



Documentation de presse

Date: 01.02.2012

Politique agricole 2014-2017: aperçu du projet

Par la Politique agricole 2014-2017 (PA 14-17), le Conseil fédéral se propose de promouvoir davantage l'innovation dans l'agriculture et la filière alimentaire, d'accroître encore la compétitivité et de soutenir d'une manière plus ciblée les prestations d'intérêt public. L'élément central de la PA 14-17 est le système développé des paiements directs. Il permet d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'allocation des fonds. Il est prévu d'investir au total 13,670 milliards de francs pour le soutien financier de l'agriculture durant la période 2014 à 2017. Le Conseil fédéral a adopté aujourd'hui le message à ce sujet.

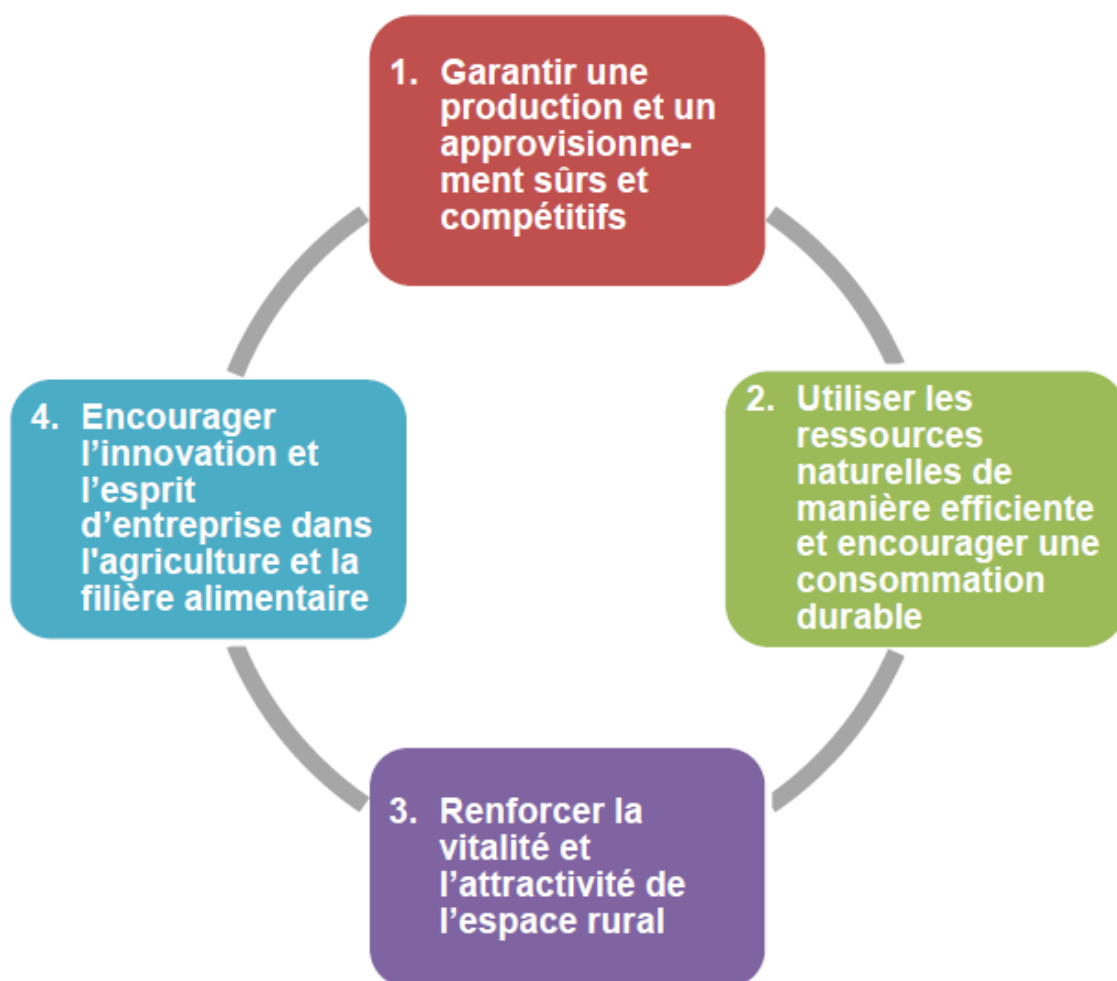
L'agriculture est un élément important de l'économie suisse. D'une part, elle produit des denrées alimentaires et services qui représentent environ 10,3 milliards de francs par année. D'autre part, grâce à une production durable et orientée sur le marché, elle contribue également à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage cultivé, à l'occupation décentralisée du territoire et au bien-être des animaux. Pour la fourniture de ces prestations d'intérêt public, la Confédération soutient actuellement l'agriculture par des paiements directs à hauteur de 2,8 milliards de francs par année.

La politique agricole a été développée en quatre étapes depuis le début des années nonante. L'intervention directe de l'Etat dans les marchés a été nettement réduite et, en parallèle, les paiements directs pour l'encouragement des prestations d'intérêt public ont progressivement augmenté. Il a ainsi été possible d'améliorer aussi bien la compétitivité et la productivité que les prestations fournies par l'agriculture en faveur de l'écologie et du bien-être des animaux. Il y a cependant encore des mesures à prendre en ce qui concerne les objectifs définis par le Parlement et le Conseil fédéral pour les ressources naturelles, le paysage cultivé et le bien-être des animaux.

Plusieurs interventions parlementaires chargent le Conseil fédéral de soumettre au Parlement des propositions d'adaptation de la loi sur l'agriculture (LAg). De plus, le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture (enveloppe financière) pour les années 2014 à 2017. La PA 14-17 comprend la révision de la loi et l'arrêté fédéral relatif à l'enveloppe financière.

Enjeux à venir et stratégie

Les perspectives économiques mondiales se sont nettement détériorées en 2011. Les problèmes d'endettement de nombreux pays industrialisés vont sensiblement ralentir la croissance de l'économie mondiale dans les années à venir. Les perspectives de croissance plus faibles combinées au franc fort représentent un grand défi pour la place économique suisse et, s'ajoutant à l'ouverture constante des marchés, elles ont des répercussions sur l'agriculture et la filière alimentaire suisses. La raréfaction des ressources naturelles et le changement climatique auront également un impact toujours plus important sur l'agriculture au cours des prochaines années. Afin de maîtriser avec succès ces enjeux, le Conseil fédéral a défini une stratégie à long terme comprenant quatre grands axes:



La PA 14-17 définit les mesures concrètes de mise en œuvre de cette stratégie pour les années 2014–2017.

Teneur essentielle de la PA 14-17

La PA 14–17 doit, d'une part, fixer des conditions-cadre favorables permettant au secteur agroalimentaire d'utiliser de manière optimale les potentiels du marché et, d'autre part, améliorer l'efficacité et l'efficience des paiements directs. Les instruments de promotion de la qualité et des ventes, qui sont développés de manière ciblée dans le contexte de la stratégie Qualité, ont une importance centrale pour l'utilisation des potentiels du marché. En parallèle, des aides à l'investissement plus ciblées permettront de baisser les coûts de production et d'améliorer la compétitivité à long terme de l'agriculture.

Dans le cadre du développement du système des paiements directs, il est prévu d'utiliser des instruments ciblés à la place des mesures sans objectif spécifique. Les contributions actuelles liées aux animaux incitent à l'intensification de l'élevage et occasionnent ainsi des distorsions indésirables du marché et des problèmes écologiques. Elles doivent donc être essentiellement réallouées aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement et être versées sous forme de paiements liés aux surfaces, soumis à la condition que des animaux consommant des fourrages grossiers soient gardés sur les surfaces herbagères. Comme la contribution générale à la surface est aujourd'hui un obstacle au développement structurel et ne permet de promouvoir aucune prestation spécifique d'intérêt public, elle doit être supprimée. Les fonds libérés seront engagés, d'une part, pour le développement des instruments des paiements directs dans les domaines présentant des lacunes quant à la réalisation des objectifs et, d'autre part, pour les contributions de transition. Les contributions de transition visent à assurer le passage du système actuel au système développé des paiements directs dans des conditions socialement acceptables. Entièrement découplées de la production, elles ont un effet important sur le revenu. Les contributions de transition seront réduites en proportion de l'augmentation au cours du temps des moyens financiers nécessaires au financement des instruments orientés sur les objectifs. Il sera ainsi possible de mieux atteindre les objectifs de la politique agricole qu'actuellement, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les moyens financiers.

Aperçu des principales modifications

Les principales modifications législatives apportées aux instruments dans le cadre de la PA 14-17 sont les suivantes :

Principes généraux

- Il est prévu de mentionner explicitement le bien-être des animaux à l'article définissant les buts de la loi sur l'agriculture, car la garantie de ce bien-être représente aussi une prestation d'intérêt public fournie par l'agriculture.
- Le principe de la souveraineté alimentaire sera inscrit dans la loi sur l'agriculture, conformément à la décision prise à la majorité de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national. Il sera ainsi tenu compte de l'initiative Bourgeois 08.457 «Souveraineté alimentaire».

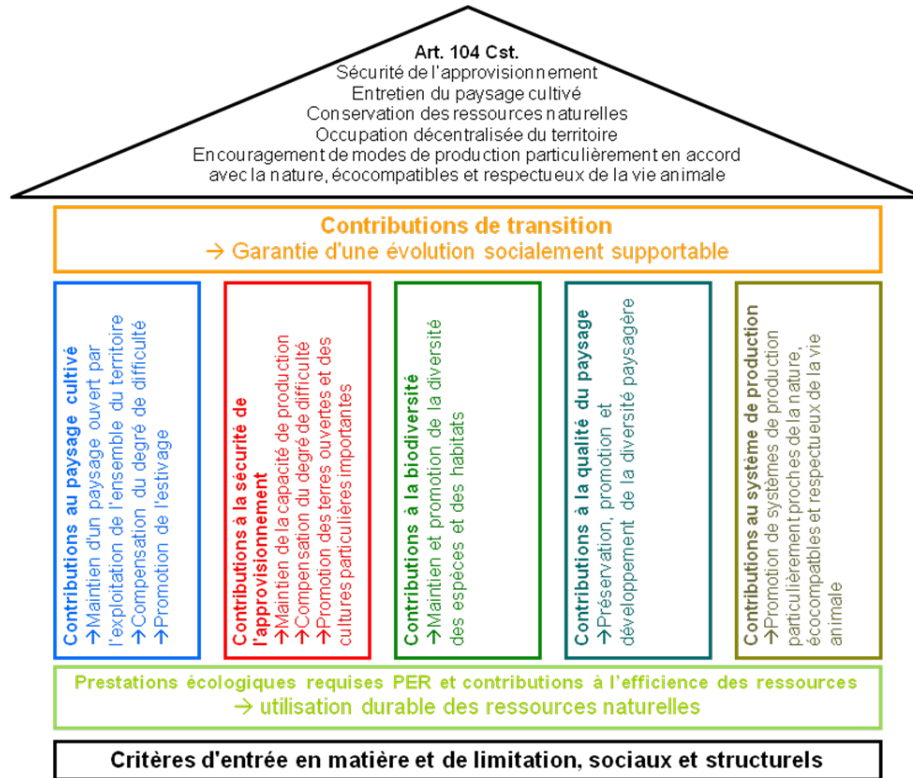
Production et ventes

- Au vu de l'ouverture permanente des marchés, la Confédération doit prendre des mesures pour soutenir l'orientation de l'agriculture et de la filière alimentaire sur une stratégie de qualité commune (motion Bourgeois 09.3612 Stratégie qualité au sein de l'agriculture suisse) et pour promouvoir la qualité et la durabilité des produits. En outre, elle reçoit la compétence de protéger par le droit public la désignation des produits issus d'une production particulièrement durable.
- La base légale relative aux contrats d'achat de lait sera adaptée. Ainsi, l'interprofession du secteur laitier doit définir un contrat-type d'achat de lait avec certaines prescriptions minimales concernant la durée du contrat, les quantités, les prix et les modalités du paiement, dont le Conseil fédéral pourra étendre le caractère contraignant à l'ensemble du secteur; si l'interprofession ne prend pas de décision, le Conseil fédéral pourra adopter à titre temporaire des prescriptions pertinentes.
- Le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage sont en principe maintenus au niveau actuel. Les réglementations pour la période 2008–2011 concernant le montant de ces suppléments ne sont plus valables. Les nouveaux suppléments seront fixés – comme toutes les autres contributions – par voie d'ordonnance, en accord avec les décisions budgétaires du Parlement. Le Conseil fédéral sera désormais habilité à exclure du droit aux suppléments laitiers le fromage à faible teneur en matière grasse.
- En ce qui concerne la répartition des parts de contingents tarifaires de viande, le système pro-concurrentiel de l'adjudication a fait ses preuves et sera maintenu. Une réintroduction partielle de la prestation en faveur de la production suisse en tant que critère de répartition aboutirait à la constitution de rentes contingentes indésirables au détriment des producteurs et des consommateurs. Les recettes en diminution de l'adjudication devraient alors être compensées par une réduction des dépenses en faveur de l'agriculture.
- Les contributions à l'élimination des sous-produits animaux prévues en cas de situation extraordinaire ne seront plus versées uniquement en relation avec l'ESB, mais également dans le cadre d'autres épizooties.
- La possibilité doit être donnée à la Confédération d'octroyer des contributions pour les cultures importantes en matière d'approvisionnement de la population.

Paiements directs

- Afin d'établir une relation claire entre les objectifs visés et les différents instruments des paiements directs, la promotion des prestations d'intérêt public mentionnées à l'article 104 de la Constitution fédérale doit être assurée au moyen d'un instrument spécifique. La motion de la Commission de

l'économie et des redevances du Conseil des Etats (09.3973 «Evolution future du système des paiements directs. Concrétisation du projet») sera ainsi traduite dans les faits. Les instruments suivants de paiements directs, désignés selon l'objectif principal qu'ils poursuivent, sont prévus:



- Le versement de paiements directs continue d'être subordonné au respect des prestations écologiques requises et des exigences en matière de formation professionnelle agricole. Des critères sociaux et structurels d'entrée en matière et de limitation garantissent que les paiements directs sont octroyés à des exploitations paysannes qui cultivent le sol. A l'avenir aussi, le Conseil fédéral doit garder la possibilité de limiter la somme des paiements directs versés par unité de main-d'œuvre standard. L'échelonnement des paiements directs selon la surface et le nombre d'animaux doit être supprimé. Les limites de fortune et de revenu ne s'appliqueront plus qu'aux contributions de transition qui sont socialement motivées. Les facteurs servant au calcul des unités de main-d'œuvre standard devront être adaptés au progrès technique à l'échelon des ordonnances.
- Il faut créer une base juridique claire permettant de réduire le montant de toutes les catégories de paiements directs en cas de non-respect des dispositions des législations relatives à la protection des eaux, de l'environnement ou des animaux. Les exigences formulées dans la motion Jenny (11.3924 «Pas de subventions pour les exploitants qui maltraitent les animaux») seront ainsi satisfaites.

- 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. Le droit de recours des autorités doit permettre à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) de faire contrôler par une instance juridique indépendante l'application correcte de la pesée d'intérêts en cas de demande d'utilisation de surfaces d'assolement.

Autres modifications dans d'autres domaines

Dans le domaine des aides à l'investissement, des modifications sont proposées en vue de réduire les coûts de production et d'améliorer la compétitivité à long terme des exploitations bénéficiaires d'un soutien. En outre, les regroupements de terres affermées et autres formes de regroupement parcellaire visant à améliorer la structure d'exploitation seront facilités.

Une base légale garantissant la préservation et l'utilisation durable des ressources génétiques dans l'agriculture, de même que l'accès à ces ressources et le partage des avantages qui en découlent sera créée, compte tenu des engagements internationaux de la Suisse.

Afin de faire face à l'éventualité d'une catastrophe atomique, biologique, chimique ou naturelle de portée nationale ou internationale, une base légale doit être créée pour permettre à l'OFAG de prendre des mesures de précaution et d'éviter ou de limiter ainsi les éventuels dommages consécutifs.

Enveloppe financière 2014-2017

Le financement des mesures de politique agricole continuera d'être assuré par trois enveloppes financières pendant la prochaine période quadriennale. L'évolution des moyens financiers dans les trois domaines de mesures sera axée sur la stratégie et les mesures prévues dans le cadre de la PA 14-17. Le Conseil fédéral prévoit de maintenir de manière générale au niveau des précédentes années les moyens financiers totaux destinés aux trois enveloppes financières agricoles couvrant les années 2014-2017. Compte tenu des impératifs de la politique financière fédérale et du programme de législature, les enveloppes financières pour la période 2014-2017 se présentent comme suit:

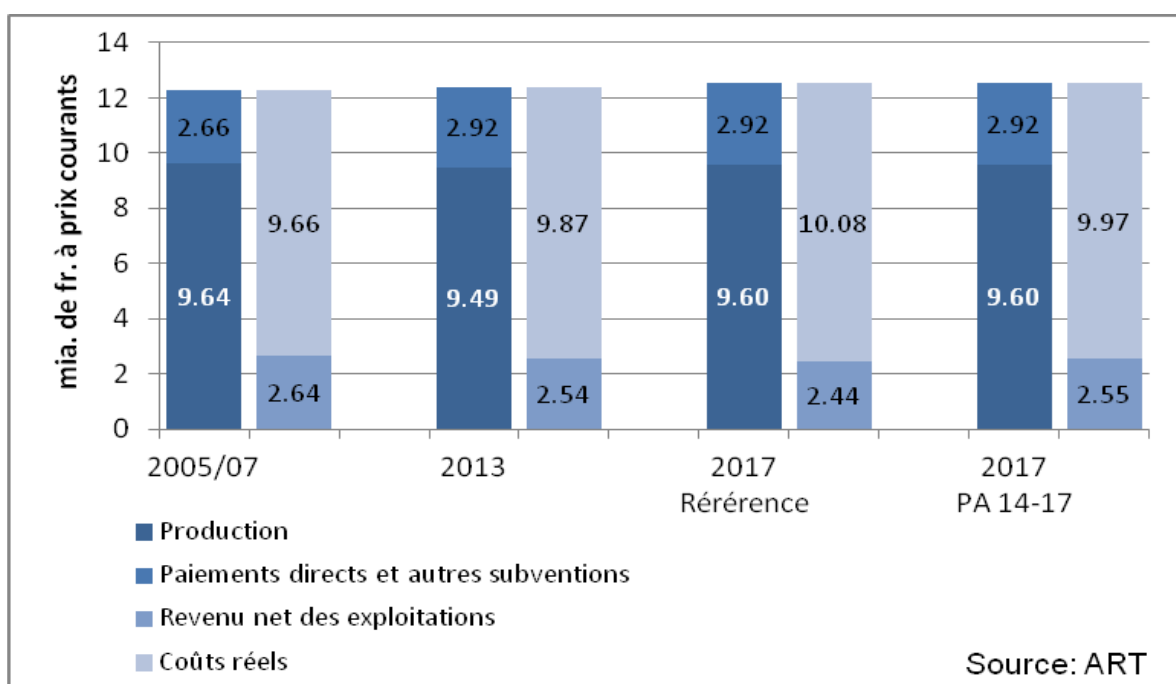
<i>(en millions de francs)</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Total</i>
<i>Amélioration des bases de production et mesures sociales</i>	<i>159</i>	<i>159</i>	<i>160</i>	<i>160</i>	<i>638</i>
<i>Production et ventes</i>	<i>442</i>	<i>442</i>	<i>445</i>	<i>447</i>	<i>1 776</i>
<i>Paiements directs</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	<i>2 814</i>	<i>11 256</i>
<i>Total</i>	<i>3 415</i>	<i>3 415</i>	<i>3 419</i>	<i>3 421</i>	<i>13 670</i>

Le franc fort a surtout des incidences sur l'économie laitière orientée vers l'exportation. C'est pourquoi les suppléments dans le domaine du lait sont maintenus au niveau du budget 2012 augmenté de 30 millions de francs par le Parlement. L'enveloppe financière pour la production et les ventes est donc majorée par rapport à la proposition mise en consultation. En contrepartie, les fonds destinés aux crédits d'investissements et l'enveloppe financière concernée, «Améliorations structurelles et mesures sociales», peuvent être réduits dans la même mesure.

Si de nouveaux accords agricoles internationaux devaient entrer en vigueur durant la période 2014–2017 et avoir des incidences sur le marché intérieur, des moyens financiers supplémentaires seraient nécessaires pour financer les mesures d'accompagnement. Le Conseil fédéral projette 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

La PA 14-17 permettra d'assurer une certaine stabilité aux conditions-cadre économiques et de sécuriser le soutien financier accordé par la Confédération. Selon les modélisations, le revenu sectoriel agricole restera constant entre 2013 et 2017. Il sera de près de 110 millions de francs, soit de 4,2 % plus élevé que si les instruments actuels étaient maintenus sans changement.



Etant donné que les structures vont continuer de se développer et que la productivité du travail va augmenter, le revenu des exploitations devrait croître de 7 % en moyenne avec la mise en œuvre de la PA 14-17. Le pouvoir d'achat des familles paysannes est ainsi maintenu. Les modélisations montrent que la production alimentaire augmente en termes caloriques, en raison, entre autres, d'une production céréalière en hausse. Il s'ensuit par conséquent une réduction de la dépendance aux importations d'aliments concentrés.

On s'attend aussi à d'autres répercussions positives en matière de compétitivité, ainsi que dans le domaine écologique (biodiversité, efficience de l'azote et du phosphore). 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.

Consultation et entrée en vigueur prévue

Une consultation sur la Politique agricole 14-17 a été réalisée du 23 mars au 29 juin 2011. Le dossier, dont le développement du système des paiements directs était l'élément central, a été largement soutenu sur le fond. La question du maintien ou non des paiements directs liés aux animaux et dans l'affirmative, sous quelle forme, et celle de la répartition des moyens financiers entre les nouveaux instruments de paiements directs ont notamment donné lieu à des avis différents. Alors que plusieurs organisations paysannes ont demandé le maintien des contributions générales actuelles liées aux animaux, ou tout du moins qu'elles soient plus fortement liées à la garde d'animaux, dans le cadre des contributions à la sécurité de l'approvisionnement, les milieux économiques et environnementaux se sont ralliés à la proposition du Conseil fédéral. En ce qui concerne la répartition des fonds, les prises de position sur les contributions à la sécurité de l'approvisionnement étaient également fortement divergentes. Les milieux paysans ont exigé une augmentation significative des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. A l'inverse, les associations économiques et environnementales ont proposé une réduction drastique de ces contributions. Les contributions de transition ont été jugées trop élevées par les cantons et les milieux agricoles et trop faibles par les milieux économiques.

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur les résultats de la consultation et propose, en raison du large soutien obtenu lors de la consultation, de mettre en œuvre le concept comme prévu. Il prévoit notamment les modifications suivantes par rapport au dossier de consultation : afin de tenir compte de la demande de maintien des contributions liées aux animaux, une contribution d'alpage liée aux animaux est introduite pour les exploitations à l'année qui font estiver leurs troupeaux. Il est en outre prévu d'échelonner les contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour les surfaces herbagères, en fonction de l'intensité d'utilisation. Les fonds pour les contributions à la sécurité de l'approvisionnement doivent être légèrement augmentés. En outre, les prestations d'intérêt public de la région de montagne doivent être encouragées plus fortement au moyen des contributions au paysage cultivé et des contributions à la biodiversité; les contributions pour les modes de production particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux doivent quant à elles être augmentées. Les fonds nécessaires seront financés à l'aide d'une réduction correspondante de la contribution de transition.

Il est prévu que les modifications législatives entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014, en même temps que l'enveloppe financière 2014–2017.

Renseignements:

Jürg Jordi, responsable du secteur Communication, tél. 031 322 81 28