

# 1 Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD), RS 910.13

## 1.1 Contexte

Les surfaces agricoles situées dans l'espace réservé aux eaux selon l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201) doivent être exploitées de manière extensive. Le type de biodiversité « prairies riveraines d'un cours d'eau » n'a été pris en compte jusqu'à présent que le long des cours d'eau. Cette restriction matériellement injustifiée pour les exploitations dont les surfaces sont situées au bord de plans d'eau est supprimée.

Le retour des grands prédateurs, dont le nombre a beaucoup augmenté ces dernières années, en particulier la multiplication des meutes de loups place l'agriculture dans une situation difficile. C'est pourquoi le Conseil fédéral a modifié en 2021 déjà l'ordonnance sur la chasse (OChP ; RS 922.01) pour permettre aux cantons d'intervenir plus rapidement afin de réguler la population des loups ; il a également accru les moyens financiers destinés à protéger les animaux d'élevage contre ces prédateurs. Dans le même temps, le Conseil fédéral a été chargé par le postulat 20.4548 Bulliard (mesures destinées à renforcer l'économie alpestre et l'agriculture de montagne) d'étudier la possibilité de prendre, dans le cadre de la politique agricole, des mesures supplémentaires pour assurer l'exploitation agricole durable des zones de montagne et des zones d'estivage dans un contexte de prolifération des grands prédateurs. La consultation qui a eu lieu avec les parties prenantes lors du traitement du postulat en 2021 (avec des cantons, des professionnels de la vulgarisation agricole, le SAB (Groupement suisse pour les régions de montagne), la SSEA (Société suisse d'économie alpestre), la FST (Fédération suisse du tourisme) et Suisse Rando) a permis d'identifier des mesures à prendre dans le domaine du droit agraire ; ces mesures, coordonnées avec l'Office fédéral de l'environnement, ont pour but de renforcer l'économie alpestre et l'agriculture de montagne. La protection des troupeaux et les mesures qui s'y rapportent continueront de relever de la législation sur la chasse. Le document publié par l'OFEV<sup>1</sup> à l'intention des services chargés d'appliquer la législation dans ce domaine a pour d'uniformiser cette application ; il définit les acteurs et leurs missions, leurs responsabilités et les domaines dans lesquels ils sont appelés à coopérer, les mesures efficaces à prendre ainsi que les moyens de les promouvoir. Outre les modifications de l'OPD, l'ordonnance sur l'élevage (OE ; RS 916.310) (concrétisation de la motion Rieder sur la préservation des races indigènes d'animaux de rente) ainsi que l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS, RS 913.1) (planification et réalisation de mesures relatives aux chemins de randonnée pédestre et aux pistes de VTT dans le but de réduire les risques) sont modifiées.

Dans le cadre d'un projet pilote tel que ceux que vise l'article 25a OPD « Projets de développement des PER », un bilan de fumure simplifié (« test rapide Suisse-Bilanz ») a été testé avec succès depuis 2021 dans les cantons de Berne, Fribourg et Soleure dans le système d'information agricole GELAN. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, le bilan de fumure simplifié déchargera les agriculteurs tout en facilitant le travail des services chargés d'appliquer la réglementation dans toute la Suisse. Les cantons peuvent mettre en œuvre ce bilan de fumure simplifié sur une base volontaire. L'exception générale actuelle pour les exploitations qui n'apportent pas d'engrais en charge et qui ont une faible charge en bétail sera maintenue.

Dans le train d'ordonnances donnant suite à l'initiative parlementaire 19.475, les termes de « fourrage de base » et d'« aliment concentré » ont été définis dans les art. 28 et 29 de l'ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm, RS 910.91). Suivant cette définition, l'herbe séchée et le maïs séché sont rangés dans la catégorie des fourrages de base. Pendant l'estivage, par contre, l'herbe séchée et le maïs séché se comptaient au nombre des aliments concentrés ; cet usage sera maintenu.

---

<sup>1</sup> Aide à l'exécution sur l'organisation et l'encouragement de la protection des troupeaux et sur l'élevage, l'éducation et l'emploi des chiens de protection des troupeaux officiels; télécharger sous: [www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/publications/publications-biodiversite/vollzugshilfe-herdenschutz.html](http://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/publications/publications-biodiversite/vollzugshilfe-herdenschutz.html)

## Ordonnance sur les paiements directs

Le versement des paiements directs relève du canton où est domicilié l'exploitant ou la personne morale. L'exécution est rendue plus difficile lorsque l'exploitant réside dans un autre canton que celui où se trouve l'exploitation, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement des données dans le système d'information géographique, ainsi que le travail de l'organisme chargé des contrôles dans le canton de domicile. Les cas où l'exploitant n'est pas domicilié dans le même canton que l'exploitation se multiplient ; c'est pourquoi la réglementation actuelle sur ce point sera revue.

Les mesures de prévention ou de lutte ordonnées contre les organismes de quarantaine et autres organismes nuisibles particulièrement dangereux peuvent être en contradiction avec les exigences des programmes de paiements directs dans le domaine de la production végétale. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir une réglementation garantissant que les mesures ordonnées n'entraînent pas de réduction ou de refus des contributions.

Le Conseil fédéral a décidé le 13 avril 2022 de mettre en œuvre l'initiative parlementaire 19.475. Quelques dispositions doivent être précisées en vue d'une mise en œuvre sans heurts. L'accès aux deux programmes de paiements directs destinés à améliorer la fertilité des sols doit être facilité. Par ailleurs, la réallocation des contributions à la sécurité de l'approvisionnement sera réduite en 2023, afin d'atténuer la transition pour les exploitations de la zone de plaine qui ne peuvent pas encore participer aux nouveaux programmes de paiements directs ou qui ne peuvent y participer que dans une faible mesure au cours de la première année de mise en œuvre. En l'état actuel des choses, la réallocation complète sera nécessaire en 2024 ou au plus tard en 2025.

### 1.2 Aperçu des principales modifications

- Alimentation du bétail dans les régions d'estivage : l'herbe séchée et le maïs séché sont considérés comme des aliments concentrés, conformément à la réglementation actuelle.
- Contribution à la biodiversité dans l'espace réservé aux cours d'eau : dans la catégorie des surfaces donnant droit à des contributions, le terme actuel de « prairie riveraine d'un cours d'eau » est remplacé par celui de « prairie riveraine », qui s'appliquera aussi aux surfaces au bord de plans d'eau. Les petites structures le long de cours d'eau dans des surfaces de promotion de la biodiversité donneront droit aux contributions.
- Dépôt de la demande de paiements directs : si une exploitation agricole se trouve dans un autre canton que celui où l'exploitant est domicilié, le canton de l'exploitation et le canton de domicile peuvent convenir que c'est au canton où se situe le centre d'exploitation qu'il appartient d'appliquer la réglementation. Par analogie, le principe est applicable aux exploitations d'estivage et aux exploitations de pâturages communautaires.
- Non-réduction et non-retrait des paiements directs dans les cas de quarantaine : les mesures de prévention ou de lutte contre les organismes de quarantaine et les organismes nuisibles particulièrement dangereux sont prioritaires par rapport au respect des exigences des programmes de paiements directs en matière de production végétale.
- Adaptation des dispositions sur l'estivage : en plus de l'augmentation des contributions à l'estivage des moutons dans les systèmes de pacage « surveillance permanente par un berger » et « pâturages tournants assortis de mesures de protection des troupeaux », d'un montant de 100 francs par pâquier normal, l'ordonnance prévoit que les contributions seront versées intégralement, même lorsque la présence de grands prédateurs contraint les exploitants à désalper précocement les troupeaux. Ces modifications entreront en vigueur rétroactivement le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Celles-ci visent à une gestion professionnelle des alpages et des troupeaux, ainsi qu'à une exploitation durable de la région d'estivage. Le prochain train d'ordonnances (TO 23) tiendra en outre compte d'une demande largement exprimée lors de la consultation, en développant un système de contributions supplémentaires qui ne sera pas seulement disponible pour les moutons, mais pour toutes les catégories d'animaux qui occasionnent des charges d'exploitation plus élevées en raison de la présence de grands prédateurs.
- Bilan de fumure PER : grâce à un bilan de fumure individuel simplifié (« test rapide Suisse-Bilanz »), les cantons peuvent désormais exempter toutes les exploitations échangeant peu d'éléments fertilisants de l'obligation de calculer selon la méthode « Suisse-Bilanz ».

- Fin de l'exclusion immédiate de la surface agricole utile (SAU) en cas d'envahissement par les mauvaises herbes : les cantons doivent accorder un délai pour les surfaces envahies par les mauvaises herbes avant d'exclure les surfaces concernées de la SAU.
- Train d'ordonnances relatif à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 19.475 du 13 avril 2022 : certaines dispositions sur les contributions au système de production sont précisées ou complétées pour que la mise en œuvre fonctionne sans problème. La durée d'engagement de 4 ans des deux programmes de paiements directs pour l'amélioration de la fertilité des sols est supprimée et l'obligation d'inscription aux deux programmes entre en vigueur un an plus tard. Par ailleurs, la contribution de base pour la sécurité de l'approvisionnement est fixée dans un premier temps à 700 fr./ha au lieu de 600 fr./ha. Elle est donc supérieure de 100 francs/ha à ce qui était prévu à l'origine dans la décision du Conseil fédéral du 13 avril 2022 (train lv. pa.). Parallèlement, les contributions à la production dans des conditions difficiles par zone seront augmentées de 100 francs/ha de moins que ce qui était prévu dans le cadre du paquet lv. pa. Cela devrait permettre d'éviter des transferts de contributions entre les différentes zones. Au total, 40 millions de francs supplémentaires seront versés en 2023 pour la sécurité de l'approvisionnement. Ces moyens seront entièrement compensés par une baisse des contributions de transition.

### 1.3 Commentaire article par article

#### *Remplacement d'une expression*

Dans le texte français, le terme « prairies artificielles » est remplacé par « prairies temporaires ». Dans le texte italien, le terme « prati artificiali » est remplacé par « prati temporanei ». Il s'agit des termes usuels employés en Suisse.

#### *Art. 31, al. 2*

La quantité maximale de l'apport de fourrage par pâquier normal et par période d'estivage, fixée à 100 kg d'aliments concentrés, comprend aujourd'hui du fourrage sec et des cubes de maïs (cf. directive relative à l'art. 31, al. 2, OPD). Le train d'ordonnances concrétisant l'initiative parlementaire 19.475 précise pour la première fois, dans l'ordonnance sur la terminologie agricole qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, que l'herbe séchée et les cubes de maïs seront considérés à compter de 2023 comme du fourrage de base. Pour que les dispositions actuelles concernant l'estivage ne soient pas modifiées, il a été décidé d'indiquer explicitement dans le texte de l'ordonnance que l'apport de fourrage est limité à 100 kg au total de fourrage sec, de granulés et de farine de maïs séché et d'herbe séchée par pâquier normal et par période d'estivage. À partir de 2023, les sels minéraux seront comptés, dans l'ordonnance sur la terminologie agricole, parmi les aliments concentrés. Ils pourront être donnés aux animaux en quantité illimitée, comme c'est le cas actuellement. En parallèle, le terme de « vaches traites » est remplacé par « vaches laitières ». La même terminologie qu'à l'art. 47, al. 3, est ainsi employée.

#### *Art. 35, al. 2<sup>bis</sup>*

#### *Art. 55, al.1, let. g*

#### *Annexe 4, ch. 7*

#### *Annexe 7, ch. 3.1.1*

#### *Annexe 8, ch. 2.4.12*

Les « prairies riveraines d'un cours d'eau » sont un type de surface de promotion de la biodiversité (SPB) introduit dans la politique agricole 2014-2017, dans la perspective de la création des espaces réservés aux eaux, en application de la loi sur la protection des eaux. Or, à ce jour, seule une centaine d'hectares de prairies ont été déclarés « riveraines d'un cours d'eau » dans tout le pays, soit moins de 0,1 % de la superficie totale des surfaces de promotion de la biodiversité. Suite à la mise en œuvre des exigences d'exploitation de l'espace réservé aux eaux, les prairies riveraines gagneront toutefois en importance. La mise en œuvre a montré que la limitation de ce type de SPB aux cours d'eau ne se justifie pas matériellement. Afin de permettre une plus grande souplesse dans l'exploitation, les terres exploitées au bord des plans d'eau pourront à l'avenir aussi être déclarées en tant que « prairies riveraines » et exploitées comme telles. Vu le montant relativement faible des

## Ordonnance sur les paiements directs

contributions à ces surfaces, il ne faut pas craindre que d'autres types SPB plus intéressants d'un point de vue écologique soient remplacés. Les prairies riveraines peuvent aussi être valorisées sur le plan écologique par des mesures de mise en réseau telles que les petites structures. Les petites structures donnent donc droit aux contributions sur toutes les prairies riveraines.

### *Art. 77*

Dans le cadre du train d'ordonnances relatif à l'initiative parlementaire 19.475, le Conseil fédéral a adopté, le 13 avril 2022, la contribution pour une durée productive plus longue des vaches à l'art. 77, qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024. L'actuel art. 77 peut donc être abrogé en 2023. Pour que cette abrogation ne rende pas éventuellement caduc l'art. 77 déjà adopté le 13 avril, la disposition du ch. V, al. 4, a été complétée à cet effet : « L'art. 77 est valable jusqu'au 31 décembre 2023 ; après cette date, la modification qu'il contient est caduque ».

### *Art. 98, al. 2<sup>bis</sup>*

Cette adaptation permet au canton de domicile de l'exploitant et au canton où se situe le centre d'exploitation de convenir qu'il appartient à ce dernier d'appliquer la réglementation sur les paiements directs. À l'heure actuelle, c'est déjà le canton où se situe l'exploitation qui est responsable de la reconnaissance des formes d'exploitation, telles que la prévoit l'ordonnance sur la terminologie agricole. La même règle s'applique par analogie aux exploitations d'estivage et à l'exploitation de pâturages communautaires.

### *Art. 98, al. 3, let. d, ch. 1*

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, le calcul de l'effectif déterminant des animaux des espèces ovines et caprins ainsi que des bovins et des chevaux s'appuiera sur les chiffres tirés de la base de données sur le trafic des animaux. La déclaration par l'exploitant, qui était nécessaire à ce jour, devient caduque. C'est pourquoi il suffira d'indiquer, pour les contributions dans les régions d'estivage, la catégorie et le nombre de lamas et d'alpagas estivés.

### *Art. 99, al. 1, 4 et 5*

Dans le cadre du train d'ordonnances concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 19.475, diverses contributions à l'utilisation efficiente des ressources sont supprimées au 1<sup>er</sup> janvier 2023 ou transférées en partie dans les contributions au système de production. L'art. 99, qui règle les délais de dépôt des demandes, doit donc être adapté en conséquence.

### *Art. 107, al. 3*

Dans l'agriculture et l'horticulture productives, la lutte contre les organismes de quarantaine est du ressort de l'OFAG, comme le prévoit l'ordonnance sur la santé des végétaux (OSaVé ; RS 916.20). Les mesures de prévention ou de lutte prise dans ce domaine doivent être mises en œuvre par les services cantonaux responsables ou par le Service phytosanitaire fédéral et appliquées par les exploitations concernées.

L'application de ces mesures peut se trouver en opposition avec les règles fixées par l'ordonnance sur les paiements directs (PER, contributions au système de production pour la réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires, contributions à la biodiversité). Citons par exemple l'opposition entre la lutte contre la flavescence dorée. Cette maladie se manifeste dans certaines régions viticoles de Suisse et son vecteur doit faire l'objet d'une lutte au moyen d'insecticides sur décision du canton, en vertu de l'OSaVé). En même temps, les surfaces viticoles concernées doivent respecter les exigences de l'ordonnance sur les paiements directs, par exemple dans le domaine de la promotion de la biodiversité.

Afin de résoudre un tel conflit d'objectifs (santé des végétaux contre biodiversité), l'alinéa 3 précise maintenant que les mesures ordonnées visant à prévenir l'introduction d'organismes de quarantaines et d'autres organismes nuisibles particulièrement dangereux (organismes de quarantaine de zone

protégée et organismes non de quarantaine réglementés) l'emportent sur le respect des exigences des programmes de paiements directs et que les contributions ne seront ni réduites ni refusées dans l'année de contribution du fait de l'application desdites mesures de sécurité phytosanitaire. Si les mesures de prévention et de lutte phytosanitaires ordonnées doivent également être appliquées l'année suivante, les surfaces concernées ne peuvent plus être déclarées pour les programmes de paiements directs dont les exigences sont en contradiction avec ces mesures.

#### Art. 107a

Le canton peut, dans les cas où la présence de grands prédateurs (loup, lynx, ours brun) conduit l'exploitant à réaliser une désalpe précoce, renoncer à adapter la contribution d'estivage visée à l'art. 49, al. 2, let. c, lorsque la charge effective en bétail est de plus de 25 % inférieure à la charge usuelle en pâquier normal. De plus, le canton peut aussi renoncer à réduire les contributions la biodiversité figurant à l'annexe 7, ch. 3.1.1, ch. 12 (surfaces herbagères et surfaces à litière riches en espèces dans la région d'estivage) (contributions plafonnées à 300 francs par pâquier normal). Les contributions à la qualité du paysage visées à l'annexe 7, ch. 4.1, let. b, peuvent également être versées à hauteur de l'intégralité du montant de l'année précédente. De cette façon, l'exploitation d'estivage concernée reçoit des contributions d'estivage, des contributions à la biodiversité et des contributions à la qualité du paysage du même montant que si l'estivage n'est pas interrompu.

Il n'existe pas de droit à l'abandon de la réduction des contributions, mais les cantons, à savoir les services cantonaux de l'agriculture, doivent examiner au cas par cas les demandes déposées par les exploitants qui ont dû désalper précocement. Lors de l'examen des demandes, les prescriptions concernant les mesures raisonnables de protection des troupeaux selon l'art. 10<sup>quinquies</sup> de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse<sup>2</sup> sont prises en compte. Le versement complet des contributions n'est envisageable que pour les alpages où les mesures raisonnables de protection des troupeaux ont été prises avant la désalpe. Il n'y a pas de mesure raisonnable de protection des troupeaux dans les alpages non sécurisables. L'aide à l'exécution sur la protection des troupeaux et la liste des critères d'évaluation de l'OFEV<sup>3</sup> peuvent être utilisées par les cantons afin d'évaluer le caractère (non) raisonnable des mesures de protection.

Lors de l'évaluation de la demande, les autorités cantonales compétentes en la matière consulteront les spécialistes cantonaux de la protection des troupeaux et de la chasse en vue de déterminer si les mesures raisonnables de protection des troupeaux ont été prises et de vérifier la présence de grands prédateurs. Ces dispositions entreront en vigueur rétroactivement pour la saison d'estivage 2022 ; par conséquent, les cantons peuvent examiner à titre provisoire les demandes d'ici à ce que le Conseil fédéral ait rendu un arrêt (probablement en novembre ou en décembre 2022). Nous pouvons considérer aujourd'hui que cette échéance permet de garantir le paiement, en décembre 2022, des contributions d'estivage, des contributions aux surfaces herbagères et aux surfaces à litière riches en espèces et des contributions à la qualité du paysage dans la région d'estivage.

Pour des raisons de simplicité, on a renoncé à différencier les réglementations entre alpages sécurisables et non sécurisables, comme cela avait été proposé lors de la consultation. Les arguments largement avancés dans les prises de position, selon lesquels une désalpe anticipée n'est envisagée que dans des situations d'urgence, sont valables et compréhensibles. En règle générale, les cantons ne doivent pas pouvoir renoncer à l'adaptation des contributions sur un même alpage plus de deux fois en l'espace de cinq ans.

Afin d'obtenir une vue d'ensemble des demandes de désalpes anticipées pour l'ensemble de la Suisse, les cantons doivent en informer l'OFAG une fois par an. La forme et le contenu de la notification seront définis par l'OFAG en collaboration avec les cantons.

---

<sup>2</sup> RS 922.01

<sup>3</sup> Disponible sous: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Thèmes > Biodiversité > Informations pour spécialistes > Protection et conservation des espèces > Gestion de la faune sauvage > Protection des troupeaux > Instructions de l'OFEV

## Ordonnance sur les paiements directs

### *Modification de la révision du 13 avril 2022 de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs*

Dans le cadre du train d'ordonnances relatif à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 19.475, le Conseil fédéral introduit diverses contributions au système de production au 1<sup>er</sup> janvier 2023. En raison des modifications apportées aux cultures donnant droit à des contributions à des cultures particulières dans le présent train d'ordonnances, les cultures donnant droit à des contributions pour le non-recours aux produits phytosanitaires dans les grandes cultures (art. 68) et les taux de contributions (annexe 7, ch. 5.2.1) doivent également être adaptés. À l'art. 70, al. 3 et 5, la réglementation manquante concernant les « autres cultures fruitières » doit être ajoutée. Les autres cultures fruitières comprennent par exemple le kiwi et le sureau. D'une part, la limitation du cuivre de 3 kg est valable pour les « autres fruits » et, d'autre part, le stade « après la floraison » doit être fixé. Un cas d'exception (surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle) est ajouté à l'art. 71a, al. 2, let. a, afin que la combinaison de contributions pour le non-recours aux herbicides et de contributions de promotion de la biodiversité, possible jusqu'ici dans le cadre des contributions à l'utilisation efficiente des ressources, puisse être maintenue. L'art. 71c, al. 2, let. c, précise un cas exceptionnel (la mise en place d'une culture d'automne), non réglementé jusqu'ici. À l'art. 71d, al. 2, les trois types de terres assolées SPB (jachère florale, jachère tournante et ourlet sur terres assolées) ne doivent pas être pris en compte dans la surface qui doit être exploitée pour 60 % des cultures avec des techniques culturales préservant le sol. On évite ainsi une interaction négative entre la promotion de la biodiversité et les techniques culturales préservant le sol. Enfin, à l'art. 71d, al. 2bis, la disposition spéciale actuelle concernant le labour lors de la préparation du lit de semences pour le semis sous litière est reprise, afin que les conditions matérielles du programme soient les mêmes qu'auparavant. Les modifications sont nécessaires pour que l'exécution puisse fonctionner sans problème à partir de 2023 et pour que les dispositions en vigueur, qui ont fait leurs preuves, puissent être maintenues.

De plus, la durée d'engagement de 4 ans des deux programmes d'amélioration de la fertilité des sols est supprimée. L'obligation d'inscription aux deux programmes n'entrera en vigueur qu'un an plus tard. Ces modifications visent à faciliter l'accès aux programmes et à réduire la complexité, sans pour autant réduire l'impact des mesures sur la réalisation des objectifs. La contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement est en outre fixée à 700 francs/ha pour l'année de contribution 2023. Elle ne sera donc réduite que de 200 francs/ha par rapport à 2022 et non de 300 francs/ha, comme l'avait décidé le Conseil fédéral le 13 avril 2022. Les contributions pour la production dans des conditions difficiles de la zone des collines à la zone de montagne IV seront simultanément augmentées de 100 fr./ha de moins que ce qui était prévu dans le train Iv. pa. Cela permettra d'éviter des pertes importantes de contributions pour les exploitations de plaine, qui ont besoin de temps supplémentaire pour se familiariser avec les nouveaux programmes de contributions. En même temps, des transferts de contributions entre les différentes zones sont évités par rapport au train Iv. pa.

*Modification d'autres actes : Ordonnance sur la protection des eaux : art. 41c, al. 4*

Suite à la modification de l'art. 55, al. 1, let. g, il y a lieu d'adapter aussi l'art. 41c, al. 4, OEaux.

*Annexe 1, ch. 2.1.9a, 2.1.9b, 2.1.9c et 2.2.2.*

La réglementation actuelle sur l'exemption du calcul du bilan de fumure selon la méthode Suisse-Bilanz (annexe 1, ch. 2.1.9) prend en compte la charge en bétail par hectare de surface fertilisable et aucun engrais contenant de l'azote ou du phosphore ne peut être apporté. Cette réglementation est maintenue.

Les cantons peuvent désormais proposer à toutes les exploitations une attestation simplifiée du bilan de fumure équilibré (annexe 1, ch. 2.1.9a). La méthode de calcul (« test rapide Suisse-Bilanz ») prend en compte, en plus des animaux de rente détenus dans les exploitations exprimés en UGB, ainsi que les engrais de ferme, les engrais de recyclage et les engrais minéraux apportés ou enlevés. L'utilisation de cette méthode est laissée à la discrétion des cantons.

Si les valeurs calculées d'une exploitation pour l'azote ou le phosphore est inférieur aux valeurs limites définies à l'annexe 1, ch. 2.1.9a, le bilan de fumure complet selon la méthode « Suisse-Bilanz » ne doit plus être calculé. Par contre, si cette valeur limite est dépassée, un bilan de fumure complet doit être calculé. Le contrôle du test rapide « Suisse-Bilanz » est effectué dans le cadre des contrôles ordinaires des PER.

L'unité de calcul utilisée pour la production d'éléments fertilisants spécifique à l'exploitation est la valeur « UGB » calculée sur la base des valeurs indicatives pour la quantité d'éléments fertilisants produits.

Les données de l'année civile précédant l'année de contribution sont déterminantes pour le calcul du test rapide Suisse-Bilanz. Ce calcul est effectué dans les systèmes d'information agricoles cantonaux, lors du relevé des données structurelles, au début de l'année. La somme de tous les effectifs moyens déclarés en UGB, les surfaces fertilisables saisies en hectares et le solde des engrais de ferme et des engrais de recyclage repris ou cédés selon HODUFLU en kilogrammes d'azote et de phosphore sont automatiquement intégrés dans le calcul du test rapide. Les exploitants doivent également enregistrer en kilogrammes d'azote et de phosphore l'engrais minéral employé. Les spécifications correspondantes sont disponibles en tant que résultat du projet pilote avec les cantons GELAN de Berne, Fribourg et Soleure.

Les valeurs limites « UGB / ha de surface fertilisable » correspondent à la réglementation actuellement en vigueur pour les exploitations sans apports d'engrais (ch. 2.1.9). À des fins de simplification, les mêmes valeurs s'appliquent à l'azote et au phosphore dans chaque zone. Une valeur limite spécifique à l'exploitation, pondérée en fonction de la surface des zones correspondantes, est calculée à chaque fois.

La valeur UGB de chaque exploitation nécessaire au test rapide de la teneur en azote ou en phosphore est obtenue en additionnant la somme des UGB des effectifs moyens à celle des UGB calculées à partir des engrais de ferme, des engrais de recyclage et des engrais minéraux employés.

La valeur UGB spécifique à l'exploitation pour l'azote ou le phosphore est ensuite divisée par le nombre d'hectares de surfaces fertilisables de cette même exploitation. Le résultat donne l'intensité d'exploitation (UGB/ha de surface fertilisable).

Le ch. 2.2.2 ne renvoyait jusqu'ici qu'au ch. 2.1.9 ; un renvoi à la nouvelle disposition sur le calcul du bilan simplifié doit être ajouté.

#### *Annexe 2, ch. 4.2a*

Les contributions versées pour l'estivage de moutons dans le système du pâturage tournant assorti de mesures de protection sont aussi élevées que celles accordées dans le cas d'une surveillance permanente par des bergers (art. 47, al. 2, let. a ou annexe 7, ch. 1.6.1, let. a). Ces montants sont supérieurs à ceux versés pour les pâturages tournants sans mesures de protection (art. 47, al. 2, let. b ou annexe 7, ch. 1.6.1, let. b). Le ch. 4.2 décrivait jusqu'ici le système des pâturages tournants sans aborder la question des conditions supplémentaires relatives aux mesures de protection du troupeau. C'est pourquoi il est prévu d'intégrer au ch. 4.2a, qui est nouveau, le système de pacage du pâturage tournant assorti de mesures de protection.

Ch. 4.2a.1 : les exigences générales auxquelles doit satisfaire le système de pacage du pâturage tournant visé au ch. 4.2 sont également valables pour le système de pacage assorti de mesures de protection des troupeaux. Cette réglementation est garantie par un renvoi.

Ch. 4.2a.2 : les dispositifs de protection des troupeaux prévus pour le système de pacage du pâturage tournant assorti de mesures de protection se fondent sur les mesures de protection raisonnables visées à l'art. 10<sup>quinquies</sup>, al. 1, OChP. Ce renvoi à l'OChP sert à éviter que des exigences soient définies en parallèle dans deux actes législatifs fédéraux. L'article de l'OChP cité (via l'al. 1, let. e) permet

## Ordonnance sur les paiements directs

d'adapter ces exigences aux particularités régionales. L'aide à l'exécution sur la protection des troupeaux<sup>4</sup> peut en outre être utilisée par les cantons afin d'évaluer le caractère raisonnable des mesures de protection. La nouvelle liste des critères d'évaluation (annexe 2 de l'aide à l'exécution) est notamment pertinente pour l'exécution cantonale.

### *Annexe 7, ch. 1.6.1, let. a*

Les contributions allouées pour l'estivage de moutons sont d'ores et déjà différenciées selon les systèmes de pacage dans le but de garantir une exploitation durable des surfaces affectées à cette activité. Aujourd'hui, un montant de 400 francs par pâquier normal est versé pour les moutons surveillés en permanence par un berger ou gardés dans un système de pâturage tournant assorti de mesures de protection des troupeaux. C'est une contribution plus élevée que celle accordée pour les moutons dans les pâturages tournants (320 francs par pâquier normal) ou dans d'autres pâturages (120 francs par pâquier normal).

Une étude cofinancée par l'OFEV<sup>5</sup> et réalisée à la demande des cantons d'Uri et du Valais entre 2017 et 2018 dans treize alpages a révélé que les mesures prises pour adapter l'estivage de moutons à la présence de grands prédateurs engendraient des coûts supplémentaires de l'ordre de 18 000 francs par alpage et par saison d'estivage, soit près de 43 francs par mouton estivé. Si l'on rapporte ce surcroît de coûts aux pâquiers normaux de moutons accordés pour les alpages étudiés, on obtient des frais d'adaptation d'environ 320 francs par pâquier normal accordé (PN). Ces surcoûts sont dus à l'adaptation de l'exploitation (notamment l'embauche de personnel supplémentaire pour les alpages, leur hébergement, la gestion modifiée des pâturages) ainsi qu'aux mesures de protection des troupeaux au sens strict (p. ex. enclos de nuit, chiens de protection des troupeaux). Aujourd'hui, les exploitants doivent, en moyenne, assumer pour moitié environ ces frais supplémentaires de 320 francs par PN. L'autre moitié est couverte par des contributions allouées par les pouvoirs publics. Les contributions d'estivage supplémentaires représentent (à la suite du passage au système de pacage de la surveillance permanente par un berger ou du pâturage tournant assorti de mesures de protection) deux tiers du montant (env. 100 à 110 fr.) et les contributions de l'OFEV versées en plus pour la protection des troupeaux un tiers (env. 50 à 60 fr.). Extrapolés à la Suisse, les coûts additionnels incombant aux exploitants s'élèvent, selon l'étude, à 3,8 millions de francs.

Dans ce contexte, il est prévu de relever le taux des contributions d'estivage accordées pour la surveillance permanente par un berger et pour le système de pacage du pâturage tournant assorti de mesures de protection des troupeaux. Ce taux de contribution passera donc de 400 à 600 francs par PN. Par rapport à la proposition faite dans le cadre de la consultation (600 francs par PN), l'augmentation est fixée à un niveau inférieur pour les raisons suivantes : de nombreuses prises de position ont souligné le fait que la situation varie d'un alpage à l'autre et que les charges d'exploitation liées à la protection des troupeaux sont différentes. De plus, un grand nombre d'avis mentionnait que non seulement les moutons, mais aussi d'autres catégories d'animaux doivent être protégés contre les grands prédateurs. Différentes propositions alternatives ont également été soumises, avec des contributions supplémentaires pour l'indemnisation des charges d'exploitation. Le Conseil fédéral prend en compte ces demandes et a l'intention de présenter une proposition de système de contributions supplémentaires dans le cadre d'un prochain train d'ordonnances (probablement le TO 23). Afin de ne pas créer de précédent pour ce système encore à développer, mais d'offrir tout de même une aide immédiate sous la forme d'une solution transitoire, en raison des coûts supplémentaires avérés, le taux doit donc être augmenté à hauteur des 100 francs par PN mentionnés. En outre, un crédit supplémentaire de

---

<sup>4</sup> Aide à l'exécution sur l'organisation et l'encouragement de la protection des troupeaux et sur l'élevage, l'éducation et l'emploi des chiens de protection des troupeaux officiels; télécharger sous : [www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/publications/publications-biodiversite/vollzugshilfe-herdenschutz.html](http://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/publications/publications-biodiversite/vollzugshilfe-herdenschutz.html)

<sup>5</sup> Moser *et al.* (2019), étude « Les grands prédateurs entravent la rentabilité des pâturages à moutons dans les cantons d'Uri et du Valais » (article scientifique en allemand), Büro Alpe, 13.3.2019 ; résumé dans : [Recherche Agronomique Suisse 11: 102–109, 2020](#)



5,7 millions de francs est disponible en 2022 dans le domaine de la protection des troupeaux (compétence de l'OFEV), avec lequel des mesures d'urgence peuvent être soutenues financièrement pour la saison d'estivage 2022<sup>6</sup>.

Cette hausse des contributions d'estivage contribue d'une manière générale à couvrir les coûts d'exploitation supplémentaires et encourage à passer au système de pacage de la surveillance permanente par un berger ou du pâturage tournant assorti de mesures de protection des troupeaux.

*Annexe 8, ch. 2.1.5*

Les réductions pour les cultures ou variétés déclarées de manière erronée devaient jusqu'à présent être différenciées entre les cultures sans contributions extenso et celles avec contributions extenso selon les art. 68 et 69. Contrairement à toutes les autres cultures, les cultures bénéficiant de contributions extenso doivent être récoltées à maturité pour la production de grains (art. 69, al. 4). Avec la mise en œuvre du train d'ordonnances relatif à l'initiative parlementaire 19.475, l'actuelle contribution extenso sera transformée en contribution pour le non-recours aux produits phytosanitaires dans les grandes cultures (art. 68) à partir de 2023. Parallèlement, l'obligation de récolte sera supprimée. Pour cette raison, la réduction pour non-respect de l'obligation de récolte peut être supprimée et les lettres a et b actuelles peuvent être réunies en une seule réduction.

*Annexe 8, ch. 2.1.7, let. b*

Les surfaces particulièrement envahies par les mauvaises herbes ne seront plus directement exclues de la SAU. Les manquements constatés lors des contrôles font l'objet de réductions et un délai est fixé pour l'assainissement. Il est prévu d'exclure la surface de la SAU seulement s'il n'a pas été remédié à la situation à l'expiration du délai imparti.

*Annexe 8, ch. 2.2.3, let. d*

L'introduction du bilan de fumure simplifié exige de compléter le schéma de sanction. Si une fausse indication est constatée lors du contrôle ou les justificatifs sont incomplets, manquants, erronés ou inutilisables, un délai supplémentaire est accordé pour l'établissement d'un bilan de fumure conforme à la méthode Suisse-Bilanz et les paiements directs sont réduits de 200 francs. S'il existe un manquement concernant le Suisse-Bilanz après le délai supplémentaire accordé, il convient de procéder conformément à l'annexe 8, ch. 2.2.3, let. b.

*Annexe 8, ch. 2.4.10, let. a*

Le renvoi ajouté à l'OTerm est nécessaire, car les obligations à respecter pour la fauche y figurent.

*Annexe 8, ch. 2.9.6*

Un nouvel al. 2.9.5 a été ajouté avec le train d'ordonnances sur l'initiative parlementaire 19.475. Ce faisant, la disposition relative aux réductions des contributions concernant des projets de développement des contributions au bien-être des animaux a été supprimée malencontreusement. Elle est donc restaurée en tant que ch. 2.9.6.

*Annexe 8, ch. 3.2.4*

La sanction des fausses indications concernant la durée d'estivage (différence entre la durée d'estivage déclarée et la charge en bétail effective) comporte trois niveaux conformément au ch. 3.2.3. Les niveaux exprimés en jours présupposent que la fausse indication porte sur l'ensemble de l'effectif

---

<sup>6</sup> Communiqué de presse de l'OFEV du 9.5.2022 : [La Confédération renforce la protection des troupeaux pour la saison d'estivage 2022 \(admin.ch\)](#)

## Ordonnance sur les paiements directs

d'animaux estivés. L'expérience a montré, lors de l'application des dispositions, que les fausses déclarations sur la durée d'estivage ne pouvaient être faites que pour une partie de l'effectif. Le canton aura dorénavant la possibilité, dans de tels cas, de diminuer de manière appropriée la réduction conformément au ch. 3.2.3.

### *Annexe 8, ch. 3.5*

Les documents manquants ou erronés empêchent de procéder sur place à un contrôle exhaustif dans les exploitations d'estivage. La possibilité actuelle de pouvoir remettre les documents manquants dans un délai imparti représente une lourde charge administrative. Les documents et enregistrements nécessaires au contrôle de l'estivage sont suffisamment connus. Lorsque les organes compétents informent les exploitants d'un contrôle de base, ils indiquent en général les pièces qui doivent être remises. De plus, Agridea met à disposition une feuille d'information (« Journal d'alpage »), qui peut servir de modèle. C'est pourquoi il est prévu de ne plus accorder de délai pour l'envoi d'un document manquant et de prononcer directement une réduction de 200 francs. La même règle s'applique également aux documents lacunaires. Cette procédure confère une plus grande valeur aux enregistrements et documents tenus de manière rigoureuse.

### *Annexe 8, ch. 3.6.2 et 3.7.2*

Selon la réglementation actuelle, les réductions dues à une observation seulement partielle des exigences en matière d'exploitation ne sont pas prises en considération, pour autant qu'elles n'excèdent pas les 10 %. Cette marge de tolérance a pour conséquence qu'aucune réduction n'est prononcée dans de nombreuses exploitations bien que des manquements concernant l'exploitation aient été constatés. Qui plus est, ces exploitations ne sont pas non plus enregistrées de manière obligatoire et systématique en vue d'un contrôle fondé sur les risques (conformément à l'art. 4, al. 1, let. a, OCCEA). Il est prévu, par analogie avec les marges de tolérance pour les PER (annexe 8, ch. 2.2.1), d'introduire également pour les contributions d'estivage une réduction minimale lorsque seul un manquement est constaté. Si la réduction en raison d'une observation seulement partielle des exigences concernant l'exploitation n'est pas dans l'ensemble supérieure à 10 %, il sera dorénavant procédé à une réduction de 5 % (contre 0 % aujourd'hui). Pour tout manquement sanctionné par 10 %, un montant correspondant à 5 % de la contribution d'estivage sera ainsi déduit. Il convient également de noter que, pour les premiers manquements, une réduction d'au moins 200 ou 3000 francs au plus sera effectuée pour chaque point de contrôle. Les exploitations concernées n'échapperont pas ainsi non plus aux contrôles supplémentaires fondés sur les risques visés par l'OCCEA.

### *Annexe 8, ch. 3.6.3, let. j et k*

Les termes sont adaptés conformément à l'art. 31, al. 2, modifié.

### *Annexe 8, ch. 3.7.6*

Vu que de nouvelles dispositions à l'annexe 2, ch. 4.2a (exigences relatives au système de pacage du pâturage tournant assorti de mesures de protection des troupeaux) ont été ajoutées, il faut adapter et compléter les points de contrôle et les descriptions des manquements :

- let. a : les exigences concernant le pâturage tournant visées à l'annexe 2, ch. 4.2 doivent être satisfaites (annexe 2, ch. 4.2a.1) ;
- let. b : les mesures de protection des troupeaux doivent répondre aux exigences de l'OChP (annexe 2, ch. 4.2a.2).

## **1.4 Conséquences**

### 1.4.1 Confédération

Le relèvement des contributions d'estivage allouées aux systèmes de pacage protégés pour les moutons nécessite des paiements directs supplémentaires d'un montant d'environ 1 à 2 millions de francs. Cette somme peut être couverte dans les limites du budget affecté aux paiements directs à la charge

des contributions de transition. Les contributions de transition, initialement prévues pour une durée de huit ans (2014-2021), sont maintenues en raison de la suspension des délibérations sur la PA22+ décidée par le Parlement, avec un montant de quelque 70 millions de francs.

Suite aux modifications apportées aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement, environ 40 millions de francs supplémentaires seront versés en 2023 pour la sécurité de l'approvisionnement. Cette somme sera entièrement compensée par les contributions de transition dans le crédit des paiements directs. Il n'y a pas de dépenses supplémentaires.

#### 1.4.2 Cantons

L'adaptation du montant des contributions d'estivage est de nature purement technique. L'examen des demandes de désalpe anticipée en raison de la présence de grands prédateurs va entraîner un surcroît de travail administratif pour quelques cantons. Les procédures appliquées ont déjà été mises en place par analogie avec l'art. 106 OPD (« Force majeure »).

La preuve simplifiée d'un bilan de fumure équilibré n'allège pas seulement la charge de travail des exploitations qui en font usage, mais permet également de réduire les contrôles lors de l'exécution. L'intégration facultative de cette attestation simplifiée dans les systèmes d'information agricoles cantonaux est liée à un investissement financier de départ.

L'enregistrement des demandes de paiements directs au printemps 2023 représentera une charge de travail supplémentaire pour les cantons, car ils recevront les inscriptions des exploitants pour les deux programmes d'amélioration de la fertilité des sols. Les adaptations des dispositions des programmes ayant été demandées par la COSAC, il faut partir du principe que les cantons s'accommoderont de ce surcroît de travail.

#### 1.4.3 Économie

Les modifications concernant les contributions d'estivage renforcent le soutien financier apporté à l'économie alpestre et l'économie de montagne pour leur permettre de mieux surmonter les difficultés qui découlent de la présence accrue des grands prédateurs. Une exploitation durable de la région d'estivage est ainsi assurée.

Selon des calculs comparatifs effectués à l'aide de bilans de fumure clôturés et anonymisés, réalisés selon la méthode Suisse-Bilanz, environ 20 % de toutes les exploitations sont susceptibles de remplir les conditions de la preuve simplifiée du bilan de fumure équilibré, ce qui signifie pour elles un allègement administratif.

Le projet pilote avec les cantons GELAN de Berne, Fribourg et Soleure a toutefois montré qu'environ 5% seulement des exploitations ont utilisé la preuve simplifiée. Cela est probablement dû au fait que la preuve pour le programme Production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH) doit être fournie avec le bilan fourrager PLVH, qui se base sur le Suisse-Bilanz. Étant donné qu'à l'heure actuelle, les exploitations pratiquant la production végétale sont les premières à pouvoir bénéficier de cette simplification, les cantons sont libres de mettre à disposition ou non le système de la preuve simplifiée.

Les modifications apportées aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement permettront d'atténuer la transition pour les exploitations situées en zone de plaine qui ne pourront pas encore participer aux nouveaux programmes de paiements directs durant la première année de mise en œuvre du train d'ordonnances relatif à l'initiative parlementaire 19.475. Avec la hausse simultanée des contributions à la production dans des conditions difficiles, une deuxième réduction de la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement sera nécessaire en 2024 ou au plus tard en 2025, afin que la hausse de la participation aux nouveaux programmes de paiements directs puisse être financée sans incidence sur le budget.

## Ordonnance sur les paiements directs

### 1.4.4 Environnement

Les modifications relevant des contributions d'estivage favorisent dans l'ensemble une gestion professionnelle des pâturages et des troupeaux ainsi qu'une exploitation durable de la région d'estivage. Il est ainsi possible de continuer à entretenir le paysage rural alpin et à le maintenir ouvert, ce qui a un effet bénéfique sur la biodiversité.

L'introduction facultative d'un bilan de fumure simplifié n'a pas d'effets sur l'environnement. Dans le cadre du projet pilote, des valeurs seuils ont été développées afin de garantir qu'un calcul complet du bilan puisse apporter la preuve d'un bilan de fumure équilibré dans les exploitations exemptées.

La réglementation relative aux organismes de quarantaine et aux autres organismes particulièrement dangereux facilite l'action conjuguée des mesures ordonnées pour empêcher l'introduction et la propagation de tels organismes ainsi que l'application des dispositifs prévus par l'ordonnance sur les paiements directs.

L'extension de la possibilité d'aménagement du type de SPB « prairie riveraine » renforce la mise en œuvre des exigences d'exploitation dans l'espace réservé aux eaux.

La baisse modérée de la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement et la faible augmentation simultanée des contributions à la production dans des conditions difficiles n'ont pas d'effets négatifs sur l'environnement. L'incitation concernant les nouvelles contributions au système de production reste élevée.

## 1.5 Rapport avec le droit international

Les modifications n'ont pas de liens avec le droit international ni d'incidence sur celui-ci.

## 1.6 Entrée en vigueur

Les modifications, à l'exception des dispositions énumérées ci-après, entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Pour que les modifications concernant les contributions d'estivage (art. 107a et annexe 7, ch. 1.6.1, let. a) puissent être opérées dès la saison d'estivage 2022, les dispositions *ad hoc* entreront en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2022. L'effet rétroactif d'une année est expressément ordonné dans l'OPD, respecte le cadre temporel maximal d'une année, est justifié en raison de la présence croissante des grands prédateurs et de l'urgence qui en résulte ; par conséquent, il est également dans l'intérêt public et aucun intérêt public ne s'y oppose. De plus, il n'y a pas d'inégalité de droit vis-à-vis de tiers ou d'atteinte à des droits acquis, ce qui rend l'entrée en vigueur rétroactive conforme aux explications du Guide de législation et de la doctrine<sup>7</sup>.

Les données de la banque de données sur le trafic des animaux seront utilisées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour fixer l'effectif déterminant des espèces ovine et caprine. Il faut donc modifier l'art. 98, al. 3, let. d, ch. 1, pour la même date.

En raison des adaptations techniques nécessaires dans les systèmes d'information agricoles cantonaux, le bilan de fumure simplifié est introduit à partir de 2024. La mise en œuvre par les cantons est facultative.

## 1.7 Bases légales

Les bases légales sont constituées par les art. 70 à 76 et 170 de la loi 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1).

---

<sup>7</sup> Pierre Moor et al., Verwaltungsrecht, vol. I, Berne, 2012, p. 198-201