entre les divers crédits au sein de chaque enveloppe et sur les quatre années ne fait pas l'objet de l'arrêté. Le présent chapitre expose la répartition des moyens financiers des différentes enveloppes. Cela permet d'avoir une idée de la façon dont le Conseil fédéral envisage de répartir les moyens financiers entre les divers instruments de la politique agricole. C'est au Parlement qu'il revient de décider des moyens 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, des différences peuvent apparaître dans les totaux.

**Tableau 17 : Aperçu des enveloppes financières 2022 à 2025**

(En millions de francs, avec différences dues à l'arrondi)	B 2018	2022	2023	2024	2025	Total	EF
Bases de production	133,6	133,8	133,8	133,8	133,8	<b>535,2</b>	<b>536</b>
Production et ventes	434,1	531,6	531,6	531,6	531,6	<b>2 126,4</b>	<b>2 127</b>
Paiements directs	2 812,4	2 812,9	2 812,9	2 812,9	2 812,9	<b>11 251,6</b>	<b>11 252</b>
<b>Total</b>	<b>3 380,0</b>	3 478,3	3 478,3	3 478,3	3 478,3	<b>13 913,2</b>	<b>13 915</b>

La plupart des aides financières destinées à l'agriculture ont des effets directs ou indirects sur les revenus agricoles. Pour que ces effets restent stables, les fonds des enveloppes financières sont répartis également sur toutes les années. Avec l'enveloppe financière proposée, les aides financières destinées à l'agriculture comporteront environ 3 478 millions de francs par an à partir de 2022. Dans l'hypothèse où l'évolution structurelle se poursuit dans la même mesure qu'aujourd'hui, les aides financières pilotées par l'intermédiaire des enveloppes financières passeront, d'ici 2025, d'aujourd'hui 67 200 à 79 100 francs par exploitation et de 22 600 à 25 500 francs par unité de main-d'œuvre dans l'agriculture.

Par rapport au budget 2018, les moyens prévus pour les paiements directs à partir de 2022 restent largement au même niveau. L'augmentation de 2,5 millions de francs par an est due en premier lieu à

la mise en œuvre de la motion Dittli 16.3705. Celle-ci exige que, pour tous les crédits-cadres et les crédits d'engagement, le renchérissement ne puisse être compensé que s'il est effectif. Comme les estimations du renchérissement lors de la budgétisation des dépenses agricoles en 2018 se situaient 0,1 % en dessous du renchérissement effectif, tous les crédits ont été augmentés dans la même proportion dans le budget 2019. Cette augmentation apparaît aussi dans l'enveloppe financière 2022-2025 par rapport au budget 2018. L'enveloppe financière « Production et ventes » comptera, à partir de 2022, 97 millions de francs de plus qu'en 2018. La raison en est l'augmentation des moyens financiers dans le cadre de la réglementation remplaçant la loi chocolatière (+94,6 millions de CHF p. a.).

#### 4.4.2 Enveloppe financière affectée aux bases de production

L'enveloppe financière destinée aux bases de production comprend des trains de mesures qui servent à préserver les bases de la production agricole. Les moyens à disposition de 2022 à 2025 pour les contributions aux améliorations structurelles et les crédits d'investissement diminuent légèrement par rapport aux dépenses prévues pour 2018. Cela s'explique par le fait que les exigences en matière de correction du renchérissement à partir de 2020 ont été mises en œuvre de manière disproportionnée pour ces crédits, afin de pouvoir renoncer à une réduction des moyens financiers dans le domaine de la promotion de la qualité et des ventes.

**Tableau 18 : Dépenses prévues dans l'enveloppe financière affectée aux bases de production (536 millions)**

(En millions de francs, avec les différences dues à l'arrondi)	<i>B 2018</i>	2022	2023	2024	2025	<b>Total</b>
Mesures d'accompagnement social	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	<b>1,6</b>
Améliorations structurelles	83,4	81,5	81,5	81,5	81,5	<b>325,9</b>
Sélection végétale et animale	38,5	40,6	40,6	40,6	40,6	<b>162,5</b>
Vulgarisation	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	<b>45,2</b>
<b>Total</b>	<b>133,6</b>	<b>133,8</b>	<b>133,8</b>	<b>133,8</b>	<b>133,8</b>	<b>535,2</b>

##### 4.4.2.1 Mesures d'accompagnement social

Les mesures d'accompagnement social comprennent l'aide aux exploitations et l'aide à la reconversion professionnelle (cette dernière ne sera versée qu'au plus jusqu'à fin 2019). L'aide aux exploitations sous forme de prêts remboursables sans intérêts permet de remédier à des difficultés financières passagères non imputables aux requérants, de convertir des dettes portant intérêts (reconversion des dettes) ou de faciliter l'abandon anticipé de l'exploitation agricole. Partant de l'hypothèse que les conditions-cadres de la politique agricole et les marchés agricoles resteront relativement stables, les mesures d'accompagnement social seront également reconduites à partir de 2022, avec une dotation de l'ordre de 0,4 million de francs.

##### 4.4.2.2 Améliorations structurelles

Des contributions aux améliorations structurelles et des crédits d'investissement sont versés dans le cadre des améliorations structurelles. Les mesures ont pour but de renforcer la compétitivité de l'agriculture, d'améliorer les conditions de travail, de maintenir la capacité de production, d'encourager une production respectueuse de l'environnement et des animaux ainsi que de renforcer l'espace rural. Les contributions aux améliorations structurelles servent à soutenir l'amélioration des infrastructures de base nécessaires à l'agriculture (chemins et routes agricoles, raccordements à l'eau et à l'électricité, téléphériques) et à la réalisation de projets de développement régional et de remaniements parcellaires. Dans les régions de montagne et des collines, des contributions peuvent également être octroyées pour les bâtiments d'exploitation destinés à des animaux consommant des fourrages grossiers et pour la

construction en commun de bâtiments et d'équipements destinés à la transformation, au stockage et à la commercialisation de produits agricoles régionaux. Environ 70 % de ces contributions sont destinées à des remaniements parcellaires, dessertes, adductions d'eau et, aussi, à la remise en état périodique de tels ouvrages (génie civil).

Les crédits d'investissements sont des prêts sans intérêts consentis principalement pour des mesures accordées individuellement aux exploitations. Des mesures collectives sont soutenues au moyen de crédits d'investissement majoritairement dans les régions de montagne ; elles garantissent, voire améliorent le potentiel de création de valeur des régions périphériques. Les crédits de construction à court terme jouent également un rôle important dans les régions de montagne. Les crédits d'investissement sont gérés par le biais d'un fonds de roulement, qui contient 2,55 milliards de francs (état à fin 2017). Les remboursements permettent aux cantons d'accorder de nouveaux prêts à hauteur d'environ 280 millions de francs par an.

Une distinction a été faite jusqu'à présent entre les rubriques de crédits « Contributions aux améliorations structurelles » et « Crédits d'investissement ». Comme la Confédération a, ces dernières années, réduit les apports dans le fonds de roulement pour les crédits d'investissement à environ un million de francs par an, il est prévu de réunir les deux crédits dans la nouvelle rubrique « Améliorations structurelles ». S'agissant des contributions, il y a lieu de s'attendre à des besoins financiers supplémentaires au cours des prochaines années. D'une part, il existe un besoin de rattrapage s'agissant du renouvellement des infrastructures de base. D'autre part, la mise en œuvre des stratégies agricoles régionales et le soutien de technologies fondées sur une gestion efficiente des ressources entraîneront une demande accrue en moyens financiers. Il règne cependant en même temps une grande incertitude quant à la capacité des cantons à fournir effectivement leur contrepartie. Au vu de cette situation, il est proposé de maintenir les moyens financiers du domaine des améliorations structurelles au niveau de l'actuel plan financier.

#### **4.4.2.3 Sélection végétale et animale**

Au moyen du crédit « Sélection végétale et animale », la Confédération encourage la sélection d'animaux de rente, la préservation des ressources génétiques et de la diversité des races d'animaux de rente et des plantes utiles de Suisse ainsi que les mesures visant à la réalisation des objectifs du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture à hauteur de 38,5 millions de francs par an. La sélection végétale n'est actuellement pas encouragée dans le cadre du crédit « Sélection végétale et animale ».

Les moyens financiers relevant du domaine de la sélection animale (34,2 millions de francs) sont alloués à des mesures visant à améliorer les bases de production, par exemple à la gestion du herd-book, à la collecte et à l'évaluation de données importantes au plan zootechnique ainsi qu'à la préservation de races suisses. Ces mesures permettent de sélectionner des animaux reproducteurs et des animaux de rente autonomes, sains, performants et adaptés aux conditions naturelles du pays. La collecte et l'évaluation des données importantes au plan zootechnique (y c. la gestion du herd-book), de même que l'estimation de la valeur d'élevage et l'appréciation génétique, constituent dans le cadre de la sélection animale les fondements d'une production de denrées alimentaires d'origine animale durable et géospécifiée. La nécessité d'un réseau de compétences et d'innovation pour la sélection animale a été mise en évidence dans le cadre des travaux afférents à la « Stratégie de sélection animale à l'horizon 2030 » (cf. ch. 3.1.5.4).

Les moyens financiers du domaine de la diversité génétique et des ressources phytogénétiques (4,3 millions de CHF) sont alloués à la mise en œuvre du plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

La stratégie du DEFR pour la sélection végétale en Suisse 2050 a permis de formuler pour la première fois des exigences pour la sélection végétale financée par les pouvoirs publics et de clarifier les priorités de la Confédération dans le domaine de la sélection de nouvelles espèces végétales. Face aux grands défis que sont l'épuisement des ressources naturelles et le changement climatique, la sélection végétale est réputée présenter un grand potentiel pour la mise en place d'une agriculture durable et multifonctionnelle.

tionnelle. En Suisse, quelque 10 millions de francs sont investis chaque année dans la sélection végétale, dont 40 % par la Confédération sous forme de programmes de sélection auprès d'Agroscope. Ces montants sont très modestes si on les compare aux sommes investies dans le domaine de la sélection végétale en Europe et à la valeur de la production végétale suisse (plus de 4 milliards de CHF). Il est déterminant que les programmes de sélection (privés comme publics), qui sont majoritairement de faible ampleur, parviennent à suivre le rythme du progrès technique, car celui-ci influencera à terme encore plus fortement qu'aujourd'hui le succès de la sélection.

La stratégie pour la sélection végétale en Suisse 2050 a mis en évidence la nécessité d'agir dans le domaine de la promotion stratégique de la sélection végétale. La « coopération renforcée entre les acteurs pour un accès facilité aux nouvelles méthodes de sélection et une utilisation efficace des moyens » et l'« intensification de la recherche, de la formation et du perfectionnement dans le domaine de la sélection pour développer les compétences et favoriser les échanges de connaissances » ont été identifiées en tant que champs d'action importants et ont été concrétisées plus avant dans le cadre d'un plan de mesures. Il sera remédié aux déficits dans les domaines mentionnés par la création du réseau de compétences pour la sélection végétale, avec le soutien de la Confédération (cf. ch. 3.1.5.4).

Le soutien apporté par la Confédération aux réseaux de compétences et d'innovation pour la sélection animale et végétale interviendra sans incidences budgétaires dans le cadre des dépenses actuelles pour l'agriculture. 2 millions de francs seront réaffectés annuellement des paiements directs au crédit « Sélection végétale et animale », en faveur du réseau pour la sélection végétale. Le réseau pour la sélection animale sera soutenu au moyen de fonds disponibles dans le domaine de la sélection animale. Le financement du réseau de compétences et d'innovation pour la santé des animaux de rente (art. 119 LAgr, art. 11b LFE) interviendra moyennant une réallocation des contributions aux frais d'élimination (crédit A231.0227) à un nouveau crédit. 6 millions de francs seront disponibles au maximum chaque année pour ce faire. Les montants des contributions à l'élimination octroyées aux abattoirs seront diminués en conséquence.

#### **4.4.2.4 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 d'innovation et de connaissances agricoles (LIWIS) et encourage l'échange de connaissances entre les milieux scientifiques, l'administration et la société, d'une part, et la pratique, d'autre part, ainsi qu'entre praticiens. 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 suprarégional dans des domaines spécialisés (apiculture, aviculture, économie alpestre, etc.) et pour l'étude préliminaire de projets innovants. Elle peut en outre encourager spécialement des idées innovantes choisies en octroyant des aides financières en réponse à des demandes de contributions ou en mettant elle-même au concours des projets de vulgarisation. Les conseils donnés directement aux familles paysannes relèvent de la compétence des cantons. Les critères d'octroi d'aides financières pour les services de vulgarisation actifs au niveau suprarégional à partir de 2022 seront précisés. Afin qu'il reste possible de financer les activités de vulgarisation, les moyens financiers disponibles à partir de 2022 correspondront au niveau actuel.

Les projets pilotes et de démonstration selon l'art. 120 peuvent être encouragés sous forme de projets de vulgarisation (art. 136 LAgr), de projets de recherche (art. 116, hors enveloppe financière), de projets d'amélioration de la qualité et de la durabilité (art. 11 LAgr) ou de projets d'utilisation durable des ressources naturelles (art. 77a et 77b LAgr), ce dans les limites prévues des enveloppes financières concernées.

#### **4.4.3 Enveloppe financière affectée à la promotion de la production et des ventes**

Les dépenses liées à l'enveloppe financière « Promotion de la production et des ventes » pour les années 2022 à 2025 sont supérieures aux dépenses prévues pour 2018, car les moyens des crédits « Éco-

nomie laitière » et « Production végétale » seront augmentés à partir de 2019 en vertu de la réglementation qui succèdera à la loi chocolatière. S’y ajoute une augmentation des moyens financiers dans le domaine de la promotion de la qualité et des ventes.

**Tableau 19 : Dépenses prévues dans l’enveloppe financière « Promotion de la production et des ventes » (2 127 millions)**

(En millions de francs, avec les différences dues à l’arrondi)	B 2018	2022	2023	2024	2025	Total
Promotion de la qualité et des ventes	67,8	69,9	69,9	69,9	69,9	279,6
Économie laitière	293,0	371,8	371,8	371,8	371,8	1 487,1
Économie animale	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	23,9
Production végétale	67,3	84,0	84,0	84,0	84,0	335,9
Total	434,1	531,6	531,6	531,6	531,6	2 126,4

#### 4.4.3.1 Promotion de la qualité et des ventes

L’agriculture suisse doit tirer des recettes aussi élevées que possible de la vente de ses produits. La Confédération soutient pour cette raison la promotion de la qualité et des ventes et prend en charge une partie des coûts. En raison de l’importance stratégique des mesures, les moyens financiers alloués aux mesures actuelles dans le domaine de la promotion de la qualité et de la durabilité selon l’art. 11 LAgr ainsi que de la promotion des ventes selon l’art. 12 LAgr sont augmentés par rapport à l’enveloppe financière 2018–2021. Près de 70 millions de francs seront ainsi inscrits annuellement au crédit « Promotion de la qualité et des ventes » pour les années 2022–2025. Ces moyens doivent aussi servir à soutenir la plate-forme prévue pour Agroexport. La plate-forme sera financée non seulement avec des fonds publics provenant des différents offices (OSAV, SECO, OFAG), mais également avec des fonds privés.

#### 4.4.3.2 Économie laitière

293 millions de francs seront comme jusqu’à présent alloués chaque année aux deux suppléments laitiers spécifiques que sont le supplément versé pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage. Des moyens financiers supplémentaires de l’ordre de 33 millions de francs par an sont nécessaires en raison de l’augmentation du montant du supplément de non-ensilage selon l’art. 39 LAgr de 3 à 6 centimes et de l’extension à tous les modes de mise en valeur. Ces moyens sont compensés par une réduction de 15 à 13 centimes par kilo du tarif de l’art. 38 LAgr s’appliquant au supplément versé pour le lait transformé.

La production de lait de bufflonne n’étant pas soumise à une obligation d’annoncer, la quantité de lait de bufflonne transformé en fromage doit être estimée. Cette quantité étant estimée à environ un million de kilogrammes par an, il y aura besoin d’environ 200 000 francs de plus pour le versement des suppléments relatifs au lait de bufflonne. Compte tenu du volume total du crédit de 293 millions de francs, ce montant se situe dans la fourchette de variation.

À partir de 2019, le supplément pour le lait commercialisé est versé directement aux producteurs de lait au titre de mesure d’accompagnement en rapport avec la suppression des contributions à l’exportation au sens de la loi chocolatière. 78,8 millions de francs sont prévus chaque année pour ce supplément.

Une organisation privée sera comme jusqu’à présent chargée sur la base d’une convention de prestations d’enregistrer les données laitières et de préparer le versement des suppléments. À partir de 2022 également, 3 millions de francs seront alloués chaque année au sein du budget global de l’OFAG (c’est-à-dire hors enveloppe financière) pour l’indemnisation de ces tâches.

#### 4.4.3.3 Économie animale

Dans le domaine de l'économie animale, 6 millions de francs seront mis à disposition en 2022 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 », de l'« exécution de mesures d'allègement du marché » et de la « taxation neutre de la qualité ». Un fonds de 6,7 millions de francs par an est prévu depuis 2013 hors de l'enveloppe budgétaire pour l'indemnisation de ces tâches dans le budget global de l'OFAG. Ces moyens financiers resteront également à disposition à cette fin à compter de 2022.

#### 4.4.3.4 Production végétale

L'octroi d'une contribution pour des cultures particulières vise à encourager les cultures des champs considérées comme importantes du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement. A la somme par année ainsi prévue, stable en comparaison du budget 2018, s'ajoutent 15,8 millions par année pour la mesure en faveur des céréales qui succède à la modification de la loi chocolatière.

Un soutien d'environ 1 million de francs par année est prévu pour accompagner la mise en œuvre du nouveau classement des vins durant la période de transition définie. Il devrait être possible sans modifications du plan financier pour la production végétale. Les moyens financiers nécessaires à la production végétale seront donc maintenus au niveau de ceux alloués dans le cadre du plan financier actuel.

#### 4.4.4 Enveloppe financière affectée aux paiements directs

L'enveloppe financière destinée aux paiements directs comprend différents types de contributions, nouveaux comme arrivant à échéance, visant à encourager les prestations écosystémiques dans l'agriculture, ainsi que des contributions de transition visant à garantir une évolution socialement supportable. Du fait de la mise en œuvre de la motion Dittli 16.3705 (cf. ch. 4.4.1), la dotation totale en moyens augmente légèrement à compter de 2022 par rapport à la période précédente.

**Tableau 20 : Dépenses prévues dans l'enveloppe financière « Paiements directs » (11 252 millions)**

(En millions de francs, avec les différences dues à l'arrondi)	2018	2022	2023	2024	2025	Total
Sécurité de l'approvisionnement	1 086,3	950,0	950,0	950,0	950,0	3 800,0
Paysage rural	523,0	382,2	382,2	382,2	382,2	1 528,8
Biodiversité <sup>1</sup>	306,0	314,0	316,0	317,0	318,0	1 265,0
Systèmes de production <sup>2</sup>	509,1	663,0	696,0	729,0	762,0	2 850,0
Agriculture géospécifiée <sup>3</sup>	275,0	285,0	285,0	285,0	330,0	1 185,0
Contribution de transition	113,0	218,7	183,7	149,7	70,7	622,8
<b>Total</b>	<b>2 812,4</b>	<b>2 812,9</b>	<b>2 812,9</b>	<b>2 812,9</b>	<b>2 812,9</b>	<b>11 251,6</b>

<sup>1</sup> Sans les contributions à la mise en réseau.

<sup>2</sup> Y compris les contributions à l'utilisation efficiente des ressources selon l'art. 76 LAgr.

<sup>3</sup> Cette rubrique inclut les contributions à la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage, qui continuent de courir jusqu'à fin 2024 selon les bases juridiques en vigueur et seront intégrées à partir de 2025 aux nouvelles contributions pour une agriculture géospécifiée. Elle inclut également les dépenses pour les programmes d'utilisation durable des ressources naturelles selon l'art. 77a LAgr et les contributions à la protection des eaux selon l'art. 62a LEaux.

##### 4.4.4.1 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, réaménagées, contiennent les trois éléments suivants : la contribution à l'exploitation, la contribution selon la zone et la contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. Les ordres de grandeur ci-après sont prévus pour ces quatre éléments : contribution à l'exploitation : 150 à 250 millions de francs ; contribution selon la zone : 525 à

625 millions de francs ; contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes : environ 170 millions de francs (augmentation d'environ 60 millions de francs, soit de 400 à 600 francs/hectare, l'évaluation des contributions à la sécurité de l'approvisionnement ayant mis en évidence une efficacité élevée pour cette contribution). Des moyens financiers de l'ordre de 950 millions de francs par an seront inscrits au total au budget.

#### **4.4.4.2 Contributions au paysage cultivé**

Les contributions au paysage cultivé font l'objet de deux modifications essentielles : la contribution au maintien d'un paysage ouvert est réallouée à la nouvelle contribution selon la zone, et les fonds qui étaient jusqu'à présent affectés à la contribution pour surfaces en forte pente sont intégrés aux contributions pour surfaces en pente présentant une déclivité de plus de 35 %. Pour le reste, il n'est pas prévu d'apporter de modifications aux contributions pour terrains en pente ni aux mesures visant à encourager les estivages (contribution d'alpage, contribution d'estivage). Il en résulte des besoins en moyens financiers de l'ordre de 380 millions de francs par an pour les contributions au paysage cultivé.

#### **4.4.4.3 Contributions à la biodiversité**

S'agissant des contributions à la biodiversité, les besoins en moyens financiers augmenteront continuellement. Cela est dû au fait que les exploitations participantes mettront continuellement en œuvre des mesures supplémentaires. Du fait de l'introduction du modèle des plans de promotion de la biodiversité en 2022, qui seront très incitatifs, les besoins en moyens augmenteront au cours de ladite année.

#### **4.4.4.4 Contributions au système de production**

Les contributions aux systèmes de production seront augmentées par rapport à aujourd'hui. D'une part, les actuelles contributions à l'efficacité des ressources y seront intégrées. D'autre part, les incitations financières dans le domaine de la protection des ressources doivent être augmentées, afin qu'il soit possible de réduire substantiellement les pertes d'éléments fertilisants, les apports de produits phytosanitaires dans les cours d'eau et l'emploi d'antibiotiques dans le cadre de la détention d'animaux de rente. Les actuelles contributions à l'agriculture biologique sont reconduites sans changements. L'actuel programme pour la production de lait et de viande basée sur les herbages sera développé dans le sens d'une durabilité accrue. Les actuelles contributions extenso et une partie des contributions à l'efficacité des ressources seront intégrées au nouveau système de production Grandes cultures respectueuses de l'environnement. Des moyens financiers atteignant progressivement 120 millions de francs d'ici 2025 sont ici prévus. Une partie des actuelles contributions à l'efficacité des ressources sera intégrée au nouveau système de production Cultures maraîchères, fruitières et viticulture respectueuses de l'environnement. Là également, il y a lieu de s'attendre à une nette augmentation des dépenses, qui atteindront quelque 40 millions de francs par an d'ici à 2025. Les dépenses pour les actuels programmes éthologiques SST et SRPA augmenteront à nouveau légèrement en raison de l'évolution du nombre de participants. À cela s'ajoutent les nouvelles mesures de soutien favorisant la participation à des programmes de santé animale. On s'attend à des dépenses annuelles de l'ordre de 25 à 75 millions de francs d'ici à 2025 dans ce domaine. Au total, les dépenses relatives aux contributions au système de production s'élèveront à 760 millions en 2025.

#### **4.4.4.5 Contributions pour une agriculture géospécifiée**

Les actuels instruments régionaux et liés aux projets dans les domaines de la mise en réseau et de la qualité du paysage seront, à partir de 2025, intégrés dans les nouvelles contributions pour une agriculture géospécifiée et complétés par une composante supplémentaire dans le domaine de la protection des ressources. Il faut partir du principe que les moyens financiers alloués à la mise en réseau et à la qualité du paysage se maintiendront dans le cadre actuel, soit environ 100 millions de francs pour la mise en réseau et 150 millions de francs pour la qualité du paysage. Dans le domaine de la protection des ressources, il faut s'attendre à partir de 2025 à une augmentation des dépenses, car il sera également possible de financer des mesures régionales de protection des ressources dans les domaines du sol, de l'eau et de l'air. Des dépenses de l'ordre de 60 millions de francs sont ici prévues en 2025. Cette rubrique comprend aussi les dépenses pour le programme d'utilisation durable des ressources visé à

l'art. 77a LAgr et pour les contributions à la protection des eaux selon l'art. 62a LEaux. Au total, les dépenses pour l'agriculture géospécifiée se monteront à 330 millions de francs en 2025.

#### **4.4.4.6 Contribution de transition**

La contribution de transition garantit l'acceptabilité sociale du changement de système tant à l'échelon de l'exploitation qu'à l'échelon sectoriel. Les contributions de transition correspondent à la valeur résiduelle résultant de la différence entre le budget total des paiements directs et les besoins avérés de financement des instruments liés aux prestations. Puisque les paiements directs liés aux prestations augmenteront entre 2022 et 2025, les fonds disponibles pour la contribution de transition diminueront en conséquence. En 2022, la contribution de transition devrait se monter à environ 220 millions de francs ; elle baissera vraisemblablement à environ 71 millions de francs jusqu'en 2025. Il faut partir du principe que la contribution de transition reculera pendant 8 ans. La contribution de transition par exploitation se calcule conformément aux modalités exposées dans le concept (cf. ch. 3.1.3.8).

## 5 Conséquences

### 5.1 Conséquences pour la Confédération

#### 5.1.1 Conséquences financières

Les conséquences sur les dépenses agricoles dans les enveloppes financières de l'agriculture sont exposées au ch. 4.4. Sont réservées les décisions du Conseil fédéral relevant du message concernant le programme de la législature 2019-2023 et le plan financier de la législature 2021-2023. Le présent chapitre présente les principales conséquences des modifications dont les mesures font l'objet.

##### *Mesures de l'enveloppe financière affectée aux bases de production*

- Extension du champ d'application de la LAgr à tous les organismes vivants servant de base à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux (art. 3, al. 3, LAgr) : l'octroi de crédits d'investissement est aussi possible pour autant que des permis de construire soient accordés. Ces moyens doivent être financés par le Fonds de roulement existant. Il faut s'attendre à peu de demandes et à une faible utilisation supplémentaire du Fonds de roulement en raison des conditions strictes imposées par le droit sur l'aménagement du territoire.
- Examen économique (art. 89, al. 1, let. b, LAgr) : il est probable que les besoins financiers diminueront légèrement en raison du durcissement des critères de rentabilité fixés pour les aides à l'investissement.
- Critères d'octroi des crédits d'investissement et des contributions (art. 87 et 87a) : une extension de la liste des mesures bénéficiant d'un soutien à l'art. 87a, al. 1, let. i, (robots « désherbeurs », tracteurs autonomes, etc.) peut avoir pour conséquence une augmentation des besoins de financement.
- Stratégies agricoles régionales (art. 87a, let. l) : vu les expériences réalisées avec des paiements liés à des projets relevant de la Politique agricole 2014-2017, il est probable que le soutien de la conception de stratégies agricoles régionales et d'autres bases de planification dans le domaine des infrastructures agricoles entraîne des besoins financiers supplémentaires.
- Suppression des crédits d'investissement pour la construction de logements : au cours de ces dernières années, quelque 50 millions de francs provenant du Fonds de roulement ont été affectés annuellement à des crédits d'investissement pour la construction de logements. Ces montants sont désormais disponibles pour les domaines nécessitant plus de moyens.
- Extension de la promotion de l'innovation à l'utilisation des connaissances par une mise en réseau (art. 118, nouveau) et par des projets pilotes et des projets de démonstration (art. 120, nouveau) ; cette extension ne générera pas de frais supplémentaires, puisque les dépenses correspondantes seront effectuées au titre d'instruments et de moyens existants.

##### *Mesures de l'enveloppe financière affectée à la production et aux ventes*

- Suppression des mesures d'allègement du marché : toutes les mesures liées au bétail de boucherie et à la viande coûtent chaque année quelque 3,3 millions de francs. La décision de ne plus confier la tâche d'exécution à Proviande permettrait de réduire les dépenses de 70 000 francs chaque année. Les contributions accordées pour les campagnes d'œufs cassés et de ventes à prix réduits des œufs de consommation suisses se montent annuellement à environ 1,9 million de francs. La somme de 800 000 francs est dépensée chaque année pour les contributions pour la transformation de la laine de mouton (contributions pour la mise en valeur et projets innovants). Une suppression des contributions pour le stockage de la réserve du marché liée à l'exploitation permettrait de dégager des fonds de l'ordre de 700 000 francs.
- Économie vitivinicole : les indications géographiques viticoles seront réglées dans un cahier des charges rédigé par un groupement de producteurs représentatif (art. 63 LAgr). Il est prévu d'apporter aux cantons un soutien financier pour aider les groupements de producteurs à rédiger les cahiers des charges durant la période de transition fixée à l'art. 187, al. 2, LAgr. Un soutien renforcé à la promotion des ventes des vins avec indications géographiques est également envisagé. Globalement, les montants prévus devraient atteindre environ un million de francs par année.

### *Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs*

- Développement des systèmes d'information sur l'agriculture : l'évolution vers un système en réseau tirant parti du numérique améliore en premier lieu l'application des dispositions relatives aux paiements directs et simplifie les tâches des agriculteurs. Les systèmes d'information sur l'agriculture sont dotés des nouveaux éléments nécessaires à la réalisation des changements proposés pour l'application de ces dispositions (ajouts dans les applications actuelles ou utilisation d'une nouvelle méthode de calcul dans le domaine des éléments fertilisants). Cette évolution entraînera chaque année des dépenses supplémentaires. La poursuite du développement se traduit par des besoins financiers supplémentaires par an. Une décision portant sur les besoins en financement sera prise une fois que les projets concrets seront connus.

### *Mesures non comprises dans les enveloppes financières*

- Obligation de fournir des données de surveillance : les frais de recrutement pour le relevé de données de surveillance destinées à la comparaison des revenus visée à l'art. 5 L'Agr devraient diminuer à long terme de 30 à 50 %, parce que l'obligation de fournir des données de surveillance imposée à l'art. 185, al. 3bis, devrait réduire le taux d'abandon ainsi que le nombre d'exploitations et de fiduciaires à contacter et à relancer.
- Suppression de la prestation en faveur de la production suisse, de la convention de prestations avec Proviande : la suppression de la prestation en faveur de la production suisse de viande (voir ci-après) rendrait obsolète la convention de prestations passée avec Proviande en vue de l'organisation des marchés publics surveillés de bétail de boucherie (taxation de la qualité de la viande comprise). Cette mesure se traduirait pour la Confédération par une économie annuelle d'environ 1,7 million de francs.

### *Recettes*

- Suppression de la prestation en faveur de la production suisse : selon les estimations, l'adjudication des contingents concernés pourrait permettre d'engranger des recettes supplémentaires de l'ordre de 50 à 65 millions de francs. Toutefois, ces chiffres ne peuvent être considérés comme entièrement fiables vu le faible nombre ou l'absence de données empiriques dans certains contingents tarifaires.

## **5.1.2 Conséquences pour le personnel**

### *Mesures de l'enveloppe financière affectée aux bases de production*

- Champ d'application de la L'Agr (art. 3, al. 3, L'Agr) : il faut s'attendre à une faible augmentation des demandes en raison des conditions sévères à remplir dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les quelques tâches supplémentaires pourront être assurées par les ressources humaines existantes.
- Suppression des crédits d'investissement pour la construction de logements : la charge de travail diminuera, puisqu'il faudra traiter chaque année 380 demandes de moins.

### *Mesures de l'enveloppe financière affectée à la production et aux ventes*

- Économie vitivinicole : conformément à la nouvelle procédure d'enregistrement d'une indication géographique viticole (art. 63 L'Agr), l'OFAG devra traiter les requêtes de protection et analyser les cahiers des charges, comme il le fait déjà pour les AOP/IGP agricoles et sylvicoles. Cela ne devrait cependant pas demander de ressources supplémentaires au niveau du personnel actuel si les demandes parviennent à l'OFAG de manière échelonnée.
- Suppression de la prestation en faveur de la production suisse : la suppression de la prestation en faveur de la production suisse pourrait réduire les charges de personnel. Les ressources ainsi dégagées seraient en partie nécessaires pour la répartition des contingents selon d'autres procédures. Il en résulterait une légère diminution nette des charges en termes de personnel.
- Suppression des mesures d'allègement du marché : la suppression de toutes les mesures d'allègement du marché (viande, œufs, laine de mouton, concentré de jus de fruits à pépins) ainsi que l'inscription dans l'OQuaDu des projets innovants sur la laine de mouton entraîneraient une réduction des besoins en personnel.

### *Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs*

- Prestations écologiques requises : l'inscription des nouveaux éléments à l'échelon de l'ordonnance, l'adaptation des systèmes informatiques et le soutien dans l'application des dispositions auront pour conséquence une augmentation temporaire de la charge de travail.
- Contributions à la biodiversité : la conception du programme, l'adaptation des systèmes informatiques fédéraux et le soutien dans l'application des dispositions occasionneront une augmentation temporaire de la charge de travail.
- Contributions au système de production : l'inscription des nouveaux éléments à l'échelon de l'ordonnance, l'adaptation des systèmes informatiques et le soutien apporté pour l'application des dispositions se traduiront temporairement par une augmentation de la charge de travail.
- Contributions pour une agriculture géospécifiée : le regroupement d'instruments dont les contenus sont aujourd'hui réglementés séparément impliquera pour la Confédération un surcroît de charges administratives de courte durée. Ces tâches supplémentaires de courte durée pourront cependant être assurées pendant la phase de transition prévue (de 2022 à 2025).

### *Mesures en dehors des enveloppes financières*

- Pas de conséquences.

Ensemble des conséquences sur l'état du personnel : la PA22+ entraînera dans l'ensemble pendant la phase d'introduction un surcroît de travail, qui pourra être assuré par les effectifs existants grâce à une priorisation des tâches. Ces charges devraient revenir au niveau actuel après la phase d'introduction.

## **5.2 Conséquences pour les cantons (personnel, finances, informatique)**

### *Mesures de l'enveloppe financière affectée aux bases de production*

- Champ d'application de la LAgr (art. 3, al. 3, LAgr) : la nouvelle réglementation demandée n'aura pas de conséquences sur l'aménagement du territoire, puisque, sans modification de la loi sur l'aménagement du territoire, la production de poissons, d'insectes et d'autres organismes non assimilés à des animaux de rente agricoles ne peut être encore assurée que sous la forme d'une activité accessoire sans lien étroit avec l'entreprise agricole située dans la zone agricole (art. 24b, al. 1, LAT en relation avec l'art. 40, al. 2, OAT). C'est pourquoi il ne faut pas s'attendre à une progression notable des branches d'exploitation concernées. Mais quiconque remplit les conditions fixées en matière d'aménagement du territoire et obtient l'autorisation de produire dans des bâtiments existants est soumis aux conditions-cadres de la production et de l'écoulement ainsi qu'aux mesures de précaution destinées à la protection des végétaux et aux moyens de production conformément à la loi sur l'agriculture.
- Examen économique (art. 89, al. 1, let. b, LAgr) : même s'il s'agit d'une approche pragmatique, l'examen des demandes occasionnera probablement un surcroît de travail.
- Stratégies agricoles régionales (art. 87, let. I, LAgr) : l'élaboration des bases entraînera vraisemblablement une charge de travail supplémentaire pour les cantons. Mais ce surcroît de travail devrait pouvoir être assuré par l'effectif actuel pendant la phase transitoire prévue. Il est par ailleurs probable que les communes et les régions seront associées aux processus stratégiques. Cette démarche donnera indirectement aux communes la possibilité d'améliorer leur planification financière, en particulier pour les infrastructures agricoles.
- Suppression des crédits d'investissement pour la construction de logements : réduction de la charge de travail des cantons, puisqu'il faudra traiter chaque année quelque 380 demandes de moins. Il convient cependant de relever que les crédits d'investissement sont en général garantis par un gage immobilier. C'est pourquoi la contraction de nouvelles dettes hypothécaires (hypothèques bancaires) donne encore lieu dans de nombreux cas à un examen de la capacité financière quant à la garantie des crédits d'investissement en cours.

### *Mesures de l'enveloppe financière affectée à la production et aux ventes*

- Suppression de la prestation en faveur de la production suisse : certains cantons (p. ex. Berne) soutiennent les marchés publics surveillés par des contributions financières bien distinctes. Il faudrait que ces cantons se repositionnent par rapport à ces marchés.

- Économie viticole : la responsabilité de définir les vins avec indication géographique (AOP/IGP), qui incombait aux cantons, est confiée aux groupements de producteurs représentatifs. Les cantons bénéficient après la période de transition d'une diminution de leur charge administrative concernant la législation AOC. Ils restent responsables du contrôle des exigences du cahier des charges des indications géographiques viticoles et des exigences de production relatives aux vins qui intégrera désormais le contrôle de la vendange actuel. La Confédération continuera à soutenir les cantons dans le cadre d'un budget similaire à celui des années passées, soit environ 0,9 million de francs, pour l'exécution de ce contrôle.

#### *Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs*

- Introduction de nouveaux éléments relevant des PER et de nouvelles contributions au système de production : ces changements entraîneront des charges supplémentaires pour les cantons, l'expérience ayant montré qu'ils nécessitent des efforts considérables pour les cantons aux plans de l'information, de la formation et du conseil. Qui plus est, les cantons devront adapter leurs systèmes informatiques au nouveau cadre.
- Intégration dans les PER des contrôles de base en matière de protection des eaux : le contrôle par simple inspection visuelle rend l'application des dispositions plus efficace et plus simple, en raison de la disparition du processus décisionnel actuel. Mais ces contrôles pourraient provoquer au cours des premières années suivant leur introduction un accroissement temporaire des manquements constatés assortis de sanctions.
- Contributions pour une agriculture géospécifiée : la liberté d'action des cantons et des régions est nettement accrue. Les cantons et, éventuellement, les régions sont tenus de définir des objectifs géospécifiques à long terme et les mesures adéquates pour les atteindre. L'élaboration des stratégies agricoles régionales se traduira par une augmentation temporaire des tâches administratives pour les cantons et les régions, qui assumeront aussi, avec un taux de cofinancement de 30 %, une plus grande responsabilité financière que pour les actuelles contributions pour la mise en réseau et contributions à la qualité du paysage.
- Contributions à la biodiversité : l'examen et l'autorisation des plans de promotion de la biodiversité pour l'ensemble de l'exploitation agricole ainsi que l'adaptation des outils informatiques cantonaux sont des opérations qui demandent un déploiement de moyens considérable en amont. Les exploitations agricoles auront davantage besoin d'être conseillées en matière de biodiversité lors du lancement du nouveau système, en particulier pour l'établissement des programmes d'exploitation. Dans les cantons, les besoins en ressources seront légèrement plus importants qu'aujourd'hui jusqu'à ce que le nouveau système soit bien rodé.
- La suppression des limites de la fortune et du revenu valables pour les contributions de transition réduira les tâches des cantons.

#### *Mesures non comprises dans les enveloppes financières*

- Changements dans la législation sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole : ces modifications entraîneront un allègement de la charge administrative des cantons, puisqu'il ne sera plus nécessaire d'appliquer différentes procédures d'autorisation et de contrôle. Les réglementations valables pour les personnes morales amélioreront la sécurité juridique et le contrôle de l'application des dispositions relevant du droit foncier rural.
- Les communes et les cantons profitent de la nouvelle réglementation de l'affermage d'entreprises agricoles générant des revenus locatifs élevés. Par contre, la suppression des suppléments au fermage de base lors de l'affermage de parcelles occasionnera des pertes financières.
- En raison de la modification de l'art. 12, al. 4, LEaux, les services chargés de l'application des dispositions devront vérifier que les conditions requises pour l'exemption de l'obligation de raccordement aux égouts publics sont remplies. Il importe, pour une valorisation adéquate, que les eaux usées domestiques et l'engrais de ferme solide ne se mélangent pas automatiquement dans la fosse à lisier pour donner un mélange utilisable, comme c'est le cas habituellement dans l'élevage de bovins et de porcs. C'est pourquoi il faudra encore d'autres étapes de traitement pour obtenir un lisier artificiel. Les contrôles requis relèvent de la compétence des services chargés de l'application des dispositions. Le surcroît de charges au niveau cantonal dépendra du nombre d'exploitations qui feront usage de cette nouvelle réglementation.

- Art. 14, al. 2, LEaux : pour pouvoir continuer à vérifier que le bilan des engrais est équilibré conformément à l'art. 14, al. 1, LEaux, il faut aussi que tous les livraisons d'engrais de ferme qui seront incinérés sans mise en valeur agricole ou transformés autrement à des fins énergétiques soient enregistrés dans le système d'information visé à l'art. 165f LAgr (cf. art. 14, al. 5, LEaux). Il en résultera, notamment dans le cas des usines d'incinération, une augmentation du nombre d'acquéreurs d'engrais de ferme à saisir lors des contrôles ainsi qu'un accroissement de la charge de travail qui découle de la vérification du bilan de fumure des exploitations agricoles.
- Art. 14, al. 4 et 7, LEaux : la suppression des exigences auxquelles doit répondre la surface utile par rapport au REU a entraîné la disparition des tâches d'exécution dans ce domaine, y compris l'autorisation et le contrôle des exceptions.

## 5.3 Conséquences pour l'économie

### 5.3.1 Conséquences pour le secteur agricole

Afin d'évaluer les conséquences de la PA22+ sur l'agriculture, Agroscope a effectué des calculs à l'aide du modèle dynamique de simulation SWISSland ainsi qu'à l'aide d'un modèle de marché. On a analysé comment l'agriculture évoluerait dans le cas d'un maintien de la politique agricole actuelle (scénario de référence) et quels changements entraînerait la mise en œuvre de la PA22+. La période sur laquelle portent les estimations correspond aux années 2022 à 2026.

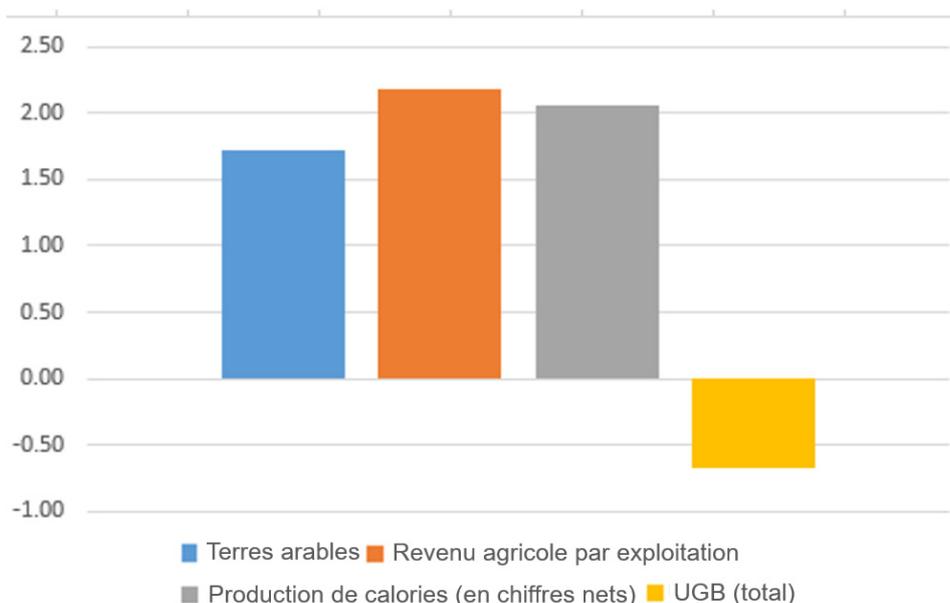
Les pronostics se fondent sur les moyens financiers mentionnés au ch. 4. Pour ce qui est des moyens de production, le renchérissement relevé ces dernières années, soit en moyenne 0,5 % par an, a été prescrit. Les prix à la production ont été déterminés dans le modèle, c'est-à-dire indépendamment des quantités produites. Comme la PA22+ prévoit de maintenir la protection douanière et les soutiens au marché, il en résulte globalement une évolution constante des prix. Les conséquences d'éventuelles conclusions d'accords de libre-échange pendant la période 2022-2026 ne sont pas prises en compte.

Les modèles avec la PA22+ prévoient pour 2026 une légère progression de la part de terres arables et un léger recul de celle de surfaces herbagères par rapport aux simulations avec la politique actuelle. Ce résultat peut s'expliquer par l'augmentation des contributions au système de production, qui favorisent en premier lieu les grandes cultures et les cultures spéciales. En raison de la progression des grandes cultures, la production de calories (en chiffres nets) diminue quelque peu. Les changements n'ont pratiquement pas d'incidence sur les effectifs d'animaux. On relève cependant une légère baisse des cheptels de vaches laitière au profit de ceux de vaches-mères.

Le revenu sectoriel net et le revenu agricole par exploitation progressent aussi légèrement plus que dans le cas où la politique actuelle serait poursuivie. Pour ce qui est de l'évolution structurelle, il n'y a pas de différence essentielle par rapport à la référence. L'introduction de la contribution liée à l'exploitation agricole par le biais des contributions à la sécurité de l'approvisionnement a cependant pour conséquence un recul moins important du nombre de petites exploitations que dans le scénario de référence.

Les répercussions en 2022 des modifications du système des paiements directs sur les paiements directs liés à la zone et ceux liés aux exploitations ont été estimées sur la base des structures d'exploitation de 2017 (surfaces, animaux, etc.). Les changements prévus permettront de répartir les moyens par zone (zones de plaine et de montagne IV) d'une manière correspondant assez exactement à la distribution actuelle (2017). La zone de montagne continuera ainsi à bénéficier du soutien renforcé, qui avait été introduit par la PA 2014-2017. Il n'est pas prévu de procéder à des changements dans la région d'estivage de sorte que le volume des paiements directs affectés au soutien de l'économie alpestre restera identique dans l'ensemble. Compte tenu notamment du fait que de nouveaux systèmes de production seront introduits ou que des systèmes existants seront développés et étendus, auxquels seules certaines exploitations peuvent participer, il faudra s'attendre à certains changements dans les paiements directs selon le type d'exploitation. Ainsi, ce sont surtout les exploitations pratiquant des cultures spéciales et des grandes cultures qui déploieront des efforts pour réduire l'utilisation de produits phytosanitaires. Le plafonnement des paiements directs à 250 000 francs aura probablement pour conséquence une diminution des paiements directs pour une centaine d'exploitations.

**Graphique 14 : conséquences de la PA 22+ (différence en % en 2026 par rapport à la poursuite de la politique agricole actuelle)**



#### Effets concrets des différentes mesures sur le secteur agricole

- Champ d'application de la LAgr (art. 3, al. 3, LAgr) : la production d'organismes vivants qui servent à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux offre de nouvelles sources de revenus.
- Harmonisation des possibilités de soutien de la numérisation (art. 2 LAgr) : le numérique offre au secteur agricole de nouveaux moyens plus directs pour vendre ses produits au consommateur. Certains moyens permettraient d'accroître la productivité dans la production.
- Suppression de la prestation en faveur de la production suisse : la suppression du dégagement du marché sur les marchés publics surveillés qui en découle entraînerait en particulier la disparition de la garantie d'écoulement saisonnière dont bénéficient les producteurs de bétail de boucherie dans les régions de montagne. Une nette augmentation de la production indigène a été observée pour certains produits à la suite de l'introduction de la prestation en faveur de la production suisse (p. ex. tomates en dehors de la période administrée). Or, la suppression de ce type de prestation pourrait exposer davantage cette part de marché à la pression des prix plus bas de l'étranger à cause de la disparition du subventionnement croisé, à savoir de la prestation en faveur de la production suisse. Il faut néanmoins s'attendre dans l'ensemble à une stabilisation des prix indigènes. Le secteur agricole devrait par ailleurs profiter de l'intensification de la concurrence pour les acquéreurs ou les importateurs, puisque son pouvoir de négociation s'en trouvera comparativement renforcé. Enfin, certains acteurs du secteur agricole pourraient également tirer parti de la diminution des obstacles à l'entrée sur le marché à l'importation.
- Suppression des mesures d'allègement du marché : il serait possible d'améliorer l'efficacité, la responsabilisation de la filière et l'orientation marché. La suppression des mesures d'allègement du marché aurait pour effet que l'adaptation des structures aux besoins des consommateurs (moins de viande de veau, etc.) ne serait plus ralentie par des mesures de l'État. Les conséquences économiques d'une suppression des contributions à la mise en valeur de la laine de mouton seraient négligeables pour l'agriculture. Mais les entreprises de transformation de la laine de mouton pourraient toutefois connaître des difficultés financières. La suppression des contributions accordées pour la réserve du marché pourrait se traduire par une baisse des prix à la production des fruits à cidre, surtout pendant les années de récoltes abondantes. Le recul des prix à la production pourrait être atténué par un maintien par l'interprofession, sur une base privée, des contributions destinées à la réserve du marché. Sans ce maintien, la production suisse pourrait ne plus être en mesure de satisfaire la demande en boissons à base de fruits à

cidre pendant les années de récoltes médiocres. Il pourrait alors être nécessaire d'augmenter temporairement les contingents tarifaires pour pouvoir assurer l'approvisionnement du pays.

- Économie vitivinicole : cette mesure renforce la compétitivité de la production viticole suisse à l'échelle internationale.
- Couverture sociale du conjoint ou de la conjointe travaillant dans l'entreprise (art. 70a, al. 1, LAgr) : la couverture sociale requise pour le versement de paiements directs permet de consolider la situation en matière d'assurances sociales du conjoint ou de la conjointe qui travaille régulièrement ou dans une mesure importante dans l'entreprise. Les derniers chiffres du relevé structurel de l'OFS (évaluation spéciale du relevé structurel 2016) révèlent que près de 65 % des agriculteurs et paysans sont mariés (partenariats enregistrés compris), environ 28 % sont célibataires (une partie d'entre eux vivent en concubinage) et les 7 % restants ont un autre état civil (p. ex. divorcé(e), veuf ou veuve). La nouvelle réglementation prévue couvre donc les modes de vie les plus courants.
- Contributions à la biodiversité : l'établissement d'un plan de promotion de la biodiversité signifie un effort initial supplémentaire pour les exploitations. Les charges resteront identiques ou diminueront en partie pour les exploitations qui assureront la promotion de la diversité selon le modèle actuel.
- Le remaniement des contributions au système de production permettra d'encourager encore plus des modes de production respectueux de la nature, de l'environnement et des animaux susceptibles d'être valorisés sur le marché. Il en résultera une augmentation des recettes générées par les produits.
- Contributions pour une agriculture géospécifiée : l'efficacité des paiements de la Confédération sera nettement accrue à moyen terme. Les fonds publics seront davantage utilisés aux endroits et dans les domaines où ils seront le plus efficaces grâce à des objectifs et à des dispositifs mis au point à l'échelon régional et adaptés aux grandes lignes nationales de la politique agricole.
- Examen économique (art. 89, al. 1, let. b, LAgr) : il faut s'attendre à une accélération du désendettement du secteur agricole.
- Suppression des crédits d'investissement pour la construction de logements : l'endettement du secteur agricole aura tendance à s'aggraver. Les établissements financiers compenseront l'augmentation des risques qui en résultera pour eux en relevant les taux d'intérêt.
- Réduction de la quantité maximale d'engrais de ferme pouvant être épandue par hectare de surface fertilisable : les répercussions d'un passage de 3,0 à 2,5 unités de gros bétail-fumure (UGBF) ont été évaluées sur la base des exploitations qui répondent aux normes du relevé de l'Office fédéral de la statistique. Cette base englobe les exploitations qui ont droit à des paiements directs et environ 5000 autres qui ne reçoivent pas ce type d'aide. La limite actuelle de 3,0 UGBF par hectare de surface utile avec l'échelonnement correspondant en fonction de la zone a théoriquement une incidence sur environ 9700 exploitations (OFAG, OFEFP, 1994 : « Instructions pratiques pour la protection des eaux dans l'agriculture »). Ces exploitations doivent céder l'engrais de ferme de quelque 186 000 unités de gros bétail pour pouvoir respecter la limite fixée. Si cette limite est abaissée à 2,5 UGBF par hectare, le nombre d'exploitations passera à environ 15 000 et la quantité d'engrais de ferme à céder à 245 000 unités de gros bétail, si les valeurs de référence par zone sont adaptées proportionnellement selon les instructions de 1994. La cession d'engrais de ferme entraîne des frais pour les exploitations. Suisse-Bilanz limite déjà le niveau d'intensité d'exploitation des entreprises agricoles ayant droit à des paiements directs. À l'avenir, la limite proposée de 2,5 UGBF par hectare, appliquée en cas d'excédents d'éléments fertilisants, limitera encore davantage cette intensité. La quantité d'engrais pouvant être épandue dépend des cultures et du niveau de rendement. Dans la plupart des cas, la limite définie actuellement dans Suisse-Bilanz pour la région de plaine est inférieure à 3 UGBF par hectare de surface utile conformément à la loi sur la protection des eaux. L'incidence sur la cession d'engrais de ferme devrait donc, dans la pratique, être nettement moins importante que ce qui a été indiqué plus haut.
- Incinération d'engrais de ferme : la possibilité d'incinérer les excédents d'engrais de ferme ouvre de nouveaux débouchés, ce qui peut faciliter la cession de ce type d'engrais et compenser le surcroît de charges précédemment évoqué. La suppression de la réglementation du REU simplifie également la cession d'excédents d'engrais de ferme. Elle lève une limitation pour les

éleveurs qui ne disposent pas de leur propre surface utile (exploitations hors-sol) ou dont la surface utile est trop restreinte par rapport au nombre d'animaux. Il en résulte une réduction des charges administratives pour les exploitations ainsi que la possibilité de réaliser des économies. La suppression du REU annule toute limitation du nombre maximal d'animaux dans l'élevage de bovins sauf dans celui des veaux à l'engrais.

- Exemption de l'obligation de raccordement aux égouts : si, conformément au nouvel art. 12, al. 4, LEaux, un plus grand nombre d'exploitations agricoles sont exonérées de l'obligation de se raccorder aux égouts publics et donc des émoluments correspondants, les coûts des exploitations concernées diminueront et les frais dus à l'évacuation des eaux usées seront reportés sur le reste de la population.
- Adaptation de la charge maximale : les exploitations auront plus facilement accès à des capitaux de tiers. Les requérants devront, quelle que soit la charge maximale, continuer à présenter un programme d'exploitation attestant la viabilité à long terme pour les mesures d'améliorations structurelles, les aides initiales et les investissements dans des bâtiments d'exploitation d'un montant supérieur à 500 000 francs. L'ajustement de la charge maximale peut entraîner des frais supplémentaires pour les banques ou les exploitants en ce qui concerne les autres investissements. Dans certains cas, l'adaptation de la charge maximale peut avoir pour conséquence une hausse des taux d'intérêt pour les exploitants.
- Nouvelles formes de personnes morales : les réglementations des personnes morales en rapport avec l'agriculture paysanne offriront aux agriculteurs plus d'options pour le financement et la couverture des risques de leurs activités professionnelles.

### **5.3.2 Conséquences sur les charges administratives de l'agriculture**

Le présent chapitre expose sommairement les conséquences des principaux changements sur les charges administratives de l'agriculture. Il convient de noter ici qu'il existe souvent un conflit entre l'utilisation ciblée et efficace des fonds publics et l'effort administratif nécessaire pour prouver que les services ont été correctement fournis par les personnes concernées. Il s'agit donc de trouver une solution optimale. Les mesures présentées ci-après sont susceptibles d'avoir une incidence sur les tâches administratives qui incombent aux agriculteurs.

#### *Mesures de l'enveloppe financière affectée aux bases de production*

- Examen économique (art. 89, al. 1, let. b, LAgr) : le durcissement des exigences à l'égard des aides à l'investissement peuvent se traduire par des charges supplémentaires pour les personnes concernées.
- Suppression des crédits d'investissement pour la construction de logements : réduction de la charge de travail, puisqu'il sera inutile de déposer une demande.

#### *Mesures de l'enveloppe financière affectée à la production et aux ventes*

- Les mesures proposées et discutées n'ont pas de conséquences.

#### *Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs*

- Introduction de nouveaux éléments dans les PER : ces changements en matière de limitation des éléments fertilisants, de protection des sols et d'exigences régionales entraînent des coûts supplémentaires pour l'agriculture.
- Développement des contributions au système de production : ces changements entraînent un surcroît de charges pour l'agriculture. L'intégration des contributions à l'utilisation efficiente des ressources aboutit à un système consolidé avec des options pour les agriculteurs.
- Intégration des contrôles de base relevant de la protection des eaux dans les PER : l'ajout des contrôles relevant de la protection des eaux à ceux des PER a pour effet de réduire le nombre de contrôles pour les agriculteurs et donc les charges qui en découlent.
- Promotion d'une agriculture géospécifiée sur la base de stratégies agricoles régionales : les charges diminuent à moyen terme par rapport à aujourd'hui pour les exploitations qui font partie de plusieurs mesures régionales puisqu'il n'y aura plus qu'une base pour les différentes mesures.

- Contributions à la biodiversité : l'établissement des plans de promotion de la biodiversité pour toute l'exploitation demandent un effort initial supplémentaire. Une fois que les plans seront établis, ces charges devraient être du même niveau qu'à l'heure actuelle. Concernant les exploitations sans plan de promotion, les charges resteront constantes ou, éventuellement, diminueront un peu par rapport à la situation actuelle.

#### *Mesures non comprises dans les enveloppes financières*

- Modifications concernant le droit foncier rural et le droit du bail à ferme agricole : ces modifications visent à alléger les tâches administratives, puisque différentes procédures d'autorisation ne sont plus nécessaires.

### **5.3.3 Conséquences pour les secteurs en amont et en aval**

- Suppression de la prestation en faveur de la production suisse : les abattoirs et le commerce de bétail perdraient chaque année des rentes d'approximativement 50 à 65 millions de francs. Par contre, les importateurs n'auraient plus à supporter la charge administrative qu'entraîne la fourniture de la preuve de la prestation en faveur de la production suisse.
- Le développement des contributions du système de production permet d'élargir la gamme de produits quasi naturels, respectueux de l'environnement et des animaux qui peuvent être commercialisés dans le cadre d'une stratégie à valeur ajoutée de l'agriculture suisse.
- Le train de mesures concernant l'initiative sur l'eau potable conduit à une utilisation ciblée et réduite des produits phytosanitaires. Les fabricants pourraient de plus en plus se demander si la procédure d'homologation suisse est toujours viable financièrement compte tenu des faibles quantités écoulées.

## **5.4 Conséquences pour la société**

- Champ d'application de la LAgr (art. 3, al. 3, LAgr) : l'offre indigène en denrées alimentaires et en aliments pour animaux à base d'insectes ou d'algues tendra à faiblement augmenter.
- Promotion du numérique : le numérique rapprochera les consommateurs des agriculteurs. Le recours à cette technologie permettra par exemple de mieux informer les acheteurs des qualités des produits. De nouveaux modèles de coopération ou de nouvelles initiatives de commercialisation verront ainsi le jour.
- Suppression de la prestation en faveur de la production suisse : la suppression de ce type de prestation intensifierait la concurrence au stade de la commercialisation, ce qui devrait avoir aussi un effet positif sur l'évolution des prix à la consommation.
- Suppression des contributions pour la réserve du marché de concentré de jus de pommes et de poires (art. 58, al. 1, LAgr / ordonnance sur les fruits) : il pourrait arriver, lors de récoltes abondantes, que la totalité des fruits à cidre ne soient plus cueillis à cause de la baisse des prix à la production (gaspillage alimentaire). Les consommateurs devraient alors utiliser davantage de boissons à base de pommes et de poires étrangères les années de faibles récoltes.
- Économie vitivinicole : grâce au rapprochement de la protection des indications géographiques viticoles de celle des produits agricoles et sylvicoles (art. 63 LAgr), les indications géographiques suisses gagnent en cohérence. La confiance du consommateur est renforcée et la valorisation de ces produits par les professionnels pourra être améliorée.
- Révision du droit foncier rural : un plus grand nombre d'options est offert aux personnes qui souhaitent exercer la profession d'agriculteur mais qui ne peuvent pas acquérir des terres ou une exploitation au sein de leur famille. Les nouvelles réglementations permettent aussi à la population urbaine de s'engager dans des coopérations avec le secteur agricole, ce qui lui donnera la possibilité de participer directement à la production des denrées alimentaires dont ils ont besoin.
- Nouveaux objectifs généraux (art. 87) et nouvel article sur la transparence des mesures et des objectifs (art. 87a) : l'utilisation de la place réservée à l'art. 87a, al. 1, let. d (infrastructures de base), pour promouvoir la technologie à large bande à l'échelon de l'OAS (la technologie à large bande fait partie de l'infrastructure de base au même titre que l'approvisionnement en eau et en électricité) peut avoir un effet positif sur l'occupation de régions ou de hameaux isolés, dont

le raccordement au réseau à haut débit sera accéléré ou décidé grâce à la promotion de cette technologie. Qui plus est, cette mesure influencera favorablement la garantie de la viabilité des exploitations agricoles dans ce type de régions.

- Stratégies agricoles régionales (art. 87, let. I, LAgr) : les processus stratégiques peuvent contribuer à renforcer l'identité de ces régions. Les travaux de planification en vue du maintien et du développement d'infrastructures peuvent indirectement aboutir à des projets de réfection et par conséquent à des commandes pour le secteur de la construction. Ces commandes garantissent le maintien à long terme des infrastructures (protection des investissements) et des bases de production pour l'agriculture.
- Si la modification de l'art. 12, al. 4, LEaux entraîne une augmentation du nombre d'exploitations agricoles exemptées de l'obligation de raccordement dans le périmètre des égouts publics et de l'émolument qui en découle, les coûts engagés pour l'élimination des eaux, qui resteront inchangés, devront être pris en charge par les autres habitants.

## 5.5 Conséquences pour l'environnement

- Suppression des contributions accordées pour la réserve du marché sous forme de concentré de jus de pomme et de poire (art. 58, al. 1, LAgr / ordonnance sur les fruits) : une partie des arbres fruitiers haute-tige ayant le plus faible rendement devraient, pour des raisons relevant de l'économie du travail, être plus exposés au défrichage lorsque les prix à la production baissent (incidence sur les écosystèmes, la biodiversité et le paysage).
- Nouvelles mesures liées aux PER et nouvelles contributions au système de production : il faut s'attendre à une plus forte réduction des émissions provenant des activités agricoles dans l'environnement. Il y aura probablement des améliorations notamment par rapport aux émissions issues des produits phytosanitaires et des éléments fertilisants, mais aussi grâce à la diminution du recours aux antibiotiques. Les mesures proposées permettront par ailleurs d'empêcher le compactage des sols et d'accroître la fertilité des terres.
- Contributions pour une agriculture géospécifiée (art. 76a) : les stratégies agricoles régionales définissent les défis qui doivent être relevés à l'échelon régional pour atteindre les objectifs environnementaux pour l'agriculture ainsi que les mesures qui en découlent. Cette approche permet de réduire les écarts par rapport aux objectifs environnementaux.
- Contributions à la biodiversité : il faut s'attendre à une amélioration de l'impact sur la biodiversité. En effet, les mesures concernant les exploitations avec des plans de promotion de la biodiversité seront plus axées sur le potentiel du site qu'aujourd'hui et la diversité génétique et fonctionnelle sera préservée et favorisée, au même titre que les espèces et les habitats et conformément au PA SBS.
- Nouveaux objectifs d'ordre supérieur (art. 87) et nouvel article sur la transparence des mesures et des objectifs (art. 87a) : il faut s'attendre à un impact écologique positif, puisqu'il sera possible d'encourager davantage la prise de mesures techniques favorables à l'environnement et au bien-être des animaux (let. i). L'importance de cet impact dépendra de l'ampleur des mesures encouragées (p. ex. les robots « désherbeurs » réduisent l'utilisation d'herbicides, les tracteurs autonomes les gaz à effet de serre et l'autosuffisance énergétique la dépendance vis-à-vis des sources d'énergie nucléaires/fossiles).
- Développement des effectifs maximums : il sera dorénavant possible de prendre aussi en considération les déchets alimentaires susceptibles d'être générés dans le commerce de détail ou les denrées alimentaires qui ne sont pas transformées (bananes lors de la post-maturation, etc.) pour autoriser l'augmentation d'un effectif d'animaux. Cette approche permet d'éviter les déchets et d'utiliser les ressources de manière plus efficiente.
- Exemption de l'obligation de raccordement aux égouts : la modification de l'art. 12, al. 4, LEaux augmente le risque de contamination des eaux et du circuit des denrées alimentaires par des germes pathogènes provenant de matières fécales humaines. Les engrais liquides présentent un risque plus élevé de pollution de l'eau et d'émissions d'ammoniac. La liquéfaction accrue des engrais solides accroît d'autant ce risque.
- Incinération d'engrais de ferme : la modification de l'art. 14, al. 2, LEaux permet de mieux tirer parti du potentiel des engrais de ferme solides pour produire de l'énergie renouvelable par rapport à la méthanisation, ce qui est conforme à la stratégie énergétique. L'incinération d'engrais

de ferme détruit à 100 % l'azote assimilable par les végétaux tout comme les substances humiques. Cet azote doit être remplacé par des engrais minéraux importés, dont la fabrication nécessite une consommation élevée d'énergie. Les autres éléments fertilisants, comme le phosphore et le potassium, restent dans les cendres. Leur utilisation sous forme d'engrais n'est pas admise à l'heure actuelle. Selon Itten et al. (2011)<sup>68</sup>, l'incinération de fumier de cheval mélangé avec des copeaux de bois cause une pollution près de deux fois plus importante que l'incinération de gaz naturel ou de copeaux de bois à l'état pur.

- L'abaissement de la quantité maximale autorisée par hectare d'engrais de ferme à deux et demie UGBF à l'art. 14, al. 4 et 7, LEaux réduira le risque de fertilisation excessive localement avec les pertes dans l'atmosphère d'éléments fertilisants qui en découleront. La suppression des prescriptions relatives au REU permettra de diminuer les effets négatifs sur sa propre surface utile des quantités excessives d'engrais de ferme. Cette mesure peut réduire les charges qui pèsent sur l'environnement dans les régions qui comptent un grand nombre d'animaux. Il est possible qu'à l'avenir de plus grands volumes d'engrais de ferme et d'aliments pour animaux soient transportés sur d'assez longues distances, ce qui provoquerait une plus grande consommation d'énergie ainsi qu'une augmentation de la pollution acoustique et atmosphérique. Un accroissement des cheptels dû à la cession facilitée des excédents d'engrais de ferme pourrait être à l'origine d'émissions d'ammoniac plus importantes dans les régions.

---

<sup>68</sup>Itten R. et al. 2011. *Life Cycle Assessment of Burning Different Solid Biomass Substrates*. ESU-services Ltd Uster. Rapport mandaté par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN).

## **6 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral**

### **6.1 Relation avec le programme de la législature**

En vertu de l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01), les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée sont généralement soumis à l'Assemblée fédérale au plus tard six mois après l'adoption du message sur le programme de la législature. Le message sur le programme de la législature 2019-2023 sera approuvé par le Conseil fédéral en février 2020. Afin qu'il y ait suffisamment de temps pour les délibérations au Parlement et pour les nombreuses adaptations consécutives des dispositions d'exécution, le DEFR prévoit de soumettre le message sur la politique agricole au Conseil fédéral au cours du quatrième trimestre 2019. Le message contiendra explicitement une réserve relative aux décisions ultérieures du Conseil fédéral concernant le programme de la législature et le plan financier de la législature. La coïncidence entre le commencement de la nouvelle politique agricole le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et l'application de la programmation financière 2022-2025 est un gage de cohérence entre le programme de la législature et la politique agricole.

La politique agricole à compter de 2022 se base sur le rapport intitulé *Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme*. L'approbation de cette stratégie visant la réussite sur les marchés, une production durable et une utilisation durable des ressources naturelles, de même que le développement entrepreneurial des exploitations (comme le demandaient diverses interventions parlementaires), répond à la mesure n° 9 visant l'objectif 2 fixé dans l'Arrêté fédéral sur le programme de législature 2015 à 2019<sup>69</sup>.

### **6.2 Relations avec les stratégies du Conseil fédéral**

Les mesures de la politique agricole 2022 sont en conformité avec les différentes stratégies du Conseil fédéral, en particulier les stratégies suivantes.

#### La Stratégie pour le développement durable

Cette stratégie regroupe les axes essentiels de la politique que le Conseil fédéral conduit à moyen et à long terme pour garantir un développement durable. Elle inclut aussi la contribution de la Suisse à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, des Nations Unies. Le développement durable est un impératif et une idée d'avenir ; à ce titre, il est appelé à s'intégrer dans tous les domaines de l'action politique. C'est pourquoi le Conseil fédéral a mis en relation le programme de la législature et la stratégie de développement durable. Il s'agit de rendre cette relation encore plus étroite en faisant en sorte que les processus décisionnels s'accordent mieux à leur objet. Premièrement, les grands axes de la stratégie de développement durable, visant à réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030, doivent être inclus dans les discussions que le Conseil fédéral mène pour définir le programme de la législature et fixer les grandes lignes et les objectifs de sa politique. Deuxièmement, les objectifs de développement durable devraient être communiqués aux offices fédéraux à l'occasion du recensement des dossiers en vue de définir le programme de la législature, afin que celui-ci tienne compte des objectifs de développement durable. Troisièmement, chaque objectif et dans la mesure du possible chaque mesure du programme de la législature devrait correspondre aux grands axes de la stratégie de développement durable.

#### Stratégie Biodiversité Suisse et plan d'action

Le Conseil fédéral a adopté le 6 septembre 2017 le plan d'action se rapportant à la Stratégie Biodiversité Suisse. Ce plan prévoit un ensemble d'actions et de projets pilotes visant à protéger les espèces et à préserver leurs biotopes. Les mesures de la PA22+, en particulier dans les paiements directs, servent d'une part à garantir directement la protection de surfaces dignes d'être préservées, et d'autre part à promouvoir indirectement la biodiversité, par exemple en diminuant l'emploi des produits agrochimiques. La première étape de l'application du plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse s'étend des

---

<sup>69</sup> FF 2016 4999

années 2017 à 2023, c'est-à-dire qu'il couvrira les deux premières années de la politique agricole à partir de 2022.

#### Plan d'action Produits phytosanitaires

Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action visant la réduction des risques et l'utilisation durable des produits phytosanitaires. Il s'agit de diviser les risques par deux et de protéger les végétaux par d'autres moyens que les produits chimiques. Avec ce plan d'action, le Conseil fédéral fixe des objectifs clairs. Leur réalisation nécessitera de développer les mesures existantes et d'en introduire de nouvelles, notamment dans le domaine des paiements directs. Le plan d'action permet par ailleurs à l'agriculture suisse de se positionner dans la production durable de denrées alimentaires et d'accroître la création de valeur. Dans la PA22+, la réalisation du Plan d'action Produits phytosanitaires passera en premier lieu par des paiements directs.

#### Stratégie nationale Antibiorésistances (StAR)

Le but premier de cette stratégie est de garantir l'efficacité des antibiotiques sur le long terme. Les mesures qu'elle comporte concernent l'être humain, l'animal, l'agriculture et l'environnement, et s'étendent sur huit champs d'action. La stratégie est mise en œuvre suivant l'approche globale et intégrée dite *one health*. Dans le domaine de la politique agricole, la Stratégie nationale Antibiorésistances est également mise en œuvre principalement par le biais de paiements directs, mais aussi d'une participation facultative au programme de mesures incitatives sur la santé des animaux d'élevage.

#### Politique fédérale des espaces ruraux et des régions de montagne

La Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne fixe le cadre stratégique des politiques fédérales visant le territoire. Elle servira de repère dans la politique agricole et permettra une collaboration plus étroite au niveau fédéral en vue d'assurer un développement cohérent du territoire dans les régions et entre ces dernières, entre les espaces ruraux et les régions de montagne, ainsi que les villes et les agglomérations. La PA22+, qui se propose d'orienter plus nettement les paiements à caractère régional ou basés sur des projets vers une agriculture adaptée aux conditions locales et différenciée d'une région à l'autre, s'accorde à l'orientation donnée par la politique fédérale des espaces ruraux et des régions de montagne. Avec les nouvelles réglementations proposées, incitant aux coopérations intersectorielles aux niveaux cantonal et régional, la politique agricole crée des conditions favorables à un développement cohérent et durable des espaces ruraux et des régions de montagne suisses.

#### Stratégie de politique économique extérieure

La stratégie de politique économique extérieure du Conseil fédéral<sup>70</sup> s'articule autour d'un axe central : la garantie pour les exportations suisses d'accéder aux marchés étrangers de la façon la plus exempte de discriminations et la plus sûre juridiquement. Cette stratégie tient en trois points : le système des traités multilatéraux de libre-échange de l'OMC, les accords bilatéraux avec l'Union européenne et les accords de libre-échange avec les pays tiers. Or, la liberté de manœuvre qu'exploite la Suisse pour renégocier des traités existants ou en conclure de nouveaux tend à se restreindre, car nos partenaires commerciaux sont de plus en plus hostiles à ce que les produits manufacturés et les produits agricoles soient traités différemment dans les négociations. La Suisse doit accepter de faciliter l'accès des produits agricoles étrangers à son marché pour obtenir des concessions dans d'autres domaines cruciaux pour elle. Dans ce contexte, l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture suisse au plan international accroîtra la marge de manœuvre du pays dans la politique économique extérieure.

---

<sup>70</sup> Cf. Rapports du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure 2004, 2005 et 2011 (FF **2005** 993, FF **2006** 1635 et FF **2012** 675)

## 7 Aspects juridiques

### 7.1 Constitutionnalité

Les présentes modifications de la LAgr se fondent sur l'art. 104 Cst. et sur le nouvel art. 104a, qui confèrent de larges compétences à la Confédération et lui attribuent de nombreuses tâches en matière de conception des mesures de politique agricole (art. 104, al. 3, LAgr). Les propositions d'adaptation s'inscrivent dans la perspective d'une poursuite systématique de la réforme agricole, et elles relèvent de la compétence constitutionnelle de la Confédération.

Conformément à l'art. 104, al. 4, Cst., la Confédération engage des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération pour financer les différentes mesures de politique agricole. Cette disposition est concrétisée par l'art. 6 LAgr, selon lequel les moyens destinés aux principaux domaines d'activité sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple. Conformément à l'art. 104, al. 1, Cst., la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement à la fourniture de prestations d'intérêt public. Les moyens financiers d'un montant annuel d'environ 3,45 milliards de francs ont permis jusqu'ici d'assurer un développement durable de l'agriculture ainsi que de fournir les prestations voulues par la société. La PA22+ a pour vocation d'améliorer encore l'orientation sur le marché de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Mieux axées sur les objectifs, les mesures en matière de paiements directs permettront de combler efficacement les lacunes qui subsistent aux plans des ressources naturelles et de la compétitivité. Le maintien du montant actuel des moyens financiers favorise en outre un développement durable de l'agriculture à la fois économique, écologique et social. Aussi la PA22+ est-elle conforme aux dispositions de la Cst.

S'agissant du nouvel article 104a Cst. « Sécurité alimentaire », les mesures de la PA22+ portent principalement sur les lettres b (une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente) et c (une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché). On s'assure ainsi à long terme que l'agriculture suisse apporte sa contribution à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires.

Le projet prévoit que les dispositions du chapitre 1 des titres 2, 5 et 6 et du chapitre 4 du titre 7 s'appliquent désormais à la production d'organismes vivants qui ne sont pas actuellement soutenus, tels que poissons, insectes ou algues, dans la mesure où ce sont des organismes servant de base aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux (cf. ch. 3.1.1.4). Ces dispositions devraient être applicables à la production de ces organismes, bien qu'ils ne soient pas directement couverts par la notion constitutionnelle d'agriculture. En droit constitutionnel, cela saurait se justifier par le fait qu'un lien étroit peut être établi avec la compétence de la Confédération conformément à l'art. 104, al. 2, de la Constitution, qui prévoit la promotion des exploitations paysannes cultivant le sol. Le conditionnement du versement des paiements directs à l'existence d'une couverture d'assurance pour les conjoints travaillant dans l'entreprise se fonde sur l'art. 104, al. 1, Cst. La Confédération est tenue de veiller à ce que l'agriculture produise de manière durable, ce qui inclut la dimension sociale ainsi que les dimensions économique et écologique. De nombreux travailleurs agricoles (en particulier les conjoints) ne disposent pas aujourd'hui d'une assurance adéquate ou d'une assurance perte de gain. La nouvelle disposition vise à apporter une amélioration et à contribuer ainsi à un développement socialement durable de l'agriculture.

Les modifications de la loi sur les épizooties (cf. ch. 3.1.9.3) visent à mieux inscrire la santé animale dans l'acte législatif. La législation sur les épizooties ne comprenait jusqu'ici que des dispositions ponctuelles (p. ex. art. 11a, 31a, al. 3, 53b, al. 1, LFR ; art. 59, al. 1, de l'ordonnance sur les épizooties [RS 916.401]). Les modifications se fondent sur l'art. 118, al. 2, let. b, Cst. En vertu de cette disposition, la Confédération légifère sur la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux. Le renforcement de la santé animale apporte une contribution essentielle à la lutte contre ces maladies. Une lutte efficace contre les maladies animales et les épizooties comprend des mesures préventives, c'est-à-dire des mesures visant à prévenir ou à réduire l'apparition d'épizooties et de maladies animales. Pour sa part, la prévention optimale comprend des mesures visant à renforcer la santé animale au sens large (bien-être, absence de maladie). Les animaux qui ne sont pas élevés d'une manière adaptée à l'espèce et

dont le bien-être est ainsi restreint sont en effet stressés et affaiblis. Par conséquent, ils sont plus vulnérables aux maladies et aux épidémies. Des animaux en bonne santé sont également importants pour la santé humaine, car le risque de transmission de maladies des animaux aux humains est réduit. En outre, moins d'antibiotiques doivent être utilisés chez les animaux sains, ce qui prévient la formation de résistances aux antibiotiques.

La modification de l'art. 1, let. a, LDFR est liée à la proposition d'élargir l'accès à des immeubles et des entreprises agricoles. Elle s'appuie sur l'obligation constitutionnelle de la Confédération de promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture (art. 104, al. 3, Cst.). Les conditions fixées pour élargir l'accès aux immeubles et entreprises agricoles (p. ex. le maintien de l'exigence de l'exploitation à titre personnel) continuent en outre à assurer la consolidation de la propriété foncière rurale, prévue par la Constitution (art. 104, al. 3, let. f, Cst.).

Le tableau 21 ci-dessous donne un aperçu de l'impact des principaux ajustements proposés aux instruments de la politique agricole sur la réalisation des objectifs.

**Tableau 21 : Champ d'action des instruments proposés : influence des différents instruments sur la réalisation des objectifs**

Quel objectif ? ----- Développement de ?	Orientation marché (valeur ajoutée)	Effet sur le revenu	Productivité durable Production animale	Productivité durable Production végétale	Protection de l'environnement	Prestations pour l'environnement (biodiversité, paysage) et bien-être des animaux	Marge de manœuvre pour les agriculteurs	Simplification des règles ou de l'administration	Responsabilité, orientation entrepreneuriale	Législation cohérente
Numérisation	X	X			X			X	X	
Suppléments pour le lait	X	X								X
Vin AOP	X	X					X		X	X
Stratégie de différenciation	X	X	X	X					X	
Plafonnement des PDir										X
Restrictions produits phytosanitaires	X	X		X	X	(X)				
Limitation des pertes d'éléments fertilisants			X	X	X	X				
Limitation de l'épandage d'engrais de ferme			X	X	X	X			X	
Renforcement de l'exécution					X					
Protection adéquate du sol	X	X		X	X	X			X	X
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement (avec PER)		X			(X)		X	X		X
Biodiversité, entreprises avec plan de promotion				X	X	X	X		X	X
Biodiversité, entreprises sans plan de promotion				X	X	X		X		X
Contributions au systèmes de production	X	X	X	X	X	(X)	X	X	X	X
Stratégies agricoles régionales / améliorations structurelles		X			X	X	X		X	X
Sélection animale et sélection végétale		X	X	X	X	X				X
Santé des animaux			X		X	X				
Personnes morales LDFR	X	(X)					X	X	X	
Renforcement conjoint LDFR/CC							X		X	
Gestion du risque (à évaluer)		X					X		X	
Valorisation des connaissances	X	X	X	X	X	X	X			

## **7.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse**

### **7.2.1 Engagements auprès de l'OMC**

Les changements proposés concernent principalement les mesures de soutien interne, que la Suisse doit notifier à l'OMC. C'est pourquoi la compatibilité de ce système avec le droit international, en particulier avec l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce et son annexe 1A.3 (accord agricole de l'OMC) doit faire l'objet d'un examen approfondi. L'évaluation de la compatibilité internationale d'autres mesures ou de leur importance pour la Suisse (p. ex. la suppression de la prestation en faveur de la production suisse) a déjà été abordée dans le chapitre correspondant sur la nouvelle réglementation et n'est donc que brièvement expliquée ici.

#### **7.2.1.1 Prescriptions en matière de soutien interne**

L'accord agricole de l'OMC décrit avec précision, à l'annexe 2, les conditions qui doivent être remplies pour que les paiements directs soient considérés comme n'ayant que peu ou pas d'effets sur la production et qu'ils satisfassent ainsi aux critères de la Boîte verte. Ainsi le paragraphe 6 de l'annexe 2 pose le principe selon lequel ces versements ne sont pas corrélés avec la production. Une autre condition générale pour entrer dans la Boîte verte est qu'aucun type de production spécifique n'est prescrit (« not related to the type of production »). D'après les paragraphes 12 et 13 respectivement de l'annexe 2, les paiements écologiques et les paiements accordés dans le cadre de programmes d'aide régionale peuvent relever de la Boîte verte, mais le montant des paiements ne peut pas dépasser les coûts supplémentaires ou la baisse de revenu qu'entraîne pour les agriculteurs la mise en œuvre des prescriptions.

Les paiements qui ne répondent pas aux critères de la Boîte verte n'enfreignent pas les engagements du droit commercial international contractés par la Suisse dans le cadre de l'OMC. Ils sont toutefois classés dans la Boîte orange, qui est soumise à une limitation.

#### **7.2.1.2 Notification jusqu'ici des principales mesures de soutien interne**

Les paragraphes suivants n'abordent que les mesures dont les modifications apportées dans le cadre de la PA22+ ont un impact direct sur la notification de la Suisse à l'OMC.

##### Mesures dans le domaine de la production et des ventes

Le supplément versé pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage sont des mesures de soutien du marché, dont le versement par kilo de lait exerce une influence directe sur la production. Ces aides sont donc compatibles avec l'accord agricole de l'OMC en vigueur au titre de soutien des prix, mais le montant total est soumis à la limitation prévue par la Boîte orange. Il en va de même pour les différentes mesures de soutien du marché (contributions pour la valorisation de la laine de mouton), qui sont toutefois négligeables dans leur montant global. Les contributions aux cultures particulières influencent également les différentes cultures arables et doivent donc être déclarées comme soutien du marché (Boîte orange).

Dans le cadre de l'ordonnance sur l'élevage, la Confédération attribue des contributions à des organisations d'élevage reconnues pour améliorer les bases de l'élevage. Indépendantes de la production, ces contributions sont classées dans le paragraphe 11 de l'annexe 2 de la Boîte verte en tant qu'aide à l'ajustement des structures fournie au moyen d'aides à l'investissement

##### Mesures dans le domaine des paiements directs

###### *Contributions au paysage cultivé*

Les contributions au paysage cultivé encouragent le maintien d'un paysage rural ouvert et se divisent en trois catégories. Selon leur objectif spécifique, elles peuvent être intégrées dans la Boîte verte comme suit : la contribution pour le maintien d'un paysage ouvert, la contribution pour terrains en pente et la contribution d'alpage sont des aides régionales conformément au paragraphe 13 de l'annexe 2. La contribution d'estivage est classée comme programme de protection de l'environnement au titre du paragraphe 12 de l'annexe 2.

### *Contributions à la sécurité de l'approvisionnement*

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont pour but de conserver la capacité de production en maintenant la production calorique au niveau actuel. Elles se composent de trois éléments. La contribution à l'exploitation dans des conditions difficiles peut trouver sa légitimité au paragraphe 13 de l'annexe 2 en tant qu'aide régionale, étant donné qu'elle n'est versée que pour les zones des collines et de montagne. Il s'agit donc de la seule contribution à la sécurité de l'approvisionnement notifiée dans la Boîte verte. La contribution de base est versée pour les surfaces herbagères permanentes à condition que la charge minimale de bétail soit atteinte. Le lien avec une production minimale, mesurée par la charge de bétail, est incompatible avec les critères de la Boîte verte. La contribution de base figure donc dans la Boîte orange. Il en va de même pour la contribution d'encouragement pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. Comme il est, d'une manière générale, difficile de concevoir le maintien de la capacité de production comme une mesure sans lien avec la production, la condition de base de la Boîte verte, à savoir l'indépendance par rapport à la production, n'est pas remplie.

### *Contributions au système de production*

Les contributions au système de production encouragent les modes d'exploitation agricoles particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux. Elles comprennent à ce jour les contributions pour l'agriculture biologique, les contributions extenso, les contributions pour la production de lait et de viande basée sur les herbages et les contributions au bien-être des animaux (SST et SRPA). Les différents programmes reposent sur des critères prédéfinis et compensent les coûts de production plus élevés liés au mode d'exploitation. Ainsi, les programmes répondent aux exigences spécifiques du paragraphe 12 de l'annexe 2 en tant que programmes de protection de l'environnement et sont notifiés dans la Boîte verte.

#### **7.2.1.3 Impact de la PA22+ sur la notification du soutien interne**

L'accord agricole de l'OMC définit et limite le soutien interne. Les dépenses proposées dans les enveloppes financières globales se situent dans les limites des plafonds que doit respecter la Suisse, mais s'accompagnent d'une redistribution des moyens entre les différentes mesures.

#### Mesures dans les domaines de la production et des ventes

La suppression de diverses mesures de soutien du marché (par exemple la contribution pour la valorisation de la laine de mouton indigène), qui est en discussion, conduit à une réduction de la Boîte orange. Toutefois, la part des différentes mesures est négligeable.

#### Mesures dans le domaine des paiements directs

#### *Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et au paysage cultivé*

La restructuration le développement des contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont un impact sur la notification à l'OMC. La nouvelle contribution à l'exploitation n'a aucun rapport avec le volume de production ou la taille de l'exploitation. Elle répond donc aux critères de la Boîte verte au titre d'un soutien accordé au revenu et découplé de la production, conformément au paragraphe 6 de l'annexe 2. La contribution selon la zone, échelonnée en fonction de la zone de production, n'est pas non plus liée à des critères de production. En outre, elle est versée pour toute la surface agricole utile des exploitations depuis la zone des collines jusqu'à la zone de montagne IV, pour compenser les désavantages climatiques dans les zones plus élevées. Il en résulte une réaffectation des fonds à l'intérieur de la Boîte verte. Étant donné que la contribution selon la zone est allouée à toutes les zones (de la zone de plaine à la zone de montagne IV), il n'est pas possible de classer la contribution en tant que programme régional au titre du paragraphe 13 de l'annexe 2. La contribution doit donc être signalée en tant que soutien découplé de la production au paragraphe 6 de l'annexe 2 de la Boîte verte. Le budget prévu de 525 à 625 millions de francs par an pour la contribution selon la zone entraînera une forte augmentation du soutien découplé déclaré, une catégorie de la Boîte verte qui fait l'objet d'un examen attentif de la part des autres membres de l'OMC. Il est donc important que la contribution selon la zone soit clairement compatible avec le paragraphe 6 de l'annexe 2. Cela signifie, par exemple, qu'il ne faudra définir aucune liste positive excluant certaines activités de la contribution (par exemple, les jachères ou les arbres de Noël).

### *Contributions au système de production*

S'agissant des contributions au système de production, les mesures à mettre en œuvre portent principalement sur l'environnement. On peut donc supposer que ces contributions continueront à répondre aux critères de la Boîte verte. La formulation du nouvel élément de la prestation liée au marché, qui n'est pas achevée, est au cœur de cette démarche. Toutefois, cette composante doit être mise en œuvre de telle sorte que la compatibilité des contributions du système de production avec la Boîte verte continue d'être assurée.

### *Contributions à la santé des animaux*

Les contributions à la santé des animaux visent une réduction à long terme de l'utilisation des antibiotiques et donc une atténuation des phénomènes de résistance, ce qui se répercute positivement sur la santé humaine. La Confédération apporte sa contribution car la minimisation de la consommation d'antibiotiques entraîne des coûts plus élevés. Les contributions à la santé des animaux ne sont versées que dans le cadre de programmes approuvés et certifiés par l'État. Des critères spécifiques tels que les conditions d'élevage, l'alimentation, la santé mesurable d'un point de vue médical et l'utilisation de médicaments vétérinaires sont fixés à cet effet. Les agriculteurs doivent également être en mesure de démontrer qu'ils ont participé à des programmes sanitaires spécifiques qui contribuent à la santé animale ou que leurs animaux sont particulièrement en bonne santé. Les agriculteurs obtiennent en compensation des contributions pour les coûts de production plus élevés qui accompagnent l'amélioration de la santé animale. Les contributions ne constituent donc pas une incitation à la production et répondent aux critères spécifiques d'un versement pour la protection de l'environnement au titre de l'annexe 2 du paragraphe 12. Ils sont donc compatibles avec la Boîte verte.

#### **7.2.1.4 Autres aspects dans le contexte de la PA22+**

##### *Prestation en faveur de la production suisse*

La suppression – dans le cadre de la PA22+ – de la prestation en faveur de la production suisse a été mis en discussion à travers un questionnaire. Couplant les importations à la vente de produits indigènes, cette prestation impose une condition restrictive supplémentaire aux importations dans le cadre du contingent tarifaire, ce qui n'est pas prévu dans la liste des obligations de la Suisse et favorise l'offre intérieure par rapport aux importations. Dans un cas concernant un couplage similaire<sup>71</sup>, un groupe d'experts de l'OMC a conclu qu'un tel système était incompatible avec les règles de l'OMC.

##### *Suppléments accordés à l'économie laitière*

L'accord de l'OMC sur l'agriculture exige que la prestation en faveur de la production suisse soit versée directement aux producteurs (article 1(a)). Le versement proposé des suppléments de non-ensilage directement aux producteurs doit dès lors être salué du point de vue de l'OMC.

##### *Classement du vin*

Le fait de transférer la responsabilité des cantons aux producteurs et de conférer aux groupements de producteurs de vins avec indications géographiques étrangères la qualité de déposer une requête permet une harmonisation avec l'obligation du traitement national prévue par l'accord TRIPS. Avec le nouveau classement des vins suisses, les indications géographiques viticoles étrangères sont reconnues sur la base de l'article 63 LAgr au même titre que les indications géographiques viticoles suisses.

#### **7.2.2 Relation avec les autres engagements internationaux de la Suisse**

Les modifications de la loi proposées ne changent pas fondamentalement le rapport avec le droit bilatéral de la Suisse et de l'UE. L'implémentation des nouveaux instruments devrait se faire de manière compatible avec les engagements que la Suisse a contractés dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE (en particulier l'accord agricole et le protocole n° 2 de l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'UE).

Les modifications de la LDFR, du CC et de la LBFA sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse. Les propositions sont en outre en adéquation avec les engagements généraux qu'a

---

<sup>71</sup> Cf. cas *Turkey – Rice* (DS 334, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds334\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds334_e.htm)).

pris la Suisse, par exemple en vertu de la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>72</sup>. Enfin, ces mesures mettent en œuvre les recommandations que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU (Comité CEDEF) a adressées à la Suisse en 2009 et en 2016 concernant les femmes rurales. Ces mesures sont également conformes aux conclusions de la 62<sup>e</sup> session de la Commission de la condition de la femme des Nations unies (CCF) de 2018.

La PA22+ concourt à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies de la manière suivante :

- L'agriculture suisse devrait être renforcée et plus performante à long terme sur le marché intérieur et à l'étranger, de manière à ce qu'elle apporte sa contribution à la sécurité alimentaire. Grâce aux nouvelles possibilités technologiques, les exploitations agricoles suisses auront accès à des informations plus nombreuses et de meilleure qualité sur les événements météorologiques et l'évolution du marché. Cela peut accroître leur résilience et leur succès sur le marché.  
→ ODD 2
- Les conjoints des chefs d'exploitation devraient bénéficier d'une meilleure protection sociale à compter de 2022 et pouvoir prétendre à une retraite ordinaire. Il est prévu aussi d'améliorer les possibilités d'accès au métier pour les personnes extérieures à l'agriculture à travers des modifications du droit foncier.  
→ ODD 1, 2 et 5
- Les plus grands défis écologiques sont la forte perte de biodiversité, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, l'accumulation de nutriments dans les lacs et la protection des sols. Les prestations écologiques requises et le système des paiements directs devraient donc être développés afin de réduire l'empreinte écologique de l'agriculture et du secteur agroalimentaire.  
→ ODD 2, 12 et 15
- Des stratégies agricoles régionales encourageront une agriculture géospécifiée. Il sera tenu compte des particularités territoriales. Des défis locaux tels que l'augmentation de la teneur en nitrates dans les eaux souterraines, d'où provient l'eau potable, peuvent ainsi être relevés.  
→ ODD 2, 6 et 15 :

### 7.3 Comparaison avec la politique agricole de l'UE<sup>73</sup>

En vue d'un développement cohérent de la politique agricole suisse, il s'agit non seulement d'établir une comparaison avec les règles commerciales contraignantes au plan international, mais aussi d'expliquer plus précisément les développements au sein de l'UE. Cela s'impose essentiellement pour des raisons plus politiques que juridiques, compte tenu du fait que la politique agricole européenne ne constitue pas un cadre contraignant pour la Suisse. En raison des liens très étroits de la Suisse avec l'UE, il paraît judicieux d'établir une comparaison entre les développements de part et d'autre.

La Commission européenne prévoit de réviser la politique agricole commune (PAC) en vue du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE pour les années 2021 à 2027. Elle propose de réduire le financement de la PAC d'environ 5 %. Les paiements directs aux agriculteurs pourraient donc être inférieurs d'environ 5 % à partir de 2020. La nouvelle PAC a neuf objectifs :

1. Garantir des revenus agricoles viables
2. Accroître la compétitivité
3. Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur
4. Prendre des mesures de protection du climat
5. Protéger l'environnement
6. Préserver les paysages et la biodiversité
7. Promouvoir la relève générationnelle
8. Encourager des zones rurales vivantes
9. Protéger la santé et veiller à la qualité des aliments

---

<sup>72</sup> RS 0.108

<sup>73</sup> Source : Commission européenne – [communiqué de presse](#) Budget de l'Union : la politique agricole commune après 2020, Bruxelles, le 1<sup>er</sup> juin 2018

Les principales propositions sont les suivantes :

- Davantage de souplesse : La PAC simplifiera et modernisera son fonctionnement afin d'apporter une valeur ajoutée aux agriculteurs et à la société. À l'avenir, l'accent sera davantage mis sur les résultats et le rendement. Chaque État membre peut décider de la meilleure façon d'atteindre les neuf objectifs communs, en tenant compte des besoins spécifiques de ses agriculteurs et de ses communautés rurales.
- Ciblage plus important des aides : La priorité sera donnée au soutien des petites et moyennes exploitations et à l'aide aux jeunes agriculteurs. Les paiements directs aux agriculteurs seront réduits à compter de 60 000 euros et un plafond sera appliqué aux paiements supérieurs à 100 000 euros par exploitation. Les États membres devront allouer aux jeunes agriculteurs au moins 2 % de leur dotation en paiements directs. Les petites et moyennes exploitations agricoles bénéficieront d'un niveau plus élevé d'aides par hectare.
- Des ambitions plus élevées en matière d'environnement et d'action pour le climat : La future PAC imposera des mesures à la fois facultatives et obligatoires en matière d'environnement et de climat et les paiements directs seront subordonnés à des exigences accrues en la matière. Au moins 30 % des dotations seront consacrés à des mesures environnementales et en faveur du climat et 40 % du budget total de la PAC devrait contribuer à l'action pour le climat. Les engagements portent en particulier sur les points suivants :
  - Protection des zones humides et des tourbières pour préserver les sols riches en carbone
  - Amélioration de la qualité de l'eau et réduction des niveaux d'ammoniac et d'oxyde d'azote grâce à un outil obligatoire de gestion des éléments nutritifs
  - Rotation au lieu de diversification des cultures
- Une meilleure utilisation de la connaissance et de l'innovation : La modernisation de la PAC renforcera les investissements dans la recherche et l'innovation et donnera aux agriculteurs et aux communautés rurales la possibilité d'en bénéficier. Un budget de 10 milliards d'euros issu du programme « Horizon Europe » sera mis à la disposition dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, du développement rural et de la bioéconomie. Les États membres seront encouragés à utiliser les mégadonnées et les nouvelles technologies dans leurs activités de contrôle et de suivi. Le partenariat européen pour l'innovation dans l'agriculture (EIP-AGRI) engagera des fonds d'« Horizon Europe » et des fonds pour le développement rural afin de promouvoir une agriculture compétitive et durable.

Les politiques agricoles de l'UE et de la Suisse évoluent dans la même direction. Une plus grande flexibilité, une orientation plus ciblée du soutien et des ambitions plus grandes en matière de protection de l'environnement et du climat ainsi que l'innovation et la numérisation sont également des axes clés de la PA22+. Les modifications de la loi proposées dans le cadre de la PA22+ ne changent pas fondamentalement le rapport avec le droit bilatéral de la Suisse et de l'UE. L'implémentation des nouveaux instruments est compatible avec les engagements que la Suisse a contractés dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE (en particulier l'accord agricole et le protocole n° 2).