



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

Consultation relative à

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

Rapport explicatif

4 novembre 2015

Commande :

OFAG, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne

Courriel : schriftgutverwaltung@blw.admin.ch

Téléphone : 058 462 59 38

Fax : 058 462 26 34

Rapport en ligne

Internet : www.ofag.admin.ch (dossier « Politique agricole 2018-2021 »)

Condensé

Contexte

Conformément à l'art. 6 LAgr, les crédits destinés aux principaux domaines de la politique agricole sont alloués par arrêté fédéral simple pour quatre ans au plus sous forme d'enveloppes financières. Il s'agit de plafonds de crédits de paiement affectés à un domaine d'activité précis qui sont fixés par le Parlement pour plusieurs années. Ces enveloppes financières signalent par ailleurs la volonté du Parlement d'approuver les sommes prévues dans le cadre des décisions budgétaires. Les dépenses engagées dans le secteur de l'agriculture sont réparties dans trois enveloppes financières : « Amélioration des bases de production et mesures sociales », « Production et ventes » et « Paiements directs ».

À l'heure actuelle, aucune intervention parlementaire n'exige une adaptation de la LAgr pour la période budgétaire 2018-2021. Les nouvelles dispositions légales de la Politique agricole 2014-2017 offrent une base législative suffisante pour donner suite à l'échelon réglementaire aux interventions parlementaires déposées et pour les optimisations nécessaires du système. Au regard de cette situation, il est prévu de soumettre au Parlement pour la période 2018-2021 un message portant uniquement sur les enveloppes financières, comme cela avait été le cas pour la période budgétaire 2012-2013. En outre, plusieurs mandats parlementaires demandent au Conseil fédéral d'effectuer des évaluations ; ces mandats pourront être traités au plus tôt lors de la période budgétaire suivant celle de 2018-2021.

Développement de la politique agricole

La politique agricole doit être développée à trois niveaux :

1. Perspectives à long terme : développement et approfondissement de perspectives et de visions à long terme avec les milieux concernés en prévision des conditions-cadre et des défis futurs probables ;
2. Evolution à moyen terme 2022-2025 : les modifications importantes au plan législatif doivent pouvoir s'appuyer sur des résultats d'analyses fondés. Il s'agit par conséquent d'élaborer un concept solide sur cette base et en harmonie avec les perspectives à long terme pour la période budgétaire 2022-2025 ;
3. Optimisations du système à court terme 2018-2021 : axée sur les objectifs fixés, la répartition des moyens pour les années 2018-2021 sera proposée au Parlement dans le cadre d'un message relatif aux enveloppes financières. Le Conseil fédéral décidera des dispositions d'exécution y relatives d'ici à 2018. L'accent est mis sur l'amélioration de la compétitivité et sur la simplification en vue de la réduction de la charge administrative. En outre, les instruments de paiements directs devront être optimisés de manière à atteindre les objectifs intermédiaires de la PA 14-17 d'ici 2021 et à utiliser les ressources de manière encore plus efficace.

Enveloppes financières pour 2018-2021

Le financement des mesures de politique agricole continuera à être assuré par trois enveloppes financières lors de la prochaine période quadriennale. L'évolution des

moysens affectés aux trois groupes de mesures devra s'aligner sur la stratégie et les mesures prévues dans le cadre de la PA 14-17. Pour la période 2018-2021, le Conseil fédéral prévoit de maintenir les moysens destinés aux trois enveloppes financières agricoles au niveau de 2017. Ce faisant, les décisions prises dans le cadre du plan financier du Conseil fédéral sur le budget 2016 et sur le programme de stabilisation 2017-2019 seront prises en compte. Ces décisions et l'exclusion des crédits administratifs « Administration du soutien du prix du lait » et « Indemnités à des organisations privées, bétail de boucherie et viande » de l'enveloppe financière « Production et ventes » ont pour conséquence que la somme proposée pour les trois enveloppes financières 2018-2021 est inférieure de 751 millions de francs à celle figurant dans l'arrêté fédéral sur la période en cours 2014-2017.

(en millions de CHF, avec différences d'ar- rondi)	B2016	2018	2019	2020	2021	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	163.5	143,1	142,8	142,8	142,8	572
Production et ventes	434.1	431.7	431.7	431.7	432,2	1728
Paieyents directs	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10 741
Total	3345.5	3266.6	3257.4	3257.4	3257.9	13 041

Dans l'enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales », les mesures d'économie sont principalement appliquées aux aides à l'investissement qui n'ont pas d'effet direct sur le revenu. C'est pourquoi leur niveau a baissé de plus de 20 millions de francs par rapport au budget 2016. Dans le cadre de l'enveloppe financière « Production et ventes », les dépenses pour la promotion des ventes augmenteront jusqu'en 2017 et seront ensuite maintenues au niveau, légèrement moins élevé, du budget 2015. L'enveloppe financière des « Paieyents directs » est celle qui subit le plus de changements. À partir de 2016, suite aux coupes budgétaires transversales, les paieyents directs seront réduits de plus de 60 millions de francs par an. A cela s'ajoute une nouvelle réduction de près de 60 millions de francs à partir de 2017. Au cours des années 2018 à 2021, le volume devrait se maintenir à un niveau constant d'au moins 2,68 milliards de francs par an. Si la participation aux programmes de paieyents directs devait augmenter et si les taux de contributions actuels étaient maintenus, les moysens seraient épuisés avant 2021. Les adaptations suivantes devraient permettre une répartition des moysens équilibrée d'ici la fin de la période budgétaire 2018-2021 :

- Comme l'objectif intermédiaire visant à obtenir 65 000 ha de surfaces de promotion de la biodiversité en région de plaine a déjà été réalisé en 2013, le Conseil fédéral a baissé certaines contributions à la biodiversité du niveau de qualité I pour 2016 et a augmenté en contrepartie la contribution correspondante pour le niveau de qualité II dans la même proportion. Avec la mise en œuvre du programme de stabilisation, les incitations seront encore réduites à partir de 2017, en particulier pour le niveau de qualité I.

- Les contributions à la sécurité de l’approvisionnement seront réduites de 3 % à partir de 2017. La part des contributions à la sécurité de l’approvisionnement au total des paiements directs reste ainsi stable. On s’attend à ce que les objectifs dans le domaine de la sécurité de l’approvisionnement continueront à être atteints, en dépit de la baisse des contributions.
- Contrairement à ce qui était prévu, le plafond cantonal pour les contributions à la qualité du paysage sera maintenu. En raison d’une participation croissante, les besoins financiers sont estimés à 150 millions de francs par an.
- Les dépenses pour les contributions au système de production augmenteront de 13 millions de francs entre 2018 et 2021. Cette hausse repose sur l’hypothèse selon laquelle la participation continuera à croître et qu’il faut laisser une certaine marge de manœuvre pour soutenir de nouveaux systèmes de production. Il faut également s’attendre à une augmentation des dépenses pour les contributions à l’utilisation efficiente des ressources.

Les objectifs visés au moyen des contributions à la sécurité de l’approvisionnement et les contributions au paysage cultivé pourront vraisemblablement être atteints. En raison des adaptations, évoquées plus haut, que subiront les paiements directs liés aux prestations, les contributions de transition seront réduites pour atteindre environ 30 millions de francs en 2021. Selon l’évolution de la participation aux paiements directs liés aux prestations, les moyens ne suffiront peut-être pas pour pouvoir accorder des contributions de transition jusqu’en 2021. Si les besoins venaient à dépasser les crédits prévus, il faudrait réduire les taux appliqués aux paiements directs.

Conséquences

Les résultats des calculs réalisés au moyen du modèle d’optimisation dynamique SWISSland d’Agroscope montrent que les adaptations proposées n’apportent que des changements mineurs au modèle de production de l’agriculture suisse d’ici à 2021. En ce qui concerne la garde d’animaux, il faut s’attendre à une poursuite du recul du nombre d’unités de gros bétail. La production végétale évoluera de manière stable selon toute vraisemblance. Selon les modélisations, le revenu sectoriel net passera à près de 3,2 milliards de francs d’ici à 2021 en raison de la baisse des coûts réels. Il en résultera une augmentation du revenu agricole moyen par entreprise. Les calculs montrent qu’avec les enveloppes financières prévues la productivité de l’agriculture suisse est maintenue et qu’une évolution acceptable sur le plan social est possible.

Calendrier

La procédure de consultation dure du 4 novembre 2015 au 18 février 2016. Une fois les résultats de la consultation analysés, il est prévu que le Conseil fédéral adopte le message à l’intention du Parlement au cours du deuxième trimestre 2016.

Table des matières

1	Situation initiale	6
1.1	Politique agricole jusqu'à ce jour	6
1.2	Conditions-cadre et enjeux du futur	8
1.2.1	Rapports de force dans la politique internationale	9
1.2.2	Croissance économique	9
1.2.3	Changement climatique	10
1.2.4	Disponibilité des matières premières et des ressources	10
1.2.5	Progrès technique	11
1.2.6	Compétitivité	12
1.2.7	Conséquences sur la sécurité de l'approvisionnement	12
1.3	Négociations internationales	15
1.3.1	Organisation mondiale du commerce (OMC)	15
1.3.2	Union européenne	15
1.3.3	Accords de libre-échange avec des États tiers en dehors de l'UE et de l'AELE	16
1.3.4	Accord de libre-échange entre les États-Unis et l'UE	16
1.3.5	Elaboration d'un nouveau cadre international d'objectifs pour un développement durable (agenda post-2015 des Nations Unies)	16
1.3.6	Conclusions	17
1.4	Environnement politique intérieur	17
1.4.1	Initiatives populaires	17
1.4.2	Mandats parlementaires	18
1.4.3	Bilan	19
2	Evolution future de la politique agricole	20
2.1	Perspectives à long terme	20
2.2	Evolution à moyen terme 2022-2025	22
2.3	Optimisation du système à court terme 2018-2021	23
2.3.1	Objectifs à l'horizon 2018-2021	23
2.3.2	Grands axes de la Politique agricole 2018-2021	29
2.3.2.1	Développement entrepreneurial des exploitations (simplifications)	29
2.3.2.2	Dynamisme des ventes sur les marchés	29
2.3.2.3	Utilisation durable des ressources et production durable	30
3	Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018-2021	30
3.1	Evolution jusqu'à présent	30
3.1.1	Attribution des mesures de politique agricole aux différentes enveloppes financières	30
3.1.2	Dépenses pour l'agriculture et l'alimentation	33
3.1.3	Expériences faites avec les enveloppes financières	35
3.2	Conditions-cadre relatives à la fixation des enveloppes financières	37
3.2.1	Prise en compte de la situation économique	37

3.2.2	Contexte de la politique financière et programme de stabilisation 2017-2019	38
3.3	Besoins financiers pour la période 2018 à 2021	39
3.4	Structure des enveloppes financières	42
3.4.1	Enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales »	43
3.4.1.1	Mesures d'accompagnement social	43
3.4.1.2	Contributions pour les améliorations structurelles	44
3.4.1.3	Crédits d'investissement	45
3.4.1.4	Sélection végétale et animale	45
3.4.1.5	Vulgarisation	46
3.4.2	Enveloppe financière « Promotion de la production et des ventes »	47
3.4.2.1	Promotion de la qualité et des ventes	48
3.4.2.2	Economie laitière	48
3.4.2.3	Production animale	49
3.4.2.4	Production végétale	49
3.4.3	Enveloppe financière « Paiements directs »	49
3.5	Programme de la législature	54
3.6	Frein aux dépenses	54
4	Conséquences	54
4.1	Confédération	54
4.1.1	Personnel	54
4.1.2	Finances	55
4.1.3	Informatique	55
4.2	Cantons (personnel, finances, informatique)	55
4.3	Conséquences sur la situation économique de l'agriculture	56

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021 (*projet*) 59

1 Situation initiale

En vertu de l’art. 6 LAgr, les crédits destinés aux principaux domaines de la politique agricole sont alloués par arrêté fédéral simple pour quatre ans au plus sous forme d’enveloppes financières. Il s’agit de plafonds de crédits de paiement affectés à un groupe de tâches précis qui sont fixés par le Parlement pour plusieurs années. Ces enveloppes financières signalent par ailleurs la volonté du Parlement d’approuver les sommes prévues dans le cadre des décisions budgétaires. Les dépenses engagées dans le secteur de l’agriculture sont réparties dans trois enveloppes financières : « Amélioration des bases de production et mesures sociales », « Production et ventes » et « Paiements directs ».

La prochaine période ordinaire de quatre ans durera de 2018 à 2021. Le message correspondant devra être adopté par le Conseil fédéral au premier semestre 2016 pour que les enveloppes financières puissent être approuvées par le Parlement dans les délais.

1.1 Politique agricole jusqu’à ce jour

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

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

La Politique agricole 2014-2017 a notamment permis d'axer plus clairement les paiements directs sur les objectifs assignés par la Constitution fédérale. Les contributions liées aux animaux ont été entièrement réallouées sous forme de contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Ces aides sont désormais accordées en fonction de la surface, à condition toutefois que des animaux consommant des fourrages grossiers soient gardés sur les surfaces herbagères (charge minimale en bétail). La contribution générale à la surface a été supprimée, et les fonds ainsi libérés sont utilisés pour la consolidation des instruments ciblés des paiements directs et pour les contributions de transition, lesquelles visent à assurer de manière socialement acceptable le passage du système actuel au système développé des paiements directs. Le Parlement a approuvé le nouveau système des paiements directs sans coupes budgétaires à l'issue d'intenses discussions. Pour compléter la proposition du Conseil fédéral, il a décidé d'introduire une nouvelle contribution pour les exploitations qui ont une part élevée de terrains en forte pente. Les limites fixées pour le revenu et la fortune ont été supprimées des critères d'entrée en matière et de plafonnement, et l'échelonnement des contributions en fonction de la surface a été assoupli. En outre, il n'est plus versé de paiements directs pour les nouvelles surfaces classées en zones à bâtir.

Les étapes de la réforme engagées depuis 1993 ont induit une augmentation du nombre de prestations de l'agriculture en faveur de la société ainsi qu'une baisse des coûts économiques. La production de calories a progressé d'environ 10 % entre 1990/1992 et 2010/2012. Tandis que le nombre de calories issues de la production animale est resté stable dans l'ensemble, celui des calories provenant de la production végétale a augmenté de près d'un quart. Le taux d'auto-approvisionnement est néanmoins resté à peu près constant parce que la consommation de denrées alimentaires a aussi progressé en Suisse en raison de la croissance démographique. Des progrès nets ont été enregistrés aux plans de l'environnement et du bien-être animal, même si les objectifs n'ont pas été intégralement atteints dans certains domaines (cf. ch. 2.3.1).

L'écart entre les revenus agricoles et les revenus non agricoles s'est réduit. Si le revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale était inférieur d'environ 50 % au salaire de référence entre 1995 et 1997, cette différence n'était plus que de 35 % entre 2011 et 2013. Il convient de rappeler à cet égard que les coûts de la vie des ménages agricoles sont plus faibles en raison des particularités de la vie rurale. Ainsi, les dépenses pour le logement des familles paysannes sont presque deux fois moins élevées que celles des ménages de référence¹. En outre, le pourcentage d'exploitations atteignant le salaire de référence est passé de 11 à 23 % entre 1995/1997 et 2011/2013. Toutefois, une partie de cette progression positive est purement arithmétique : la baisse des taux d'intérêt de ces dernières années a réduit la déduction pour le capital propre investi, ce qui a fait augmenter en conséquence le revenu du travail.

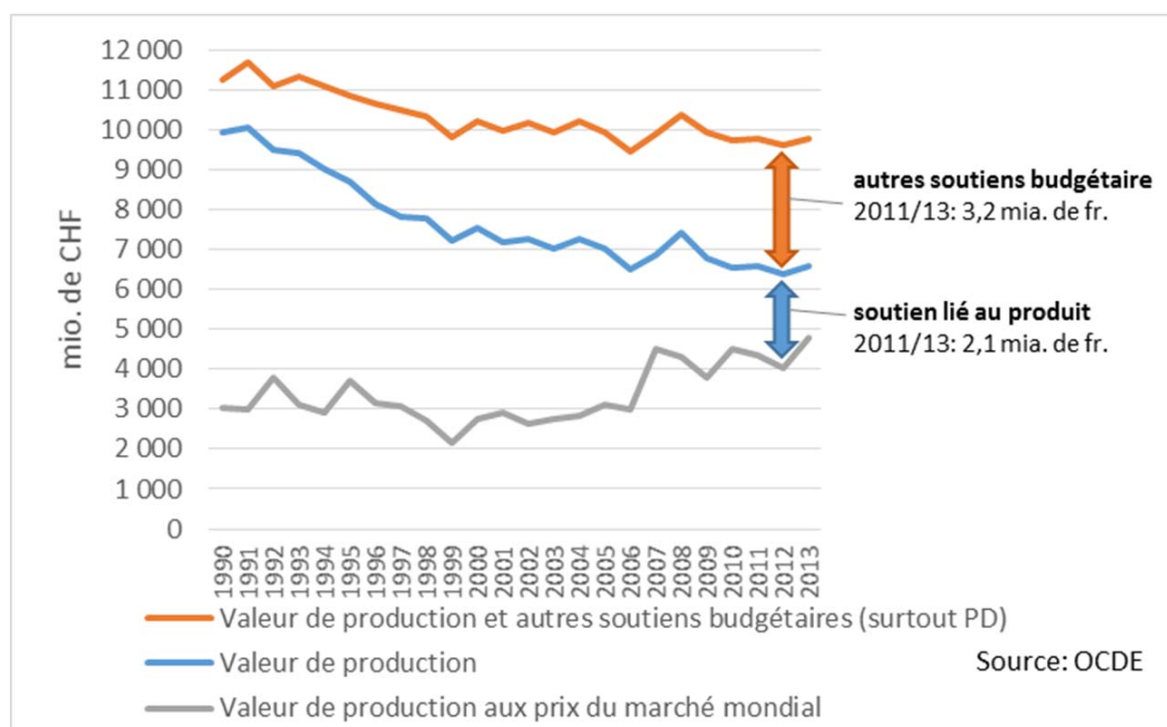
Il est encore nécessaire de procéder à des optimisations en dépit des améliorations apportées jusqu'ici par la politique agricole. Une analyse de la politique agricole suisse réalisée par l'OCDE² révèle que le niveau toujours aussi élevé de la protection douanière et des paiements directs induit des coûts économiques considérables. En effet, l'important soutien accordé n'incite pas les agriculteurs à tenir suffisamment compte des signaux émis par les prix et les marchés dans leurs décisions. Selon

¹ Office fédéral de l'agriculture (2014) : Rapport agricole 2014, pp. 72-73

² OCDE (2014) : Evaluation of policy reforms in Switzerland, Draft report, Paris.

l'OCDE, le montant des aides consacrées à l'agriculture (protection douanière et soutien budgétaire) est passé de 8,1 à 5,3 milliards de francs entre 1990/1992 et 2011/2013. Cette baisse est principalement due au recul considérable de l'aide liée à la production (-4,5 milliards de francs). Elle a été compensée en partie par une augmentation des paiements directs (+1,7 milliards de francs). Mais la réduction de l'aide liée à la production ne s'est pas entièrement répercutée sur la valeur de production suisse à cause de la hausse des cours mondiaux observée depuis 2007 (cf. graphique 1). Les prix à la production sont restés en Suisse supérieurs d'environ 50 % aux cours mondiaux pendant la période 2011/2013, et ce, bien que le niveau des prix indigènes se soit sensiblement rapproché, ces vingt dernières années, de celui des prix internationaux. L'écart entre les prix s'est encore creusé par la suite en raison de la baisse de près de 10 % du niveau des prix sur les marchés internationaux et de la dégradation du cours de change consécutive à la suppression du taux plancher entre le franc et l'euro début 2015.

Figure 1 : Évolution de l'aide à l'agriculture



Il n'est pas encore possible actuellement de mesurer entièrement les effets de la Politique agricole 2014-2017. Les premiers résultats des analyses devraient être disponibles en 2016. Ils seront pris en considération dans les décisions sur l'adaptation des dispositions d'exécution valables pour l'enveloppe financière 2018-2021.

1.2 Conditions-cadre et enjeux du futur

Les conditions-cadre et les enjeux auxquels tant l'agriculture que le secteur agroalimentaire seront confrontés à l'avenir sont décrits dans le document stratégique intitulé

« Agriculture et filière alimentaire 2025 »³. Les conclusions qui en ont été tirées constituent le fondement de la Politique agricole 2014-2017.⁴ La réflexion sur le sujet s'appuie sur l'étude prospective menée par l'EPF Zurich, qui tient compte des dernières connaissances concernant le système alimentaire mondial et de leurs répercussions sur le système alimentaire suisse⁵. Elle se fonde aussi sur les travaux réalisés à ce jour par l'état-major de prospective de l'administration fédérale (placé sous la direction de la Chancellerie fédérale) et publiés dans le rapport « Perspectives 2030 ».

1.2.1 Rapports de force dans la politique internationale

Dimension internationale

Sur le plan international, on suppose que l'essor économique pris par certains pays tels que la Chine, l'Inde, la Russie et le Brésil est un phénomène qui persistera et conduira de plus en plus à l'émergence d'une économie mondiale multipolaire. Certes, les puissances économiques occidentales telles que les États-Unis et l'Union européenne resteront des acteurs de poids, mais leur importance relative diminuera. Les raisons de cette modification du rapport des forces sont principalement économiques (commerce, investissements ou transferts de technologies). L'émergence d'un monde multipolaire pourrait s'accompagner d'une aggravation des instabilités géopolitiques.

Dimension nationale

La Suisse dépend de la stabilité du contexte politique et économique dans lequel elle s'inscrit, étant donné le nombre et la diversité des rapports qui la lient à d'autres pays. Pour elle, il est crucial d'entretenir des relations régulières et stables avec l'Union européenne, qui est de loin son premier partenaire économique. Le Conseil fédéral entend maintenir et renouveler ces relations en suivant la voie bilatérale, afin que le marché européen reste ouvert aux entreprises suisses. Le scrutin sur l'initiative du 9 février 2014 dite « contre l'immigration de masse » a ravivé le débat sur la forme des relations entre la Suisse et l'Union européenne.

1.2.2 Croissance économique

Dimension internationale

Globalement, les performances économiques ont été multipliées par quatre au cours des quarante dernières années. L'OCDE pronostique une croissance économique de 3,5 % par an à l'horizon 2050. Le taux de cette croissance sera nettement supérieur dans les pays en développement et les pays émergents que dans les pays développés et, par conséquent, les disparités entre la prospérité des uns et celle des autres s'ame-
nuiseront.

Dimension nationale

Étant donné les perspectives économiques favorables qui se présentent encore au monde, la Suisse peut tabler sur la poursuite de la croissance économique, mais celle-

³ OFAG (2010) : Agriculture et filière alimentaire 2025, document de discussion rédigé par l'OFAG pour l'orientation stratégique de la politique agricole. Le document peut être téléchargé à www.ofag.admin.ch > Thèmes > Politique agricole > Agriculture et filière alimentaire 2025.

⁴ FF 2012 1857, p. 1928 ss

⁵ Last, L. et al. (2015) : Foresight Study : Research for a Sustainable Swiss Food System World Food System Center, ETH Zürich.

ci affichera un taux très inférieur à celui des pays émergents et des pays en développement. De plus, la croissance économique ne sera pas continue, mais pourra fluctuer d'une année à l'autre sous l'influence de facteurs extérieurs et des conditions encadrant l'activité économique.

1.2.3 Changement climatique

Dimension internationale

Les températures mesurées à la surface du globe ont augmenté de 0,85 °C entre 1880 et 2014, un phénomène dû entre autres à l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre. Le changement climatique se traduit non seulement par une hausse des températures, mais aussi par une modification du régime des précipitations suivant les régions et par l'augmentation des épisodes climatiques extrêmes. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) prévoit que d'ici à 2035 la température à l'échelle du globe subira dans tous les cas une hausse de 0,3 à 0,7°C par rapport à aujourd'hui. Le volume des précipitations devrait faiblir dans les régions sèches et s'accroître dans les régions plus humides. Il faut donc s'attendre à des répercussions différentes sur les rendements agricoles selon les régions. Le climat des régions tropicales et des régions subtropicales devrait devenir moins favorable, tandis que les latitudes moyennes devraient bénéficier de meilleures conditions climatiques. En outre, on devrait assister à une élévation de la fréquence des phénomènes climatiques extrêmes (sécheresses, fortes précipitations).

Dimension nationale

Par rapport à l'évolution globale, les modèles climatiques prévoient d'une manière générale une plus forte hausse des températures en Suisse, ce qui améliorera la productivité. La variabilité climatique comporte cependant un risque plus élevé, par exemple celui de pénurie d'eau pendant les mois d'été. À moyen terme, la Suisse appartiendra aux régions du globe (incluant une grande partie de l'Europe et du nord-est de l'Amérique) qui présenteront, du fait du changement climatique, les meilleures conditions pour produire des denrées alimentaires.⁶

1.2.4 Disponibilité des matières premières et des ressources

Dimension internationale

L'épuisement à long terme des combustibles fossiles et des gisements de phosphore d'origine minérale sont des problèmes qui concernent particulièrement l'agriculture. Les matières premières, dont l'extraction devient toujours plus complexe, donc onéreuse, sont une ressource de plus en plus coûteuse. Le prix du pétrole brut devrait accuser une hausse de 25 à 30 % d'ici à 2040 si l'on en croit les prévisions. Celles-ci présentent cependant des différences très marquées selon les scénarios (entre -35 % et +80 %). Quant aux ressources naturelles, il faut aussi s'attendre à la perte, pour l'agriculture, de 30 à 40 millions d'hectares de terres dans le monde à cause de l'imperméabilisation des sols. Par ailleurs, le changement climatique affectera la fertilité des sols, ce qui se traduira par un recul global de la productivité qui pourra atteindre

⁶ Müller, C., Lotze-Campen, H., Huber, V., Popp, A., Svirejeva-Hopkins, A., Krause, M., und Schellnhuber, H. J. (2006) : Towards a Great Land-Use Transformation ? In : Brauch, H.G. et al. : Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks, S 23-28. Springer, Berlin.

8 %.⁷ D'après la Banque mondiale, ce sont en outre entre 5 et 10 millions d'hectares de terres agricoles qui disparaissent annuellement du fait de la forte dégradation des sols. A contrario, la superficie des terres cultivées continue d'augmenter, principalement au détriment de la forêt vierge. La production agricole dépend aussi de l'eau, qui en est un autre facteur limitatif. Les prévisions font état d'une explosion de la consommation d'eau pour les besoins de l'alimentation humaine : +55 % d'ici à 2050.

Dimension nationale

La Suisse dépend fortement des pays situés hors de l'Europe pour beaucoup de matières premières et pour les sources d'énergie fossiles (par exemple pour plus de 95 % du phosphore). Les terres arables et le paysage cultivé, qui sont déjà rares en Suisse, resteront l'objet de multiples convoitises, vu l'accroissement démographique conjugué à la croissance économique prévue. En raison du changement climatique, il faut s'attendre que le besoin en irrigation augmente dans certaines régions en Suisse et qu'il y aura de plus en plus de fortes précipitations entraînant localement des inondations et des risques d'érosion.

Les services écosystémiques, comme par exemple la pollinisation, dont la préservation dépend aussi de l'état de la biodiversité, constituent aussi des ressources dont dépend la production agricole.

1.2.5 Progrès technique

Dimension internationale

Les progrès techniques attendus entraîneront une nouvelle hausse de la productivité du travail dans l'agriculture et, partant, une réduction des besoins en main-d'œuvre agricole. Le dépeuplement des campagnes et l'abandon des métiers liés à l'agriculture vont donc se poursuivre, ce qui posera de grands défis notamment aux pays où le taux de la population agricole est élevé (exode rural). Suite à l'augmentation du rendement, aussi bien de la production végétale que de l'élevage, la production agricole a plus que doublé au cours des cinquante dernières années. On peut s'attendre à ce que les progrès des sciences biologiques et techniques se poursuivent (hausse des rendements du blé de 0,9 % p.a.) ; dans les régions qui bénéficient déjà d'une productivité élevée, comme l'Europe et l'Amérique du Nord, le potentiel de croissance sera cependant moindre que dans les régions où la productivité est plus basse, comme dans une grande partie de l'Afrique. La raréfaction des matières premières et des ressources naturelles favorisera les nouvelles technologies qui améliorent l'efficacité et réduisent les dépendances.

Dimension nationale

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

⁷ Nellemann, C., MacDevette, M., Manders, T., Eickhout, B., Svihus, B., Prins, A. G., Kaltenborn, B. P. (2009) : The environmental food crisis – The environment's role in averting future food crises. GRID-Arendal, Arendal.

1.2.6 Compétitivité

Dimension internationale

Les prix indigènes à la production et à la consommation pour les denrées alimentaires sont toujours nettement supérieurs au niveau international, en raison de la forte protection douanière et du niveau général élevé des coûts en Suisse. Si l'on en croit les prévisions actuelles concernant les marchés agricoles internationaux et compte tenu de la cherté du franc qui va probablement se maintenir, il ne faut pas s'attendre à moyen terme à ce que les prix mondiaux, sur la base du franc, augmentent sensiblement. Les prix à la production soutenus par les politiques agricoles présentent un risque, car ils vont à l'encontre des incitations à suivre l'évolution des marchés internationaux et à améliorer la compétitivité et l'innovation.

Dimension nationale

Le durcissement de la concurrence dans le secteur agroalimentaire en raison du franc fort contraint l'agriculture et la filière alimentaire suisses à améliorer toujours plus leur productivité et leur compétitivité. Cette contrainte pèse également sur l'ouverture de nouveaux marchés. Pour percer sur ces marchés, il faut continuer de baisser les coûts afin de ne pas creuser davantage encore l'écart en matière de prix avec la concurrence étrangère. En raison des relations étroites et des interdépendances qui lient la production et les secteurs en aval, ces efforts doivent être réalisés de manière coordonnée à tous les échelons – des producteurs aux distributeurs en passant par les transformateurs. D'autre part, la valorisation de la haute qualité des produits suisses doit être encore améliorée.

Il faut en outre veiller à renforcer la collaboration au sein même des échelons qui constituent la chaîne de valeur ajoutée et entre ces différents échelons. Dans le but de maintenir les parts de marché indigène, et pour augmenter les parts dans les secteurs où l'auto-approvisionnement est faible ainsi que dans le domaine de l'exportation, il est essentiel que l'amélioration de la compétitivité passe par des baisses supplémentaires de coûts et par une meilleure mise en valeur de la qualité. Ces deux axes doivent être développés en parallèle et sur l'ensemble de la chaîne de création de valeur. La recherche appliquée, la formation et la vulgarisation ont également un rôle important à jouer en vue de l'amélioration de la compétitivité.

1.2.7 Conséquences sur la sécurité de l'approvisionnement

Dimension internationale

D'ici à 2050, la population mondiale passera vraisemblablement de 7,2 milliards à plus de 9,6 milliards d'êtres humains (scénario élevé : 11,1 ; scénario bas : 8,3). Cela occasionnera également une hausse de l'urbanisation, de telle sorte que 6 personnes sur 10 vivront en ville en 2050. En parallèle, l'espérance de vie moyenne, et donc la part de personnes plus âgées dans la population mondiale, augmentera.

La demande en denrées alimentaires doublera vraisemblablement à l'échelle mondiale d'ici à 2050. Cette tendance, qui s'explique par la croissance démographique et l'augmentation du bien-être, notamment dans les pays émergents, entraînera sans doute une hausse de la consommation moyenne de calories et une consommation accrue de viande et de produits laitiers, sans oublier l'accroissement de la pression exercée sur les ressources naturelles.

La production mondiale augmentera également grâce aux progrès techniques (élevage, technologies et systèmes de production plus efficaces) et à l'amélioration du savoir-faire. L'accroissement de l'offre, afin que celle-ci soit à la hauteur de la demande, représente cependant un important défi. Certains moyens de production nécessaires à l'agriculture proviennent de ressources non renouvelables (par exemple les carburants d'origine fossile et les engrais minéraux tels que le phosphore). Leur extraction étant de plus en plus difficile, l'augmentation de leur prix de revient pourrait contribuer au renchérissement des moyens de production agricoles. La dégradation des sols, l'utilisation de terres arables pour produire des biocarburants, mais aussi l'urbanisation soumettent les terres agricoles à une forte pression. Étant donné qu'il est impossible d'accroître la surface des terres agricoles à moins de défricher des forêts, c'est surtout l'amélioration des rendements qui permettra de répondre à la hausse de la demande. Les pays en voie de développement et les pays émergents, qui n'utilisent actuellement qu'une partie de leur potentiel de rendement, disposent du plus grand potentiel d'amélioration de la productivité⁸. Or, les rendements ne peuvent être améliorés qu'au prix de grandes difficultés causées tant par la raréfaction de l'eau disponible pour l'agriculture, du fait du changement climatique, que par l'aggravation des dommages causés par les organismes nuisibles.

Fournir des aliments à la population du monde deviendra généralement plus difficile dans un contexte de demande croissante et compte tenu des possibilités limitées d'accroître l'offre. La pénurie de denrées alimentaires est donc un phénomène qui s'aggrave. À preuve l'indice FAO des prix des produits alimentaires, qui a connu une hausse de 125 % depuis le début du siècle. De plus, la volatilité des prix sur les marchés agricoles s'est aggravée depuis vingt ans⁹. D'après les prévisions actuelles, les prix des matières premières agricoles en valeur nominale resteront à moyenne échéance (d'ici 2023) au niveau actuel¹⁰. À l'horizon 2050, certaines prévisions font état d'une poursuite du renchérissement de quelques matières premières agricoles, telles que le maïs (+30 à +50 %) et la viande (+20 à +30 %). Le prix des produits agricoles dépend aussi du prix de l'énergie ; leurs évolutions sont étroitement liées. En outre, il faut s'attendre à ce que les pénuries à court terme deviennent plus fréquentes, entraînant une volatilité accrue des prix sur les marchés agricoles.

À l'avenir, le problème essentiel consistera à fournir à la population mondiale des denrées alimentaires en quantité et en qualité suffisantes grâce à des gains de productivité, tout en utilisant de façon durable les ressources naturelles telles que le sol et l'eau, sans mettre à mal la biodiversité. Il faut améliorer dans de nombreux pays les infrastructures et les conditions-cadre politiques en vue d'investissements dans une agriculture durable et dans le progrès technique. Il est capital de réduire le gaspillage des aliments (par pertes ou par gaspillage proprement dit) et d'adopter des modes de consommation ménageant les ressources afin d'atténuer les effets de la hausse de la demande et de prévenir l'épuisement des ressources pour la production de nourriture. Il est également nécessaire de suivre d'autres pistes, c'est-à-dire garantir le fonctionnement du commerce entre les régions et, de façon générale, lutter contre la pauvreté.

Dimension nationale

⁸ Bruinsma, J. (2009) : The resource outlook to 2050 : by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050 ? Rome, FAO.

⁹ FAO (2010) : Perspectives de l'alimentation, novembre 2010

¹⁰ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) / FAO (2014) : Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2014–2023

Les défis mondiaux sont d'une manière générale également importants au plan national pour l'agriculture et la filière alimentaire. Mais les priorités diffèrent toutefois. En Suisse, notamment en raison de l'immigration, la population augmentera en cas de scénario moyen pour passer des 8 millions d'habitants actuels à 9 millions en 2050 (scénario élevé : 10,7 ; scénario bas : 7,2). L'âge moyen va également augmenter, de telle sorte que près de 30 % de la population aura plus de 65 ans en 2050. En principe, l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires devrait pouvoir être assuré au moyen de la production indigène et des importations.

Parallèlement, la production intérieure devrait s'accroître grâce au progrès technique, c'est-à-dire le perfectionnement de la sélection végétale et animale ainsi que l'emploi de technologies plus efficaces. La Suisse pratique en effet une agriculture relativement intensive par comparaison avec les autres pays, se situant en partie au-delà de ce que les écosystèmes et les ressources naturelles peuvent supporter (cf. ch. 1.2.4). Il faut donc réduire l'impact de l'agriculture sur l'environnement, notamment en améliorant l'efficacité de l'emploi des ressources, pour maintenir à long terme la part de la production indigène dans l'approvisionnement du pays. Il s'agit de pratiquer une agriculture qui tienne compte de la résilience des écosystèmes, qui soit adaptée aux conditions locales et qui tire le meilleur parti possible du potentiel de production. Les lacunes dans la réalisation de divers objectifs environnementaux en matière d'agriculture donnent une indication permettant de juger dans quelle mesure la résilience des écosystèmes est dépassée. Dans le domaine de la production végétale, il s'agit de promouvoir l'utilisation efficace des engrais de ferme et des engrais minéraux, ainsi que des produits phytosanitaires et des autres substances auxiliaires. Les herbages permanents doivent être exploités de sorte que le lait et la viande puissent être produits avec un apport en fourrages issus de cultures fourragères le plus faible possible. Il faut en outre réduire la dépendance de l'agriculture suisse par rapport aux matières premières non renouvelables (énergie fossile, phosphore, etc.) à l'aide de mesures telles que l'accroissement de l'efficacité et la fermeture de cycles.

Les terres arables fertiles sont l'une des ressources essentielles dont dépend la production agricole. Aujourd'hui déjà, elles sont devenues rares en Suisse. Les surfaces disponibles pour l'agriculture sont appelées à se raréfier encore davantage, vu la croissance démographique et l'emprise du développement économique sur les terres. C'est pourquoi la préservation des sols agricoles dans leur étendue et leur qualité est l'un des grands défis de l'avenir.

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. Pour le moment, au vu des pronostics sur le développement économique du pays, il semble probable que la Suisse gardera un pouvoir d'achat relativement élevé en comparaison internationale et pourra couvrir les besoins en importations. Il restera important de garder un accès aux marchés agricoles internationaux ainsi qu'un large éventail de pays fournisseurs afin de garantir la sécurité alimentaire de la Suisse.

De par son rôle dans les échanges commerciaux, le consommateur suisse de produits agricoles importés peut exercer une influence sur la production dans les pays exportateurs. Une dégradation des conditions de production dans ces pays compromettrait à long terme l'approvisionnement de la Suisse. À cet égard et de façon générale, la préservation des ressources naturelles à long terme passe par une diminution du gaspillage alimentaire et un comportement de consommation responsable.

1.3 Négociations internationales

L'économie suisse est fortement tributaire des marchés internationaux. Les valeurs d'importation et d'exportation par habitant comptent parmi les plus élevées au monde. Raison pour laquelle l'accès aux marchés internationaux revêt une importance décisive pour la réussite économique à long terme de la Suisse. La Suisse a donc inscrit dans sa politique l'ouverture de son marché intérieur tout en menant une politique extérieure économique axée sur son action au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sur la conclusion d'accords de libre-échange et sur la garantie de l'accès au marché intérieur de l'UE par des accords bilatéraux. Cette mission est d'autant plus difficile à remplir que la protection douanière des produits agricoles reste élevée dans ce pays, d'où la nécessité d'élaborer une stratégie anticipative et viable dans ce domaine.

1.3.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)

Rien ne semble pour le moment indiquer une possible conclusion de tous les accords du Cycle de Doha de l'OMC. Mais la Conférence ministérielle qui s'est tenue à Bali en décembre 2013 a néanmoins donné naissance à un programme sur la manière d'aborder les autres thèmes du Cycle de Doha. Il faut s'attendre à ce que les pays à vocation exportatrice qui font partie de l'OMC soumettent aussi de nouvelles propositions quant à l'accès aux marchés. Les contours de ce programme devraient se préciser au cours de l'année 2015. La pression exercée en vue de la réduction des subventions à l'exportation risque par ailleurs de s'intensifier. Les parties ont déjà accepté sur le principe de ne plus accorder d'aides à l'exportation, lors des négociations du Cycle de Doha. Le Parlement a certes décidé, dans le cadre d'un supplément budgétaire, d'augmenter les moyens alloués en 2015 dans le cadre de la loi chocolatière en raison notamment du franc fort ; cependant à moyen terme la pression sur ces contributions à l'exportation va se renforcer.

1.3.2 Union européenne

Les entretiens sur l'accès aux marchés menés avec l'UE dans le cadre des négociations engagées dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires et des produits et de la santé publique sont au point mort depuis 2010. La situation intérieure actuelle implique une approche pragmatique ainsi qu'une analyse de la progression de la libéralisation sectorielle. La faisabilité de chaque étape, qui repose sur la réciprocité, dépend également des relations générales avec l'UE, qui s'emploie, avec la Suisse, à redéfinir la voie bilatérale. Par ailleurs, des négociations ont été entamées le 22 mai 2014 avec l'UE sur les questions institutionnelles, avec, en parallèle, la poursuite d'entretiens sur l'accès aux marchés, notamment dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires. Les négociations sont momentanément suspendues. Les conclusions des débats parlementaires sur le rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion Marché laitier (12.3665 ; analyse de l'option de l'ouverture sectorielle pour l'ensemble des produits laitiers) seront prises en compte dans l'évaluation de la situation par le Conseil fédéral.

Par rapport à l'UE, d'autres possibilités de suppression progressive des obstacles tarifaires ou non tarifaires au commerce dans le secteur agricole doivent être examinées. Aussi bien les développements sur le marché de l'UE (p. ex. suppression des quotas pour le sucre) que les effets des évolutions au plan international (p. ex. suppression des contributions à l'exportation dans le cadre de l'OMC) sur la relation bilatérale

avec l'UE peuvent servir ici d'élément déclencheur. Le Conseil fédéral considère en outre qu'une plus forte interconnexion entre les marchés agricoles et alimentaires suisses et européens est judicieuse. L'Union européenne a de son côté manifesté à plusieurs reprises son intérêt à la poursuite des négociations.

1.3.3 Accords de libre-échange avec des États tiers en dehors de l'UE et de l'AELE

Outre la Convention AELE et l'accord de libre-échange avec l'UE, la Suisse dispose actuellement d'un réseau d'accords avec 38 partenaires. L'accès au marché était jusqu'ici accordé de manière restreinte dans le secteur agricole à des produits non sensibles dans une large mesure à l'intérieur et en dehors des contingent tarifaires consolidés de l'OMC. Il sera à l'avenir plus difficile d'accorder seulement des concessions dans les limites des contingents actuels de l'OMC lors des négociations avec des États ayant des intérêts offensifs en matière d'exportation de produits agricoles. Raison pour laquelle il faut s'attendre à ce que la protection douanière dans le secteur agricole soit de plus en plus souvent traitée lors des négociations d'autres accords de libre-échange.

1.3.4 Accord de libre-échange entre les États-Unis et l'UE

En juillet 2013, les États-Unis et l'UE ont entamé des négociations portant sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership). Cet accord serait le plus important de son genre et deviendrait une nouvelle référence pour de nombreux accords internationaux. Les contours de cet accord n'étant pas encore connus, il n'est pas encore possible d'évaluer son impact sur le secteur agricole. Il est probable que l'UE et les États-Unis réduiront largement leurs protections douanières respectives aussi dans l'agriculture. C'est pour cette raison qu'un groupe de travail interdépartemental évalue, sous la houlette du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), les conséquences pour la Suisse d'un tel partenariat. Il faudra examiner les options concrètes susceptibles de préserver la compétitivité de l'économie suisse et l'attractivité de la place économique suisse à la lumière des perspectives et des objets des négociations entre l'UE et les États-Unis. Or, il n'est pas encore possible de prévoir les réponses concrètes de la Suisse, qui pourrait, par exemple négocier de son côté un accord avec les États-Unis, se « rallier » au TTIP ou faciliter l'accès au marché pour les produits agricoles dans l'UE.

1.3.5 Elaboration d'un nouveau cadre international d'objectifs pour un développement durable (agenda post-2015 des Nations Unies)

L'Assemblée générale de l'ONU élabore un nouveau cadre global d'objectifs pour un développement durable (2015-2030) qui remplacera les Objectifs du millénaire pour le développement valables jusqu'à fin 2015. Les cinq principes qui, selon la prise de position de la Suisse, devraient constituer le fondement de l'agenda post-2015, sont l'universalité du nouveau cadre d'objectifs, le respect des droits de l'homme, la cohérence politique, le respect des frontières planétaires et l'inclusion et la justice sociales. La politique agroalimentaire dont l'élaboration devra prendre en compte les objectifs de l'agenda post-2015 ainsi que les normes admises au plan international, concepts et engagements conclus comme le droit à la nourriture pour tous les êtres humains fait partie des efforts nationaux.

1.3.6 Conclusions

La réduction progressive des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce est importante pour améliorer la mise en réseau du marché suisse avec les marchés européens et internationaux et la garantir à long terme, de même que se préparer à relever les défis à venir. Les négociations en vue d'un accord de libre-échange USA-UE montrent à l'évidence qu'en dehors des accords bilatéraux et multilatéraux que la Suisse a conclus de son côté, les accords internationaux entre des Etats tiers peuvent avoir des conséquences économiques non négligeables sur notre pays. Aussi convient-il d'analyser régulièrement la situation aux plans du commerce extérieur et de la politique de développement et d'intégrer les conclusions de ces analyses dans la réflexion sur la poursuite du développement des conditions-cadre politiques. Afin de préparer l'agriculture et le secteur agroalimentaire à la suppression des obstacles au commerce, il faut continuer de renforcer leur compétitivité. La Suisse est également tenue d'agir dans ce sens dans le cadre des organisations internationales telles l'OMC ou l'OCDE. L'OCDE considère ainsi une meilleure intégration du marché agricole suisse dans les chaînes internationales de valeur ajoutée comme une opportunité de positionnement sur les marchés. Compte tenu du niveau des paiements directs qui reste élevé, l'agriculture suisse peut être considérée comme résiliente selon l'estimation qu'en fait l'OCDE. Au final, les conséquences d'un rapprochement plus étroit du marché agricole suisse aux marchés internationaux peuvent être considérées comme supportables pour l'agriculture suisse.

1.4 Environnement politique intérieur

1.4.1 Initiatives populaires

Les quatre initiatives populaires qui touchent à l'agriculture et au secteur agroalimentaire ont été déposées dans l'ordre suivant :

Initiative Stop à la spéculation de la JS

L'initiative populaire de la JS réclame l'ajout de l'article 98a dans la Constitution fédérale. Elle demande à la Confédération d'édicter et d'appliquer efficacement des dispositions contre la spéculation sur les matières premières agricoles et les denrées alimentaires. Cette initiative a été déposée le 24 mars 2014 après avoir recueilli 116 000 signatures valables. Le 18 février 2015, le Conseil fédéral a adopté le message et recommandé le rejet de l'initiative sans contre-projet. S'il partage les préoccupations exprimées dans l'initiative quant à l'amélioration de l'approvisionnement en denrées alimentaires de la population des pays en développement et à la lutte contre la pauvreté, il juge néanmoins l'approche préconisée par ce texte inappropriée, doute de l'efficacité des mesures proposées et craint des retombées préjudiciables pour l'économie suisse.

Initiative « Pour la sécurité alimentaire » de l'Union Suisse des Paysans

Cette initiative prévoit de compléter la Constitution fédérale en ajoutant l'art. 104a pour renforcer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires issues d'une production indigène diversifiée et durable. Ce texte demande à la Confédération de prendre des mesures efficaces, notamment contre la perte de terres cultivées, surfaces d'estivage comprises, et en vue de la mise en œuvre d'une stratégie de qualité. La Confédération doit par ailleurs veiller à limiter la charge administrative et à garantir la sécurité du droit et des investissements. L'initiative a été déposée le 8 juillet

2014 avec un total de 147 812 signatures valables. Le DEFR a mis en consultation un contre-projet du 14 janvier au 14 avril 2015. Le Conseil fédéral a décidé de renoncer à un contre-projet direct sur la base des résultats de la consultation. Le 24 juin 2015, il a approuvé le message sur l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire ». Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de la sécurité alimentaire. Il rejette cependant l'initiative au motif que le niveau de la sécurité alimentaire est très élevé en Suisse et que les exigences de l'initiative sont déjà largement couvertes par la Constitution en vigueur.

Initiative pour des aliments équitables du Parti écologiste suisse

Le 27 mai 2014, le Parti écologiste suisse a débuté la récolte de signatures pour l'ajout d'un nouvel article 104b dans la Constitution fédérale. L'initiative demande que la Confédération renforce l'offre de denrées alimentaires sûres, de bonne qualité et produites dans le respect de l'environnement, des ressources et des animaux, ainsi que dans des conditions de travail équitables. En outre, la Confédération doit s'assurer que les mêmes exigences sont appliquées en règle générale pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux importés. Un autre objectif de l'initiative est de réduire les incidences négatives du transport des denrées alimentaires et des aliments pour animaux sur l'environnement et le climat. Pour atteindre ce but, la Confédération doit obtenir la compétence pour édicter des prescriptions concernant l'autorisation et la déclaration, moduler les droits à l'importation, conclure des conventions d'objectifs contraignantes avec les importateurs et encourager la transformation et la commercialisation à l'échelon régional.

Initiative populaire « Souveraineté alimentaire » du syndicat Uniterre

Le syndicat paysan Uniterre a lancé le 30 septembre 2014 la récolte de signatures pour l'initiative populaire « Pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture nous concerne toutes et tous »¹¹. Le texte de l'initiative comprend un large catalogue de demandes qui reprend les exigences principales de l'initiative de l'Union suisse des paysans (protection des surfaces d'assolement) et du Parti écologiste suisse (mêmes exigences pour les denrées alimentaires suisses et importées). Cette initiative va cependant plus loin que les deux autres : elle demande par exemple des mesures pour augmenter le nombre des personnes actives dans l'agriculture, veut interdire l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et propose de réglementer le volume des importations afin de préserver et d'encourager la production indigène.

1.4.2 Mandats parlementaires

Les mandats parlementaires ci-après sont susceptibles d'avoir un impact pendant la période 2018-2021.

Ouverture sectorielle réciproque des marchés avec l'UE pour l'ensemble des produits laitiers

Le Conseil fédéral a adopté, le 14 mai 2014, le rapport « Ouverture sectorielle réciproque du marché avec l'UE pour tous les produits laitiers ». Cette analyse révèle qu'une ouverture du marché permettrait en premier lieu d'améliorer l'accès au principal marché d'exportation, à savoir l'UE, ainsi que de renforcer la compétitivité de l'ensemble de la chaîne de valeur ajoutée du secteur. Une libéralisation du marché

¹¹ FF 2014 6597

constituerait ainsi une réponse adéquate aux défis posés par le marché actuel qui bénéficie d'aides diverses pour le fromage et d'autres produits laitiers (ligne jaune/blanche). Une ouverture sectorielle du marché nécessite également une clarification des relations avec l'UE. En cas d'ouverture sectorielle du marché, le Conseil fédéral tiendrait compte des défis à relever dans le domaine du revenu à l'aide de mesures d'accompagnement ayant un effet sur le revenu. Afin de prévenir les pertes de revenu au plan sectoriel, des fonds supplémentaires de l'ordre de quelque 100 à 150 millions de francs par année seraient nécessaires selon les calculs du rapport.

Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires

Le DEFR a examiné la nécessité d'un plan d'action visant à la réduction des risques et à l'emploi des produits phytosanitaires conforme aux principes du développement durable. Il ressort de cette analyse qu'un plan d'action constitue un instrument adéquat pour l'amélioration de la réalisation des objectifs. Le Conseil fédéral a donc décidé le 21 mai 2014 la mise sur pied d'un plan d'action.

Régime de coexistence avec les cultures d'OGM

En vertu de l'art. 187d, al. 1, LAgr, le Conseil fédéral doit établir d'ici au 30 juin 2016 un rapport présentant une méthode applicable à l'évaluation de l'utilité des plantes génétiquement modifiées. Ce rapport servira de base à l'élaboration d'une solution durable au terme du moratoire sur le génie génétique en 2017. Les adaptations nécessaires seront apportées dans la législation relative au génie génétique.

Stratégie nationale contre la résistance aux antibiotiques

En vertu de l'art. 187d, al. 2, LAgr, le Conseil fédéral définit, en collaboration avec les cantons et les secteurs concernés, les objectifs et stratégies en matière de dépistage et de surveillance des résistances aux antibiotiques et de réduction de l'utilisation des antibiotiques. Il a été possible d'identifier, sous la houlette de l'Office fédéral de la santé publique, huit points à améliorer et treize mesures transversales déterminantes, qui vont de la surveillance des bactéries résistantes et du recours aux antibiotiques à l'information de la population en passant par les travaux de recherche. La version définitive adoptée par le Conseil fédéral sera prête fin 2015.

1.4.3 Bilan

Les initiatives populaires relevant des secteurs agricole et agroalimentaire se trouvent aujourd'hui à des stades divers. Les initiatives « Stop à la spéculation » et « Pour la sécurité alimentaire » sont déjà prêtes et actuellement débattues par le Parlement. Le Conseil fédéral a renoncé, pour ces deux initiatives, à présenter un contre-projet indirect, parce qu'il estime que les questions soulevées par les initiatives ne nécessitent pas une intervention par la voie législative. Les deux autres initiatives sont encore au stade de la collecte de signatures, et il n'est pas encore possible de savoir si elles aboutiront.

Aucune des interventions parlementaires déposées ne réclame d'adaptation de la LAgr pour la période couverte par l'enveloppe financière 2018-2021. Certaines d'entre elles chargent le Conseil fédéral de procéder à des examens qui pourront toutefois être réalisés au plus tôt après les deux prochaines périodes budgétaires. Les dispositions qui ont été édictées à la faveur de la Politique agricole 2014-2017 forment, pour la

période 2018-2021, une base suffisante pour l'exécution des mandats parlementaires à l'échelon des ordonnances.

2 Evolution future de la politique agricole

2.1 Perspectives à long terme

Dans son message sur la Politique agricole 2014-2017, le Conseil fédéral a défini une stratégie à l'horizon 2025. Il s'agit d'une vision de l'agriculture et de la filière alimentaire, intitulée « Réussite avec durabilité », qui recouvre trois domaines, à savoir les marchés, les ressources et l'entreprise¹². Le Conseil fédéral a concrétisé les objectifs dans ces domaines dans l'optique d'axes prioritaires ouvrant des perspectives pour l'agriculture et la filière alimentaire suisses :

Développement entrepreneurial des exploitations

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

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

Dynamisme des ventes sur les marchés

L'agriculture et le secteur agroalimentaire, qui sont indissociables d'une économie ouverte, augmentent la valeur ajoutée qu'ils génèrent sur les marchés en pleine expansion en Suisse et dans le secteur de l'exportation, et ce, sur des marchés agroalimentaires de plus en plus interconnectés à l'échelle internationale.

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

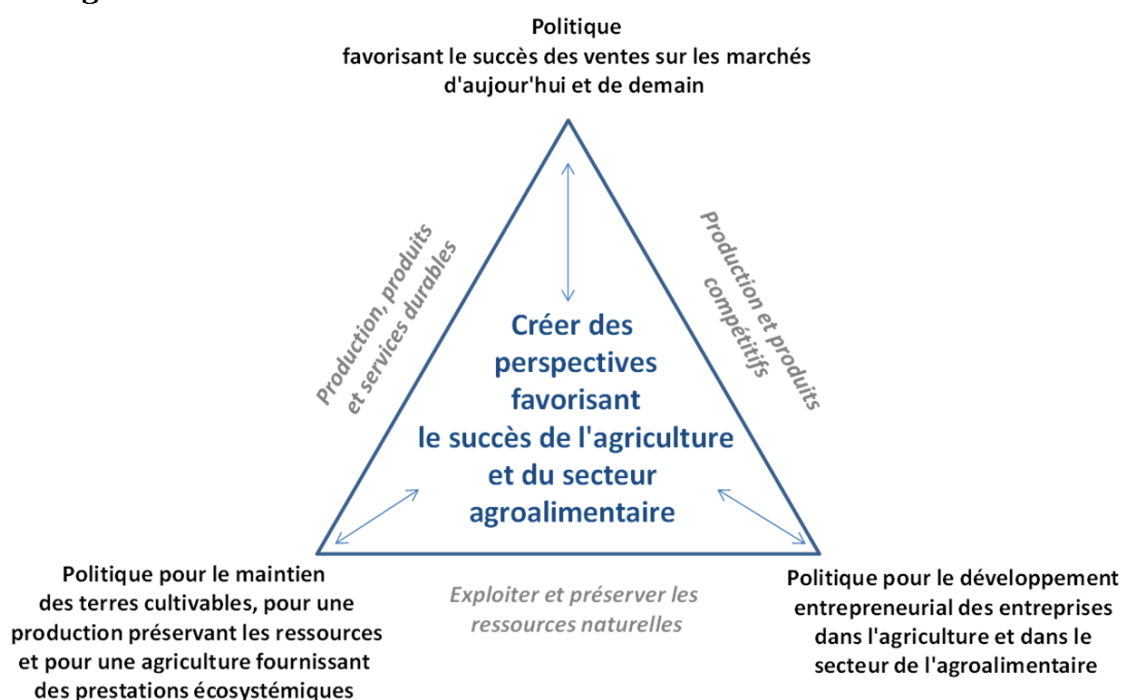
Utilisation durable des ressources et production durable

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

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

¹² FF 2012 1857, p. 1928 à 1931

Figure 2 : Axes prioritaires ouvrant des perspectives pour l'agriculture et la filière agroalimentaire suisses



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

Contextualisation

L'agriculture avec ses exploitations paysannes et le secteur agroalimentaire tiennent une part importante dans l'économie et le système alimentaire suisses. Grâce à leur production, ils contribuent de manière essentielle à la sécurité alimentaire de notre pays. Sur le plan économique, ils sont confrontés à un défi particulier en raison du contexte de prix élevés, du côté des acquisitions, et des inconvénients liés aux mesures de protection douanière, du côté des ventes. Parallèlement à cela, les activités économiques se jouent sur des marchés de plus en plus interconnectés au niveau international. Il est dès lors fondamental que l'agriculture et la filière agroalimentaire satisfassent au mieux les besoins de la clientèle en matière de qualité, de sécurité et de prix et qu'elles se différencient en termes de positionnement. Les répercussions de la politique agricole suisse (protection douanière, subventions à l'exportation) à l'étranger, et spécialement sur les pays en développement, ne doivent pas être négligées pour autant.

Il existe une étroite interdépendance entre le secteur agricole et agroalimentaire et l'environnement, les ressources naturelles et le paysage. L'agriculture et le secteur agroalimentaire contribuent à la préservation des ressources naturelles grâce à une production adaptée aux conditions locales. Les principaux enjeux sont de réduire la charge polluante et d'utiliser plus efficacement les ressources. De plus, l'agriculture fournit, grâce à l'exploitation des surfaces, des prestations écosystémiques qui servent à la production durable de denrées alimentaires ou qui sont axées sur les attentes de la

société par rapport à son milieu naturel. Citons à titre d'exemples la sauvegarde et la promotion de la biodiversité ou l'entretien du paysage rural.

Les instruments majeurs de la politique agricole sont d'une part les mesures de protection douanière pour les produits agricoles primaires et en partie pour les produits transformés. D'autre part, l'encouragement de l'agriculture ou des prestations qu'elle fournit est réalisé par le biais du soutien direct dans le cadre des trois enveloppes financières agricoles. Au premier plan figurent les incitations financières directes sous forme de paiements directs pour la fourniture de services écosystémiques. Dans une moindre mesure, l'agriculture bénéficie également de contributions pour renforcer les ventes de produits de qualité et d'aides à l'investissement permettant de développer des structures compétitives.

Grâce à des mesures telles la protection des dénominations (AOP/IGP, Bio, montagne/alpage etc.), l'homologation des moyens de production, le droit foncier rural, le droit du bail à ferme agricole ou la recherche et la vulgarisation, la Confédération crée en outre des conditions-cadre propices à un développement favorable de l'agriculture et de la production alimentaire.

Si le niveau de la protection à la frontière dépend notamment de l'issue des négociations internationales, la Suisse dispose d'une marge de manœuvre nettement plus importante dans l'aménagement des mesures de soutien interne (p. ex. paiements directs non liés à la production).

Les perspectives sur le long terme esquissées ci-dessus font actuellement l'objet d'un débat intégrant les parties prenantes de la politique agricole ; elles sont approfondies et développées.

2.2 Evolution à moyen terme 2022-2025

Les principales mesures de politique agricole sont évaluées en vue de la mise en place de la politique agricole 2022-2025. Les résultats de l'évaluation doivent permettre de déterminer les effets déployés par les mesures introduites dans le cadre de la politique agricole 2014-2017 et de mesurer si elles ont contribué à l'atteinte des objectifs. Combinés aux conclusions du dialogue mené avec les parties prenantes sur les perspectives, ils serviront de base à l'élaboration de la politique agricole pour les années 2022-2025. Les recommandations des organisations internationales (p. ex. OMC et OCDE) seront également prises en compte dans les discussions. L'OCDE, par exemple, recommande à l'avenir d'orienter plus explicitement les mesures de politique agricole (même après la PA 14-17) sur les divers objectifs et de réduire dans l'ensemble le niveau de soutien. Il faut s'attendre à ce que le démantèlement des entraves tarifaires et non-tarifaires au commerce progresse encore dans le secteur agricole d'ici 2025. Il est dès lors important de renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie alimentaire suisses afin qu'elles soient aptes à réagir rapidement aux éventuels développements en matière de politique commerciale extérieure. Pour favoriser cela, il convient d'examiner un rapprochement autonome aux marchés internationaux pour compenser une éventuelle hausse des prix des biens agricoles à l'échelle mondiale.

Vue d'ensemble de l'évolution future de la politique agricole

Comme l'a précisé le Conseil fédéral en réponse à diverses interventions parlementaires¹³, il présentera au Parlement, d'ici à fin 2016, une vue d'ensemble du développement envisagé de la politique agricole après 2021. Cette vue d'ensemble traitera aussi des thématiques soulevées dans les diverses interventions parlementaires telles que le renforcement de la compétitivité, l'optimisation de l'utilisation des fonds publics ou encore une production préservant davantage les ressources naturelles. La décision de procéder le cas échéant à des adaptations des bases légales sera prise en fonction des conclusions de l'analyse de situation qui tiendra également compte des développements internationaux.

2.3 Optimisation du système à court terme 2018-2021

La Politique agricole 2014-2017 a introduit de profonds changements, notamment dans le système des paiements directs. Un monitoring permet de suivre l'avancement en termes de réalisation des objectifs. Pour les paiements directs, cela signifie que la voie empruntée sera poursuivie avec la possibilité d'effectuer des ajustements si l'on devait observer des écarts par rapport aux objectifs fixés. Si des développements indésirables devaient survenir, ils pourraient être corrigés par voie d'ordonnance pendant la période 2018-2021, de sorte à optimiser, dans le cadre de la loi actuelle sur l'agriculture, les conditions-cadre visant à favoriser le dynamisme des ventes, le développement entrepreneurial et la production durable.

Nous disposons de réactions spontanées recueillies auprès des milieux de la pratique, mais les données empiriques issues d'enquêtes systématiques permettant de mesurer l'impact de la Politique agricole 2014-2017 en fonction des objectifs sont encore insuffisantes. En vue de la période de l'enveloppe financière 2018-2021, il est pertinent de procéder par le biais de modifications des ordonnances à un rééquilibrage flexible fondé sur les expériences, sur les écarts par rapport aux objectifs visés et sur le contexte économique en mutation. Aussi, un message sur les enveloppes financières sera soumis au Parlement pour la prochaine période quadriennale sur la base du présent document de consultation. Outre la répartition des fonds, le message pointera dans quels domaines prioritaires des adaptations d'ordonnances s'avèrent nécessaires (cf. ch. 2.3.2 et 3.4).

Compte tenu des développements concrets en matière de politique commerciale extérieure, une adaptation de la loi sur l'agriculture pendant la période budgétaire 2018-2021 n'est pas exclue. Le cas échéant, la révision de la loi sera présentée au Parlement en même temps que la demande de ratification d'un accord correspondant.

2.3.1 Objectifs à l'horizon 2018-2021

Les objectifs définis par le Conseil fédéral dans son message sur la Politique agricole 2014-2017¹⁴ et les objectifs généraux de durabilité servent de cadre de référence pour apprécier les prestations d'intérêt public. Etant donné que le système développé des paiements directs, en tant qu'élément principal de la politique agricole 2014-2017,

¹³ 14.3636 Mo Joder Rudolf / 14.3659 Mo Grin Jean-Pierre / 14.3514 Po Knecht Hansjörg / 14.3537 Po Noser Ruedi / 14.3618 Po Aebi Andreas

¹⁴ FF 2012 1857, p. 1931

couvre une période de huit ans et que durant cette période les moyens financiers annuels ne cesseront de baisser, il convient de poursuivre les objectifs d'étape énoncés dans le message du Conseil fédéral du 1^{er} février 2012 à réaliser d'ici 2021. Il s'agit d'une série d'objectifs quantifiables se basant sur des données disponibles et statistiquement mesurables.

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

L'adaptation des dispositions d'exécution en 2017 en vue de la prochaine période couverte par les enveloppes financières doit être axée sur ces objectifs particulièrement ambitieux. Le tableau 1 indique l'état d'avancement actuel quant à la réalisation des objectifs et une estimation concernant l'atteinte de ceux-ci d'ici fin 2017.

Tableau 1

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

Objectif	Aspect	Etat 2007/09	Objectif PA 14-17	Etat actuel 2010/12
Economie	Productivité du travail	+2,1 % p.a. ¹⁵	+2,1 % p.a. ¹⁶	+2,0 % p.a. ¹⁷
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans	27 ans ¹⁸
Social	Revenu sectoriel du travail ¹⁹	-0,7 % p.a. ¹⁵	Réduction de la baisse du revenu à moins de 0,5 % p.a. ¹⁶	-0,3 % p.a. ¹⁷
Approvisionnement sûr	Production brute ²⁰	23 000 TJ	23 300 TJ	23 700 TJ
	Production nette ²⁰	20 700 TJ	21 300 TJ	21 100 TJ
	Surfaces agricoles dans les régions d'habitation permanente	-1 900 ha p.a. ²¹	Réduire les pertes de surface à moins de 1000 ha p.a. ²²	Pas de données

¹⁵ Evolution 2000/02 à 2008/10

¹⁶ Evolution 2008/10 à 2017

¹⁷ Evolution 2008/10 à 2011/13

¹⁸ Etat en moyenne de 2011/13

¹⁹ Revenu net des exploitations plus rémunération des salariés

²⁰ Valeurs révisées conformément au « Bilan alimentaire 08 »

²¹ Evolution entre 1992/97 et 2004/09 ; provisoire

²² Evolution entre 2004/09 et prochaine période de relevé Statistique de la superficie (vraisemblablement 2016/21) ; ne peut être influencée qu'en partie par la politique agricole

Optimisation du système à court terme 2018-2021

Objectif	Aspect	Etat 2007/09	Objectif PA 14-17	Etat actuel 2010/12
Ressources naturelles / écologie	Efficienc de l'azote	28 %	33 %	30 %
	Efficienc du phos-phore	60 %	68 %	57 %
	Emissions d'ammo-niac ²³	48 700 t N	41 000 t N	47' 200t N ²⁴
	Quantité des SPB	60 000 ha SPB en région de plaine ²⁵	65 000 ha SPB en ré-gion de plaine	71 481 ha SPB en ré-gion de plaine ²⁶
	Qualité des SPB	36 % des SPB en réseau ²⁷ , 27 % des SPB avec qualité ²⁷	50 % des SPB en ré-seau, 40 % des SPB avec qualité	63 % des SPB en ré-seau ²⁶ 34 % des SPB avec qualité ²⁶
Paysage cul-tivé	Surfaces agricoles dans les régions d'économie alpestre	–1400 ha p.a. ²⁸	Réduction de l'enfo-restement de 20 % ²⁹	<i>Pas de données</i>
Bien-être des animaux	Participation au pro-gramme SRPA ³⁰	72 % ²⁷	80 %	75 % ²⁶
Sources : Agroscope, OFS, USP, HAFL et OFAG				

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

Economie

²³ Stratégie fédérale de protection de l'air (FF 2009 5941).

²⁴ Stand 2013 (Switzerland's Informative Inventory Report 2015 (IIR) ; März 2015)

²⁵ Etat 2013 (Switzerland's Informative Inventory Report 2015 (IIR) ; mars 2015)

²⁶ Etat 2014

²⁷ Etat 2010

²⁸ Evolution entre 1979/85 et 1992/97 ; enforestement accru depuis, selon IFN entre 1993-95 et 2004-06, puis entre 2004-06 et 2009-13 à nouveau enforestement modéré

²⁹ Evolution entre 2004/09 et prochaine période de relevé Statistique de la superficie (vraisemblablement 2016/21) par rapport à l'évolution entre 1992/97 et 2004/09

³⁰ Valeur moyenne pour toutes les catégories d'animaux pondérée par UGB

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

L'agriculture continue de présenter des lacunes en matière de compétitivité internationale ; or, cette compétitivité jouera un rôle essentiel eu égard aux défis futurs que l'économie suisse aura à relever. Dans ce domaine, il importe de viser encore des améliorations à l'horizon 2018-2021. Les simplifications ambitionnées et les mesures en faveur d'un allègement de la charge administrative permettront d'étendre la marge de manœuvre entrepreneuriale et de libérer des ressources afin d'accroître encore la rentabilité de la production agricole. En vue de l'étape 2022-2025, il est essentiel de développer des indicateurs appropriés pour évaluer la réalisation des objectifs dans le domaine de la compétitivité.

Aspects sociaux

Dans le domaine social, l'évolution sectorielle du revenu sert d'indicateur pour l'acceptabilité sociale. Durant la période entre 2007/09 et 2011/13, le revenu sectoriel du travail a légèrement baissé de -0,3 % par année. Si les conditions générales de politique économique demeurent stables, il sera probablement possible d'atteindre l'objectif en matière d'évolution des revenus sectoriels. Etant donné que l'évolution structurelle va se poursuivre durant les prochaines années, les revenus vont augmenter à l'échelon de l'exploitation individuelle. L'indicateur choisi tient compte tant des employés non rémunérés (main-d'œuvre familiale) que des employés rémunérés (main-d'œuvre externe à la famille). Les autres différents aspects du développement social durable sont régulièrement présentés et évalués dans le cadre du compte rendu social publié dans le cadre du Rapport agricole annuel de l'OFAG.

Sécurité de l'approvisionnement

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

La quantité et la qualité des terres agricoles sont déterminantes pour la sécurité de l'approvisionnement alimentaire. Alors que la qualité du sol est soumise à une réglementation stricte dans la législation sur la protection de l'environnement, la protection

des bonnes terres agricoles a été jusqu'à présent négligée, avec pour conséquence le fameux problème du gaspillage du sol et du mitage. Améliorer la protection des terres agricoles et des surfaces d'assolement (SDA) constitue d'ailleurs un axe prioritaire des deux révisions partielles de la LAT. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la première étape de la révision de la LAT au 1^{er} mai 2014, le maintien des terres agricoles de qualité, notamment les SDA, est ancré dans la loi. Les cantons sont tenus de veiller à ce que leur contingent de SDA soit garanti de façon durable. Dans la documentation de base relative à leur plan directeur, ils doivent renseigner sur l'état de la planification et sur l'avancement de sa mise en œuvre. L'OAT définit en outre les conditions de classement des SDA en zones à bâtir. Parallèlement à la protection directe des SDA, des dispositions telles la densification intérieure des zones urbanisées contribuent à soulager quelque peu la pression sur les terres cultivables.

Avec la deuxième étape de la révision de la LAT, soumise à la consultation au printemps 2015, le Conseil fédéral prévoit de renforcer encore plus la protection des terres agricoles au moyen de l'instrumentaire de l'aménagement du territoire et de préciser les réglementations concernant la construction en dehors des zones à bâtir. Pour des raisons liées aux ressources en personnel, les cantons demandent cependant une suspension de la deuxième étape de révision de la LAT, afin qu'ils puissent se concentrer sur la mise en œuvre de la première étape de révision. Comme la protection des terres cultivées est une tâche prioritaire pour la population, ce thème doit être abordé immédiatement : un groupe de travail interdisciplinaire traitera ainsi du renforcement du plan sectoriel Surfaces d'assolement.

Le Tribunal fédéral a en outre plusieurs fois invoqué une pesée des intérêts lacunaire dans l'utilisation des terres agricoles et prié les instances inférieures d'étudier des variantes visant à ménager les terres agricoles ou à ne pas changer leur affectation.

Sans le sol, ressource limitée et non renouvelable, l'agriculture ne peut remplir son mandat multifonctionnel. Les arguments qui parlent en faveur d'une meilleure protection des terres agricoles sont multiples et ne se réduisent pas à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire. Le maintien de terres agricoles ouvertes contribue à la beauté des paysages et correspond aux intérêts écologiques et à ceux de l'aménagement du territoire.

Ressources vitales naturelles et écologie

Dans le domaine des ressources vitales naturelles, l'objectif d'augmenter les surfaces de promotion de la biodiversité SPB en plaine et le taux de SPB mises en réseau a déjà pu être atteint en 2013. Celui d'augmenter la qualité de ces surfaces ne sera probablement pas tout à fait réalisé d'ici 2017. Le défi est de mettre en place des surfaces de promotion de la biodiversité sur des sites présentant un potentiel pour une biodiversité de grande valeur.

L'efficience de l'azote et du phosphore doit être améliorée pour passer à respectivement 33 et 68 %, ce qui implique que les excédents d'azote doivent être réduits à 95 000 tonnes et ceux de phosphore à 4000 tonnes, ceci en supposant que les objectifs dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement soient atteints. De ce fait, les pertes d'ammoniac et de nitrates diminuent, ce qui permet une utilisation parcimonieuse de la ressource épuisable qu'est le phosphore.

Partant de l'état des lieux relatif aux excédents d'azote entre 2007/2009, aucune réduction n'a été enregistrée jusqu'en 2010/2012. Le recul de 115 000 t d'azote à 95 000 t demeure un objectif très ambitieux même à l'horizon 2021. La situation est similaire pour les excédents de phosphore et les émissions d'ammoniac, lesquelles sont fortement tributaires du nombre d'animaux de rente gardés et de la technique de production. D'autres mesures visant l'accroissement de l'efficacité des ressources et la réduction des émissions d'ammoniac s'avèrent dès lors indispensables. Les programmes existants et nouveaux dans le cadre des contributions à l'efficacité des ressources, limités dans le temps, devraient contribuer à des avancées dans ce domaine. Il importe en outre d'assurer, par le biais de mesures appropriées, le maintien des effets positifs obtenus grâce aux programmes s'achevant en 2020. Ceci ne peut être assuré qu'à la condition que l'utilisation de la technique de production en question soit ancrée juridiquement dans les PER en tant que bonne pratique agricole au terme de la période d'encouragement. L'adoption de la nouvelle technique doit être communiquée à temps pour que les conditions-cadre restent stables et prévisibles et un délai transitoire doit être ménagé avant sa mise en pratique générale.

Paysage cultivé

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

Bien-être des animaux

Dans le domaine du bien-être des animaux, la participation aux programmes actuels SST et SRPA continue de s'accroître. S'agissant du programme SRPA, on peut, compte tenu de la participation en 2014, partir du principe que l'objectif sera réalisé d'ici 2017, toutes catégories d'animaux confondues.

Bilan

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

2.3.2 Grands axes de la Politique agricole 2018-2021

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

2.3.2.1 Développement entrepreneurial des exploitations (simplifications)

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

2.3.2.2 Dynamisme des ventes sur les marchés

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

2.3.2.3 Utilisation durable des ressources et production durable

- Renforcement des systèmes de production durables et de l'efficacité des ressources : Il importe d'exploiter le potentiel d'optimisation de manière à renforcer la durabilité des systèmes de production sur le long terme, dans les limites des écosystèmes, d'accroître encore l'efficacité des ressources et d'atteindre des objectifs progressifs. A cet effet, ce sont avant tout les contributions au système de production et à l'efficacité des ressources, ainsi que les aides à l'investissement, qui sont examinées et développées si nécessaire. Il importe d'intégrer également des mesures visant à réduire les pertes de denrées alimentaires (*food waste*). La stratégie Climat pour l'agriculture identifie divers champs d'action pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et pour améliorer la capacité d'adaptation en vue du changement climatique. Le plan d'action du Conseil fédéral concernant l'adaptation aux changements climatiques décrit six paquets de mesures pour l'agriculture. Il importe de tenir compte des champs d'action et des paquets de mesures dans les correctifs à l'échelon des ordonnances.
- Consolidation des synergies dans le domaine de la biodiversité et de la production de denrées alimentaires : La Confédération élabore actuellement un plan d'action pour la Stratégie Biodiversité. Dans le domaine de l'agriculture, l'accent est surtout mis sur l'atteinte des objectifs agricoles de biodiversité et, ce faisant, sur la réduction des conflits d'objectifs entre la production alimentaire et la fourniture de prestations en faveur de la biodiversité.
- Réduction des risques dans les domaines des produits phytosanitaires et des antibiotiques : Dans le domaine des produits phytosanitaires, l'élaboration d'un plan d'action devrait contribuer à diminuer encore les risques et assurer une application durable en Suisse. La stratégie de la Confédération contre la résistance aux antibiotiques entend réduire l'apparition et la propagation de l'antibiorésistance et maintenir l'effet d'antibiotiques largement utilisés aujourd'hui. Il importe de tenir compte des mesures relevant de la responsabilité de la politique agricole concernant les produits phytosanitaires et l'utilisation d'antibiotiques dans les correctifs à l'échelon des ordonnances.

Les milieux intéressés seront probablement appelés à prendre position au premier semestre 2017 sur le projet d'adaptation des ordonnances.

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

3.1 Evolution jusqu'à présent

3.1.1 Attribution des mesures de politique agricole aux différentes enveloppes financières

Les dépenses pour l'agriculture sont réparties en trois enveloppes financières : « amélioration des bases de production et mesures sociales », « production et ventes » et « paiements directs ». La structure des trois enveloppes sera maintenue étant donné qu'elle regroupe judicieusement les crédits.

Comme il est prévu de poursuivre les mesures de la Politique agricole 2014-2017 durant la prochaine période quadriennale, le montant des moyens financiers devrait être

du même ordre que dans l'actuelle planification financière, autrement dit correspondre aux enveloppes financières 2014-2017. Le cycle quadriennal demeure inchangé, ce qui permet de garantir une coordination optimale avec le plan financier de la législation.

Les trois enveloppes financières couvrent la plupart des mesures prévues dans la LAgr. Le tableau 2 ci-après présente les mesures, en fonction de leur attribution aux différentes enveloppes.

Tableau 2

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

Enveloppes financières	Budget 2016 (en millions de CHF)	Mesures
EF Amélioration des bases de production et mesures sociales		
Mesures d'accompagnement social	2,8	Aide aux exploitations paysannes et aides à la reconversion professionnelle ³¹
Contributions pour améliorations structurelles	99,0	Contributions pour les améliorations foncières, les bâtiments agricoles et les projets de développement régional (PDR)
Crédits d'investissement	11,5	Prêt sans intérêts ³²
Sélection végétale et animale	38,6	Contributions pour l'encouragement de la sélection animale et végétale
Vulgarisation	11,6	Aides financières versées à la centrale de vulgarisation AGRIDEA, aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional et pour l'étude préliminaire d'initiatives collectives de projets, ainsi que des appels d'offres concernant des projets et des aides financières pour des demandes de contributions spécifiques

³¹ Cette mesure est limitée à fin 2019 au plus tard, en vertu de l'art. 86a, al. 3, LAgr.

³² Une réduction de 47 millions de francs par année du montant prévu dans l'enveloppe financière 2014-2017 a eu lieu en 2015

Enveloppes financières	Budget 2016 (en millions de CHF)	Mesures
EF Production et ventes		
Promotion des ventes	67,5	Contributions à la communication marketing
Economie laitière	295,9	Supplément versé pour le lait transformé en fromage Supplément de non-ensilage Administration du soutien des prix (mandat de prestations)
Economie animale	12,5	Indemnités versées à des organisations privées dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande (mandat de prestations) Aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande Aides dans le pays pour les œufs Contributions à la mise en valeur de la laine de mouton Contributions à l'infrastructure des marchés publics de bétail de boucherie dans les régions de montagne
Production végétale	67,7	Contributions à des cultures particulières : les légumineuses à graines, les oléagineux, les semences et plants (pomme de terre, maïs et plantes fourragères) et les betteraves sucrières Financement des mesures de mise en valeur des fruits, Administration du contrôle de la vendange
EF Paiements directs		
Paiements directs versés dans l'agriculture	277,9	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement, au paysage cultivé, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'efficacité des ressources et de transition

Actuellement, l'enveloppe destinée à la production et aux ventes comprend deux crédits utilisés exclusivement pour les frais administratifs. Il s'agit des crédits :

- A2111.0121 Administration, soutien du prix du lait : Financement des prestations de service externes (mandats de prestations) pour l'accomplissement de tâches d'exécution dans le domaine laitier (enregistrement des données relatives à la production et à la transformation pour le soutien du prix du lait)
– Budget 2016 : 2,9 millions de francs
- A2111.0122 Indemnités versées à des organisations privées pour le bétail de boucherie et la viande : Indemnités versées à des organisations privées pour l'accomplissement de tâches telles que l'évaluation de la qualité des animaux vivants et abattus, la surveillance du marché et les mesures d'allègement du marché
– Budget 2016 : 6,6 millions de francs

En principe, les enveloppes doivent comprendre les transferts de fonds directement utilisés pour atteindre les objectifs de politique agricole. L'exécution et les charges administratives appartiennent certes au groupe de tâches « Agriculture et alimentation » de la Confédération, mais elles ne doivent pas être financées par les trois enveloppes financières agricoles. De manière analogue au reste des charges de personnel et charges matérielles de l'OFAG, les fonds alloués aux deux crédits ci-dessus ne feront plus partie, à partir de 2018, de l'enveloppe financière de quatre ans « Production et ventes ». Dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale, ils seront intégrés dès 2017 dans le budget global pour les charges propres de l'OFAG.

Les dépenses non affectées aux enveloppes financières agricoles, qui représentent un montant de plus de 250 millions de francs, seront également attribuées au groupe de tâches « Agriculture et alimentation » (tableau 3).

Tableau 3

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

Mesures	Budget 2016 (en millions de francs)
Contributions à des mesures d'allègement du marché dans des situations exceptionnelles	-
Dépenses d'administration de l'OFAG, sans facturation interne des prestations	59,3
Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agronomiques de recherche, y c. Haras national (Agroscope)	60,8
Mesures de lutte phytosanitaire	3,4
Allocations familiales aux agriculteurs indépendants et aux employés agricoles dans le cadre de la LFA ³³ (OFAS)	64,8
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 ») ³⁴ (AFD)	67,9

Les dépenses de la Confédération au titre de la recherche et du développement dans le domaine agricole, de la santé des animaux (contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux) et de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ne font pas partie du groupe de tâches « Agriculture et alimentation ». Ces dépenses figurent toutefois dans le budget de l'OFAG ou d'Agroscope et soutiennent indirectement le secteur agricole.

Les dépenses non incluses dans les enveloppes financières continueront à être traitées dans le cadre du plan financier annuel ordinaire de la Confédération. A partir du budget 2017, les charges propres de la Confédération seront regroupées dans des enveloppes budgétaires (NMG).

3.1.2 Dépenses pour l'agriculture et l'alimentation

La structure du soutien a fortement évolué depuis les années nonante. La part du soutien au marché (production et ventes) au total des dépenses de la Confédération

³³ RS 836.1

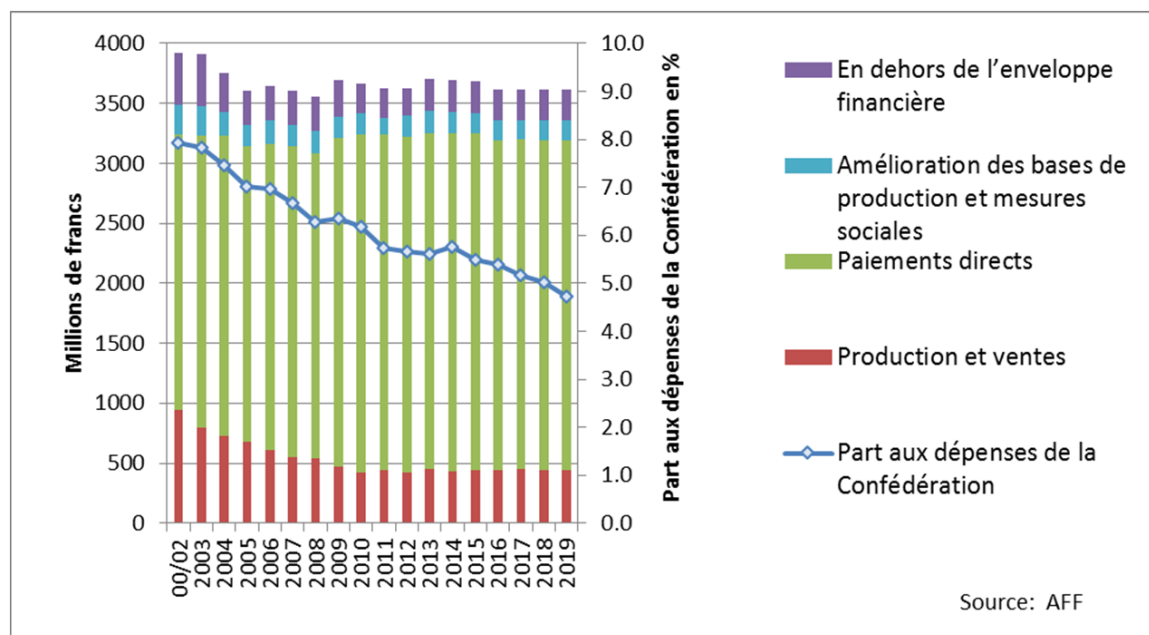
³⁴ RS 632.111.72

pour les trois enveloppes financières a diminué pour passer de 64 % en 1990/92 à 13 % en 2015, alors que pendant la même période, celle des paiements directs a augmenté, passant de 29 à 82 %. Les dépenses pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales ont reculé de 7 à 5 %.

Dans l'ensemble, les dépenses affectées à l'agriculture et à l'alimentation se sont stabilisées depuis 2004 à près de 3,8 milliards de francs (figure 3). Etant donné que les dépenses totales de la Confédération continuent d'augmenter, la part de l'agriculture aux dépenses totales va baisser à moins de 5 % d'ici 2019, selon la planification financière actuelle. Elle dépassait 8 % avant les années 2000.

Figure 3

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

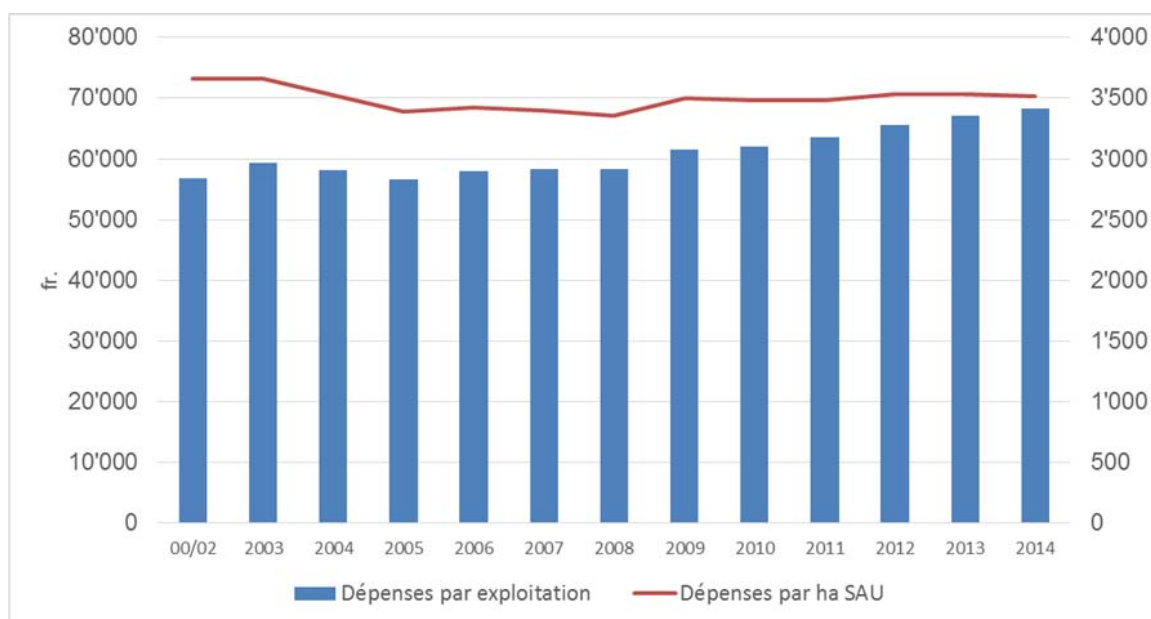


Sources : Compte d'Etat, budgets 2015 et 2016, plan financier provisoire 2017-2019 (sans le programme de stabilisation 2017-2019)

Les dépenses agricoles de la Confédération par hectare de SAU sont restées stables depuis l'année 2000, car la surface agricole utile et les fonds fédéraux affichent une légère tendance à la baisse dans des proportions semblables (figure 4). Cependant, comme le nombre d'exploitations agricoles a diminué plus fortement que les dépenses de la Confédération, la somme par exploitation est passée de 57 000 à 67 000 francs.

Figure 4

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



3.1.3 Expériences faites avec les enveloppes financières

L'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018-2021 répartit pour la sixième fois les fonds fédéraux attribués à l'agriculture en trois enveloppes financières. Le chapitre ci-après dresse un bilan des précédentes périodes budgétaires.

Tableau 4

Enveloppes financières et dépenses effectives de 2008 à 2017

(en millions de CHF, avec différences d'arrondi)	2008-2011		2012-2013		2014-2017	
	AF 5.6.2007	Dépenses effectives	AF 14.4.2011 13.12.2012 12.06.2013	Dépenses effectives	AF 13.3.2013	Dépenses ³⁵
Amélioration des bases de production et mesures sociales	739	660	388	381	798	669
Production et ventes	1 885	1 876	910	890	1 776	1 761
Paiements directs	11 028	10 852	5 625	5 599	11 256	11 055
Total	13 652	13 389	6 923	6 870	13 830	13 486
<i>Différences par rapport aux EF AF</i>		<i>- 1,9 %</i>		<i>- 0,8 %</i>		<i>- 2,5 %</i>

Aucune enveloppe financière n'a été complètement épuisée si l'on se réfère aux montants initiaux. Ceci s'explique essentiellement pour les raisons suivantes. Premièrement, le Parlement a, à l'occasion des décisions budgétaires annuelles, décidé des réductions dans le budget fédéral afin de respecter le frein à l'endettement. Les crédits agricoles ont eux aussi été concernés. Deuxièmement, il était difficile d'évaluer l'ampleur de la participation des agriculteurs aux mesures de politique agricole. Compte tenu d'une sollicitation légèrement plus faible, notamment des mesures sociales et des programmes écologiques et éthologiques, et de la fluctuation du nombre des animaux de rente, les dépenses effectives ont été moins élevées que prévu. Finalement, le Parlement a aussi décidé certaines augmentations de moyens en dehors de l'enveloppe financière, lesquelles ont été compensées sans incidence budgétaire dans le cadre de crédits compris dans l'enveloppe financière.

Avec la Politique agricole 2011, l'utilisation effective des trois enveloppes financières a atteint largement 98 %. Les paiements directs ont enregistré un pourcentage de sous-utilisation relativement faible (-1,5 %) du fait que ces dépenses étaient proportionnellement moins touchées par les mesures d'économie. L'enveloppe financière allouée au soutien du marché a été complètement épuisée, alors que celle dévolue à l'amélioration des bases de production et mesures sociales a atteint une sous-utilisation de quelque 80 millions de francs. Cette sous-utilisation s'explique notamment par le fait que les mesures d'économie ont également été mises en œuvre pour les contributions à l'investissement et que les moyens budgétisés pour l'aide aux exploitations n'ont pas été nécessaires.

Les enveloppes financières 2012-2013 ont été mieux exploitées. Cela est principalement imputable au fait que le Parlement a augmenté les crédits dans le domaine de l'économie laitière et que par conséquent l'enveloppe « Production et ventes » a été revue à la hausse.

Durant la période budgétaire en cours 2014-2017, les enveloppes financières seront, selon la planification financière actuelle³⁵ épuisées à hauteur de 97,5 % en moyenne. Cela s'explique d'une part par les coupes transversales visant à respecter le frein à l'endettement : dans le budget 2015, le Parlement a décidé une réduction unique de 1,1 % de toutes les dépenses faiblement à moyennement liées ; 30 millions ont été supprimés pour l'agriculture. Par ailleurs, le Conseil fédéral a demandé au Parlement de réduire, dans le budget 2016, de 3 % les dépenses faiblement à moyennement liées de manière durable et de prendre ainsi en compte le renchérissement plus faible ; l'agriculture doit absorber quelque 90 millions de cette correction du renchérissement. Dans le cadre du programme de stabilisation, les dépenses doivent être encore réduites dans la même proportion. Contrairement aux autres tâches, le Parlement a exclu l'agriculture des mesures d'économie du programme de consolidation 2014.

³⁵ Compte d'Etat 2014, budgets 2015 (arrêté fédéral) et 2016 (message) ainsi que plan financier provisoire 2017 compte tenu de l'évaluation par le Conseil fédéral de la situation budgétaire du 1^{er} juillet 2015.

3.2 Conditions-cadre relatives à la fixation des enveloppes financières

3.2.1 Prise en compte de la situation économique

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.

Le ch. 1.2 a brièvement présenté le développement à moyen terme des conditions-cadre. La forte réévaluation du franc suisse, suite à l'abolition du taux plancher entre le franc et l'Euro, a nettement freiné l'évolution conjoncturelle en Suisse au cours du premier semestre 2015. Malgré une légère détente de la situation du taux de change en septembre, l'évolution économique devrait également se montrer frileuse pendant le deuxième semestre 2015. Les exportations de marchandises et de services ont notamment été affectées négativement par la réévaluation du franc mi-janvier et par une dynamique un peu plus faible du commerce mondial. Cela vaut également pour les entreprises qui travaillent pour les marchés d'exportation dans le domaine de l'industrie alimentaire. C'est pourquoi le secteur agroalimentaire est appelé à améliorer encore sa compétitivité pendant la prochaine période budgétaire pour être en mesure de s'imposer sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Sur la base des estimations du Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles en juin 2015, le budget 2016 décidé par le Conseil fédéral et la planification financière provisoire 2017-2019 se fondent sur des valeurs de référence nettement plus faibles que l'année précédente encore (cf. tableau 5).

Tableau 5

Chiffres-clés économiques 2015-2019 (état juin 2015 ; divergences par rapport au budget 2015 et plan financier 2016-2018)

en %	2015		2016		17	18	19	2020
	Année en cours		Budget		Plan financier			com- plé- ment ²⁾
	Jan. 2015 ¹⁾	Rév.	Jan. 2015 ¹⁾	Rév.				
Croissance du PIB								
Valeur réelle	0.8	-1.8	2.4	-0.4	2.0	1.7	1.7	1.4
Valeur nominale	0.1	-3.0	2.7	-0.3	2.6	2.5	2.7	2.4
Renchérissement annuel								
IPC ³⁾	1.0	-1.4	0.4	-0.6	0.6	0.8	1.0	1.0

¹⁾ Groupe d'experts juin 2015

²⁾ Dans la perspective des arrêtés financiers pluriannuels

³⁾ Indice suisse des prix à la consommation (OFS)

Le 17 septembre 2015, le groupe d'experts a actualisé ses pronostics. Alors que les hypothèses pour 2017 restent inchangées, le groupe d'experts a légèrement corrigé vers le bas la croissance économique nominale pendant les années 2015 et 2016, en

raison des prévisions restées faibles concernant le renchérissement. Les effets sur le plan financier de la législature sont actuellement en cours d'examen.

3.2.2 Contexte de la politique financière et programme de stabilisation 2017-2019

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

Alors que la planification financière 2016-2018 du 20 août 2014 présentait un léger excédent structurel au début et des excédents en forte croissance pendant les années suivantes, la situation s'est maintenant nettement détériorée. Le budget 2016 approuvé par le Conseil fédéral prévoit un déficit de 400 millions. En raison de l'évolution quelque peu restrictive de l'économie, les dispositions du frein à l'endettement sont cependant encore respectées, voire légèrement dépassées.

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

Dans le cadre des enveloppes financières agricoles, les dispositions du programme de stabilisation sont réparties sur les trois enveloppes financières et les réductions sont effectuées de manière ciblée (tableau 6). Les effets sont expliqués pour chacune des trois enveloppes financières.

Tableau 6

Réductions sur la base du programme de stabilisation 2017-2019

(en millions de fr., avec différences d'arrondi)

Enveloppes financières / contributions concernées	2017	2018	2019	2020	2021
Amélioration des bases de production et mesures sociales	10.2	22.3	22.7	22.7	22.7
Contributions pour améliorations structurelles	3.0	11.0	11.0	11.0	11.0
Crédits d'investissement	7.2	11.3	11.7	11.7	11.7
Production et ventes	–	5.0	5.0	5.0	5.0
Promotion des ventes	–	5.0	5.0	5.0	5.0
Paiements directs	61.9	59.8	68.7	68.7	68.7
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
Contributions à la biodiversité (qualité I)	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Contributions à la qualité du paysage	–	20.0	30.0	30.0	30.0
Contributions de transition	11.9	-10.2	-11.3	-11.3	-11.3
Total des économies	72.1	87.1	96.3	96.3	96.3

3.3 Besoins financiers pour la période 2018 à 2021

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

Tableau 7

Aperçu des enveloppes financières 2018 à 2021

(en millions de CHF, avec différences d'arrondi)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	163.5	143.1	142.8	142.8	142.8	572
Production et ventes	434.1	431.7	431.7	431.7	432.2	1 728
Paiements directs	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10 741
Total	3345.5	3266.6	3257.4	3257.4	3257.9	13 041

Dans le groupe de tâches « Agriculture et alimentation », les enveloppes financières proposées pour 2018-2021 prévoient des dépenses de la Confédération légèrement plus faibles que celles relatives à la période 2014-2017 (tableau 8). La différence par rapport à l'arrêté fédéral du 13 mars 2013 se monte à 751 millions, soit 5,4 %. La

déduction des crédits « Administration soutien du prix du lait » et « Indemnités versées à des organisations privées pour le bétail de boucherie et la viande » de l'enveloppe financière « Production et ventes » 2018-2021 a été prise en compte.

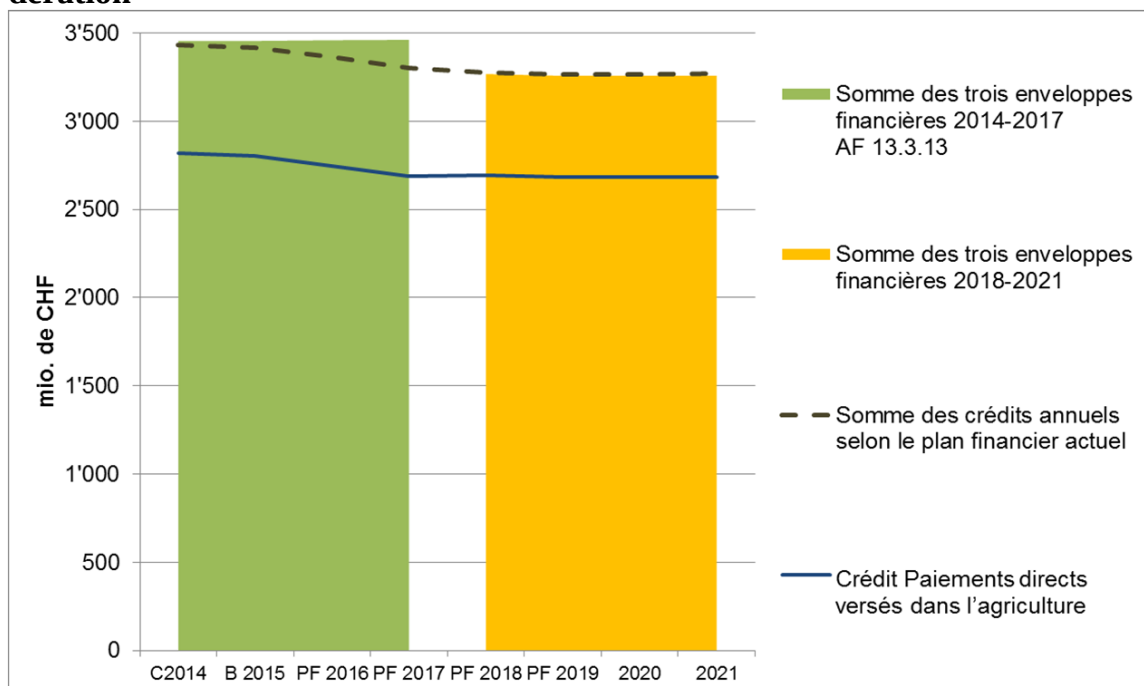
La baisse des dépenses dans le cadre des enveloppes agricoles se déroulera entre 2015 et 2017. En raison de coupes interdépartementales (30 millions) et de divers transferts de crédits et mesures de compensation, le budget 2015 est inférieur de quelque 47 millions de francs à celui annoncé par le Conseil fédéral dans son message sur les enveloppes financières 2014-2017 et décidé par le Parlement. De plus, au vu du renchérissement plus faible, le Conseil fédéral prévoit dans le budget 2016 des coupes interdépartementales plus importantes, de sorte que les dépenses inscrites au budget devraient baisser encore de 54 millions de francs par année par rapport à l'année précédente. Les mesures du programme de stabilisation 2017-2019 réduisent les fonds disponibles en 2017 de 64 millions de francs³⁶ supplémentaires par rapport au budget 2016. Lors de la prochaine enveloppe financière 2018 à 2021, il est prévu que les moyens disponibles annuellement soient maintenus à ce niveau.

Malgré les mesures prévues pour diminuer les coûts de production, il faut tabler à moyen terme sur une augmentation continue des coûts d'acquisition des moyens et des facteurs de production agricole ainsi que sur une hausse du coût de la vie. L'agriculture est donc incitée, en particulier en cas de hausse du renchérissement, à améliorer sa productivité même si les marchés ne devaient pas s'ouvrir davantage et donc la protection à la frontière diminuer.

³⁶ La contribution aux efforts d'économie du programme de stabilisation 2017-2019 dans le tableau 6 (2017 : 72,1 millions) est plus élevée, car elle a été déduite du plan financier provisoire du 1^{er} juillet 2015. Celui-ci prévoyait une hausse de 8 millions de francs entre 2016 et 2017 : promotion des ventes (2,5 millions), paiements directs (3,5 millions) et crédits d'investissement (2 millions).

Figure 5

Enveloppes financières agricoles et planification financière actuelle de la Confédération



Les moyens destinés à l'enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales » sont revus à la baisse pour la période 2018-2021. Début 2015, le Conseil fédéral, en réponse au postulat Müller-Altermatt (12.3555) a décidé d'augmenter dès 2016 les contributions en faveur de la recherche pour un secteur agroalimentaire écologique et durable à hauteur de 5 millions de francs par année et de réduire en contrepartie les crédits d'investissement dans la même mesure. De plus, la correction du renchérissement annoncée de 3 % à partir de 2016 a déjà été appliquée à hauteur d'un tiers pour ce crédit (-30 millions de francs). Le reste des économies sera réalisé dans l'enveloppe financière « Paiements directs ». Le programme de stabilisation 2017-2019 ne devrait réduire davantage que les aides à l'investissement n'ayant pas d'effet direct sur le revenu. L'augmentation annuelle du fonds de roulement des crédits d'investissement (état fin 2014 : 2,51 milliards de francs) est réduite si bien qu'elle n'est plus que d'environ deux millions de francs et les contributions pour les améliorations structurelles sont maintenues au niveau de 88 millions de francs (-11 %).

Dans le domaine « Production et ventes », les fonds alloués à la promotion des ventes augmentent de 10 millions pendant la période en cours. Dès 2018, ce crédit sera maintenu au niveau moyen 2014-2017. Si l'enveloppe financière « Production et ventes » sera légèrement inférieure à celle de la période précédente, cela s'explique du fait que dès 2018 deux crédits utilisés jusqu'à présent pour les frais administratifs ne seront plus compris dans cette enveloppe. (ch. 3.1.1). Additionnés, ils s'élèvent à près de 10 millions de francs par année.

Les fonds attribués aux paiements directs annuels baissent en deux étapes, au total de 120 millions de francs. Cette réduction est à mettre pour moitié sur le compte des

coupes transversales durables à partir de 2016 et pour moitié sur le compte du programme de stabilisation 2017-2019. À partir de 2018, le montant annuel de 2,68 milliards devrait rester stable. Pour atteindre les objectifs de la politique agricole (ch. 2.3.1), dans le domaine des prestations d'intérêt public, il est prévu de réexaminer dès 2018 les taux appliqués aux paiements directs et les mesures relevant du domaine des paiements directs et de les adapter au besoin. C'est pourquoi il y a lieu de s'attendre à des mouvements au sein des paiements directs liés aux prestations. Ces mouvements sont expliqués au ch. 3.4.3.

Tableau 8

Comparaison avec les enveloppes financières 2014-2017

Enveloppe financière (millions de CHF, avec les différences d'arrondi)	2014-2017 ¹		2018-2021	
	Total	Ø par année	Total	Ø par année
Amélioration des bases de production et mesures sociales	798	199.5	572	143.0
Production et ventes	1 776	444	1 728	432.0
Paiements directs	11 256	2 814	10 741	2 685.2
Total	13 830	3 457,5	13 041	3 260.3

¹ Selon AF du 13 mars 2013, FF **2014** 6479

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

3.4 Structure des enveloppes financières

L'arrêté fédéral portant sur les trois enveloppes financières mentionne uniquement la somme globale proposée pour chacune d'entre elles pour la période quadriennale 2018-2021. La répartition des fonds entre les diverses rubriques budgétaires au sein de chaque enveloppe et sur les quatre années n'est pas l'objet du présent arrêté. Cependant, afin d'être en mesure de procéder à une évaluation politiquement fondée des propositions présentées, le présent chapitre décrit la structure de chacune des trois enveloppes financières. Il indique en outre les adaptations prévues pour cette période au niveau des dispositions d'exécution. Cela permet de se faire une idée de la façon dont le Conseil fédéral envisage de répartir les moyens financiers entre les divers

instruments de politique agricole. C'est au Parlement qu'il revient de décider des fonds à leur allouer dans le cadre du processus budgétaire annuel, une fois le budget approuvé pour chacune des enveloppes financières.

Les montants indiqués dans les tableaux suivants relatifs à la répartition des fonds entre chacune des enveloppes financières étant arrondis à la décimale, des différences peuvent apparaître dans les totaux.

3.4.1 Enveloppe financière « Amélioration des bases de production et mesures sociales »

L'enveloppe financière pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales est constituée des fonds destinés au financement de cinq paquets de mesures (tableau 9).

Tableau 9

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

(en millions de CHF, avec différences d'arrondi)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Mesures d'accompagnement social	2.8	2.0	2.0	1.9	1.9	7.8
Contributions aux améliorations structurales	99.0	88.0	88.0	88.0	88.0	352.0
Crédits d'investissement	11.5	3.0	2.6	2.7	2.7	11.0
Sélection végétale et animale	37.6	38.6	38.6	38.6	38.6	154.3
Vulgarisation	11.6	11.6	11.6	11.6	11.6	46.5
Total	163.5	143.1	142.8	142.8	142.8	572

3.4.1.1 Mesures d'accompagnement social

Les mesures d'accompagnement social se composent de l'aide aux exploitations et des aides à la reconversion professionnelle. Ces deux mesures, qui font fonction d'instruments de secours, soutiennent l'évolution structurelle dans l'agriculture. L'aide aux exploitations sous forme de prêts remboursables sans intérêts permet de remédier à des difficultés financières non imputables aux requérants, à convertir des dettes portant intérêts (reconversion des dettes) ou à faciliter l'abandon anticipé de l'exploitation agricole. La plupart des fonds mis à disposition au cours de ces dernières années n'ont pas été épuisés. Cela s'explique avant tout par le taux d'intérêt très bas. Tablant sur des conditions-cadre de politique agricole et des marchés agricoles relativement stables, ces fonds n'ont pas été augmentés par rapport au budget 2015 pour l'aide aux exploitations. En vertu de l'art. 86a, al. 3, L'Agr, les aides à la reconversion professionnelle sont versées au plus tard jusqu'à la fin 2019. Peu de dépenses sont donc attendues en 2018 et 2019. La réduction de 0,85 million pour chacun des deux postes budgétaires, est transférée aux crédits d'investissement. Par analogie avec les années précédentes, un montant de 1,9 million de francs est prévu pour l'aide aux exploitations paysannes en 2020 et 2021.

3.4.1.2 Contributions pour les améliorations structurelles

Les contributions pour les améliorations structurelles sont octroyées à titre de soutien au développement des infrastructures de base³⁷ nécessaires à l'agriculture. Ces mesures visent l'abaissement des coûts de production et l'amélioration des conditions de vie et de la situation économique des agriculteurs, tout en tenant compte des exigences relatives à la protection de l'environnement et des animaux ainsi qu'à l'aménagement du territoire. Elles contribuent en outre à renforcer le milieu rural et favorisent l'occupation décentralisée du territoire. Plus de 70 % d'entre elles sont affectées aux remaniements parcellaires, aux infrastructures permettant de meilleures dessertes, aux adductions d'eau ainsi qu'à la remise en état périodique de dessertes. Elles permettent, en outre, de soutenir la construction et la transformation de bâtiments d'exploitation destinés aux animaux consommant des fourrages grossiers dans la région des collines et dans celle de montagne, de même que de bâtiments communautaires ainsi que de bâtiments pour petites entreprises artisanales servant à la préparation, au stockage et à la commercialisation de produits régionaux, en région de montagne. Au vu de l'évolution observée dans les régions rurales, des extensions appropriées et le maintien des infrastructures de base revêtent une importance considérable pour l'agriculture. On observe une recrudescence des demandes de soutien de projets en faveur du développement régional et de la promotion de produits indigènes et régionaux selon l'art. 93, al. 1, let. c, LAgr. Ces projets intersectoriels permettent d'améliorer la valeur ajoutée créée dans l'agriculture et de renforcer la collaboration entre l'agriculture et les secteurs connexes, notamment l'artisanat, le tourisme et la sylviculture. En vue d'encourager la compétitivité des entreprises, il est possible, depuis 2014, de soutenir aussi des initiatives collectives de producteurs visant à baisser les coûts de production au sens de l'art. 93, al. 1, let. e, LAgr. Cet instrument de promotion sera plus fortement développé ces prochaines années car il permet aussi d'alléger à maints égards la charge de travail pesant sur les exploitations. Concernant les mesures individuelles, il convient en outre d'accorder une attention particulière à la rentabilité à long terme des projets. En vue de réduire les émissions d'ammoniac dans les étables, il est examiné la possibilité d'octroyer un supplément pour la construction de bâtiments d'élevage à basses émissions en plus des taux forfaitaires des aides à l'investissement par UGB. Dans ce domaine, il est toutefois impératif de combler les lacunes de la recherche et de trouver des solutions pratiques dans le respect des autres objectifs de durabilité. Dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019, les fonds fédéraux pour les contributions pour les améliorations structurelles seront de nouveau réduits après la période 2014-2017, pour repasser au niveau de 2008-2013. Aussi bien les crédits d'engagement que les crédits de paiement sont concernés par cette mesure. Comme il s'agit d'une tâche commune, les cantons peuvent également se décharger de 11 millions de francs ; l'agriculture dispose ainsi de 22 millions de francs de moins pour des investissements dans les infrastructures de base. Il convient donc de fixer des priorités plus strictes pour les projets ; un nombre moins important de projets pourront être soutenus au total et il faudra s'attendre à des listes d'attente plus longues dans les cantons.

³⁷ Équipement en chemins d'accès, en eau, en électricité, en téléphériques, etc.

3.4.1.3 Crédits d'investissement

Les crédits d'investissements sont des prêts sans intérêts consentis principalement pour des mesures accordées individuellement aux exploitations. Ils visent avant tout à améliorer les conditions de production agricole et les bases d'exploitation, compte tenu des exigences en matière de bien-être animal (SST) et de protection des eaux. Ils peuvent en outre cofinancer des mesures de construction visant à diversifier les activités dans les domaines connexes à l'agriculture. Des crédits d'investissements sont également accordés pour les constructions, équipements et machines d'usage communautaire que les producteurs construisent ou acquièrent en commun à titre d'entraide et pour les petites entreprises artisanales comprenant au moins le premier niveau de transformation des produits agricoles ; ces crédits permettent de garantir, voire d'améliorer, le potentiel de valeur ajoutée. Ils permettent également de financer les installations de production d'énergie renouvelable à partir de la biomasse. Les mutations structurelles exigeront de nouvelles adaptations. C'est compte tenu de ce fait et des mesures d'extension du soutien financier décidées par le Parlement dans le cadre de la PA 2014-17 qu'il faut s'attendre à ce que la demande de crédits d'investissements reste largement supérieure aux moyens financiers à disposition.

Les crédits d'investissements sont gérés par le biais d'un fonds de roulement qui s'élève à près de 2,51 milliards de francs (état fin 2014). Les remboursements permettent aux cantons d'accorder de nouveaux prêts de quelque 275 millions de francs par an. Afin d'assurer la continuité dans les autres crédits du budget agricole et de respecter les objectifs d'économie et considérant que la gestion des fonds de roulement permettait une certaine souplesse, il a été procédé en 2015 à une réduction des moyens destinés aux crédits d'investissements, passant ainsi de plus de 47 millions de francs (selon l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2014-2017) à 15,3 millions de francs. Pour satisfaire aux mesures d'économie prévues dans le cadre des coupes transversales 2016 et du programme de stabilisation 2017-2019, il est prévu de limiter les versements dans le fonds de roulement à 2,7 millions de francs par année. Afin de prévenir la formation de listes d'attente au niveau du traitement des demandes, un manque de liquidités dans le versement de fonds et le financement avec les crédits d'investissements réduits, il est prévu de réduire les délais maximum pour le remboursement des crédits d'investissement. Cela permettra d'accroître la pression en faveur de projets d'investissement rentables et peu coûteux. Le raccourcissement des délais de remboursement requiert une rentabilité plus importante des projets afin que leur supportabilité puisse être prouvée. Cette mesure permet en parallèle de promouvoir le désendettement des entreprises et d'améliorer la disponibilité des moyens dans le fonds de roulement.

3.4.1.4 Sélection végétale et animale

Sous l'intitulé « Sélection végétale et animale », la Confédération soutient à hauteur de 38,6 millions de francs par année des mesures zootechniques ainsi que la mise en œuvre du Plan d'action national « Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture », mais pas encore la sélection végétale. Environ 90 % des moyens financiers utilisés dans le domaine de l'élevage sont affectés à des mesures d'amélioration des bases de production, comme la tenue des herd-books, la réalisation d'épreuves de performance et la préservation des races suisses. Ces mesures permettent de pratiquer une sélection indépendante d'animaux d'élevage et de rente

de qualité, performants, résistants et adaptés aux conditions naturelles du pays. L'épreuve de performance et l'estimation de la valeur d'élevage constituent, dans l'élevage d'animaux, la base d'une production de denrées alimentaires d'origine animale durable et adaptée au site.

La sélection végétale a pour objectif d'améliorer en permanence les caractéristiques génétiques des plantes cultivées en vue d'obtenir une large variété de caractéristiques. Dans le cadre des changements climatiques, de la croissance constante de la population et de la demande en denrées alimentaires durables et de qualité élevée, l'importance de la sélection végétale ira croissant en et pour la Suisse. Dans les décennies qui viennent, il s'agira de sélectionner des plantes cultivées adaptées aux futurs défis. Elles doivent être capables d'assurer une production sûre, de quantité et qualité élevées, tout en ménageant les ressources. Il importe qu'elles soient aptes à faire face à des situations climatiques extrêmes ainsi qu'aux maladies et organismes nuisibles nouveaux, et à répondre aux besoins du marché et des clients. En Suisse, les investissements de l'Etat sont faibles en comparaison avec ceux des pays voisins et notamment de l'Allemagne³⁸. C'est uniquement avec des variétés végétales adaptées aux conditions et aux besoins de la Suisse qu'il sera possible d'assurer une agriculture économiquement performante sur le long terme et qui préserve les ressources et l'environnement. C'est pourquoi l'OFAG présente en 2015 une stratégie pour la sélection végétale en Suisse visant à optimiser les investissements de l'Etat en faveur de la sélection végétale afin qu'ils soient adaptés aux besoins et aux défis que les secteurs agricole et agroalimentaire devront relever.

Dans le domaine de la sélection végétale, une grande diversité génétique au sein d'une même espèce est une ressource essentielle pour le succès de la sélection à long terme. Si l'on trouve des propriétés intéressantes dans les ressources génétiques, il est possible de les croiser avec un produit végétal existant qui possède un niveau de performance nettement plus élevé. Pour garantir une base génétique la plus large possible, les variétés indigènes doivent être inventoriées, conservées, décrites et mises à disposition pour une utilisation durable dans le cadre du Plan d'action national « Ressources phytogénétiques ». Les moyens de la Confédération doivent être engagés principalement pour la conservation de la diversité génétique des plantes et pour le soutien de l'utilisation d'anciennes variétés. Souvent, les variétés anciennes conservées sont intéressantes pour l'utilisation, mais présentent des déficits génétiques ou si hétérogènes sur le plan génétique qu'elles sont trop peu adaptées à nos conditions de culture locales. Une sélection ciblée de ces semences et/ou le développement sur le plan de la sélection peuvent améliorer leur adaptation et devraient être encouragés afin de favoriser leur utilisation durable, rentable et locale, sur un marché de niche.

Dans le message relatif au budget 2016 (15.041, tome 2B, p. 261), le Conseil fédéral prévoit de soutenir désormais la sélection végétale et notamment le développement d'anciennes variétés

3.4.1.5 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

³⁸ Walter, A., Studer, B., Hund, A., Grieder, C., Last, L. et Keller, B., (2014) : Bericht Umfeldanalyse zur Schweizer Pflanzenzüchtung für die Strategie Pflanzenzüchtung Schweiz, ETH Zurich.

cadre de leur formation professionnelle continue. Elle fait partie du système agricole de connaissances et d'innovation (LIWIS), fait le lien entre la recherche et la pratique et allie savoir scientifique et savoir expérimental. La Confédération assure la promotion de la vulgarisation au moyen d'aides financières versées à la centrale de vulgarisation AGRIDEA, aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional dans des domaines spécialisés (apiculture, aviculture, économie alpestre, etc.) et pour l'étude préliminaire d'initiatives de projet collectives. Depuis 2014, elle peut promouvoir des idées novatrices déterminées en passant elle-même des appels d'offres pour des projets de vulgarisation ou en octroyant des aides financières pour les demandes de contribution.

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

Dans le domaine de la production et des ventes, les fonds affectés à la promotion de la qualité et des ventes dans l'enveloppe en cours 2014-2017 augmentent de 10 millions pour passer à 70 millions de francs.

A partir de 2018, ces crédits seront poursuivis au niveau, plus bas, de 2015. Etant donné qu'à partir de 2018 les crédits A2111.0121 Administration, soutien du prix du lait et A2111.0122 Indemnités à des organisations privées pour le bétail de boucherie et viande ne seront plus compris dans les enveloppes financières, le montant alloué est réduit de 9,6 millions de francs par an. Les autres crédits de cette enveloppe budgétaire seront maintenus inchangés.

Si, comme expliqué aux ch. 1.3 et 3.3, des accords de politique commerciale extérieure devaient être conclus avec effet à l'horizon 2018-2021, une analyse plus approfondie des mesures dans le domaine de la production et des ventes serait nécessaire, et les instruments correspondants devraient être harmonisés avec l'évolution de la situation au niveau de la protection des frontières. Le cas échéant, le Conseil fédéral présenterait une approche cohérente avec des propositions instrumentaires et financières appropriées.

Tableau 10

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

(en millions de CHF, avec les différences d'arrondi)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Promotion de la qualité et des ventes	67.5	65.0	65.0	65.0	65.0	260.0
Economie laitière ¹	293.0	293.0	293.0	293.0	293.0	1172.0
Production animale ²	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	23.8
Production végétale	67.7	67.8	67.8	67.8	68.3	271.5
Total	434.1	431.7	431.7	431.7	432.2	1728

¹ L'administration du soutien du prix du lait, n'est pas prise en compte dans le budget 2016, car ces fonds seront transférés dans l'enveloppe budgétaire de l'OFAG à partir de 2018

² Les indemnités à des organisations privées, bétail de boucherie et viande, ne sont pas prises en compte dans le budget 2016, car ces fonds seront transférés dans l'enveloppe budgétaire de l'OFAG à partir de 2018

3.4.2.1 Promotion de la qualité et des ventes

Comme exposé en introduction, réaliser un maximum de recettes de la vente de ses produits revêtira toujours plus d'importance pour l'agriculture suisse au vu de l'intégration croissante du marché agricole suisse au sein des marchés internationaux. La Confédération soutient la promotion de la qualité et des ventes et prend en charge une partie des coûts s'y rapportant. Compte tenu de leur importance stratégique, les moyens affectés aux mesures prises dans le domaine de l'amélioration de la qualité et de la durabilité selon l'art. 11 et de la promotion des ventes selon l'art. 12 L'Agr seront maintenus au niveau de l'enveloppe financière 2014-2017. Pour la période 2018-2021, le montant annuel de 65 millions de francs consacrés à la promotion de la qualité et des ventes demeure inchangé. La réduction de 5 millions de francs par rapport à 2017 doit être appliquée au moyen de mesures appropriées, telles qu'une diminution uniforme des aides financières ou une baisse de la part de cofinancement de la Confédération. Le type de mise en œuvre relève de la compétence de l'OFAG et doit prendre en compte les résultats de l'évaluation externe, actuellement en cours, portant sur la promotion des ventes de produits agricoles, qui sera terminée début 2016.

3.4.2.2 Economie laitière

Deux instruments permettent de soutenir le marché laitier. Le supplément pour le lait transformé en fromage a pour but de compenser dans la mesure du possible les différences existant avec l'Union européenne entre la protection douanière de la ligne « jaune » (marché fromager libéralisé) et celle de la ligne « blanche » (autres produits laitiers). Le supplément de non-ensilage permet de soutenir la production de fromages au lait cru de premier choix à laquelle la stratégie qualité accorde beaucoup d'importance. Ces instruments seront dotés chaque année de 293 millions de francs. De plus, une organisation privée sera comme jusqu'ici chargée sur la base d'une

convention de prestations d'enregistrer les données laitières et de préparer le versement des suppléments. Pour l'indemnisation de ces tâches, il est toujours prévu un fonds annuel de 3 millions de francs, mais dès 2018, celui-ci figurera dans l'enveloppe budgétaire de l'OFAG et ne sera plus inclus dans les trois enveloppes financières agricoles (cf. ch. 3.1.1).

3.4.2.3 Production animale

Dans le domaine de la production animale, un fonds de 6,1 millions de francs sera mis à disposition en tant qu'aides dans le pays pour le bétail de boucherie, la viande et les œufs ainsi que pour la mise en valeur de la laine de mouton. Dans le domaine de la production animale, les tâches d'exécution de la LAgr continueront d'être confiées à une organisation privée sur la base d'une convention de prestations. Il s'agit de la « surveillance des marchés publics » et de la « taxation neutre de la qualité ». Pour l'indemnisation de ces tâches, il est toujours prévu un fonds annuel de 6,7 millions de francs, mais dès 2018, celui-ci figurera dans l'enveloppe budgétaire de l'OFAG et ne sera plus inclus dans les trois enveloppes financières agricoles.

3.4.2.4 Production végétale

L'octroi de contributions pour les cultures particulières vise à soutenir les cultures des champs dont la protection douanière est proportionnellement plus basse et qui contribuent substantiellement à l'alimentation de la population. Cette aide financière octroyée à titre de complément aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement selon l'art. 72 LAgr soutient l'attractivité économique de la production des oléagineux, des protéagineux, des betteraves sucrières et de certaines productions de semences. Le maintien de ces cultures permet aussi d'obtenir un paysage cultivé diversifié, des assolements diversifiés et de conserver en Suisse le savoir-faire et les échelons de transformation indispensables en aval. La libéralisation de la production de sucre et d'isoglucose dans l'UE à l'issue de la campagne 2016/17 et l'arrimage du prix du sucre sur le marché suisse à celui de l'UE au travers de l'Accord sur les produits agricoles transformés (Protocole 2) nécessiteront des ajustements des taux des contributions pour les cultures particulières. Si les objectifs précités ne pouvaient être atteints, les besoins financiers pourraient être plus importants que ceux prévus et devraient être compensés par une réduction dans l'une des trois enveloppes financières.

Aucun changement n'est prévu dans le domaine de l'arboriculture fruitière et de la viticulture. Les moyens financiers nécessaires seront donc maintenus au niveau de ceux alloués dans le cadre du budget 2016. Afin de soutenir la lutte contre la droso-philie du cerisier, 0,5 million de francs sera réalloué au crédit Charges générales de conseil dans les années 2016-2020.

3.4.3 Enveloppe financière « Paiements directs »

L'enveloppe financière pour les « Paiements directs » comporte cinq types de contributions affectées à l'encouragement des prestations d'intérêt public, des contributions à l'efficacité des ressources pour le soutien de l'utilisation durable des ressources naturelles et des contributions de transition visant à garantir une évolution socialement supportable. L'enveloppe financière affectée aux « Paiements directs » restera stable en termes nominaux au cours de ces quatre années.

Tableau 11

Enveloppe financière des « Paiements directs »

(en millions de CHF, avec les différences d'arrondi)	B 2016	2018	2019	2020	2021	Total
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	1085.7	1055.7	1055.7	1055.7	1055.7	4222.8
Contributions au paysage cultivé	494.1	520.9	520.9	520.9	520.9	2083.6
Contributions à la biodiversité	352.2	338.0	343.0	348.0	353.0	1382.0
Contributions à la qualité du paysage	130.0	150.0	150.0	150.0	150.0	600.0
Contributions au système de production	458.8	467.0	472.0	476.0	480.0	1895.0
Contributions à l'efficacité des ressources	58.1	72.0	77.0	82.0	87.0	318.0
Contribution de transition	169.0	88.1	64.3	50.3	36.3	239.0
Total	2747.9	2691.7	2682.9	2682.9	2682.9	10 741

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Des contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont octroyées dans le but d'assurer la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires et le maintien de la capacité de production. Elles sont constituées de trois éléments : contribution de base, contribution pour l'encouragement des terres ouvertes et des cultures pérennes, et contribution selon la zone pour les conditions de production difficiles. 1,056 milliard de francs par année sont investis dans les contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Cela représente une réduction de 30 millions de francs (-3 %) par rapport au budget 2016. Les dispositions du programme de stabilisation 2017-2019 sont ainsi mises en œuvre. En parallèle, les moyens prévus pour la promotion de la biodiversité seront également réduits de 30 millions par rapport à 2015 à partir de 2017 (budget 2016 -10 millions et programme de stabilisation -20 millions). La part des contributions à la sécurité de l'approvisionnement sur le total des paiements directs reste stable, afin de continuer à assurer un approvisionnement de produits indigènes conformément aux objectifs de la Politique agricole 2014-2017. Le montant des trois types de contributions sera fixé par le Conseil fédéral sur la base du développement des terres ouvertes et des surfaces herbagères. Proportionnellement, les grandes cultures continueront de bénéficier d'un encouragement plus important par rapport aux surfaces herbagères. Conformément au Postulat Bertschy (14.3854), non encore traité au conseil, le Conseil fédéral a l'intention d'effectuer une analyse de l'efficacité des contributions pour la sécurité de l'approvisionnement.

Contributions au paysage cultivé

Des contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir un paysage rural ouvert. Elles doivent assurer une exploitation maximale des surfaces utilisées à des fins agricoles ou alpestres et prévenir ainsi l'envahissement des terres cultivables par la forêt. Les incitations financières sont fixées par zone en fonction des

difficultés climatiques et topographiques. Puisqu'il est admis que l'objectif visé est atteint dans la région de plaine sans incitations spécifiques des pouvoirs publics, un soutien pour les surfaces planes en zone de plaine n'est pas nécessaire. En raison des conditions climatiques et topographiques difficiles, une contribution par zones pour le maintien de terres ouvertes est prévue dans la région de montagne et dans celle des collines. La contribution pour terrains en pente est échelonnée en fonction de la déclivité du terrain et la contribution pour les surfaces en forte pente continue d'être versée aux exploitations présentant au moins 30 % de surfaces dont la déclivité est supérieure à 35 %. Dès 2017, les contributions pour les surfaces en pente et pour les surfaces en forte pente seront étendues à la zone de plaine. Une catégorie supplémentaire est introduite pour les pentes dont la déclivité dépasse 50 %, qui bénéficiera de contributions plus élevées, pour lutter contre l'avancée de la forêt dans des conditions de production particulièrement difficiles. Les besoins financiers supplémentaires se monteront à près de 24 millions de francs.

Des contributions d'estivage à la même hauteur que celles allouées aujourd'hui sont versées pour assurer le maintien de pâturages alpestres ouverts. La réglementation spéciale pour les animaux traits avec une durée d'estivage de 56 à 100 jours a été limitée dans le cadre de la PA 14-17 jusqu'à fin 2017 ; elle ne sera pas poursuivie et sera remplacée par le soutien normal à l'estivage. Pour les animaux estivés dans une exploitation d'estivage, l'exploitation principale des animaux reçoit une contribution de mise à l'alpage.

Les besoins financiers pour les contributions au paysage cultivé visant notamment à freiner l'avancée de la forêt restent stables à 521 millions de francs par année.

Contributions à la biodiversité

Les contributions à la biodiversité visent à promouvoir et à préserver la biodiversité. Elles sont réparties en deux niveaux de qualité. Le niveau de qualité 1 correspond aux exigences de base des techniques culturales. La contribution pour le niveau de qualité 2 est versée lorsque les surfaces présentent une certaine qualité floristique. En outre, la biodiversité est favorisée, comme cela était le cas jusqu'ici, au moyen d'une contribution de mise en réseau des surfaces, en plus des contributions à la qualité.

Suite aux modifications entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2014, les montants des contributions ont été d'une manière générale, maintenus pour le niveau de qualité 1, ceux pour le niveau de qualité 2 en partie augmentés. Le Conseil fédéral a introduit des contributions pour les surfaces riches en espèces dans la région d'estivage (2014) et les bandes fleuries pour les pollinisateurs et autres organismes utiles sur les terres ouvertes (2015). Jusqu'en 2013, les cantons devaient cofinancer à hauteur de 20 % les contributions pour le niveau de qualité 2 et pour la mise en réseau. Depuis 2014, la Confédération prend en charge l'intégralité du financement du niveau de qualité 2 et 90 % de celui de la mise en réseau.

L'objectif intermédiaire de 65 000 ha de surfaces de promotion de la biodiversité en plaine est atteint depuis 2013. Pour que les objectifs de qualité soient atteints, il est cependant nécessaire d'augmenter la participation au niveau de qualité 2. C'est pourquoi le Conseil fédéral a adapté les contributions à la biodiversité pour 2016. Les contributions du niveau de qualité 1 ont été réduites de 10 %. Les contributions pour des surfaces du niveau de qualité 2 ont été augmentées en conséquence. Par ailleurs, les contributions à la biodiversité pour les surfaces du niveau de qualité 1 sont limitées

à 50 % au maximum de la surface agricole donnant droit à des contributions. Ces deux mesures visent à améliorer le rapport entre les deux niveaux de qualité, en faveur du niveau 2. Elles réduisent les dépenses liées à la promotion de la biodiversité de 10 millions de francs.

Il est vraisemblable qu'en 2017, pas tout à fait 40 % des surfaces de promotion de la biodiversité présenteront le niveau de qualité 2. Les montants attribués aux niveaux de qualité devront être réexaminés en permanence et adaptés si besoin est. L'incitation économique pour le niveau de qualité 2 doit d'une manière générale être maintenue. Il est prévu que les réductions en vertu du programme de stabilisation, soit un montant de 20 millions, soient mises en œuvre dès 2017 pour les surfaces de qualité de niveau 1 et pour les éléments qui présentent un taux élevé de participation comme les surfaces de promotion de la biodiversité dans les régions d'estivage.

L'introduction du niveau de qualité 3, prévue à l'origine pour 2016, doit encore faire l'objet d'un examen dans la perspective d'un système de contributions cohérent pour la biodiversité.

Contributions à la qualité du paysage

Les contributions à la qualité du paysage doivent promouvoir la diversité du paysage cultivé et contribuer à combattre la perte de diversité paysagère. A l'avenir, des prestations qualitatives en faveur du paysage reposant sur des initiatives régionales et qui sont en lien avec la production agricole seront soutenues de manière ciblée. Introduites avec la PA 14-17, les contributions à la qualité du paysage sont financées à 90 % par la Confédération et à 10 % par les cantons. Les fonds de la Confédération sont plafonnés jusqu'à fin 2017 et répartis entre les cantons à 120 francs par ha de SAU et 80 francs par PN pour les projets relatifs à la qualité du paysage. En raison du programme de stabilisation 2017-2019, le projet de suppression du plafond cantonal à partir de 2018 est abandonné. Au cours de la nouvelle période budgétaire 150 millions de francs seront investis chaque année pour ce type de contribution. Le maintien du plafond cantonal permet notamment d'éviter que les contributions de transition s'épuisent avant 2021 en raison de la forte sollicitation des contributions à la qualité du paysage. Il contraint les cantons à utiliser les moyens limités de manière ciblée et à hiérarchiser les mesures selon les priorités. Cependant, les cantons ont fixé les objectifs liés aux projets en partant de l'hypothèse que les plafonds seraient levés à partir de 2018 et que les moyens en faveur des contributions à la qualité du paysage augmenteraient ainsi. Pour certains projets, il est possible que toutes les mesures prévues ne puissent pas être mises en œuvre comme prévu.

Contributions au système de production

Les contributions au système de production soutiennent les systèmes de production proches de la nature et particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux. Leur caractéristique principale est que les produits permettent d'obtenir une valeur ajoutée sur le marché. Dans le domaine des programmes pour l'agriculture biologique et pour le bien-être des animaux programmes (STT et SRPA), on ne s'attend plus qu'à une légère augmentation de la participation. Dans le nouveau programme de promotion de la production de lait et de viande basée sur les herbages, la participation demeurera relativement stable à partir de 2018.

Selon les estimations actuelles, les dépenses dans le cadre des contributions au système de production progresseront de 467 à 480 millions de francs à l'horizon 2018-

2021. Cette augmentation repose sur l'hypothèse que la participation augmentera. De plus une certaine marge de manœuvre concernant le soutien à de nouveaux systèmes de production doit être créée.

Contributions à l'utilisation efficiente des ressources

Les contributions à l'efficience des ressources d'impact national encouragent l'utilisation durable des ressources telles que le sol, l'air et l'eau. Trois mesures différentes bénéficient actuellement d'un soutien. Il s'agit des techniques d'épandage d'engrais de ferme et d'engrais de recyclage réduisant les émissions, des techniques culturales préservant le sol et de l'utilisation de techniques d'application précise des produits phytosanitaires. Ces trois mesures sont limitées jusqu'à la fin 2019. Il est prévu que de nouvelles mesures pour l'efficience des ressources soient mises en œuvre d'ici là et que les besoins financiers dans ce domaine passent de 72 à 87 millions de francs pour la prochaine période quadriennale.

Les programmes régionaux et sectoriels actuels d'utilisation durable des ressources naturelles selon les art. 77a et 77b L'Agr ainsi que les projets régionaux selon l'art. 62a L'Eaux seront poursuivis. De nouveaux projets peuvent être lancés ; en ce qui concerne les programmes d'utilisation durable des ressources visés aux art. 77a et 77b, seuls les projets pilotes seront soutenus. Les mesures à grande échelle, par contre, seront abandonnées. Sont encouragés les projets innovants qui, outre leur effet direct sur l'objectif à atteindre, ont également des chances d'être mis en œuvre dans la pratique après la fin du soutien temporaire. Les besoins financiers pour les projets de gestion de ressources sont estimés à 12 millions de francs et pour les projets de protection des eaux à 8 millions de francs par année.

Contribution de transition

Depuis 2014, la contribution de transition garantit l'acceptabilité sociale du changement de système des paiements directs à l'échelon de l'exploitation et à l'échelon sectoriel. La première année de mise en œuvre, 308 millions de francs ont été versés au titre de la contribution de transition. Cette contribution correspond à la valeur résiduelle résultant de la différence entre le budget total des paiements directs et les besoins avérés de financement des instruments liés aux prestations. Compte tenu du besoin supplémentaire avéré de fonds pour les paiements directs liés aux prestations, le financement de la contribution de transition nécessite une dotation de 88 millions de francs pour l'année 2018. Selon les estimations actuelles, les moyens financiers disponibles diminueront probablement d'ici 2021 pour atteindre 36 millions de francs. Les réductions ciblées des paiements directs liés aux prestations, prévues dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019, visent à empêcher un épuisement de la contribution de transition avant 2021. Selon l'aménagement des paiements directs liés aux prestations et l'évolution de la participation des agriculteurs aux programmes de mesures, il est malgré tout possible que les fonds ne soient pas suffisamment dotés pour pouvoir accorder des contributions de transition jusqu'en 2021. Si les besoins dépassent les moyens prévus dans le crédit, les taux appliqués aux paiements directs devront être réduits de nouveau.

3.5 Programme de la législature

Le Message du 25 janvier 2012 relatif au programme de la législature 2011 à 2015³⁹ et l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁴⁰, présentent le développement futur de la politique agricole après 2017 comme étant la mesure permettant d'atteindre l'objectif visé dans le groupe de tâches « Agriculture et alimentation ». Pour la période 2018-2021, les données de référence des plafonds de dépenses et les adaptations légales éventuellement nécessaires pour les années 2018 à 2021 doivent être fixées et le mandat d'élaborer un message à cet effet doit être attribué. Les présentes enveloppes financières sont harmonisées avec le message sur le programme de la législature 2017 à 2019.

3.6 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 plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres 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.

4 Conséquences

Les conséquences de la répartition proposée des fonds sont présentées ci-après.

4.1 Confédération

4.1.1 Personnel

Amélioration des bases de production et mesures sociales

Les modifications peuvent être gérées à l'aide des ressources en personnel existantes.

Production et ventes

Les tâches peuvent être gérées à l'aide des ressources en personnel existantes.

Paiements directs

Introduit par la PA 14-17, le nouveau système des paiements directs, qui est entré en vigueur en 2014, sera optimisé pendant la période de l'enveloppe financière 2018-2021, mais ne subira pas de modification essentielle. Les programmes de paiements directs pourraient être étendus dans les domaines de l'efficience des ressources et des systèmes de production, ce qui entraînerait une charge de personnel plus importante. De plus, le renforcement de la haute surveillance de l'exécution des paiements directs dans les cantons, préconisé par le CDF⁴¹ entraîne aussi une charge de personnel plus importante. Ce renforcement comprend notamment aussi la garantie d'une qualité élevée des données relatives à l'exécution, qui sont relevées par les cantons et transmises à l'OFAG (p. ex. les données relatives aux paiements directs et les données de contrôle). Compte tenu du projet pour la simplification des tâches administratives et d'une utilisation accrue de l'informatique, les charges seront réduites. De plus, l'expérience

³⁹ FF 2012 349

⁴⁰ FF 2012 6667

⁴¹ Rapport du 10 juin 2014 « Prüfung der Oberaufsicht des BLW über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen ».

acquise dans la mise en œuvre du nouveau système des paiements directs conduit à un gain d'efficacité et par conséquent à une baisse de la charge de travail. Dans l'ensemble, les besoins supplémentaires en personnel sont compensés par un recul de la charge de travail. Les tâches dans le domaine des paiements directs peuvent dès lors être gérées à l'aide des ressources en personnel existantes.

Si, pour des motifs stratégiques, on confiait à l'OFAG un rôle central et majeur dans le domaine de l'informatique à l'échelon national, il faudrait aussi augmenter les ressources en personnel nécessaires à cet effet.

4.1.2 Finances

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

4.1.3 Informatique

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

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

4.2 Cantons (personnel, finances, informatique)

Amélioration des bases de production et mesures sociales

Le plan d'action visant à réduire les risques liés aux produits phytosanitaires et à favoriser leur utilisation durable, ainsi que la stratégie de lutte contre l'antibiorésistance sont une opportunité de redoubler d'efforts dans ces domaines et de mieux les coordonner. Les mesures qui en découlent sont financées dans le cadre de plusieurs enveloppes financières. Si des adaptations s'avéraient nécessaires au niveau des prestations fournies jusqu'ici ou des processus des cantons pour atteindre les objectifs dans les divers domaines d'action, il faudrait envisager une dotation financière et en effectifs correspondante.

Production et ventes

Aucune adaptation n'est nécessaire à l'échelon cantonal.

Paielements directs

Le nouveau système des paiements directs ne nécessitant qu'une optimisation et des ajouts ponctuels au niveau de l'efficacité des ressources et des systèmes de production, il n'en résulte que des dépenses supplémentaires minimales. Les mesures d'allègement des charges administratives, l'expérience acquise dans la mise en œuvre du nouveau système et l'utilisation accrue de l'informatique réduisent les charges en personnel qui, sur la base de nos prévisions actuelles, auront tendance à baisser.

Les charges financières et les charges de personnel des cantons sont directement fonction de leur participation aux mesures cofinancées (mise en réseau et qualité du paysage). Les cantons se sont déjà fortement engagés en faveur de la mise en œuvre de la qualité du paysage (depuis 2014).

4.3 Conséquences sur la situation économique de l'agriculture

Afin d'évaluer les conséquences pour l'agriculture, l'Institut des sciences en durabilité agronomique (IDU) d'Agroscope a procédé à des calculs à l'aide du modèle d'optimisation dynamique de SWISSland⁴². Les années 2008-2010 ont servi de base à l'établissement des pronostics. Les simulations ont porté sur les changements touchant à la garde d'animaux, à l'exploitation des surfaces, à la production ainsi qu'à la formation du revenu au plan sectoriel et au plan des exploitations et de l'évolution structurelle. Les modèles optimisent le revenu dans des conditions-cadre données de politique agricole en tenant compte des interactions entre quantités produites et prix de marché.

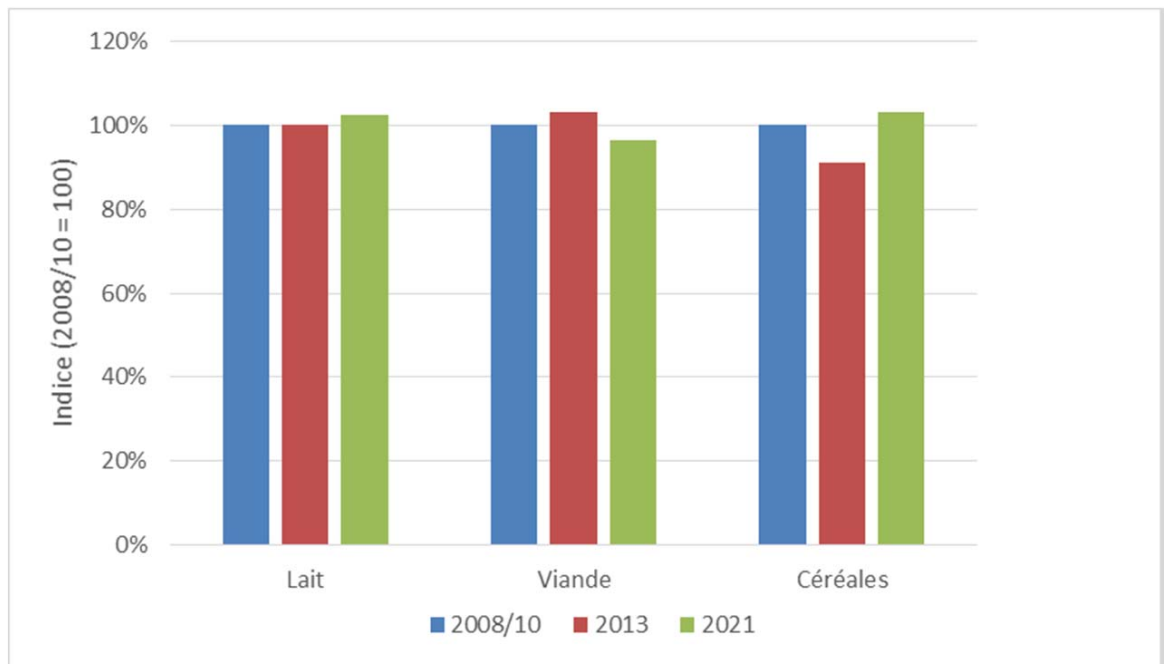
Les pronostics se fondent sur les moyens financiers mentionnés au ch. 3.4. Le calcul des prix suisses à la production se base sur les prévisions de prix de la Commission européenne⁴³ et sur un taux de change de 1,05 franc par euro. En raison du renchérissement, on se base sur une hausse moyenne du prix des consommations intermédiaires et des investissements de 0,4 % par année. Les conséquences d'éventuelles ouvertures du marché pendant la période 2018-2021 n'ont pas été prises en compte.

Les résultats des calculs montrent que le modèle de production de l'agriculture suisse ne changera pas de façon significative d'ici 2021. Dans la production animale, il faut s'attendre à une poursuite de la diminution du nombre d'unités de gros bétail, en particulier des vaches laitières. Comme on table sur une progression de la production laitière annuelle d'environ 50 kg par vache, le volume de lait produit va tout de même augmenter. Alors que la production de viande de bœuf et de veau baisse légèrement, la production de viande blanche (porc et volaille) tend à augmenter. La production végétale reste pratiquement stable. Après un recul provisoire, la production de céréales parvient à nouveau au niveau de l'année de référence à l'horizon 2021. Concernant les autres produits des champs, les betteraves sucrières accusent un léger recul de la production, alors que la production de colza reste stable et celle de pommes de terre affiche une légère hausse.

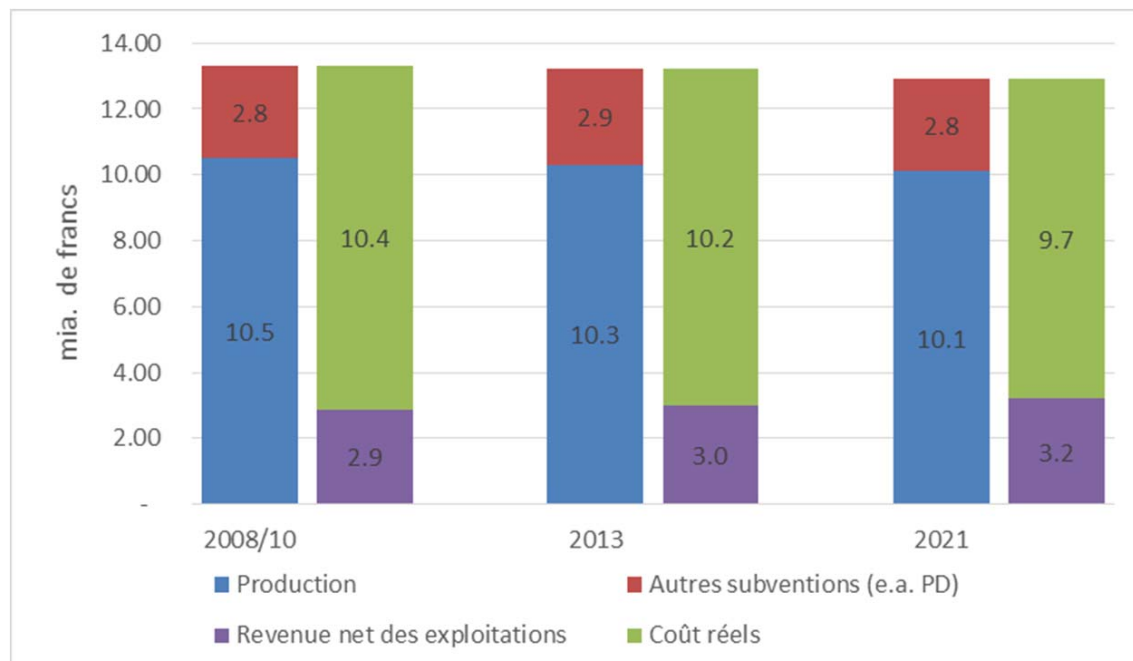
⁴² Möhring A. et al. (2015) : Swiss Agricultural Outlook (SAO), INH Agroscope Tänikon.

⁴³ Commission UE (2014) : Prospects for EU agricultural markets and income 2014-2024

Figure 6

Evolution de la production jusqu'en 2021

La valeur de la production de l'agriculture évolue de manière relativement constante et s'élèvera en 2021 à environ 10,1 milliards. En ce qui concerne les coûts de production, le modèle jusqu'en 2021 pronostique un recul, de sorte que les coûts s'élèveront à 9,7 milliards. Cela s'explique d'une part par la baisse du prix à l'importation des consommations intermédiaires et des biens d'investissement due au franc fort et, d'autre part, par la baisse des amortissements et des coûts réels en raison de l'évolution structurelle. Les autres subventions (en particulier les paiements directs) augmentent entre 2008/10 et 2013 par suite de la réallocation de fonds de soutien du marché aux paiements directs dans le cadre de la PA 2011. En raison d'un budget légèrement en baisse pour les paiements directs, les autres subventions s'inscriront en léger repli d'ici 2021. Le résultat est que le revenu sectoriel net d'entreprise atteint près de 3,2 milliards de francs en 2021. Cela représente 200 millions de plus qu'en 2013 et correspond au revenu réalisé en 2014, qui était une bonne année.

Evolution du revenu sectoriel jusqu'en 2021

Selon les calculs réalisés avec SWISSland, l'évolution structurelle se poursuivra dans les mêmes proportions, autrement dit en moyenne près de 2 % des exploitations continueront d'être abandonnées chaque année. Les cessations d'exploitation ont essentiellement lieu au moment d'un changement de génération. Au niveau des exploitations individuelles, il en résulte une augmentation du revenu agricole moyen. Les calculs montrent que la productivité de l'agriculture suisse est maintenue et qu'un développement supportable sur le plan social est possible grâce aux enveloppes financières proposées.

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

du ...

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

Art. 1

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

- | | | |
|----|--|----------------------------|
| a. | mesures destinées à améliorer les bases
de production et mesures sociales | 572 millions de francs; |
| b. | mesures destinées à promouvoir la production
et les ventes | 1 728 millions de francs; |
| c. | paiements directs | 10 741 millions de francs. |

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

¹ RS 101
² RS 910.1
³ FF 2015 ...

