



20.022 Politique agricole à partir de 2022 (PA22+)

Rapport en réponse aux questions posées le 2 juillet
2020 par la CER-E

Table des matières

1	Introduction	2
2	Sécurité alimentaire et taux d'auto-provisionnement.....	2
3	Capacité concurrentielle et normes de production.....	4
4	Revenu	7
5	Développement dans l'UE	8
6	Environnement	9
7	Charge administrative aux échelons de l'exploitation agricole et des cantons.....	11
8	Répartition des moyens financiers	14
9	Marché laitier	17
10	Loi fédérale sur le droit foncier rural	18
11	Ouverture des marchés	19



1 Introduction

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) a ouvert, le 2 juillet 2020, une consultation sur le message du Conseil fédéral sur la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+). Elle a chargé l'administration de répondre par écrit aux questions sur le projet de loi d'ici à sa prochaine séance du 20 août 2020. Par souci de clarté, les questions et les réponses ont été regroupées par thèmes. En outre, les réponses ont été résumées brièvement pour éviter les répétitions.

2 Sécurité alimentaire et taux d'auto-provisionnement

Questions :

1. À l'aide de quelles mesures le taux d'auto-provisionnement peut-il être respecté et la sécurité alimentaire visée aux art. 104 et 104a Cst. peut-elle être améliorée ?
2. De quelle manière l'article 104a Sécurité alimentaire, lettre d, de la Constitution, peut être mis en œuvre en parallèle à la politique agricole 22+ et en coordination avec cette dernière ?

Réponses :

Les premiers calculs d'Agroscope réalisés à l'aide du modèle SWISSland révèlent que les mesures prévues par la PA22+ donneront à la production indigène les moyens de couvrir plus de la moitié de la consommation suisse. Si la croissance démographique reste constante, le taux d'auto-provisionnement brut atteindra 52 % en 2025, contre 56 % si l'actuelle politique agricole était maintenue (référence). Le léger recul du taux d'auto-provisionnement par rapport au pourcentage de référence provient essentiellement des mesures de la PA22+ suivantes :

- suppression du seuil de tolérance de 10 % fixé pour l'azote et le phosphore dans Suisse-Bilanz ;
- nouvelle exigence d'au moins 3,5 % de surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) dans les terres arables ;
- diminution des rendements imputable à la baisse de l'utilisation de produits phytosanitaires (PPh) pour l'octroi de contributions au système de production.

Il convient de relever que l'évolution technologique (sélection pour la résistance, utilisation de robots, etc.) est seulement représentée en partie dans le modèle, ce qui entraîne une surestimation du recul de la production. Par ailleurs, les effets de la PA22+ sur la production dépendent aussi des dispositions d'exécution à l'échelon de l'ordonnance.

Définition du taux d'auto-provisionnement

Le taux d'auto-provisionnement se définit comme la part de la production indigène dans la consommation totale de denrées alimentaires en Suisse. Le calcul de ce ratio se fonde sur la valeur énergétique des différents aliments. Une distinction est établie entre taux brut et taux net d'auto-provisionnement. En effet, pour le taux net d'auto-provisionnement, il est tenu compte du fait qu'une partie de la production indigène repose sur des aliments pour animaux importés. La part produite avec des aliments importés est déduite de la production animale indigène lors du calcul du taux net d'auto-provisionnement.

Pour empêcher le taux d'auto-provisionnement brut de diminuer alors que la population continue à augmenter, il faudrait soutenir davantage la production végétale (betteraves sucrières, oléagineux, pommes de terre, céréales panifiables, etc.) au détriment de la production animale (production de fourrages sur les terres arables, etc.) en accordant des paiements directs ou des contributions à des cultures particulières. L'annexe 1 donne un aperçu des taux d'auto-provisionnement selon les produits. Il serait aussi possible d'accroître la production de calories en renonçant à prendre des mesures visant à diminuer l'utilisation de PPh et d'engrais ou à imposer des exigences minimales pour les SPB de la surface arable. Les effets que ces mesures auraient notamment sur l'environnement sont exposés à l'annexe 2. Enfin, le mode de consommation de la population (p. ex. consommation de viande) a également une incidence sur le taux d'auto-provisionnement.

Une maximisation à court terme de la production de calories ou du taux d'auto-provisionnement ne peut pas garantir durablement l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Cette démarche aurait pour conséquence de renforcer la dépendance par rapport aux moyens de production importés (engrais, etc.) et de compromettre la préservation à long terme des bases de production (fertilité du sol, etc.). Un tel résultat serait également contraire à l'art. 104a Cst., qui a été accepté par la majorité du peuple en 2017. Le nouvel article constitutionnel exige notamment la préservation des bases de production agricole, une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources naturelles avec efficacité ainsi qu'une agriculture et un secteur agroalimentaire orientés marché. L'art. 104a Cst. a pour objectif de garantir à *long terme* l'approvisionnement en denrées alimentaires et non pas de maximiser à *court terme* la production indigène. Raison pour laquelle cet article n'impose pas un taux minimal d'auto-provisionnement. Il est primordial de maintenir les capacités de production en Suisse pour pouvoir s'adapter au mieux aux besoins du pays en cas de crise. Le Conseil fédéral explique au ch. 9.3 du message sur la PA22+ comment la PA22+ permet de remplir ce mandat constitutionnel. Pour ce faire, il se réfère aux explications destinées aux électeurs et au rapport explicatif¹ du 3 novembre 2016 de la CER-E, à l'origine de l'art. 104a Cst..

La PA22+ est cohérente avec l'art. 104a Cst. Aujourd'hui, la production indigène excède dans certaines régions le niveau écologiquement acceptable, ce qui aura des conséquences défavorables à long terme sur la productivité de l'agriculture et la sécurité de l'approvisionnement (cf. ch. 6). Pour cette raison, le Conseil fédéral propose dans la PA22+ une trajectoire de réduction des pertes d'azote et de phosphore. Les mesures évoquées en préambule (suppression du seuil de tolérance de 10 % dans Suisse-Bilanz, au moins 3,5 % de SPB dans les terres arables, réduction de l'utilisation de PPh par l'octroi de contributions au système de production) contribuent notablement à la réalisation des objectifs de la trajectoire de réduction. Si ces mesures peuvent entraîner à court terme une légère diminution de la production de calories, elles n'en renforceront pas moins à long terme la sécurité de l'approvisionnement, parce qu'elles protègent les abeilles et les organismes utiles, que moins de PPh seront nécessaires et que les sols seront exploités de manière plus pérenne.

Le Conseil fédéral dispose d'une stratégie claire pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en cas de problèmes d'importations : plus de la moitié de la surface arable est aujourd'hui affectée à la production de fourrage. En cas de crise, le volume des cultures directement destinées à la consommation humaine (pommes de terre, blé, colza, betteraves sucrières) augmenterait et celui des produits transformés (volaille et porcs) diminuerait. Il serait ainsi possible de garantir, si les importations venaient à manquer, un apport énergétique par personne et par jour de 2340 kilocalories, ce qui correspond à la valeur minimale requise de 2300 kilocalories. La part de produits végétaux dans l'alimentation serait alors nettement supérieure à celle d'aujourd'hui. La pandémie de la COVID-19 a montré la viabilité de notre modèle de sécurité de l'approvisionnement en période de crise. Il a en effet été possible d'assurer un approvisionnement sûr de la population à tout moment grâce à la stabilité de la production indigène et des importations. Il n'a pas non plus été nécessaire d'utiliser les réserves obligatoires prévues pour ce genre de situations.

De par sa forte densité de population et sa modeste surface agricole utile, la Suisse est également tributaire des importations de denrées alimentaires et de moyens de production. Pour ce qui est des relations commerciales transfrontalières sous l'angle du développement durable (art. 104a, let. d, Cst.), le Conseil national a décidé, lors des délibérations sur la « Vue d'ensemble du développement de la politique agricole » du 4 juin 2018, de ne pas intégrer une composante internationale dans la PA22+. Les marchés seront reliés entre eux au moyen d'accords de libre-échange, qui seront soumis séparément à la ratification du Parlement (cf. ch. 11). Les derniers accords de libre-échange (p. ex. ALE avec l'Indonésie) comportent un vaste chapitre consacré au commerce et au développement durable. Ces clauses relatives à la durabilité concernent tous les secteurs de la production, y compris le secteur agroalimentaire. Qui plus est, la Suisse s'emploie, pendant les négociations, à établir un dialogue bilatéral sur le thème d'une agriculture durable. S'agissant de l'Union européenne, notre principal partenaire commercial, la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des produits biologiques favorise les importations de produits biologiques. Enfin, la demande des consommateurs en denrées alimentaires importées qui ont été produites selon les principes du développement durable joue également un rôle

¹ Voir https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Rapport_de_la_commission_CER-E_15.050_2016-11-03.pdf

décisif dans le fait que les importateurs assument leurs responsabilités et importent les produits correspondants

3 Capacité concurrentielle et normes de production

Questions :

3. Quels sont les instruments à la disposition de la Confédération et de la branche, que ce soit au sein de la politique agricole 22+ ou ailleurs, pour assurer la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire suisse face aux importations et au dumping économique, écologique et social qui peut leur être lié ?
4. Comme la déclaration obligatoire des normes de production pour les produits agricoles et les denrées alimentaires peut-elle être renforcée ?
5. Comment la déclaration obligatoire des normes de production pour les produits agricoles et les denrées alimentaires peut-elle être renforcée ?
6. Quels sont les coûts supplémentaires qui sont mis à la charge des exploitations pour le respect des nouvelles mesures prévues avec la PA22+, quelle utilité peuvent avoir ces mesures pour les exploitations et quelle valeur ajoutée peuvent-elles générer ainsi sur le marché ?
7. Outre les progrès requis en lien avec une production ménageant les ressources, comment peut-on également améliorer la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse dans le cadre de la PA22+ ?

Réponses :

Il incombe en principe aux acteurs du marché d'assurer la capacité concurrentielle. L'État est responsable de fixer des conditions générales appropriées au moyen de différentes législations. Sur le marché intérieur, la capacité concurrentielle de l'économie suisse dépend aujourd'hui fortement de la protection douanière. Cette protection, très élevée en comparaison internationale, restera inchangée dans le cadre de la PA22+. De plus, les mêmes exigences minimales du droit des denrées alimentaires (p. ex. la teneur maximale en nitrates) s'appliquent aux denrées alimentaires importées qu'aux produits suisses. Pour ce qui est des modes de production de ces denrées alimentaires, les mesures possibles sont soumises aux règles du commerce international, en particulier aux règles de l'OMC. Ces dernières reposent sur deux principes fondamentaux : le principe du traitement national et le principe de la nation la plus favorisée. En vertu du principe du traitement national, les produits importés ne peuvent être traités moins favorablement que les produits nationaux équivalents. Ainsi, une taxe sur l'alcool doit être appliquée aussi bien aux produits domestiques qu'aux alcools importés. En vertu du principe de la nation la plus favorisée, les importations de produits similaires doivent être traitées de la même manière, quel que soit le pays d'où elles proviennent. Des modes de production divergents ne suffisent normalement pas à justifier une différenciation entre les produits à l'importation. Par ailleurs, les interdictions d'importation arbitraires sont prohibées conformément au droit de l'OMC. Dans des cas particuliers, il est possible de demander une exception à ces règles. Mais les obstacles à de telles exceptions sont considérables. Il est en particulier interdit de déroger aux règles de l'OMC pour procurer un avantage aux produits indigènes. L'accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC (accord OTC) contient des règles similaires et régit, par exemple, les exigences en matière de déclaration. Celles-ci constituent un obstacle au commerce nécessaire et proportionné, puisqu'elles servent principalement à l'information des consommateurs. La Suisse fait aujourd'hui un grand usage de la marge de manœuvre en matière de déclaration.

Dans le cadre des négociations relatives aux accords de libre-échange, la Suisse s'engage en faveur de la prise en compte des dispositions sur le commerce et le développement durable, dans le but de promouvoir les Objectifs de développement durable (ODD).

Le droit constitutionnel et législatif en vigueur permet aujourd'hui déjà au Parlement et au Conseil fédéral de mettre en œuvre et d'étendre l'obligation de déclarer les modes de production des denrées alimentaires qui ne correspondent pas aux normes suisses. À l'échelon de la Constitution fédérale, les bases correspondantes se trouvent aux art. 97 (Protection des consommateurs et consommatrices), 104 (Agriculture), 104a (Sécurité alimentaire) et 118 (Protection de la santé). À l'échelon de la loi, les bases relatives aux dispositions en matière de déclaration figurent dans la loi fédérale sur la protection des animaux (LPS, RS 455), dans la loi sur les denrées alimentaires (LDAI, RS 817.0), dans la loi

sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1), dans la loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC, RS 944.0) et dans la loi sur le génie génétique (LGG, RS 814.91). Ces bases légales permettent en outre de mettre volontairement en avant le respect de dispositions suisses particulièrement strictes concernant les modes de production de denrées alimentaires, à condition que les informations soient conformes aux faits et que les consommateurs et consommatrices ne soient pas trompés.

La loi fédérale sur l'agriculture comporte des dispositions en matière de déclaration à l'art. 14 « Généralités » (dispositions d'exécution dans l'ordonnance sur l'agriculture biologique, RS 910.18, dans l'ordonnance sur les dénominations « montagne » et « alpage », RS 910.19, et dans l'ordonnance sur les AOP et les IGP, RS 910.12), à l'art. 16a « Indications de caractéristiques ou de modes de production » (pas de dispositions d'exécution) et à l'art. 18 « Produits issus de modes de production interdits » (disposition d'exécution dans l'ordonnance agricole sur la déclaration, RS 916.51). Le Conseil fédéral indiquera, dans son rapport en réponse au postulat 7.3967 de la CSEC-E du 13.01.2017, de quelle manière il est possible d'améliorer la déclaration de denrées alimentaires et de certains produits animaux qui ont été produits selon des modes de production non conformes au droit suisse. Le rapport, que le Conseil fédéral approuvera vraisemblablement en septembre 2020, présentera d'autres obligations possibles en matière de déclaration relativement aux modes de production.

Le développement des stratégies en matière de valeur ajoutée des différentes branches vise à rendre les produits agricoles suisses et leurs chaînes de création de valeur plus compétitifs grâce à leurs caractéristiques uniques (cf. infra). La Confédération peut déjà soutenir le développement et la mise en œuvre de ces stratégies en matière de valeur ajoutée dans le cadre de l'art. 11 LAgr.

Les coûts de production élevés en Suisse sont l'une des principales raisons pour lesquelles l'agriculture suisse est soutenue à l'aide d'une protection douanière élevée par rapport à l'étranger (environ 3,3 milliards de francs par an) et de nombreux paiements directs (2,8 milliards de francs par an). L'ampleur de ce soutien reste la même dans la PA22+. La PA22+ propose, c'est nouveau, des mesures de promotion d'une production particulièrement naturelle ainsi que respectueuse de l'environnement et des animaux, qui permettront des synergies en faveur de la commercialisation de produits agricoles produits dans le respect du principe de durabilité. Cela donnera aux agriculteurs la possibilité de générer une plus grande valeur ajoutée, qui surcompense, d'après les estimations de l'OFAG, les coûts de production et les éventuelles pertes de revenus (cf. infra). Les mesures de renforcement de la durabilité ne mèneront pas nécessairement à des coûts de production plus élevés ; une production adaptée aux conditions locales, qui utilise des espèces et des races robustes, adaptées aux conditions locales, requiert par exemple moins de moyens de production (p. ex. produits phytosanitaires et aliments concentrés). Les dépenses pour les prestations préalables seront ainsi réduites et les bases de production (avant tout le sol et la nappe phréatique) seront protégées à long terme, ce qui évitera de futurs reculs de production (p. ex. en raison du compactage du sol) et réduira les coûts pour la société.

Dans la PA22+, le Conseil fédéral propose des mesures qui permettent à l'agriculture et au secteur agroalimentaire d'augmenter la création de valeur sur le marché et en même temps de réduire les atteintes à l'environnement ainsi que la consommation de ressources non renouvelables. En particulier, les mesures proposées offrent, dans le cas des contributions au système de production, des possibilités de synergie pour la commercialisation d'une production agricole ménageant l'environnement. Même si les contributions au système de production créent une incitation financière, les organisations de producteurs et de production sous label restent au final responsables de la mise en valeur des prestations supplémentaires sur le marché. Il existe aujourd'hui déjà des systèmes de production générant de la valeur ajoutée, par exemple à l'aide de la contribution pour la production extensive (Extenso) de céréales ou à l'aide des programmes de bien-être des animaux SST et SRPA. Les systèmes de production de la PA22+ ont été développés dans le cadre de 12 workshops durant l'année 2019. Les représentants des milieux agricoles, des organisations environnementales, des cantons, des organes de contrôle, de recherche et de conseil ainsi que de différents offices fédéraux y ont pris part.

L'OFAG a, pour des mesures choisies dans le domaine des contributions au système de production, procédé à une estimation des coûts ainsi que de la valeur ajoutée générée. Pour pouvoir procéder à une estimation aussi réaliste que possible, une mesure existante dans le domaine de la production vé-

gétale et de la détention d'animaux a été choisie pour répondre à cette question, qui sera développée dans le cadre de la PA22+. Concrètement, la mesure « Non-recours aux insecticides, fongicides et raccourcisseurs » (développement des contributions pour la production extensive, Extenso) est analysée en combinaison avec la (nouvelle) mesure « Non-recours aux herbicides » pour les cultures de céréales panifiables et fourragères, les oléagineux, les betteraves sucrières et les pommes de terre. L'évolution des contributions à la couverture des coûts² des différentes cultures a été analysée sur la base des rendements actuels des PER et des prix ainsi que des hypothèses quant aux pertes de revenus, aux recettes supplémentaires dues à un bonus de prix (basé sur les augmentations de prix PI réalisées), des nouvelles contributions au système de production prévues et de modifications des coûts de production. Les résultats ont été pondérés conformément à la participation supposée par hectare. Les contributions à la couverture des coûts augmentent du fait des nouvelles contributions au système de production, dans le cas de toutes les cultures, d'en moyenne près de 1000 francs par hectare. Le non-recours aux produits phytosanitaires mène à des pertes de rendements (environ 800 francs par ha), mais les pertes de revenus qui en résultent sont cependant plus que compensées par des coûts de production moins élevés (de l'ordre de 300 francs par ha), par les contributions au système de production prévues (environ 750 francs par ha) ainsi que par les recettes supplémentaires réalisables sur le marché (environ 700 francs par ha). Les fonds transférés des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et des contributions au paysage cultivé vers les contributions au système de production (300 millions de francs par an) permettent de couvrir les pertes de rendement et les surcoûts liés à la poursuite du développement des contributions au système de production.

La PA22+ met l'accent sur le développement des stratégies de valeur ajoutée des différentes branches, afin de rendre les produits agricoles suisses et leurs chaînes de création de valeur plus compétitifs à l'aide de leurs caractéristiques uniques. En Suisse, pays dans lequel les coûts de production sont élevés, la production de matières premières qui ne sont pas ou que difficilement interchangeables en raison de leurs caractéristiques uniques (durabilité, qualité, régionalité, etc.) est d'une importance capitale. Ces valeurs ajoutées sont la condition d'un positionnement clair des produits et des services dans le segment des produits et services de qualité et pour générer des recettes plus élevées sur le marché. Cet objectif sera atteint dans le cadre de la PA22+ en sus du renforcement des contributions au système de production, en poussant plus avant l'orientation conséquente de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur la qualité et la durabilité ainsi que sur l'exploitation du potentiel d'innovation et des avancées techniques (numérisation). S'agissant de l'encouragement de l'innovation, la Confédération pourra mieux soutenir la valorisation active et ciblée de nouvelles connaissances sur les méthodes de production, les moyens de production, les critères de qualité et les facteurs de succès économique. Mentionnons, à titre d'exemples, la meilleure mise en réseau de la recherche, de la formation et de la vulgarisation avec la pratique, le soutien de projets pilotes et de démonstration ainsi que le soutien de réseaux de compétence et d'innovation consacrés à des sujets choisis dans les domaines de la sélection végétale, de l'élevage et de la santé animale (art. 118 à 120 LAgr). En outre, des formes de production innovantes, par exemple dans le domaine de l'aquaculture, pourront dorénavant être soutenues à l'aide de certaines mesures de la LAgr.

Dans le cadre de la procédure de consultation relative à la PA22+, le Conseil fédéral a proposé des mesures supplémentaires pour renforcer la capacité concurrentielle à long terme, telles que la suppression de la prestation en faveur de la production indigène lors de l'attribution de contingents tarifaires ou la suppression de mesures d'allègement du marché (p. ex. pour la viande de veau et pour les œufs indigènes). Comme ces mesures ont été majoritairement rejetées lors de la consultation, le Conseil fédéral a décidé de le retirer du projet. La capacité concurrentielle de l'agriculture suisse pourrait aussi être améliorée au moyen d'économies d'échelle (avantages liés à la taille de l'exploitation), ce qui nécessiterait cependant une adaptation des structures de l'agriculture suisse (réduction du nombre d'exploitations, mais en contrepartie augmentation de la taille de celles-ci). À l'échelle de l'exploitation individuelle, la capacité concurrentielle peut être augmentée par la valorisation systématique du potentiel de réduction des coûts.

² Différence entre les revenus et les coûts variables ; montant disponible pour couvrir les frais fixes.

4 Revenu

Questions :

8. Quelles mesures doivent permettre de stabiliser le revenu agricole ?
9. Quelles mesures peuvent garantir une évolution du revenu équivalente au scénario de référence ?

Réponses :

L'évolution des revenus dans l'agriculture suisse au cours des vingt dernières années a été positive : le revenu du travail du secteur agricole par unité de travail annuel a augmenté de 30 %, le revenu agricole par exploitation, de 26 %, et le revenu du travail par unité de main d'œuvre familiale, de 58 % (cf. message sur la PA22+, p. 19 ss). La proportion d'exploitations dépassant le revenu de référence a presque doublé au cours des vingt dernières années ; quelque 20 % des exploitations le dépassent aujourd'hui.

D'après les calculs effectués par Agroscope (modèle SWISSland), le revenu sectoriel pronostiqué continuera d'augmenter dans le cadre de la PA22+. Il grimpera de 228 millions de francs entre 2018 et 2025, passant de 2,98 à 3,21 milliards de francs. Le revenu par exploitation passera au cours de cette même période de 63 000 francs à 74 000 francs, soit une augmentation totale de 18 % ou, en termes annuels, de 2,4 %. Il convient de noter que certains éléments n'ont pas été pris en considération dans les calculs : d'une part, de nombreux facteurs d'influence liés à la PA22+, qui devraient avoir un impact positif sur le revenu, tels que les effets des contributions au système de production sur la création de valeur (cf. chap. 3), d'autre part, le fait que certaines surfaces de promotion de la biodiversité dans les régions agricoles fournissent aussi des rendements.

Le revenu net d'entreprise dans le secteur de l'agriculture sera de 3,21 milliards de francs en 2025 dans le contexte de la PA22+. Comme les effets positifs de la stratégie de valeur ajoutée sur les prix n'ont pas été représentés dans les modélisations (prix identiques dans les deux scénarios) et comme la mise en œuvre des mesures pour atteindre l'objectif de la trajectoire de réduction pour les éléments fertilisants entraîne une baisse de production, le revenu sectoriel est inférieur de 265 millions de francs au revenu de référence. Comme expliqué au chap. 2, l'impact des mesures de réduction des pertes d'éléments fertilisants sur la production tend à être surestimé. Si l'on considère les effets positifs attendus de la stratégie de valeur ajoutée sur les prix, on peut partir du principe que le revenu sectoriel réalisable dans le cadre de la PA22+ restera stable par rapport au revenu de référence.

Agroscope a effectué des calculs complémentaires pour déterminer l'impact sur le revenu des suppléments de prix pour le non-recours aux fongicides, aux insecticides, aux raccourcisseurs et aux herbicides. Les hausses de prix (+10 % pour le non-recours aux fongicides, aux insecticides et aux raccourcisseurs ; +20 % en combinaison avec la mesure « Non-recours aux herbicides ») sont basées sur les hausses de prix actuelles pour les produits Extensio. Dans les calculs complémentaires, il a également été supposé que la moitié des SPB seraient produites sur des terres ouvertes, alors que la variante du message supposait l'absence de production sur ces terres. Les résultats montrent qu'en 2025, le revenu sectoriel augmenterait au total de 114 millions de francs (+3,6 %) par rapport à la variante du message. Il serait encore inférieur de 151 millions de francs au revenu de référence. Le revenu agricole par exploitation en 2025 sera supérieur d'environ 2100 francs (+3 %) à la variante présentée dans le message. Par rapport au revenu de référence, le chiffre est inférieur d'environ 3 %. L'effet des hausses de prix pour le non-recours aux fongicides, aux insecticides, aux raccourcisseurs et aux herbicides sur le revenu est plus fort que celui de la part productive des SPB sur les terres arables ouvertes.

Les pronostics quant aux revenus fondés sur des modélisations et des scénarios sont empreints de grandes incertitudes, car des facteurs tels que le progrès technique ou les changements de comportement des chefs d'exploitation (par exemple, les réductions de coûts dues à l'acquisition ou à l'utilisation en commun de prestations en amont) sont difficiles à modéliser. Une comparaison avec les modélisations d'Agroscope quant aux effets de la Politique agricole 2014-2017 montre que l'évolution des revenus a été nettement sous-estimée à cette époque. Une augmentation du revenu agricole de 7 % a été pronostiquée entre 2008/10 et 2017. Dans les faits, les revenus agricoles ont augmenté de plus de 13 % au cours de cette période. Il convient de noter qu'en 2015, la méthode de saisie des revenus a changé, ce qui a eu tendance à entraîner une baisse des revenus calculés.

5 Développement dans l'UE

Question :

10. Quelles conclusions peut-on tirer de la stratégie de l'UE « farm to fork » pour la Suisse et comment la politique agricole suisse pourrait-elle se développer davantage dans la direction d'une politique alimentaire globale ?

Réponse :

En concevant la stratégie intitulée « De la ferme à la table » et rendue publique le 20 mai 2020, la Commission européenne a concrétisé sa volonté de créer pour l'Europe une production et une consommation alimentaires équitables, saines et écologiques. Elle prévoit de créer, probablement d'ici à 2023, le cadre juridique d'une alimentation durable à partir de cette stratégie. La stratégie comporte les objectifs suivants :

- assurer une production alimentaire durable ;
- assurer la sécurité alimentaire ;
- promouvoir des pratiques durables en matière de transformation des denrées alimentaires, de commerce de gros, de commerce de détail, d'hôtellerie et de services de restauration ;
- promouvoir une consommation alimentaire durable et faciliter l'adoption de régimes alimentaires sains et durables ;
- réduire les pertes et les gaspillages des aliments ;
- combattre la fraude alimentaire tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

La stratégie « De la ferme à la table » vise à réduire l'utilisation et les risques liés aux pesticides chimiques de 50 % d'ici 2030. Au cours de la même période, les pertes d'éléments fertilisants doivent être réduites d'au moins 50 %, l'utilisation d'engrais d'au moins 20 % et l'utilisation d'antibiotiques dans l'élevage de bétail et l'aquaculture d'au moins 50 %. En outre, il est prévu qu'au moins 25 % des terres agricoles soient cultivées en bio d'ici 2030.

En 2012 déjà, dans son message sur la politique agricole 2014-2017, le Conseil fédéral avait déclaré vouloir placer mettre l'agriculture et l'alimentation en état de relever les défis qui les attendaient, grâce à une double stratégie reposant sur deux idées :

1. optimiser résolument la politique agricole appliquée à l'époque ;
2. élargir les conceptions sur lesquelles elle se fonde pour en faire une vaste politique de l'agriculture et de l'alimentation.

Le peuple et les cantons ont approuvé cet élargissement en acceptant en 2017 le nouvel article 104a de la Constitution fédérale, relatif à la sécurité alimentaire du pays. Cet article de la Constitution fédérale, où la promotion d'une alimentation durable est inscrite, oblige la Confédération à garantir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, notamment par une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente (let. b) et par une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources (let. e).

L'orientation que le Conseil fédéral propose de donner à la PA22+, comme il l'a indiqué dans le message au Parlement, se base sur la mission que lui est confiée par la Constitution ; elle correspond largement aux composantes agricoles de la stratégie européenne « De la ferme à la table ». La PA22+ vise à réduire l'empreinte écologique de production de denrées alimentaires, entre autres par des mesures contraignantes en vue de diminuer progressivement la présence excessive de nutriments dans l'environnement et à écarter le risque que constitue l'emploi des pesticides dans l'agriculture. Il s'agit de créer, par des adaptations ciblées du dispositif des paiements directs (en particulier grâce aux contributions développées au système de production, cf. question 3), les conditions dans lesquelles le surcroît de travail fourni par les agriculteurs en faveur de l'environnement et du bien-être des animaux pourra être valorisé par des prix plus élevés sur le marché.

Le Conseil fédéral a aussi pris ou mis en route des mesures qui se rapportent aux autres éléments de la stratégie européenne :

- Gaspiillage des aliments : sous l'impulsion donnée par le Conseil national, qui a accepté le postulat Chevalley 18.3829 « Plan d'action contre le gaspiillage alimentaire », le Conseil fédéral a conçu un programme visant à diviser le gaspiillage alimentaire par deux d'ici à 2030. La réalisation de ce programme réduirait de 10 à 15 % la pollution de l'environnement due à ce gaspiillage. Il demande aussi d'accepter la motion Munz 19.3112 « Lutter contre le gaspiillage alimentaire », afin que le don de denrées alimentaires à des organismes de charité repose sur une base juridique et soit ainsi facilité, ce qui contribuerait aussi à lutter contre le gaspiillage. Enfin, la Confédération soutient aujourd'hui déjà, par des campagnes d'information et de sensibilisation, les efforts déployés dans ce but (par exemple la campagne « *Save food, fight waste* » lancée par la Fondation Push).
- Alimentation durable : la Confédération poursuit une politique visant une alimentation diversifiée et équilibrée. Elle a conçu dans ce but la Stratégie suisse de nutrition pour les années 2017 à 2024, ainsi qu'un plan d'action s'inscrivant dans cette stratégie. Une étude réalisée par Agroscope montre qu'en suivant les recommandations représentées dans la pyramide alimentaire imaginée par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et la Société Suisse de Nutrition (SSN), la Suisse réduirait de moitié ses émissions de gaz à effet de serre dues à l'alimentation, ainsi que de nombreuses externalités négatives pour l'environnement (Zimmermann et al., 2017).

Les éléments de la législation fédérale susceptibles de rendre notre alimentation durable sont répartis entre différents domaines de l'action politique. Il est d'autant plus important de suivre une stratégie unique et concertée pour mener une politique cohérente. Telle est aussi l'ambition du programme national de recherche (PNR) 69 intitulé « Alimentation saine et production alimentaire durable ». La Stratégie de développement durable (SDD 2030) voulue par le Conseil fédéral formera le cadre de la politique fédérale dans ce domaine. Actuellement en cours de conception, elle sera l'objet d'une large consultation en automne 2020.

6 Environnement

Questions :

11. Quel est le degré actuel de réalisation des objectifs environnementaux ?
12. Quelles mesures concrètes est-il prévu de mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de réduction des pertes d'azote et de phosphore dans le cadre de la politique agricole à partir de 2022, et quelle est la contribution de chacune de ces mesures, à la réduction précise des pertes d'azote et de phosphore et des émissions de gaz à effet de serre ?
13. Quelles mesures doivent permettre de mieux fermer les cycles des substances ?
14. Quelles sont les conséquences exactes d'une réduction des UGBF dans la loi sur la protection des eaux ?

Réponses :

En 2016, le Conseil fédéral a examiné les objectifs environnementaux (OEA) pour l'agriculture et présenté l'état d'avancement des travaux entrepris dans un rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy. Selon ce rapport, aucun des treize objectifs environnementaux pour l'agriculture n'a été entièrement atteint depuis 2008. Mais des progrès tangibles ont toutefois été accomplis dans la réalisation de certains objectifs intermédiaires. La situation décrite dans le rapport cité plus haut reste d'actualité, à l'exception du risque écotoxicologique pour les eaux superficielles, qui a baissé depuis. Cette diminution est due aux restrictions d'utilisation et, parfois, au retrait d'autorisations qui ont résulté d'un réexamen ciblé des produits phytosanitaires. Il reste néanmoins particulièrement urgent d'agir compte tenu des interactions et des lacunes à combler, notamment pour l'azote (ammoniac, nitrates) et pour les gaz à effet de serre (méthane, gaz hilarant).

Dans le message sur la PA22+, le Conseil fédéral a prévu des objectifs intermédiaires contraignants pour réduire progressivement les pertes d'éléments fertilisants (azote, phosphore) de 10 %

pour 2025 et de 20 % pour 2030 par rapport à la valeur moyenne des années 2014 à 2016 (art. 6a, al. 1, P-LAgr). La diminution visée des pertes d'éléments fertilisants et les dispositifs proposés pour atteindre les objectifs fixés aident à mieux clore le cycle de l'azote et celui du phosphore. Il convient de rappeler que l'agriculture est essentiellement pratiquée en système ouvert, ce qui rend certaines pertes inévitables. La Confédération encourage déjà aujourd'hui le recours à des systèmes fermés en accordant, par exemple, des crédits d'investissement sans intérêts pour la construction de serres. La PA22+ prévoit l'extension de l'aide de la Confédération à d'autres systèmes fermés (p. ex. aquacultures ou production d'insectes). Il est prévu de tirer davantage parti à l'avenir du potentiel de l'agriculture en matière de récupération de matières (p. ex. recyclage du phosphore contenu dans les déchets).

Un autre objectif intermédiaire de la même ampleur que celui pour les pertes d'éléments fertilisants a été proposé en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2025. Une diminution de 20 à 25 % par rapport à 1990 a été prévue pour 2030, comme objectif sectoriel, pour l'agriculture conformément au message sur la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période après 2020.

Le tableau 1 donne un aperçu des effets escomptés des mesures de la PA22+ et d'autres dispositifs sur les pertes d'azote et de phosphore ainsi que sur les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2025. L'estimation de ces effets des différentes mesures est exposée à l'annexe 3. L'annexe 4 présente les méthodes permettant de mesurer la réalisation des objectifs et de déterminer les valeurs de référence pour les trajectoires de réduction.

Tableau 1 : Estimation des effets d'ici à 2025 de toutes les mesures de la PA22+, ainsi que d'autres dispositifs, sur la diminution des pertes d'azote et de phosphore et des émissions de gaz à effet de serre.

	Pertes d'azote	Pertes de phosphore	Émissions de gaz à effet de serre (eq CO ₂)
Valeur de référence 2014/16 (t) ¹	97'344 ²	6'087	7'581'000
Réduction par des mesures (t/an) ³	8'224	1'349	264'850
Réduction par rapport à la valeur de référence (%)	8,4 %	22,2 %	3,5 %

¹ Période de référence selon le message sur la PA22+ (cf. tableau 6, p. 66 ss)

² Valeur selon la méthode remaniée du calcul du bilan (cf. annexe 4)

³ Cf. annexe 3

Ces estimations se fondent sur les hypothèses et les conditions suivantes :

- la production et donc les sorties d'éléments fertilisants ne devraient pas diminuer considérablement malgré la baisse des entrées. L'efficacité doit donc être renforcée, par exemple, par une utilisation plus efficace des engrais de ferme, qui permettrait d'employer moins d'engrais minéraux ;
- pour que la charge environnementale soit réellement réduite, il ne faut pas compenser le gain d'efficacité par une augmentation de la production ;
- les éléments fertilisants qui n'ont pas été perdus doivent être considérés comme des quantités supplémentaires disponibles dans le bilan de fumure et réduire ainsi les apports d'engrais minéraux et d'aliments pour animaux ;
- les mesures décrites dans le message sur la PA22+ doivent être développées de manière ambitieuse, puis être amplement et soigneusement appliquées par les agriculteurs.

Il ressort de la présente estimation que les objectifs de réduction des pertes de phosphore d'ici à 2030 pourraient être déjà atteints en 2025 grâce aux mesures proposées.

L'objectif de réduction des pertes d'azote pour 2025 pourra seulement être atteint si les interprofessions visées à l'art. 6a, al.3, LAgr remplissent leur obligation et prennent de leur propre chef et avec détermination les mesures nécessaires à cette diminution. Les dispositifs du message sur la PA22+ qui produiront un effet seulement après 2025 seront ceux qui contribueront à la réalisation des objectifs d'ici à 2030. Il est cependant probable que des mesures supplémentaires seront nécessaires.

Les objectifs climatiques sont les plus difficiles à atteindre. Celui prévu pour 2025 ne sera d'ailleurs vraisemblablement réalisé que partiellement. Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière adéquate, il faudra non seulement procéder à des adaptations au stade de la production, mais aussi en particulier changer en conséquence les modes de consommation (surtout la baisse de consommation de produits animaux). La démarche à adopter pour arriver à ce résultat fait l'objet de la stratégie climatique à long terme de la Suisse, que la Confédération est en train de mettre au point.

L'abaissement de la quantité maximale autorisée d'engrais de ferme fixée dans la loi sur la protection des eaux (LEaux), qui passera de 3 à 2,5 unités de gros bétail-fumure (UGBF) par hectare, est une mesure importante : la PA22+ prévoit de relever les conditions à remplir pour le bilan de fumure lors de la fourniture des prestations écologiques requises (PER). Or, pour éviter que ce durcissement dissuade les agriculteurs de fournir les PER facultatives, il faut aussi rendre plus sévères les exigences de la loi sur la protection des eaux, qui a force obligatoire pour tous. Le bilan de fumure des PER restera en règle générale plus restrictif pour l'utilisation des éléments fertilisants d'une exploitation que la règle des UGBF fixée dans la LEaux. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'il ne sera pas possible de tirer entièrement parti du potentiel de production du fait de cette règle. Une limitation plus forte de la quantité autorisée d'engrais de ferme constitue une incitation économique à optimiser la gestion des engrais de ferme, de sorte qu'il faille acheter le moins possible d'engrais minéral.

Les effets de la mesure ont été quantitativement évalués en coordination avec l'Union suisse des paysans (USP) : en raison de la nouvelle réglementation, 2 300 exploitations devront céder un volume supplémentaire d'engrais de ferme de l'ordre de 13 000 UGB (soit 1 400 t d'azote et 450 t de phosphore), ce qui correspond, pour 4 kg d'azote par m³ de lisier et 15 à 25 francs de frais de transport par m³, à environ 350 000 m³ de lisier (1 400 t d'azote / 4 kg d'azote par m³ de lisier) ou 5 à 10 millions de francs.

7 Charge administrative aux échelons de l'exploitation agricole et des cantons

Question :

15. Comment peut-on réduire la complexité et les charges administratives pour les exploitations et les cantons ?

Réponse :

Les principaux changements prévus par la PA22+ auront une incidence à moyen et long terme sur les tâches administratives qui incombent au secteur agricole et aux cantons (cf. tableau 2). Il s'agit en l'occurrence de l'évaluation de cette charge après la phase d'introduction. Le lancement d'une nouvelle politique agricole implique toujours pour tous les services concernés un déploiement de moyens tant au plan des finances que du personnel. La charge initiale comprend, par exemple, la première adaptation des systèmes informatiques par la Confédération et les cantons, la modification de documents relatifs à l'application des dispositions, à la vulgarisation, au contrôle, etc., la formation continue du personnel cantonal et des agriculteurs, la recherche d'informations par les agriculteurs.

Tableau 2 : Effets à moyen et à long terme de la PA22+ sur la charge administrative

Mesure	Charge pour l'exploitation agricole	Charge pour le canton
Paiements directs		
Conditions générales / échelonnements	=	=
Prestations écologiques requises (PER)	+	+
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et contributions au paysage cultivé	=	-
Contributions à la biodiversité	=	=
Contributions au système de production	+	+
Contributions à l'utilisation efficiente des ressources	-	-
Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales	-	-
Contrôles et numérisation	=	=
Améliorations structurelles		
Extension des mesures	=	+
Évaluation de la viabilité économique	+	+
Réduction des CI pour les bâtiments d'habitation	-	-
Abandon des avis OFAG	=	-
Droit foncier rural	-	-

+ : plus de travail, – : moins de travail, = : même charge administrative

Changements de la charge administrative dans le domaine des paiements directs :

- Conditions générales / échelonnements : l'éligibilité à toutes les contributions des personnes physiques ou morales réduit la complexité et allège la charge que représentent les réglementations complexes actuelles pour les agriculteurs et les cantons. Les échelonnements divers et complexes des paiements directs sont remplacés par un seul échelonnement par exploitation, ce qui facilite la tâche des cantons. L'obligation d'une couverture sociale pour la conjointe ou le conjoint qui travaille dans l'entreprise entraîne de nouvelles tâches administratives pour une partie des exploitations et pour les cantons.
- Prestations écologiques requises (PER) : les changements concernant la limitation des éléments fertilisants, la protection des sols et les exigences régionales ont pour conséquence une charge supplémentaire pour les exploitations et les services d'exécution cantonaux. En revanche, l'intégration dans les PER de prescriptions relatives à la protection des eaux facilite la tâche des services d'exécution cantonaux, qui, en cas d'infractions, suppriment directement les paiements directs, sans devoir établir une décision.
- Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et au paysage cultivé : la complexité est réduite par la suppression et le regroupement de types de contributions ainsi que par la suppression de la charge minimale de bétail comme condition préalable à l'octroi de contributions à la sécurité de l'approvisionnement sur les surfaces herbagères. Ces modifications allègent la charge des cantons lors de l'application des dispositions. Les tâches administratives des exploitations restent, quant à elles, les mêmes.
- Contributions à la biodiversité : il est prévu de simplifier le système d'aide grâce aux mesures suivantes : a) regroupement dans un type de SPB des éléments floraux « jachères florales et jachères tournantes » et « ourlet sur terres assolées », b) uniformisation des différentes durées d'obligation pour le niveau de qualité I, qui passeront à huit ans, c) uniformisation des parts de petites structures sur les SPB qui font encore partie de la surface agricole utile, d) suppression des contributions accordées pour les arbres isolés et les allées d'arbres et versement uniquement en lien avec les nouvelles contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (actuelles contributions à la qualité du paysage). Il faut s'attendre à un surcroît de charges à cause du soutien qui sera apporté à la vulgarisation en matière de biodiversité. Les tâches administratives devraient dans l'ensemble rester les mêmes pour les exploitations et les cantons.
- Contributions au système de production : la charge administrative augmentera dans l'ensemble pour les exploitations et les cantons en raison de l'accroissement des différentes mesures liées aux systèmes de production. Toutefois, il est prévu de proposer simplement et avec peu de diffé-

renciations les mesures destinées aux cultures des champs, aux cultures spéciales et à l'élevage d'animaux de rente. Les exploitations utiliseront, par exemple, moins de produits phytosanitaires pour une culture entière et n'auront pas la possibilité de choisir pour chaque parcelle. Ces changements diminuent la complexité de la réglementation pour les exploitations et les cantons. L'intégration des actuelles contributions à l'utilisation efficiente des ressources contribue également à simplifier la réglementation. La mesure d'allongement de la durée de vie des vaches se fonde sur les données de la BDTA et n'implique pas d'enregistrements supplémentaires pour les exploitants ni de contrôles à effectuer pour les cantons.

- Contributions à l'utilisation efficiente des ressources : ce type de contribution est supprimé. Une partie des mesures sera intégrée dans les systèmes de production et une autre dans les PER.
- Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales : le nombre de projets régionaux actuels dans le domaine de la mise en réseau et de la qualité du paysage devrait diminuer et passer d'environ 900 à 150, ce qui représentera vraisemblablement des gains d'efficience pour les exploitations et les cantons. Ce recul du nombre de projets se traduira, par exemple, par une diminution en conséquence des rapports intermédiaires et des rapports de projet. Les nouvelles mesures relevant de l'utilisation durable des ressources tendront, par contre, à accroître les charges à tous les échelons.
- Contrôles et numérisation : les contrôles fondés sur le risque ont, dès le début de 2020, été plus fréquemment effectués à la place de contrôles de base réalisés selon la technique du « saupoudrage », c'est-à-dire sans tenir compte des situations particulières. Les « bonnes » exploitations sont moins contrôlées, tandis que celles où des manquements sont suspectés ou ont été constatés les années précédentes le sont davantage. Le nombre de contrôles a baissé au total de 15 à 20 %, ce qui représente un allègement pour les agriculteurs et les cantons. La PA22+ prévoit par ailleurs que les contrôles de produits phytosanitaires liés aux PER soient essentiellement réalisés à l'aide d'un millier d'analyses de laboratoire et que les contrôles fastidieux des enregistrements (env. 12 000/an) ne soient plus effectués. En outre, les données de la BDTA des moutons pourront vraisemblablement servir à calculer les effectifs d'animaux à partir de 2023. Les données disponibles seront rendues plus facilement exploitables et pourront être réutilisées. Les exploitations pourront aussi transmettre par voie électronique à des organismes privés (p. ex. labels) leurs données relatives aux structures et aux contrôles, qui se trouvent dans les systèmes fédéraux, de sorte qu'il ne sera plus nécessaire de procéder à plusieurs reprises à des saisies ou à des contrôles du respect des mêmes dispositions. Un journal des sorties électronique destiné à remplacer les enregistrements manuels fait aussi actuellement l'objet d'études. Les contrôles des nouvelles mesures et dispositions découlant de la PA22+ occasionneront un surcroît de tâches, en particulier pour les systèmes de production et les PER. La charge devrait rester stable dans l'ensemble.

Changements de la charge administrative dans le domaine des améliorations structurelles et du droit foncier rural :

- Extension des mesures : la charge administrative des cantons augmentera sous l'effet de l'augmentation des aides possibles liées aux améliorations structurelles (raccordements à un réseau à large bande, acquisition d'immeubles agricoles, constructions, installations et applications technologiques permettant de veiller à la santé des animaux et d'éviter les effets négatifs sur l'environnement).
- Évaluation de la viabilité économique : le durcissement des exigences à l'égard de cet examen peut accroître la charge des cantons et des exploitants. Il est prévu de renforcer l'aide accordée pour les installations destinées à préserver l'environnement et la santé des animaux.
- Limitation des CI pour les logements : les limitations entraînent une diminution des demandes, ce qui allège la charge des cantons et des exploitants.
- Suppression de l'obligation de solliciter l'avis de l'OFAG : les cantons doivent moins solliciter l'avis de l'OFAG pour des requêtes, ce qui représente pour eux un allègement de leur charge.
- Droit foncier rural : les banques et les compagnies d'assurance ayant leur siège en Suisse n'auront dorénavant plus besoin d'une autorisation de dépassement de la charge maximale. D'une manière générale, les tâches administratives diminueront pour les cantons et les agriculteurs.

La charge administrative dans son ensemble

Il n'est pas possible à l'heure actuelle de quantifier définitivement les changements de toutes les charges administratives qui découlent de la PA22+ pour les cantons et les exploitations. Les réglementations détaillées qui sont d'abord élaborées à l'échelon de l'ordonnance sont en particulier déterminantes. La phase d'introduction entraînera un surcroît de charges aux plans des finances et du personnel. La PA22+ n'a cependant pas d'influence sur un très grand nombre des tâches administratives incombant aux exploitations agricoles, tels les conditions de labels privés (bio, IP-Suisse, etc.), les critères de qualité fixés pour les produits d'acquéreurs ainsi que les exigences des législations sur la protection des animaux, les médicaments vétérinaires, l'hygiène du lait, l'environnement, l'aménagement du territoire, les denrées alimentaires, etc.

8 Répartition des moyens financiers

Questions :

16. Quels sont les effets de la PA22+ concernant la répartition des fonds entre les différentes branches de production et notamment sur l'utilisation des surfaces herbagères ?

17. Quels sont les effets de la PA22+ sur la répartition des fonds entre les zones de production et les cantons ?

Réponses :

Le chiffre 7.4.4 (« Plafond des dépenses affecté aux paiements directs ») du message sur la PA22+ sert de base au calcul de la répartition des moyens financiers. Certaines dispositions des nouveaux programmes de paiements directs prévus, qui seront introduits ou développés dans le cadre de la PA22+, sont encore en cours d'élaboration. C'est la raison pour laquelle une partie des contributions a été répartie entre les différentes exploitations à l'aide de valeurs indicatives. Moyennant des hypothèses sur les taux de contribution pour 2025, les paiements directs de l'année 2025 ont été déterminés pour les différentes exploitations agricoles sur la base de leurs données structurelles pour 2018. Il s'agit donc d'une comparaison statique. Comme les dispositions relatives à la zone d'estivage et les paiements directs prévus pour les exploitations d'estivage resteront inchangés, seules les exploitations à l'année sont incluses dans les calculs. Sont également exclues de ceux-ci les dépenses du crédit de paiements directs pour les programmes d'utilisation durable des ressources naturelles visés à l'art. 77a LAgr et les contributions à la protection des eaux visées à l'art. 62a LEaux, car elles ne peuvent être réparties entre les exploitations. La comparaison statique entre 2025 et 2018 ne tient ainsi pas compte des mutations structurelles dans l'agriculture et des modifications dynamiques des surfaces, des cultures et des effectifs d'animaux dans les exploitations individuelles. Mais il est possible d'estimer les effets redistributifs, par exemple entre les zones, entre les cantons ou entre les branches de production.

Effets des changements sur la répartition des paiements directs

Conformément au plafond des dépenses proposées, 2 769,4 millions de francs seront à disposition pour les paiements directs en 2025 (cf. tableau 24 dans le message sur la PA22+). La réduction d'environ 34 millions de francs par rapport à 2018 (-1,3 %) est due en premier lieu à l'adaptation au faible renchérissement (mise en œuvre de la motion Dittli 16.3705) et à des transferts de fonds (gestion des risques, réseau de compétence et d'innovation pour la sélection végétale).

Sur les zones :

- La répartition des paiements directs par zone (de la zone de plaine à la zone de montagne IV) reste stable par rapport à l'actuelle politique agricole (cf. figure 1).

Sur les branches de production :

- Les exploitations pratiquant les grandes cultures ou des cultures spéciales (cf. figure 2) recevront davantage de paiements directs que jusqu'à présent. Cela est dû principalement au soutien accru à la réduction de l'emploi de PPH dans le cadre des systèmes de production

ainsi qu'à l'encouragement de ces branches de production dans le cadre des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Les paiements directs plus élevés à ces exploitations contrastent avec les coûts plus élevés pour la participation aux nouveaux programmes ainsi qu'avec les rendements plus faibles des cultures.

- Les exploitations qui possèdent principalement des herbages et des animaux de rente consommant des fourrages grossiers (vaches laitières ou vaches mères) *en zone de plaine* toucheront moins de paiements directs, parce que l'encouragement baisse en particulier avec les contributions à la sécurité de l'approvisionnement. La production d'herbe sur des surfaces se prêtant aux grandes cultures doit être tendanciellement moins encouragée (Feed no Food). La réduction des contributions à la sécurité de l'approvisionnement frappant ces exploitations sera en partie compensée par de nouveaux programmes en matière de systèmes de production (santé animale, mise au pâturage dans le cadre du bien-être des animaux, prolongation de la vie productive des vaches).
- Les exploitations qui possèdent principalement des herbages et des animaux de rente consommant des fourrages grossiers (vaches laitières ou vaches mères) *en zone de montagne* toucheront, compte tenu du budget réduit pour les paiements directs, environ autant de paiements directs que jusqu'à présent.

Sur les cantons :

- La répartition des moyens entre les cantons (cf. tableau 3) montre que davantage de paiements directs seront versés dans les cantons consacrant des surfaces importantes aux grandes cultures et/ou aux cultures spéciales (p. ex. GE, VS, SH, VD). Les cantons caractérisés de manière prépondérante par des herbages en zone de plaine recevront moins de paiements directs (p. ex. SG, LU, FR). Les cantons montagnards (p. ex. UR, NW, OW, GR) recevront environ autant de paiements directs qu'à présent. Par rapport à la PA 14-17, les redistributions intercantionales seront moins importantes.

Figure 1 : Somme des paiements directs par zone

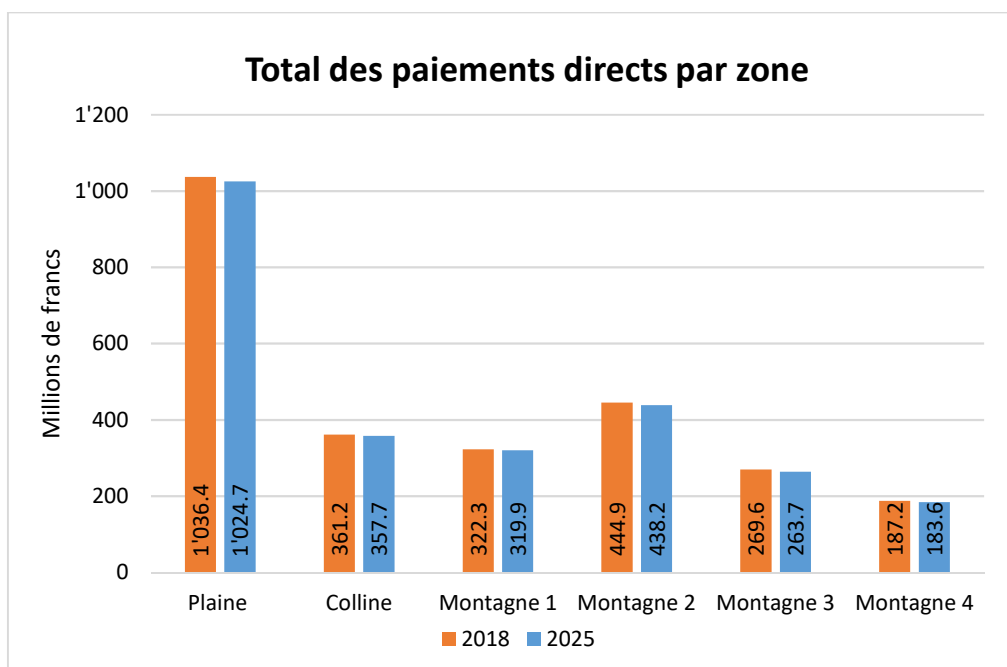


Tableau 3 : Somme des paiements directs aux exploitations à l'année par canton

Canton	Paiements directs 2018 (millions de fr.)	Paiements directs 2025 (millions de fr.)	Différence (millions de fr.)	Différence (%)	Différence (%) avec prise en compte au prorata de la réduction des fonds de 34 millions de fr.
AG	136.5	136.5	0.0	0.0%	1.3%
AI	20.1	19.6	-0.5	-2.6%	-1.3%
AR	32.7	31.8	-0.9	-2.7%	-1.4%
BE	493.6	483.2	-10.4	-2.1%	-0.8%
BL	51.2	51.2	0.1	0.1%	1.4%
FR	174.1	168.1	-6.0	-3.4%	-2.1%
GE	20.3	22.4	2.1	10.4%	11.7%
GL	22.2	21.7	-0.6	-2.7%	-1.4%
GR	191.5	188.6	-2.9	-1.5%	-0.2%
JU	97.3	95.5	-1.9	-1.9%	-0.6%
LU	204.9	197.7	-7.2	-3.5%	-2.2%
NE	74.1	71.9	-2.2	-3.0%	-1.7%
NW	19.1	18.9	-0.2	-1.1%	0.2%
OW	26.9	26.7	-0.2	-0.8%	0.5%
SG	185.3	177.5	-7.8	-4.2%	-2.9%
SH	31.6	32.8	1.1	3.6%	4.9%
SO	73.7	71.8	-1.9	-2.6%	-1.3%
SZ	70.8	69.6	-1.2	-1.7%	-0.4%
TG	104.1	102.0	-2.1	-2.0%	-0.7%
TI	35.3	35.8	0.5	1.5%	2.8%
UR	24.7	24.5	-0.2	-1.0%	0.3%
VD	241.1	245.5	4.5	1.9%	3.2%
VS	110.1	117.7	7.6	6.9%	8.2%
ZG	28.6	28.1	-0.5	-1.7%	-0.4%
ZH	151.8	148.6	-3.1	-2.1%	-0.8%
Total	2'621.5	2'587.8	-33.7	-1.3%	0.0%

Figure 2 : Modification des paiements directs par type d'exploitation³

Type d'exploitation	Région de plaine (zone de plaine et des collines)						Région de montagne (zone de montagne I - IV)						Total					
	Exploitations (nombre)	Paiements directs 2018 (millions de fr.)	Paiements directs 2025 (millions de fr.)	Différence (millions de fr.) (%) (%) ¹⁾			Exploitations (nombre)	Paiements directs 2018 (millions de fr.)	Paiements directs 2025 (millions de fr.)	Différence (millions de fr.) (%) (%) ¹⁾			Exploitations (nombre)	Paiements directs 2018 (millions de fr.)	Paiements directs 2025 (millions de fr.)	Différence (millions de fr.) (%) (%) ¹⁾		
Grandes cultures/ cultures spéciales	5'495	248.3	274.5	26.2	10.6%	11.9%	527	11.6	15.5	3.9	33.2%	34.5%	6'022	259.9	290.0	30.1	11.6%	12.9%
Vaches mères	1'329	66.0	61.8	-4.2	-6.4%	-5.1%	2'543	192.9	188.7	-4.2	-2.2%	-0.9%	3'872	258.9	250.4	-8.4	-3.3%	-2.0%
Lait commercialisé	4'405	245.5	229.5	-16.0	-6.5%	-5.2%	10'350	712.1	698.2	-13.9	-2.0%	-0.7%	14'755	957.6	927.7	-29.9	-3.1%	-1.8%

1) Différence (%) avec prise en compte au prorata de la réduction des fonds de 34 millions de fr.

³ Le tableau montre les exploitations laitières spécialisées et les exploitations spécialisées dans le lait commercialisé, qui représentent dans la zone de plaine respectivement 50 % et 65 % de toutes les exploitations de ce type. Les exploitations dites combinées, qui pratiquent à la fois l'élevage de vaches laitières allaitantes ou la production de lait commercialisé et d'autres types de production (comme les grandes cultures ou les cultures spécialisées), qui ne figurent pas dans le tableau, ne présentent pratiquement aucune variation des paiements directs en 2025 par rapport à 2018 dans le bilan global portant sur toutes les zones.

9 Marché laitier

Questions :

18. Quelles sont les possibilités de gestion des quantités pour les fromages AOP/IGP ?
19. Quelles possibilités existe-t-il pour qu'un prix minimum défini par la branche soit déclaré obligatoire pour le lait transformé en fromage ?

Réponses :

Dans son rapport en réponse au postulat Bourgeois (16.3050) « Gestion de l'offre des fromages avec appellation d'origine dans les États membres de l'Union européenne », le Conseil fédéral a, d'une part, analysé les bases légales pertinentes en Suisse et dans l'Union européenne (UE) concernant la gestion de l'offre des fromages qui bénéficient d'une appellation d'origine protégée (AOP) ou d'une indication géographique protégée (IGP) et, d'autre part, examiné leur mise en œuvre sur la base du droit public et du droit privé, en Suisse et dans les États membres de l'UE. À partir de cette analyse, le rapport a comparé le cadre légal en Suisse et dans l'UE et évalué les mesures à disposition pour gérer l'offre des fromages AOP et IGP. Il a ensuite examiné l'opportunité d'aligner la base légale suisse sur le système de l'UE et est arrivé à la conclusion que les inconvénients prévalent sur les avantages. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'adapter la législation suisse. L'art. 9 LAgr constitue une base légale suffisante pour déclarer contraignantes également pour les non-membres les mesures d'entraide prises par les organisations de producteurs ou les interprofessions. Cette possibilité existe aussi dans le domaine des AOP et de IGP. De plus, plusieurs groupements, tels qu'*Emmentaler Switzerland* ou l'*Interprofession du Gruyère*, ont d'ores et déjà mis en place des systèmes de gestion de l'offre avec des dispositions de droit privé, sans intervention de l'État.

Conformément à l'art. 9, al. 3, LAgr, les mesures d'entraide destinées à adapter l'offre aux exigences du marché ne peuvent bénéficier d'un soutien qu'à titre exceptionnel et uniquement pour faire face à des développements extraordinaires, non liés à des problèmes structurels. Le Conseil fédéral ne peut donc pas instituer un système permanent de soutien du marché et d'intervention en faveur des fromages AOP et IGP. Un tel système serait par ailleurs incompatible avec le caractère public des AOP et IGP, en vertu duquel tous les producteurs qui respectent le cahier des charges d'une AOP ou d'une IGP ont le droit d'utiliser le label. En revanche, il est prévu que la possibilité d'intervenir au moyen de mesures temporaires et spécifiques à un produit déterminé – en cas d'effondrement du marché, par exemple – soit maintenue tout en tenant compte du rôle subsidiaire de l'État.

En vertu de l'art. 8a LAgr, les organisations de producteurs et les interprofessions peuvent publier à l'échelon national ou régional, des prix indicatifs fixés d'un commun accord par les fournisseurs et les acquéreurs. Ces prix indicatifs doivent être modulés en fonction des niveaux de qualité. De plus, il est interdit d'en fixer pour les prix à la consommation.

L'art. 8a LAgr a été introduit avec la Politique agricole 2007. Compte tenu de l'assouplissement des règles du marché laitier et de la suppression du prix cible, les prix indicatifs ont été conçus pour servir de repère dans le cadre des négociations de prix entre les différents échelons de la commercialisation et pour permettre de déceler les fluctuations de l'offre et de la demande.

Les prix indicatifs fixés par les interprofessions ne sont pas soumis aux dispositions de la législation sur les cartels relatives à la concurrence. Les accords en la matière passés entre les partenaires au sein d'une branche ne constituent donc pas une violation du droit de la concurrence en vertu de la loi sur les cartels et ne sont par conséquent pas passibles de sanctions pour autant que les conditions prévues par la législation agricole soient respectées. Il en découle que les prix indicatifs sont soumis à des conditions. Ainsi, ils doivent être fixés selon une entente verticale par les représentants des acheteurs et des vendeurs. Ils doivent en outre être liés à des critères de qualité définis pour les produits en question et ne sauraient en aucun cas concerner les prix à la consommation, mais seulement ceux du commerce intermédiaire. Enfin, les entreprises ne sont pas tenues de respecter ces prix, et ceux-ci ne peuvent pas non plus être déclarés contraignants par le Conseil fédéral.

10 Loi fédérale sur le droit foncier rural

Question :

20. Suite aux modifications prévues dans le domaine des personnes morales, comment peut-on empêcher la remise en cause de l'exploitation familiale ?

Réponse :

Le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11) repose sur le principe de l'exploitation à titre personnel par des personnes physiques. Son but est de garantir la propriété foncière des exploitations familiales qui respectent ce principe. Les personnes physiques et les personnes morales peuvent acquérir des entreprises ou des immeubles agricoles si elles remplissent les critères de l'exploitation à titre personnel. Il est dès lors nécessaire de fixer dans la loi les conditions-cadres y relatives.

Avec la PA22+, le Conseil fédéral entend renforcer les exploitations familiales en étendant leur marge de manœuvre économique. Actuellement, la législation règle uniquement le cas des participations majoritaires de personnes morales ayant une entreprise agricole comme actif principal (art. 4, al. 2, LDFR). De nombreuses questions sont encore en suspens et suscitent l'incertitude. Comme pour d'autres branches de l'économie, les exploitations familiales demeurent pour l'agriculture le fondement d'une production performante (cf. art. 1 P-LDFR). La PA22+ propose les adaptations suivantes pour renforcer le principe de l'exploitation à titre personnel tout en permettant aux personnes morales d'en remplir aisément les critères.

- La participation majoritaire exigée n'est plus de 51 %, mais de 66 % au minimum, de sorte que les exploitants à titre personnel détiennent le plein contrôle de la société.
- Les personnes morales dont les actifs principaux consistent uniquement en immeubles agricoles sont désormais aussi soumises aux dispositions de la LDFR et par conséquent au régime d'autorisation.
- Toute aliénation de parts sociales sera à l'avenir soumise à autorisation.
- Le but principal des personnes morales en question doit être la production agricole et celle-ci doit constituer la plus grande partie de leur chiffre d'affaires (art. 9 P-LDFR). Le responsable de l'exploitation doit la gérer à titre personnel et devra tirer un revenu de l'activité agricole.
- Le droit de préemption du conjoint permet le maintien de l'exploitation dans la famille ; il s'applique évidemment aussi en cas d'aliénation de participations majoritaires à une personne morale.
- Les fondations et les personnes morales organisées en consortium sont explicitement exclues.

La meilleure protection et des conditions-cadres claires, adaptées aux structures entrepreneuriales et aux formes d'organisation modernes permettent aux exploitations familiales de mieux se préparer aux changements. Des règles plus souples simplifient la reprise de l'exploitation par un successeur (p. ex., prise de participation échelonnée). Des structures définies pour le long terme contribuent à garantir les droits de production et à assurer la durabilité des collaborations. La compétitivité des exploitations familiales s'en trouve renforcée. Le régime d'autorisation garantit que le principe de l'exploitation à titre personnel soit respecté et empêche les transactions à prix surfaits. Aucune spéculation n'est ainsi possible.

Question :

21. Le fait d'assouplir la charge maximale n'entraîne-t-il pas un surendettement dans l'agriculture ?

Réponse :

La charge maximale et les dispositions afférentes relatives à la soutenabilité de la dette et au remboursement obligatoire des hypothèques sont maintenues sans changement dans la PA22+. Toutefois, les conditions pour l'octroi de prêts hypothécaires par les banques et les assurances ayant leur siège social en Suisse sont simplifiées. Selon le droit en vigueur, l'octroi de crédits couverts par des gages immobiliers pour des immeubles ou des entreprises agricoles n'est possible sans l'autorisation du canton que jusqu'à hauteur de la charge maximale. Ni les compétences entrepreneuriales ni la situation concrète de l'exploitation ou encore l'état du marché ne jouent un rôle. Les modifications apportées à

la LDFR visent à ce que l'évolution de l'agriculture vers plus de liberté d'entreprise et plus de compétitivité soit prise en compte, de même que la complexification croissante qui en découle sur le plan des structures agricoles. La proposition du Conseil fédéral pose les bases pour répondre à ces contraintes sans relever la limite de la charge maximale et sans augmenter l'endettement de l'agriculture.

L'obligation d'obtenir une autorisation en cas de dépassement de la charge maximale engendre une charge administrative évitable aussi bien pour les familles paysannes que pour les cantons. Il n'y a pas lieu de s'inquiéter d'un risque de surendettement des familles paysannes, étant donné que celles-ci investissent dans leur exploitation de manière responsable et soutenable, conformément à la liberté économique qui leur est garantie par la Constitution (art. 27 Cst.). De plus, les dispositions relatives au remboursement des dettes dépassant la charge maximale ainsi qu'à l'examen de la viabilité financière et des investissements réalisés dans l'entreprise restent applicables. Les familles paysannes sont uniquement dispensées de l'obligation d'obtenir une autorisation auprès d'un service cantonal. Le régime d'autorisation, qui restreint le développement économique des entreprises, limite leurs possibilités de financement et génère une charge administrative ne se justifie plus. En cas de violation des obligations en matière de remboursement, d'examen de la viabilité financière ou d'investissements obligatoires dans l'exploitation, l'hypothèque est radiée et la garantie de gage foncier est perdue.

Environ 40 % des exploitations agricoles n'atteignent pas le seuil de 1,0 unité de main-d'œuvre standard et n'ont par conséquent pas droit à des crédits d'investissement. Dans les régions de montagne, en particulier, ces entreprises doivent recourir à l'emprunt hypothécaire. Outre la charge administrative, le régime d'autorisation engendre dans ce cas une insécurité et des délais supplémentaires, puisque le financement ne dépend dans ce cas pas uniquement de l'institut bancaire et de la famille paysanne, mais aussi d'une autorité cantonale qui n'est pas impliquée dans le projet. Les banques et les assurances suisses continueront d'examiner la viabilité financière des projets indépendamment d'une autorisation cantonale et elles ne pourront accorder un prêt hypothécaire que pour financer un investissement ou garantir la pérennité d'une exploitation. Ces conditions constituent une protection efficace contre le surendettement de l'agriculture suisse (cf. annexe 5).

11 Ouverture des marchés

Question :

22. Comment la PA22+ se positionne-t-elle dans le contexte des nouvelles mesures d'ouverture du marché ?

Réponse :

Dans la Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole, publiée le 1er novembre 2017, le Conseil fédéral a présenté différents scénarios d'ouverture du marché. Le 4 juin 2018, le Conseil national a décidé, dans le cadre des délibérations relatives à la Vue d'ensemble, de renoncer à intégrer les questions internationales dans la PA22+. Cette décision politique a eu pour conséquence que la PA22+ comprendra uniquement les mesures de politique agricoles destinées à être mises en œuvre en Suisse même. Les adaptations de la protection douanière ne font pour cette raison pas partie du message du Conseil fédéral sur la PA22+.

L'interconnexion plus forte des marchés agricoles indigène et étrangers et, partant, les prochaines étapes d'ouverture du marché seront négociées dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble au moyen de traités de libre-échange distincts. Tout accord commercial nouveau ou développé sera soumis au Parlement pour ratification avec des propositions distinctes. Si des fonds supplémentaires sont nécessaires pour des mesures d'accompagnement dans le cadre de ces accords commerciaux, ils seront demandés au Parlement en même temps que lui sera soumis le projet d'accord commercial correspondant.

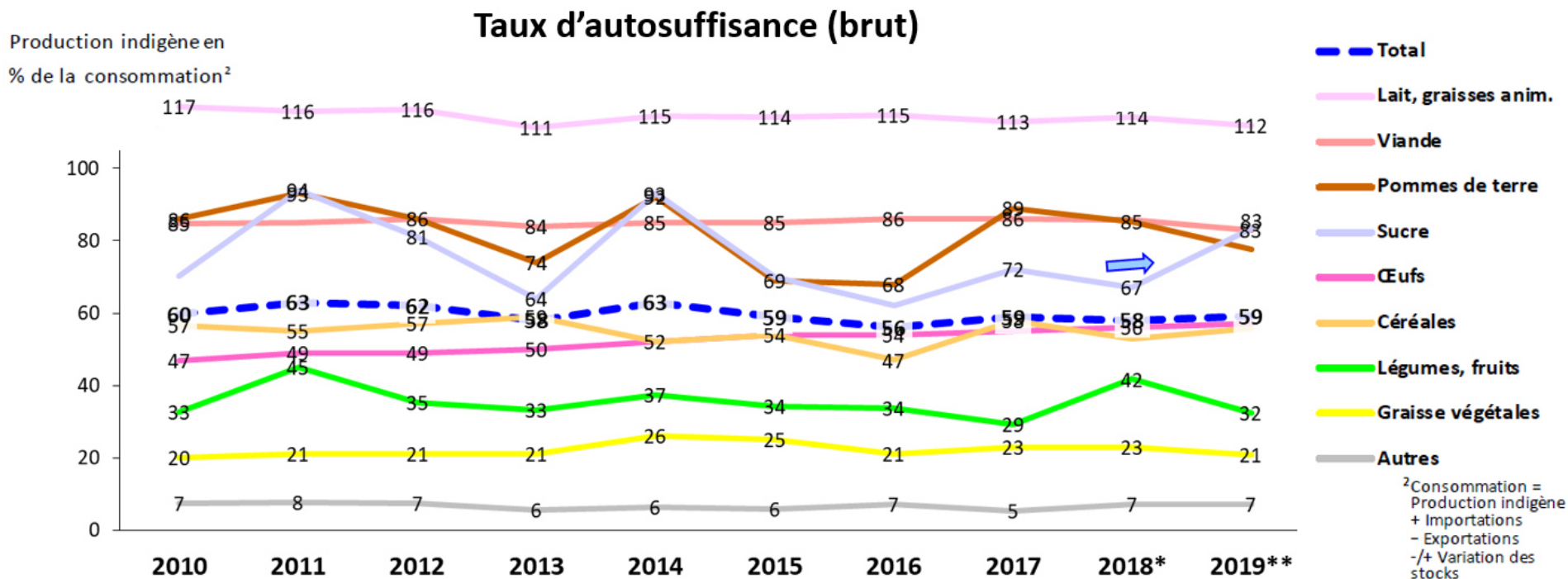
Dans le rapport complémentaire à la Vue d'ensemble du 5 septembre 2018⁴, le Conseil fédéral a présenté l'état d'avancement des processus de libre-échange. Les principaux développements depuis la

⁴ Cf. www.blw.admin.ch -> Politique -> Politique agricole -> Vue d'ensemble

publication du rapport complémentaire sont la signature de l'accord avec l'Indonésie et la conclusion des négociations sur le fond avec les pays du Mercosur.

Dans les négociations internationales, la Suisse poursuit deux objectifs pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire : d'une part, les exportateurs doivent bénéficier d'un meilleur accès au marché et, d'autre part, l'accès au marché que la Suisse accorde aux produits agricoles et denrées alimentaires étrangers ne doit pas être en contradiction avec les objectifs de politique agricole fixés dans la Constitution fédérale. La PA22+ contribue indirectement à la réalisation ces deux objectifs en améliorant de manière ciblée les conditions générales qui prévalent dans le pays pour que l'agriculture et le secteur agroalimentaire puissent progresser aux plans de l'exploitation, du marché et de l'environnement. Cela contribuera à renforcer la compétitivité internationale de l'agriculture suisse. La grande qualité des produits est source d'un potentiel de vente plus élevé à l'étranger, que les exportateurs pourront mieux exploiter grâce à l'accès aux marchés étrangers qui leur est accordé.

Annexe 1 : Taux d'auto-provisionnement spécifiques aux différents produits



Annexe 2 : Mesures de la PA22+ susceptibles d'accroître la production ou le taux d'auto-provisionnement et leurs effets

Effets : Mesures :	Dépendance par rapport aux importations de moyens de production	Effets sur l'application de la stratégie de création de valeur ajoutée	Sécurité alimentaire à long terme / maintien des capacités de production (p. ex. fertilité du sol)	Réalisation des objectifs de la trajectoire de réduction N/P/PPh et conservation des écosystèmes (p. ex. biodiversité)
Développement de la production végétale au détriment de la production animale par l'octroi de paiements directs ou de contributions à des cultures particulières	→	↘	→	→
Non-recours à des mesures visant à réduire l'utilisation de PPh (p. ex. pas de contributions au système de production supplémentaires)	↗	→	↘	↘
Pas de suppression du seuil de tolérance de 10 % dans Suisse-Bilanz	↗	→	↘	↘
Pas d'introduction de l'exigence de 3,5 % de SPB dans les terres arables	↗	→	↘	↘
Promotion accrue du progrès technologique en vue de l'utilisation efficiente des ressources (sélection végétale, recours à des technologies préservant les ressources)	↘	↗	→	→
Intensification supplémentaire de la production	↗	→	↘	↘



Annexe 3 : Évaluation des effets jusqu'en 2025 pour diverses mesures de la PA22+ et d'autres mesures relatives à la réduction des pertes d'azote et de phosphore et des émissions de gaz à effet de serre, en t/an et en pourcentage de la valeur de référence (valeur moyenne pour les années 2014 – 2016)

Instrument et mesures	Réduction des pertes d'azote (t N/an)	Réduction des pertes e phosphore (t P/an)	Réduction des émissions de gaz à effet de serre (Éq t CO2/an)	Remarques
Valeur de référence (2014/16)	97 344	6 087	7 581 000	
Prestations écologiques requises				
Suppression de la limite de tolérance de 10 % dans le bilan de fumure (y compris l'obligation de publication) pour les livraisons d'éléments fertilisants selon l'art. 164a P-LAgr)	2 250 (2,3 %)	1'000 (16,4 %)	12 960 (0,2 %)	
Possibilité de durcir les PER à l'échelon régional	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Effets attendus à partir de 2025 avec l'introduction des contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales. Actuellement non quantifiables.
3,5 % de surfaces de promotion de la biodiversité sur les terres assolées	559 (0,6 %)	124 (2,0 %)	5 590 (0,1 %)	
Alimentation biphase des porcs	800 (0,8 %)	Pas de données	7 650 (0,1 %)	Conséquences sur P négligeables
Contribution au système de production				
Paquet de mesures sur la fertilité du sol dans les grandes cultures et les cultures spéciales	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Effet positif sur la fertilité du sol et la teneur en humus à l'échelon des parcelles. Non quantifiable au niveau national, notamment en raison de la dégradation à long terme de l'humus sur les sols organiques.
Bilan d'humus via le calculateur d'humus (grandes cultures et cultures spéciales)				
Utilisation plus efficace de l'azote dans les grandes cultures et les cultures spéciales	62 (0,1 %)	0	360 (0,0 %)	
Alternative aux énergies fossiles (grandes cultures et cultures spéciales)	0	0	23 660 (0,3 %)	
Aménagement de surfaces d'agrosylviculture dans les grandes cultures et les cultures spéciales	Pas de données	Pas de données	46 460 (0,6 %)	Les conséquences sur N et P sur l'ensemble du territoire suisse sont négligeables.
Limitation des apports en protéines brutes dans l'élevage	1 016 (1,0 %)	Pas de données	46 860 (0,6 %)	Conséquences sur P Actuellement non quantifiables
Réduction des émissions d'ammoniac dans l'élevage d'animaux de rente	Pas de données	0	Pas de données	Introduction de la mesure et effets à partir de 2025 Actuellement non quantifiables.
SRPA+ avec renforcement des sorties au pâturage dans l'élevage d'animaux de rente	Pas de données	0	Pas de données	Le package réduit les émissions d'ammoniac, mais ne se répercute pas directement les chiffres du bilan OSPAR.



Instrument et mesures	Réduction des pertes d'azote (t N/an)	Réduction des pertes e phosphore (t P/an)	Réduction des émissions de gaz à effet de serre (Éq t CO2/an)	Remarques
Durée de vie productive plus longue pour les vaches laitières et les vaches mères ¹	1 270 (1,3 %)	Pas de données	60 000 (0,8 %)	Conséquences sur P actuellement non quantifiables.
Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales				
Thème de l'utilisation durable des ressources	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Introduction de la mesure et effets à partir de 2025 Actuellement non quantifiables.
Améliorations structurelles				
Encouragement de formes de production particulièrement respectueuses de l'environnement	67 (0,1 %)	0	1 040 (0,0 %)	
Loi sur la protection des eaux				
Réduction de 3 à 2,5 UGBF par ha	700 (0,7 %)	225 (3,7 %)	4 030 (0,1 %)	
En plus de la PA22+				
Obligation d'appliquer un épandage et un stockage générant peu d'émissions (OPair)	1 500 (1,5 %)	0	56 700 (0,7 %)	
Espace réservé aux eaux	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Effets non quantifiables.
Total²	8 224 (8,4 %)	1 349 (22,2 %)	265 310 (3,5 %)	

¹L'effet de la mesure « Durée de vie productive plus longue pour les vaches laitières et les vaches mères » a été calculé en partant du principe que le nombre de lactations passera de la moyenne actuelle de 3,9 à 4,9 pour 30 % du cheptel laitier. Avec une participation plus élevée à ce programme et une augmentation plus importante du nombre de lactations, l'effet estimé peut être dépassé. Sous réserve de l'acceptation du marché, le potentiel à long terme de cette mesure pour les vaches laitières est une réduction de 6 % des émissions de GES agricoles. De même, pour d'autres mesures relevant des contributions au système de production et des améliorations structurelles, l'effet estimé peut être dépassé par une participation élevée et une mise en œuvre efficace.

²Afin que les effets des différentes mesures puissent être additionnés, seuls les effets directs sont indiqués dans le tableau. Des effets indirects supplémentaires unique pourraient éventuellement être attribués à une mesure en particulier en raison de ses effets indirects supplémentaires sur le domaine d'influence d'une autre mesure.

Annexe 4 : Méthodes d'évaluation de la réalisation des objectifs

S'agissant des pertes d'azote et de phosphore, le Conseil fédéral détermine, à l'art. 6a, al. 2, P-LAgr, la méthode au moyen de laquelle la réalisation de l'objectif de réduction est calculée. Pour ce calcul, il s'appuie sur les bilans nationaux des inputs/outputs selon la méthode OSPAR. La méthode OSPAR a été développée dans le cadre de la Convention d'Oslo et de Paris pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est. Comme la méthode OSPAR est plus précise que d'autres méthodes, Eurostat et l'OCDE recommandent aussi l'utilisation de cette méthode quand les données requises pour le calcul sont disponibles. La méthode OSPAR est utilisée depuis longtemps pour le monitoring agro-environnemental et pour le Rapport agricole. Les valeurs de référence pour la trajectoire de réduction figurant dans le message sur la PA22+ sont calculées en application de la méthode OSPAR (cf. tableau 1). Dans le cadre de la méthode OSPAR, l'agriculture d'un pays est considérée comme une entreprise et les entrées d'éléments fertilisants sous forme d'engrais minéraux, d'aliments pour animaux importés, de dépôts atmosphériques, de fixation biologique de l'azote et d'importations de semences sont comparées aux sorties sous forme de produits végétaux et de produits animaux. Le solde du bilan comprend les pertes d'éléments fertilisants qui s'échappent dans l'air ou dans les eaux ainsi que les variations des quantités d'éléments fertilisants dans le sol.

Le calcul des pertes d'éléments fertilisants a fortement gagné en importance depuis qu'une trajectoire de réduction des pertes est prévue. C'est la raison pour laquelle l'OFAG a demandé à ce que les bilans calculés par Agroscope soient soumis à un examen scientifique. Il s'est alors avéré qu'en particulier dans le cas de l'azote, des adaptations sont nécessaires dans le cas des inputs que sont les dépôts atmosphériques et les importations d'aliments pour animaux.

Les modèles améliorés de calcul des dépôts atmosphériques d'azote mènent à un input d'azote inférieur d'environ 12 000 t et à un solde de bilan plus bas en conséquence. La détermination exacte des importations d'aliments pour animaux a mis en évidence un input d'azote inférieur d'environ 3000 t et un solde de bilan inférieur en conséquence. D'autres petites modifications ont mené à une réduction du solde de bilan pour l'azote de quelque 1000 t supplémentaires. Au final, cela signifie que le solde du bilan pour l'azote diminue d'environ 16 000 t par rapport à la valeur de référence figurant dans le message sur la PA22+.

Les séries chronologiques seront révisées au cas où de nouvelles données seraient disponibles ou en cas de développements méthodologiques en rapport avec la publication annuelle dans le Rapport agricole. Les modifications seront mises en œuvre de manière à ce qu'une série chronologique méthodologiquement cohérente depuis 1990 soit maintenue, ce également dans le futur Rapport agricole 2020. La valeur de référence de la trajectoire de réduction pour les pertes d'azote se réduira en conséquence (cf. tableau infra). Pour atteindre les objectifs relatifs de réduction de 10 % et 20 %, une réduction absolue des pertes d'azote moins importante sera ainsi nécessaire (d'ici à 2025 : moins 9734 t au lieu de moins 11 378 t ; d'ici à 2030 : moins 19 469 t au lieu de 22 756 t). Il n'est pas exclu qu'il faille procéder à d'autres adaptations au cours des prochaines années.

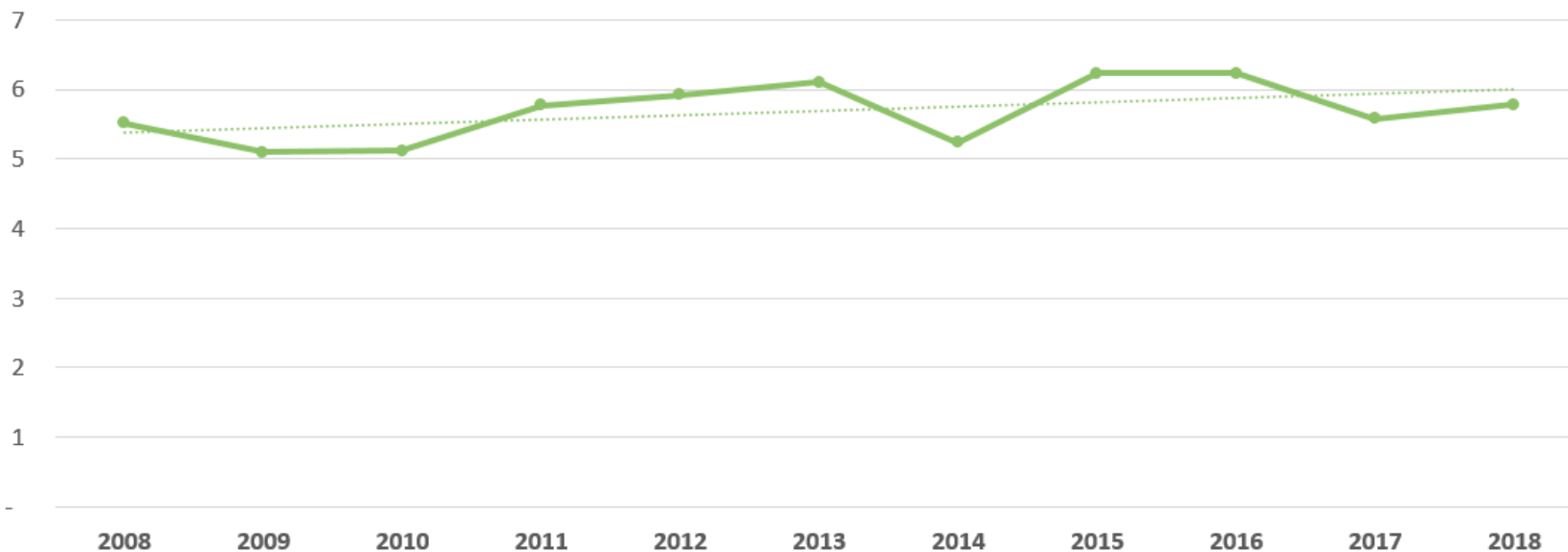
Tableau 2 : Inputs et outputs ainsi que solde du bilan OSPAR pour l'azote, pour la moyenne des années 2014 à 2016, selon les bases utilisées dans le message sur la PA22+ ainsi que selon la méthode de calcul révisée.

	Base du message sur la PA22+ (t/année)	Méthode de calcul révisée (t/année)
Inputs	163 714	147 946
Outputs	49 933	50 601
Solde du bilan (=valeur de référence)	113 781	97 344

S'agissant des gaz à effet de serre, la réalisation des objectifs sera vérifiée sur la base de l'Inventaire des émissions de gaz à effet de serre de Suisse, conformément à l'art. 47 du projet de loi sur le CO₂. L'Inventaire des émissions de gaz à effet de serre est établi selon les directives de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, sur la base des directives méthodologiques des IPCC Reporting Guidelines.

Annexe 5 : Évolution du facteur d'endettement ces dix dernières années (2008 – 2018)

Évolution du facteur d'endettement 2008-2018



Valeurs du bilan	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cashflow	45'495	48'270	49'836	46'677	49'527	48'562	59'481	45'167	45'926	51'037	53'259
+ Engagements à court terme	21'327	19'600	19'449	21'054	21'163	19'498	22'522	23'486	24'468	27'902	26'335
+ Engagements à long terme	344'534	343'014	359'874	377'555	403'902	414'248	433'235	446'121	455'610	463'123	486'968
- Actif circulant	142'097	145'538	153'383	159'589	160'977	164'563	173'022	217'114	225'037	236'487	237'100
- Stock de marchandises	27'059	29'007	29'049	30'357	29'225	27'550	28'648	29'328	31'372	30'451	31'679
Endettement effectif	250'823	246'083	254'989	269'377	293'313	296'733	311'383	281'821	286'412	284'989	307'882
Facteur d'endettement	5.5	5.1	5.1	5.8	5.9	6.1	5.2	6.2	6.2	5.6	5.8

