



Documentation de presse

Date

23 mars 2011

Consultation sur la Politique agricole 2014-2017

En mettant en œuvre la politique agricole PA 14-17, le Conseil fédéral entend renforcer la production agricole, augmenter les prestations écologiques et améliorer le revenu de la population paysanne. Au total, 13,67 milliards de francs répartis dans trois enveloppes financières agricoles sont prévus pour soutenir l'agriculture durant la période 2014 à 2017. Le 23 mars 2011, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie d'ouvrir une consultation courant jusqu'à fin juin auprès des cantons et des milieux concernés.

Plusieurs interventions transmises par le Parlement chargent le Conseil fédéral de soumettre au Parlement des propositions d'adaptation de la loi sur l'agriculture (LAgr). Après une période de transition, couvrant les années 2012 à 2013, le Conseil fédéral doit en outre présenter au Parlement un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture (enveloppe financière) pour les années 2014 à 2017. La révision de la loi et l'arrêté fédéral relatif à l'enveloppe financière constituent le socle de la politique agricole 2014-2017 (PA 14-17).

Orientation générale et stratégie

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

- Garantir une production et un approvisionnement sûrs et compétitifs
- Utiliser avec efficacité les ressources naturelles et encourager une consommation durable
- Renforcer la vitalité et l'attractivité de l'espace rural
- Encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture et la filière alimentaire

Principales modifications de la loi sur l'agriculture

La PA 14-17 définit les mesures de mise en œuvre de ces objectifs stratégiques pour les années 2014 à 2017. Les modifications suivantes sont prévues:

Production et ventes

L'agriculture suisse tend depuis assez longtemps déjà à avoir une production répondant à des critères de qualité exigeants. Mais ce n'est qu'à la faveur de l'ouverture des marchés que l'on a pris conscience ces dernières années qu'une orientation encore plus conséquente sur une stratégie qualité permettrait de réussir le positionnement des produits suisses sur les marchés intérieurs et les marchés étrangers, avec pour conséquence le renforcement de la compétitivité. Sur cette base, les acteurs de la filière agroalimentaire suisse ont élaboré une stratégie qualité cohérente qu'ils se sont engagés à concrétiser. En adoptant explicitement ce thème central dans la PA 14-17 et en optant pour le renforcement des instruments de mise en œuvre, la Confédération sera en mesure d'apporter un soutien encore plus ciblé à l'orientation du secteur agroalimentaire sur une stratégie qualité commune. Concrètement, il s'agira de soutenir tout au long de la chaîne de valeur ajoutée des mesures d'assurance qualité ainsi que des formes de coopération et des innovations favorisant la qualité et la durabilité des produits et des processus. Il est en outre proposé que le Conseil fédéral déclare obligatoire l'utilisation de symboles et de logos pour la dénomination officiellement protégée de procédés de fabrication et d'appellations d'origine.

La PA 14-17 ne prévoit pas de changements dans les domaines de l'économie laitière et de la production animale. Les suppléments dans le domaine laitier et les mesures d'allègement du marché dans le domaine de la production animale seront maintenus. Plusieurs dispositions, devenues caduques suite à la mise en œuvre de la PA 2011, peuvent être abrogées.

En production végétale, les articles actuels concernant le sucre, les céréales et les oléagineux peuvent être regroupés dans un nouvel article de loi. Celui-ci donne au Conseil fédéral la possibilité d'accorder des contributions à certaines cultures importantes pour l'approvisionnement de la population ou qui pourraient le devenir. Les contributions aux cultures particulières ne visent pas à compenser les fluctuations des prix dues au marché. Les cultures bénéficiaires et le montant des contributions seront revus tous les quatre ans. Pour la période 2014-2017, des contributions sont prévues comme jusqu'ici pour les betteraves à sucre, les oléagineux, les légumineuses à graines ainsi que pour les semences et les plants. De plus, les nouvelles contributions à la sécurité de l'approvisionnement permettront d'augmenter le niveau de soutien aux grandes cultures par rapport aux herbages. Avec en plus la réduction prévue de la protection douanière sur les céréales panifiables, l'attractivité économique des céréales fourragères peut être ainsi améliorée.

Paiements directs

L'élément central de la PA 14-17 est le développement du système des paiements directs. De façon générale, l'introduction du système actuel des paiements directs a amené des améliorations dans les domaines de l'écologie et du bien-être animal. L'évolution observée depuis le passage au nouveau millénaire indique toutefois que les progrès stagnent dans ces domaines et que la poursuite de la politique agricole avec les instruments existants ne permettrait pas de combler les lacunes constatées. En outre, certaines prestations telles la diversité du paysage et la biodiversité dans la région d'estivage ne sont pas encouragées de manière ciblée car des instruments spécifiques font défaut. Le principal défaut du système actuel des paiements directs est son manque d'efficacité. Les paiements directs ne sont pas assez ciblés sur les objectifs. La contribution générale à la surface ne répond pas à un objectif précis et entrave la mobilité foncière. Les contributions pour animaux produisent des incitations indésirables à l'intensification de l'élevage qui ont des conséquences négatives sur les

coûts, les prix et l'environnement.

Afin de remédier à cette évolution, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de mieux cibler les paiements directs sur les objectifs de la politique agricole et de présenter une proposition de modification de la loi¹. Afin de parvenir à maximiser dans toute la mesure du possible l'efficacité et l'efficience des paiements directs, il faut établir un rapport clair entre les objectifs et les instruments de leur réalisation. C'est pourquoi le système développé des paiements directs doit permettre que chacune des prestations d'intérêt public énoncée à l'art. 104 Cst. soit encouragée au moyen d'un instrument spécifique des paiements directs qui sera nommé d'après le principal objectif poursuivi (cf. figure 1, annexe).

⇒ **Contributions au paysage cultivé pour le maintien d'un paysage rural ouvert**

Ces contributions doivent assurer une exploitation de la plus grande partie possible des surfaces utilisées à des fins agricoles ou alpestres et prévenir ainsi l'envahissement des terres cultivables par la forêt. Les contributions au paysage cultivé se composent d'une contribution dont le montant est échelonné en fonction des zones, à laquelle s'ajoutent la contribution pour terrains en pente et la contribution d'estivage.

⇒ **Contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour le maintien d'un approvisionnement sûr de la population en denrées alimentaires**

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement visent à maintenir la capacité de production en cas de pénurie. La capacité de production est assurée quand on dispose en quantité suffisante de terres cultivables, de savoir-faire et de capitaux et que les ressources naturelles sont utilisées de manière optimale. En temps normal, c'est en premier lieu la demande du marché qui détermine quels biens doivent être produits et en quelles quantités. L'effet de pilotage des paiements directs doit par conséquent rester le plus limité possible. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement encouragent une production agricole qui va au-delà d'une exploitation purement extensive. Il faut pour cela que des exigences minimales soient fixées aussi bien pour la culture des champs que pour les surfaces herbagères. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement se composent d'une contribution de base, de la contribution par zones pour conditions d'exploitation difficiles et de la contribution d'encouragement aux grandes cultures et aux cultures pérennes.

⇒ **Contributions à la biodiversité pour la promotion de la diversité des espèces**

Dans le domaine de la biodiversité, les instruments sont aujourd'hui déjà ciblés sur les objectifs. Les modifications proposées visent à focaliser les efforts sur la qualité et la simplification de l'exécution. Les contributions à la biodiversité se composent de la contribution à la qualité, la contribution à la mise en réseau et la contribution à la revalorisation. De plus, des contributions à la biodiversité seront désormais également versées en région d'estivage.

⇒ **Contributions à la qualité du paysage pour la promotion de paysages cultivés diversifiés**

Jusqu'ici, les prestations régionales en faveur de paysages diversifiés n'ont pu être encouragées que de manière limitée et indirecte par le biais d'autres instruments des paiements directs. Les contributions à la qualité du paysage nouvellement introduites permettront d'entretenir les paysages cultivés traditionnels de manière ciblée et d'en façonner de nouveaux. Elles contribuent à répondre aux exigences régionales spécifiques de la population par rapport à son environnement et à maintenir la diversité du paysage en Suisse en tenant compte des spécificités régionales.

¹ 09.3973 Mo Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du concept, 16 octobre 2009

⇒ **Contributions au système de production pour la promotion des modes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux**

En optant pour des modes de production proches de la nature et respectueux de l'environnement et des animaux, l'agriculture contribue à améliorer les prestations écosystémiques et le bien-être des animaux. Aujourd'hui, la production extensive de céréales et de colza, l'agriculture biologique et les programmes SST et SRPA de bien-être des animaux sont encouragés par des contributions. Ces prestations spécifiques continueront d'être soutenues à l'avenir, grâce aux contributions au système de production. L'encouragement de la production de lait et de viande fondée sur les herbages sera renforcé. Ce programme profite aux exploitations qui élèvent des ruminants dont la majeure partie des besoins en fourrages est couverte par des fourrages grossiers.

⇒ **Contributions à l'efficacité des ressources par l'encouragement d'une utilisation efficace des ressources naturelles**

Il sera désormais possible d'octroyer au plan national des contributions pour les mesures visant à utiliser de manière plus durable les ressources nécessaires à la production agricole, telles que le sol, l'air et l'eau, ou à faire un usage plus efficace des moyens de production tels l'azote, le phosphore, les produits phytosanitaires ou l'énergie. Ce nouvel instrument encourage l'introduction à large échelle de nouvelles techniques ciblées préservant les ressources. Des mesures telles que l'encouragement de l'utilisation de systèmes de rampes d'épandage à tuyaux flexibles pour la réduction des émissions d'ammoniac lors de l'épandage du lisier pourront ainsi être mises en œuvre avec une nette diminution de la charge administrative.

⇒ **Contributions à l'adaptation pour assurer une évolution socialement acceptable**

Les contributions à l'adaptation compenseront globalement la différence entre les paiements directs généraux qu'une exploitation percevait avant le changement de système et les paiements directs liés aux prestations que cette exploitation percevra après le changement. Les effets de la réaffectation des paiements directs due au changement de système seront ainsi minimisés et une transition socialement acceptable sera assurée. La contribution à l'adaptation est constituée pour une grande part des moyens actuellement destinés à la contribution à la surface. L'octroi de la contribution à l'adaptation sera lié à la personne de l'exploitant actuel et sera donc ainsi totalement découplé de la production et de facteurs de production tels que la surface et le nombre d'animaux, ce qui aura tendance à faire baisser le prix des fermages, à augmenter la mobilité foncière et à améliorer l'efficacité du transfert des moyens financiers investis.

Les contributions actuelles pour la garde d'animaux seront remplacées par des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et une part notable de la contribution générale à la surface sera réaffectée aux contributions à l'adaptation. Dans les domaines présentant des lacunes dans la réalisation des objectifs, l'apport de fonds sera progressivement augmenté. Les contributions à l'adaptation seront réduites en proportion de l'augmentation des moyens financiers nécessaires pour combler ces lacunes (cf. figure 2, annexe). Il est ainsi possible de mieux atteindre les objectifs de la politique agricole qu'actuellement sans augmenter les moyens financiers.

La fourniture des prestations écologiques requises (PER) et les exigences concernant la formation professionnelle agricole resteront fondamentalement les conditions à remplir pour avoir droit au versement de paiements directs. Les PER devront être conçues de manière plus ciblée sur les objectifs au moyen d'une exécution conséquente et de la révision des instruments actuels d'exécution, tel le bilan de fumure équilibré ou encore pour ce qui est des dispositions dans le domaine de la protection des sols. Des critères sociaux et structurels d'entrée en matière et de limitation garantissent à l'avenir aussi que les paiements directs sont octroyés à des exploitations paysannes qui cultivent le sol. L'échelonnement des paiements directs en fonction de la surface et du nombre d'animaux et les limitations en fonction du nombre d'unités de main-d'œuvre standard seront supprimés. Cet échelonne-

ment et cette limitation n'ont pas de rapport avec les objectifs fixés compte tenu de la différenciation introduite entre les paiements directs liés aux prestations et ceux qui sont motivés par des raisons sociales. Les limites de fortune et de revenu ne s'appliqueront plus qu'aux contributions à l'adaptation qui sont socialement motivées. A l'échelon de l'ordonnance, il est prévu de procéder à une adaptation des coefficients applicables aux unités de main-d'œuvre standard (UMOS) en fonction des progrès techniques et à un relèvement du besoin minimum en travail de 0,25 à 0,4 UMOS dans la zone de plaine et dans celle des collines.

Autres propositions de modification

Les instruments dans le domaine des *améliorations structurelles* ont fait leurs preuves et doivent en principe être maintenus sans changements. La procédure de constatation de la neutralité concurrentielle doit être confiée aux cantons et la protection juridique en cas d'octroi de subventions et de crédits d'investissement doit être uniformisée. En outre, le délai d'octroi des aides à la reconversion professionnelle doit être prolongé de quatre ans, soit jusqu'à fin 2019.

Les mesures en faveur de la protection du paysage cultivé seront renforcées. Le principe actuel selon lequel aucun paiement direct n'est versé pour les surfaces situées dans une zone à bâtir légalisée sera inscrit dans la loi. De plus, le droit de recours des autorités doit être étendu, afin de permettre une pesée correcte des intérêts par une instance juridique indépendante en cas de sollicitation de surfaces d'assolement.

La modification du droit sur le bail à ferme agricole doit faciliter la mise en œuvre des *regroupements de terres affermées* et d'autres formes d'améliorations de la structure d'exploitation. Les agriculteurs peuvent baisser les coûts de production de manière durable grâce à une réorganisation et à un regroupement des parcelles exploitées.

Le principe de *souveraineté alimentaire* doit être inscrit dans la loi sur l'agriculture, comme le demande l'initiative parlementaire Bourgeois. La souveraineté alimentaire sert les besoins de la population toute entière et pas seulement de l'agriculture. Elle concerne l'agriculture et la filière agroalimentaire dans leur ensemble. Il s'agit de créer des synergies qui servent les besoins des consommateurs, en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement, la qualité, la diversité des produits, mais aussi les prix. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a élaboré à ce sujet une proposition concrète que le Conseil fédéral a intégrée dans le présent dossier de consultation.

Enveloppes financières de l'agriculture pour la période 2014-2017

La révision de la législation fixe également les enveloppes financières destinées aux principales mesures de politique agricole de la Confédération pour la période de 2014 à 2017. Conformément au message du 30 juin 2010 concernant l'enveloppe financière agricole pour 2012 et 2013, au message du 1^{er} septembre 2010 relatif au programme de consolidation (PCO), ainsi qu'à l'objectif de croissance dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, fixé à 0,1 % par année dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a initialement décidé, le 17 septembre 2010, de fixer à 13 494 millions de francs les moyens pour les trois enveloppes financières de l'agriculture dans les années 2014-2017. Entre temps, les prévisions pour l'évolution du budget fédéral se sont nettement améliorées, notamment pour l'année 2012, et le Conseil fédéral a donc demandé au Parlement de renoncer au train de mesures IV du PCO. Compte tenu de cette nouvelle situation, le Conseil fédéral prévoit d'augmenter le montant total des trois enveloppes financières 2014-2017 de 176 millions de francs en tout (+ 44 millions par années) par rapport à sa décision initiale du 17 septembre 2010. Il en résulte un montant total de 13 670 millions de francs pour les trois enveloppes financières couvrant la période 2014 à 2017.

Pour la prochaine période quadriennale aussi, le financement des mesures de politique agricole sera assuré au moyen de trois enveloppes financières *amélioration des bases de production et mesures*

sociales, production et ventes, ainsi que *paiements directs*. Les enveloppes financières les plus importantes sont les paiements directs, pour lesquels plus de 80 % des fonds sont engagés. Aucun transfert de fonds entre les enveloppes financières n'est prévu par rapport à aujourd'hui. Le budget du soutien du marché est maintenu au niveau des années précédentes.

(en millions de fr.)	2011	2012 ¹	2013 ¹	2014	2015	2016	2017	Total
Amélioration des bases de production et mesures sociales	149	194	194	189	189	190	190	758
Production et ventes	442	419	418	412	412	412	412	1648
Paiements directs	2 799	2 812	2 813	2 816	2 816	2 816	2 816	11 264
Total	3 389	3 425	3 425	3 417	3 417	3 418	3 418	13 670

¹ Selon la décision du Conseil des Etats (deuxième conseil) du 17 mars 2011 sur l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013.

Si des accords internationaux dans le domaine agricole (OMC, accord avec l'UE dans le domaine de l'agriculture, la sécurité alimentaire, la sécurité des produits et la santé publique) devaient entrer en vigueur et avoir une incidence sur le secteur agricole dans la période allant de 2014 à 2017, des moyens financiers supplémentaires seraient nécessaires pour le financement de mesures d'accompagnement. Le Conseil fédéral prévoit de présenter alors au Parlement les mesures d'accompagnement et les moyens financiers qu'il préconise, en même temps que la demande de ratification d'un accord.

Conséquences de la politique agricole 2014-2017

Afin d'évaluer les conséquences pour l'agriculture, Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) a procédé à des calculs à l'aide des modèles dynamiques de simulation SILAS et SWISSland². On a analysé comment l'agriculture évoluerait avec le maintien de la politique agricole actuelle (référence) et à quels changements il faut s'attendre avec la mise en œuvre de la PA 14-17.

Les résultats des calculs SILAS montrent une hausse de la production d'environ 10 % pour les céréales fourragères avec la PA 14-17. Pour les autres produits des champs, il n'en résulte que des changements minimes. En ce qui concerne la garde d'animaux, il faut s'attendre avec la PA 14-17 à un recul d'environ 8 % (années de référence: -4 %) des UGB. Alors que la production de lait augmente jusqu'à 3,6 millions de tonnes en 2013 et se maintient ensuite à ce niveau, un léger recul est prévu pour la viande de bœuf d'ici à 2017 (-5 %). Aucun changement des quantités produites n'est attendu pour la viande de porc et de volaille avec la PA 14-17 (cf. figure 3, annexe). Dans l'ensemble, la PA 14-17 donne lieu à de légers transferts, de la production animale vers la production végétale.

La production de denrées alimentaires augmente d'environ 5 % d'ici à 2017. Comme la production de céréales fourragères est élargie, les importations d'aliments concentrés baissent de près de 10 %.

Selon les modélisations, le revenu du secteur agricole tout entier (revenu sectoriel) représentera environ 2520 millions de francs en 2017, à savoir 100 millions de francs de plus que si les instruments actuels étaient maintenus sans changement (cf. figure 4, annexe). Cette différence s'explique par la hausse de 2 à 5 % du prix du lait et de la viande de bœuf et par des coûts réels (amortissements,

² Zimmermann A. et al. (2011): Die Auswirkungen eines weiterentwickelten Direktzahlungssystems, Modellberechnungen mit SILAS und SWISSLand, rapport ART n° 744, Tänikon.

fermages) plus bas d'environ 130 millions de francs. Selon les calculs réalisés avec SWISSLand, les revenus agricoles, à l'échelon de l'exploitation, progresseront en moyenne de 13 % entre 2008 et 2017. Si l'on admet un renchérissement de 1 % par année, le pouvoir d'achat des familles paysannes va ainsi s'améliorer. Avec la PA 14-17, l'augmentation est de 6 points de pourcentage plus élevée qu'avec le scénario de référence, ce qui concorde avec les pronostics relatifs au revenu sectoriel. La progression du revenu est la plus marquée dans la région de montagne, soit 24 % selon toute probabilité. Dans la région de plaine et des collines aussi, les modélisations pronostiquent des augmentations de revenu. Pour autant, la progression est moins élevée (cf. figure 5, annexe).

On s'attend aussi à d'autres répercussions positives, en matière de compétitivité ainsi que dans le domaine écologique (biodiversité, efficience de l'azote, du phosphore et des ressources). La mise en œuvre de la PA 14-17 contribuera de surcroît à limiter la perte de terres cultivables et à valoriser la qualité du paysage.

Renseignements :

Jürg Jordi, responsable du secteur Communication de l'OFAG, tél. 031 322 81 28

Annexe :

Figure 1 : Le nouveau système des paiements directs

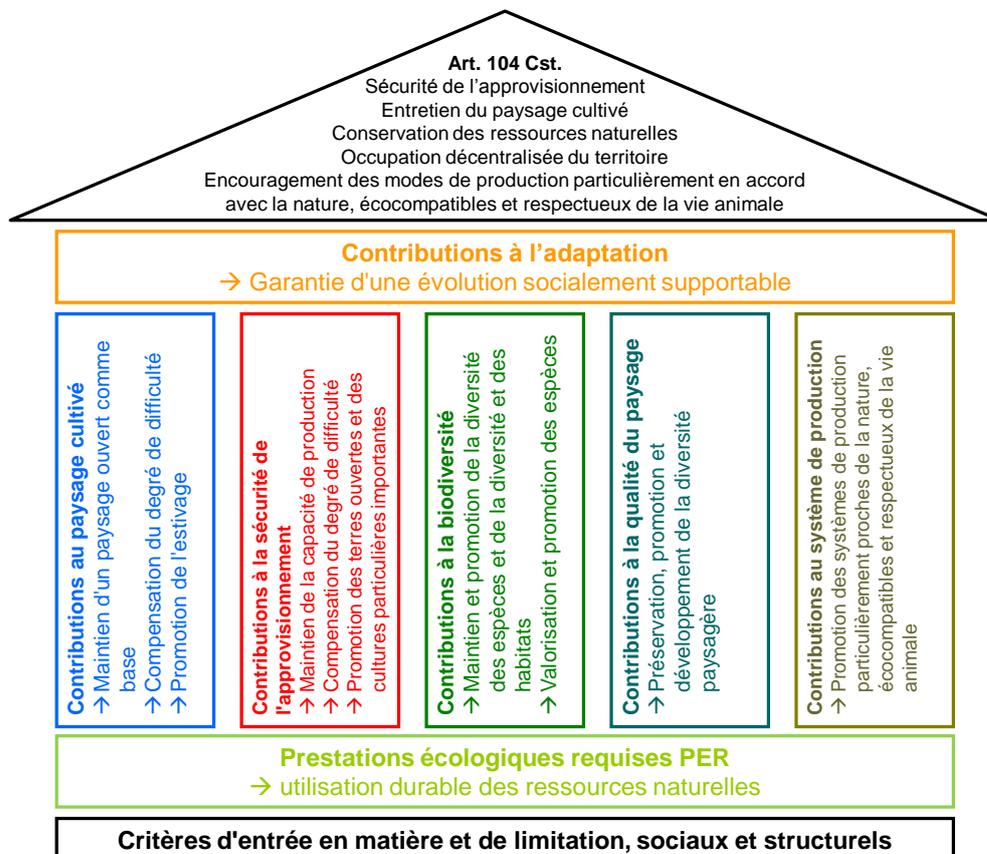


Figure 2 : Aperçu de l'évolution des besoins financiers des exploitations individuelles entre 2014 et 2017

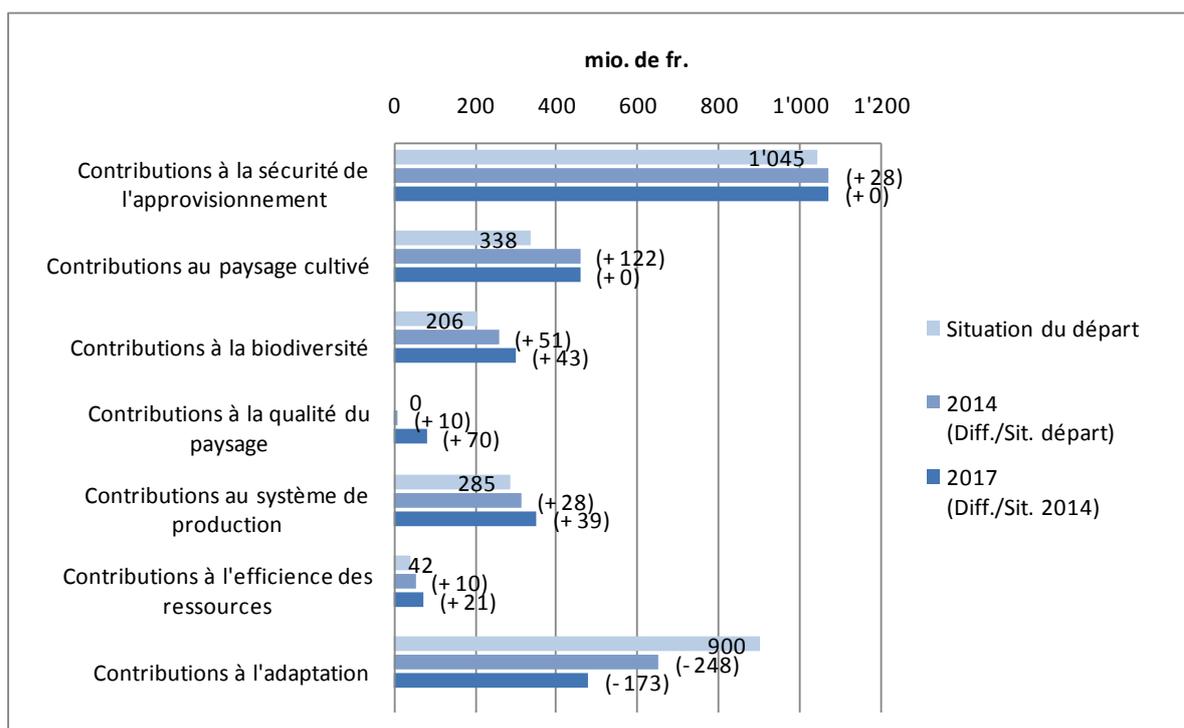


Figure 3: Conséquences de la politique agricole 2014-2017 sur la production

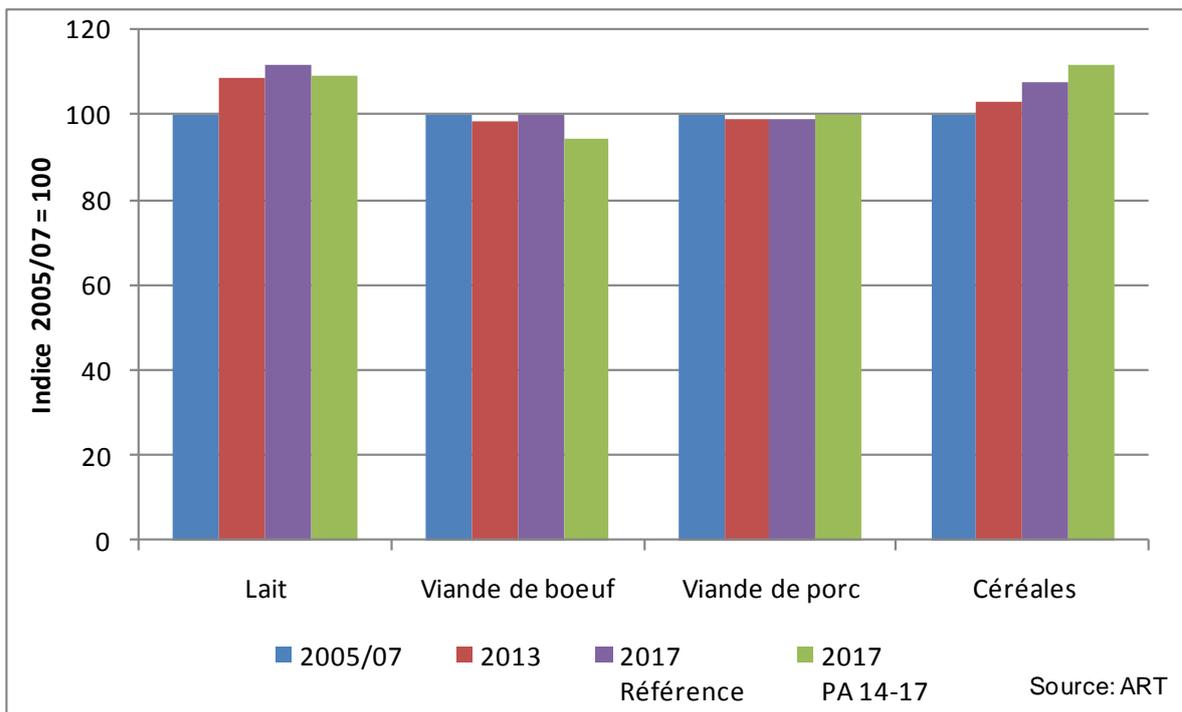


Figure 4: Effet de la politique agricole 2014-2017 sur le revenu sectoriel

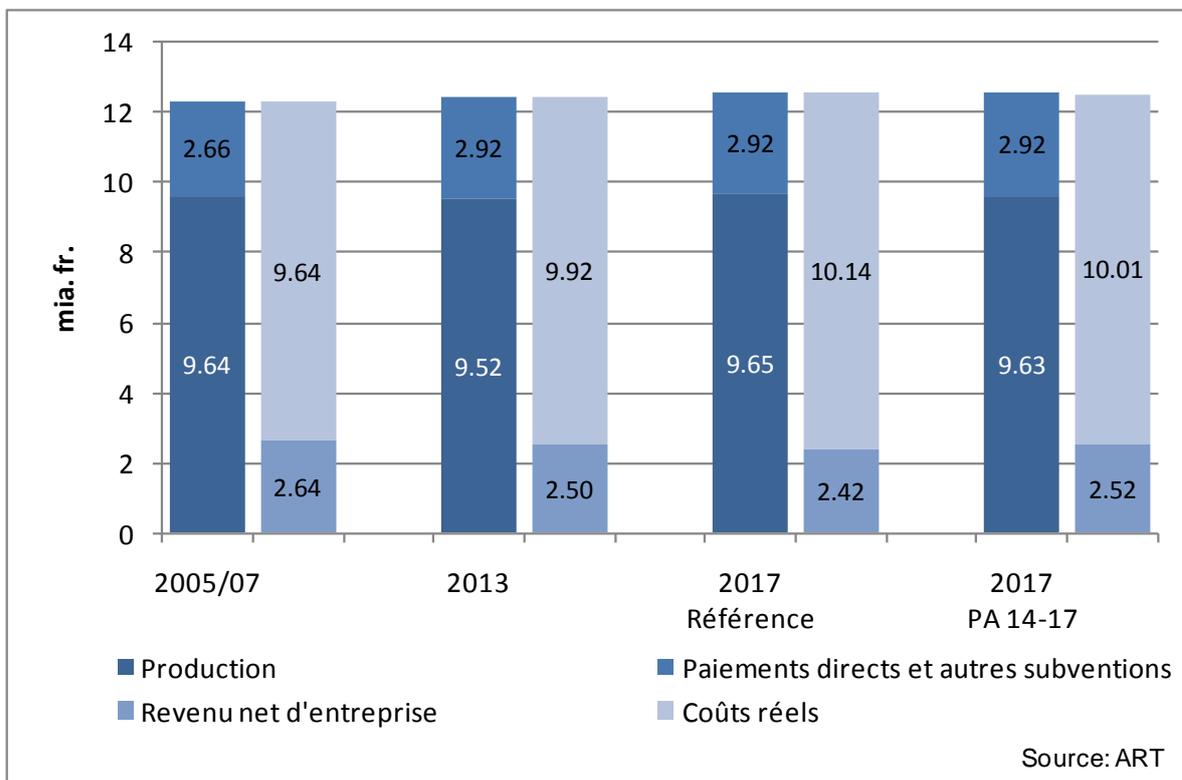


Figure 5: Effet de la politique agricole 2014-2017 sur le revenu agricole selon les régions (en % de variation par rapport à 2008)

