



Berne, le 11 octobre 2023

---

# **Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2026 à 2029**

## Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

---



## Condensé

**Le Parlement doit accorder les moyens financiers destinés aux principaux secteurs d'activité relevant de la politique agricole sous forme de plafonds des dépenses pour quatre ans au plus. Le Conseil fédéral propose, pour sa part, trois plafonds des dépenses d'un montant total de 13 676 millions de francs pour la période allant de 2026 à 2029. Cette somme est inférieure de 2,5 % à celle de l'arrêté fédéral adopté pour les années 2022 à 2025. Il est probable que le revenu total du secteur agricole reste stable jusqu'en 2029.**

### Contexte

Conformément à l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture, les moyens financiers affectés aux principaux secteurs d'activité de la politique agricole sont autorisés, pour quatre ans au maximum, par arrêté fédéral simple et au moyen du plafond des dépenses correspondant. Le Parlement fixe, dans les plafonds des dépenses, les montants maximaux des crédits budgétaires destinés aux différents secteurs d'activité agricoles. Il montre par là sa volonté d'approuver les sommes prévues par les décisions budgétaires. Les dépenses pour l'agriculture sont réparties dans trois plafonds des dépenses : « Amélioration des bases de production et mesures sociales », « Production et ventes » et « Paiements directs ».

Il est prévu de développer la politique agricole en trois étapes :

- L'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides » est progressivement concrétisée à l'échelon de l'ordonnance depuis début 2023 : les trajectoires fixées pour la réduction des risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires et des pertes d'éléments fertilisants permettront de diminuer encore les atteintes directes à l'environnement.
- La deuxième étape vise une amélioration ciblée des conditions économiques et sociales de l'agriculture par l'application de la PA22+. Il est prévu que le Conseil fédéral mette en vigueur les dispositions d'exécution dans le train d'ordonnances 2024, soit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025.
- Enfin, dans une troisième étape, l'accent sera davantage mis sur l'ensemble du système alimentaire lors d'une réforme plus poussée, à partir de 2030. Par ailleurs, les relations commerciales internationales contribueront au développement durable et les filières assumeront encore plus de responsabilités. Le Parlement a, dans la motion 22.4251, chargé le Conseil fédéral de présenter d'ici à 2027 un message sur le développement de la politique agricole à partir de 2030.

Le message sur la prochaine étape de réforme de la politique agricole à partir de 2030 sera soumis au Parlement en même temps que l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2030 à 2033. Le Conseil fédéral dressera en 2026 un bilan intermédiaire lors de l'élaboration du projet de consultation pour savoir dans quelle mesure le secteur a atteint les objectifs à moyen terme (trajectoires de réduction Iv. pa. 19.475, SDD 2030) et ceux de la projection à long terme.

En outre, aucune intervention parlementaire ne réclame une adaptation de la loi sur l'agriculture pour la période budgétaire 2026-2029. Le Parlement s'est donc prononcé en faveur d'un cadre légal stable pour la période entre 2026 et 2029. C'est pourquoi le message sur les plafonds des dépenses pour les années de 2026 à 2029 sera présenté au Parlement sans réforme législative. Le Conseil fédéral entend tirer parti, à l'échelon de l'ordonnance, de la marge de manœuvre qui s'offre à lui pour procéder aux adaptations nécessaires à court terme.

## Plafonds des dépenses pour la période allant de 2026 à 2029

Trois plafonds des dépenses seront aussi déterminants pour le financement des dispositifs de la politique agricole pendant les quatre prochaines années. À cet égard, il faudra développer les moyens financiers dans les trois domaines de mesures en s'appuyant sur la stratégie et les mesures de la PA22+. Le Conseil fédéral a l'intention, entre 2026 et 2029, de maintenir les fonds affectés aux trois plafonds des dépenses agricoles au niveau du plan financier 2026, tel qu'il l'a soumis au Parlement avec le budget 2024 assorti du PITF 2025–2027, le 23 août 2023.

(En millions de fr., avec différences dues à l'arrondi)	B 2024	PF2025	2026	2027	2028	2029	25-29	Total
Bases de production	138,8	146,0	155,8	164,4	172,9	180,5	+5,9%	674
Production et ventes	544,5	544,5	538,7	538,2	537,2	536,2	-0,4%	2151
Paiements directs	2757,2	2751,8	2725,6	2716,6	2708,0	2700,4	-0,5%	10 851
Total	3440,4	3442,3	3420,1	3419,1	3418,1	3417,1	-0,2%	13 676

L'objectif est de favoriser encore plus l'adaptation de la production agricole aux conséquences du changement climatique et à améliorer ainsi la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires ainsi que la sécurité alimentaire.

- Il est prévu d'augmenter progressivement les montants dédiés aux améliorations structurelles d'ici à 2030 en les faisant passer de 87 à 125 millions de francs, en vue de l'application de la « Stratégie Améliorations structurelles 2030+ ». Or, la réalisation de cet objectif nécessite au total une augmentation de 86 millions de francs des ressources.
- Eu égard aux trajectoires de réduction des risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires et des pertes d'éléments fertilisants, il est nécessaire de consolider encore plus la sélection végétale et la protection durable des végétaux pour pouvoir répondre aux revendications des motions 20.3919 et 21.3832. Il s'agit d'orienter la sélection vers des cultures et des variétés résistantes aux maladies et de développer des solutions de protection durable des végétaux, tout en accélérant le transfert du savoir et des technologies dans les programmes de sélection et dans la pratique de la protection des végétaux. La sélection végétale d'Agroscope sera étendue à d'autres espèces de plantes cultivées d'importance stratégique. De plus, Agroscope développera et rendra accessible des innovations pour le renforcement des outils numériques de vulgarisation relatifs à la protection durable des végétaux et, dans le contexte des méthodes de culture, des solutions alternatives pour la protection des cultures. Il est prévu d'utiliser progressivement à cette fin davantage de moyens financiers à partir de 2026. Au total, il sera nécessaire d'investir dans la sélection végétale, la vulgarisation et la recherche un montant supplémentaire de 24 millions de francs afin de renforcer la sélection végétale et la protection durable des végétaux.

Les nouvelles mesures sont financées par une utilisation optimisée des fonds : dans le plafond des dépenses Bases de production, les moyens destinés aux améliorations structurelles, à la sélection végétale privée et à la protection des végétaux sont augmentés au détriment des paiements directs. D'autre part, Agroscope consacrera davantage de moyens à la sélection végétale et à la protection des végétaux au détriment du plafond des dépenses Production et ventes.

### Conséquences

Les résultats des calculs effectués à l'aide du modèle d'optimisation dynamique SWISSland d'Agroscope révèlent, dans l'ensemble, pour les années de 2026 à 2029, en tenant compte des réallocations prévues, un revenu d'entreprise net sectoriel presque identique à la

*moyenne des années 2019 et 2021. D'après les calculs, le plafond des dépenses proposé permettra de maintenir la productivité de l'agriculture suisse et de favoriser un développement socialement acceptable. Cependant, à cette échéance, il existe de grandes incertitudes quant à l'évolution des prix et des coûts, qui ont un impact important sur la situation du revenu dans l'agriculture. De plus, le transfert des paiements directs vers les mesures d'amélioration structurelle a un effet atténué sur le revenu à court terme, car les aides à l'investissement n'ont un effet positif sur le revenu qu'avec un certain décalage.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Situation initiale</b> .....	<b>6</b>
1.1	Évolution de la politique agricole .....	6
1.2	Développements internationaux .....	10
<b>2</b>	<b>Conditions-cadre régissant la fixation des plafonds des dépenses</b> .....	<b>10</b>
2.1	Exigences légales .....	10
2.2	Situation du secteur agricole .....	11
2.3	Prise en compte de la situation économique .....	13
2.4	Conditions-cadre de la politique financière .....	13
2.5	Classement d'interventions parlementaires .....	14
2.6	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral .....	15
<b>3</b>	<b>Composition des trois plafonds des dépenses 2026-2029</b> .....	<b>15</b>
3.1	Évolution .....	15
3.2	Aperçu des trois plafonds des dépenses 2026-2029 .....	17
3.3	Plafond des dépenses destiné aux bases de production .....	19
3.4	Plafond des dépenses pour la production et les ventes .....	26
3.5	Plafond des dépenses destiné aux paiements directs .....	28
<b>4</b>	<b>Crédit d'engagement pour les améliorations structurelles agricoles 2026-2029</b> ..	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>Conséquences</b> .....	<b>30</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération .....	31
5.2	Conséquences pour les cantons .....	32
5.3	Conséquences pour l'agriculture .....	32
<b>6</b>	<b>Aspects juridiques</b> .....	<b>34</b>
6.1	Constitutionnalité et légalité.....	34
6.2	Forme de l'acte à adopter.....	34
6.3	Frein aux dépenses.....	34





# Rapport explicatif

## 1 Situation initiale

### 1.1 Évolution de la politique agricole

Le Conseil fédéral a approuvé le 22 juin 2022 le rapport sur l'orientation future de la politique agricole. Ce document s'appuie sur les postulats 20.3931 CER-E et 21.3015 CER-N, adoptés par le Parlement en lien avec la suspension des délibérations sur la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+). Le Conseil fédéral indique dans le rapport en réponse aux postulats que l'agriculture et le secteur agroalimentaire ont d'une manière générale évolué favorablement ces dernières années, et que le taux d'autosuffisance a pu être largement maintenu en dépit de l'augmentation de la population. Les revenus moyens des exploitations ont progressé grâce à une création de valeur stable dans l'ensemble du secteur. Malgré l'évolution structurelle, l'agriculture suisse se caractérise toujours par ses exploitations familiales et par la diversité de ses structures. Des progrès ont été accomplis sur le plan écologique, même si les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) n'ont pas encore été atteints dans tous les domaines. Le Conseil fédéral estime cependant qu'il faut déployer des efforts supplémentaires dans tout le système alimentaire, de la production à la consommation, pour pouvoir garantir à long terme un développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire.

Le Conseil fédéral montre dans son rapport en réponse aux postulats comment il faudra développer le cadre instauré pour ces secteurs afin que les objectifs fixés aux art. 104 et 104a de la Constitution fédérale puissent être mieux atteints qu'aujourd'hui dans les conditions futures. La stratégie à l'horizon 2050 correspond à l'objectif que le Conseil fédéral s'est fixé à long terme, à savoir garantir, grâce au développement durable, la sécurité alimentaire, de la production à la consommation. Le rapport en réponse aux postulats expose dans ses grandes lignes sa vision de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses en 2050. Cette projection définit les objectifs ambitieux visés pour le développement des secteurs agricole et agroalimentaire, tout en offrant aux acteurs concernés des perspectives favorables. L'échéance de 2050 correspond à la durée d'une génération. Cette stratégie à long terme s'articulera autour des quatre axes suivants :

Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires	Encourager une production de denrées alimentaires respectueuse du climat, de l'environnement et des animaux	Renforcer une création de valeur durable	Favoriser une consommation durable et saine
 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Préserver les bases de la production</li> <li>• Anticiper les effets du changement climatique</li> <li>• Assurer la stabilité des chaînes d'approvisionnement</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la protection du climat et les énergies renouvelables</li> <li>• Réduire les pertes d'éléments fertilisants et les risques liés aux produits phytosanitaires</li> <li>• Promouvoir la biodiversité</li> <li>• Améliorer le bien-être et la santé des animaux</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer la compétitivité</li> <li>• Anticiper les changements du côté de la demande</li> <li>• Viser une répartition équitable de la valeur ajoutée réalisée</li> <li>• Réduire la complexité de la politique agricole</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faciliter le choix de produits durables</li> <li>• Soutenir des modèles alimentaires sains</li> <li>• Réduire le gaspillage alimentaire</li> </ul>

Les lignes stratégiques forment le cadre du développement à long terme de la politique agricole et seront appliquées en trois étapes :

- Initiative parlementaire (lv. pa.) 19.475 : Les trajectoires de réduction et les mesures adoptées par le Parlement et le Conseil fédéral pour réduire les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires et les pertes d'éléments fertilisants sont appliquées. Dans ce but, les filières doivent prendre sous leur propre responsabilité des mesures visant à diminuer les risques ou les pertes d'éléments fertilisants. La Confédération contrôle les progrès réalisés vers les objectifs de réduction. Enfin, l'utilisation d'intrants susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement sera plus transparente grâce à la nouvelle obligation de communiquer les livraisons d'engrais, d'aliments concentrés et de produits phytosanitaires. Les modifications apportées à cette fin dans la législation sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Les modifications de la loi sur les produits chimiques et les dispositions d'exécution correspondantes seront mises en vigueur par le Conseil fédéral à une date ultérieure.
- Politique agricole à partir de 2022 : Le Parlement a suspendu en mars 2021 l'adaptation de la PA22+ à l'échelon de la loi (projets 1 à 3). Mais il a toutefois examiné et adopté les plafonds des dépenses agricoles 2022-2025 (projet 4). Se fondant sur le rapport en réponse aux postulats, le Parlement a traité les projets 1 et 3 (LAg, LFE) de la PA22+, en se concentrant toutefois sur les principaux dispositifs relevant des paiements directs et en renonçant à l'adaptation de la loi sur la protection des eaux. Il est ainsi possible de compléter les éléments de l'lv. pa. 19.475 initialement axés sur des objectifs environnementaux par des mesures efficaces sur les plans économique et social (p. ex. réduction temporaire des primes d'assurance récolte, renforcement de la couverture sociale, numérisation ou encouragement au partage de connaissances). Les modifications financières qui en découlent figurent déjà dans le budget 2024 avec plan intégré des tâches et des finances 2025-2027, approuvé par le Conseil fédéral le 23 août 2023. Les modifications dans le domaine du droit foncier rural (projet 2) ont été découplées de la PA22+. Le Conseil fédéral est chargé par la motion CER-E 22.4253 de procéder à un nouvel examen approfondi de certains aspects du droit foncier rural et d'en débattre en faisant appel à des experts et aux parties intéressées afin de pouvoir préparer un projet de révision et le soumettre au Parlement, qui le traitera alors comme une affaire à part entière. Le 16 juin 2023, le Parlement a adopté le projet de loi relatif à

la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+), qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

- Future politique en faveur d'une agriculture et d'un secteur agroalimentaire durables : Selon le rapport en réponse aux postulats, il est nécessaire de fournir des efforts qui vont au-delà de l'lv. pa. 19.475 et de la PA22+ pour atteindre les objectifs d'ici à 2050. Les deux premières étapes ne prévoient pratiquement aucune mesure allant dans le sens de la ligne stratégique « Favoriser une consommation durable et saine » ou du champ d'action « Améliorer la transparence et la vérité des coûts ». La simplification et la responsabilisation sont en outre des questions importantes. Le Parlement a pris connaissance du contenu du rapport en réponse aux postulats et chargé le Conseil fédéral, dans la motion consécutive 22.4251 « Rapport sur l'orientation future de la politique agricole. Concrétisation de la ligne stratégique », de concrétiser la stratégie proposée ainsi que de soumettre au Parlement un message à ce sujet d'ici à 2027. Cette étape pourra démarrer au plus tôt en même temps que la période budgétaire 2030-2033, ce qui laissera aux filières du temps pour mener d'autres actions sous leur propre responsabilité. Le Conseil fédéral dressera un bilan intermédiaire à l'occasion de la constitution du dossier de consultation (période 2025/2026) pour savoir où se situe le secteur quant à la réalisation des objectifs et soumettre sur cette base une proposition de mesures au Parlement. Cette approche permet de garantir que les effets des mesures décidées jusqu'ici seront connus lors de l'étape suivante de la réforme.

Dans ses décisions, le Parlement s'est prononcé en faveur d'un cadre légal stable pour la période comprise entre 2026 et 2029. Il s'agit d'accorder à l'agriculture et au secteur agroalimentaire suffisamment de temps pour qu'ils puissent s'adapter aux nouvelles conditions découlant de l'lv. pa. 19.475 et de la PA22+ ainsi qu'appliquer les mesures décidées par la Confédération et mettre en place les activités supplémentaires de la filière. L'lv. pa. 19.475 et la PA22+ seront par ailleurs progressivement mises en œuvre d'ici à 2025. Ce n'est qu'à cette date que les mesures déploieront leurs effets. C'est pourquoi le message sur les plafonds des dépenses pour les années 2026 à 2029 sera soumis au Parlement sans réforme législative. Les bases juridiques révisées dans la PA22+ forment, avec la loi fédérale du 19 mars 2021 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides (lv. pa. 19.475), le cadre légal de la politique agricole des années 2026 à 2029.



## **Stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050**

Le Conseil fédéral a décidé le 28 août 2019 que la Suisse devait diminuer ses émissions de gaz à effet de serre à zéro net d'ici à 2050 et a adopté le 27 janvier 2021 la stratégie climatique à long terme de la Suisse, qui montre comment atteindre cet objectif. L'objectif de zéro net sera également inscrit dans la loi sur le climat et l'innovation, qui a été acceptée par le peuple le 18 juin 2023, et de premières mesures concrètes seront prises pour l'atteindre. Selon la mesure 2 du Plan d'action 2021-2023 relatif à la Stratégie pour le développement durable 2030, il convient de mettre au point une stratégie climatique pour l'agriculture et l'alimentation qui vise à concrétiser la contribution de l'agriculture et de l'alimentation à la réalisation des objectifs du Conseil fédéral concernant la réduction des gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique. Les trois offices fédéraux OFAG, OFEV et OSAV ont appliqué cette mesure en élaborant ensemble la Stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation 2050, publiée le 5 septembre 2023<sup>1</sup>. La mise en œuvre de cette stratégie concourt à l'adaptation de la production agricole aux conséquences du changement climatique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant du système alimentaire suisse. Elle énonce les principes, les objectifs et les lignes directrices sur lesquels elle repose ainsi qu'un plan de mesures. Les objectifs sont conformes à ceux de la projection figurant dans le rapport en réponse au postulat sur l'orientation future de la politique agricole (cf. ci-dessus).

L'agriculture suisse doit contribuer au moins à hauteur de 50 % aux besoins alimentaires de la population tout en réduisant ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % par rapport à 1990. Il est prévu de réduire d'au moins deux tiers par rapport à 2020 l'empreinte gaz à effet de serre de l'alimentation par personne. Le plan de mesures comprend 25 dispositifs, qui ont déjà été mis en place, et 17 autres, qui sont nouveaux, dans les domaines de la consommation, du gaspillage alimentaire, des relations commerciales, des portefeuilles de production, des éléments fertilisants, de l'eau, du sol et de l'énergie.

Comme le contenu des nouvelles mesures n'a pas encore été défini et qu'il dépend parfois de décisions politiques, il n'est pas possible à l'heure actuelle de quantifier de manière fondée le coût et l'utilité de l'ensemble des mesures aux niveaux de la Confédération, des cantons et de la filière. La Confédération assumera les coûts supplémentaires occasionnés par les travaux de fond et par le suivi de l'exécution avec les ressources financières et humaines disponibles.

Sur la base des données actuelles, un montant de 100 millions de francs par an sera investi de manière ciblée dans le domaine des transferts, en faveur d'une adaptation de l'agriculture au changement climatique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il est prévu de financer les mesures en fixant les priorités en fonction du budget disponible. Les mesures figurent dans le présent document de consultation relatif à l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2026 à 2029 (cf. ch. 3.3.2 et 3.5).

Pour les adaptations requises à court terme, le Conseil fédéral entend tirer parti, à l'échelon de l'ordonnance, de la marge de manœuvre qui s'offre à lui afin de développer les mesures existantes conformément à la projection 2050. Il est en particulier nécessaire de prendre des mesures en faveur de la ligne stratégique « Garantir la résilience de l'approvisionnement en denrées alimentaires » pour la préservation des bases de production et l'adaptation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire au changement climatique. Il est prévu que les mesures d'améliorations structurelles, la sélection végétale et la production durable des végétaux contribuent davantage, en plus des programmes des paiements directs, à la réalisation des objectifs visés. Les dispositions d'exécution seront adaptées à cet effet à partir de 2026 par des modifications d'ordonnances.

<sup>1</sup> OFAG, [ofag.admin.ch](https://www.ofag.admin.ch) -> Production durable -> Environnement -> Stratégie Climat

## 1.2 Développements internationaux

L'économie suisse est particulièrement intégrée dans les marchés internationaux. Les valeurs d'importation et d'exportation par habitant figurent parmi les plus élevées du monde. C'est pourquoi un accès optimal aux marchés internationaux est décisif pour la prospérité économique de la Suisse sur le long terme. Notre pays a également besoin de relations commerciales fructueuses dans le domaine de l'agriculture : les importations de produits agricoles et de denrées alimentaires jouent un rôle primordial dans l'alimentation de notre population.

La Suisse s'est engagée, en sa qualité de membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à rendre compte chaque année des subventions versées. Ces notifications sont attentivement examinées par ses partenaires commerciaux. Le secteur agricole bénéficie en Suisse d'un soutien élevé par rapport aux autres pays.

Suite à la guerre en Ukraine, la thématique de la sécurité alimentaire mondiale a gagné en importance. D'une manière générale, les efforts entrepris pour garantir à long terme la sécurité alimentaire se sont intensifiés dans le monde. Les membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont compris que la réalisation de cet objectif passait par une réforme des systèmes alimentaires. C'est pourquoi de nombreux pays sont en train de développer et de réaliser les objectifs de leurs réformes nationales qu'ils ont communiqués lors du Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires de 2021. Le Conseil fédéral participe à l'effort international par l'orientation de sa future politique agricole.

Les membres de l'OMC s'emploient encore plus à limiter et à réduire à long terme les subventions ayant des effets de distorsion sur les échanges, ce qui pourrait aider à atteindre les ODD des Nations Unies. Sur la scène internationale, des discussions sur les effets défavorables des subventions vont au-delà de la question des distorsions commerciales. L'accent est mis aujourd'hui sur l'impact environnemental de l'agriculture. La Convention sur la diversité biologique a permis de fixer un objectif qui consiste à réduire de manière substantielle les subventions nuisant à la biodiversité d'ici à 2030. Lors de sa séance du 3 juin 2022, le Conseil fédéral a chargé l'administration fédérale d'examiner plus en profondeur les effets sur la biodiversité de huit instruments de l'agriculture, de la gestion forestière et de la politique régionale.

Il faut tenir compte de l'évolution des négociations internationales lors du développement de la politique agricole. Cet aspect n'est toutefois pas abordé dans le présent rapport en raison des incertitudes liées aux dossiers de la politique commerciale extérieure. Le présent document part donc de l'hypothèse que les accords internationaux n'auront pas d'effets sensibles avant 2029 dans le domaine de l'agriculture. La répartition des fonds proposée devrait par conséquent permettre d'atteindre le mieux possible les objectifs avec le niveau de protection douanière en vigueur. Toute modification de mesures de protection douanière consécutive à la conclusion d'un accord de commerce extérieur avant 2029 sera abordée dans un document distinct.

## 2 Conditions-cadre régissant la fixation des plafonds des dépenses

### 2.1 Exigences légales

Conformément à l'art. 6 LAgr, les moyens financiers destinés aux principaux secteurs d'activité de la politique agricole sont autorisés pour quatre ans au maximum par un arrêté fédéral simple et au moyen des plafonds des dépenses correspondants. Le Parlement fixe dans les plafonds des dépenses les montants maximaux des crédits budgétaires affectés aux différents secteurs d'activité. Il montre par là sa volonté d'approuver les moyens financiers à hauteur de ce montant dans les décisions budgétaires. Les plafonds des dépenses représentent une limite supérieure.

## 2.2 Situation du secteur agricole

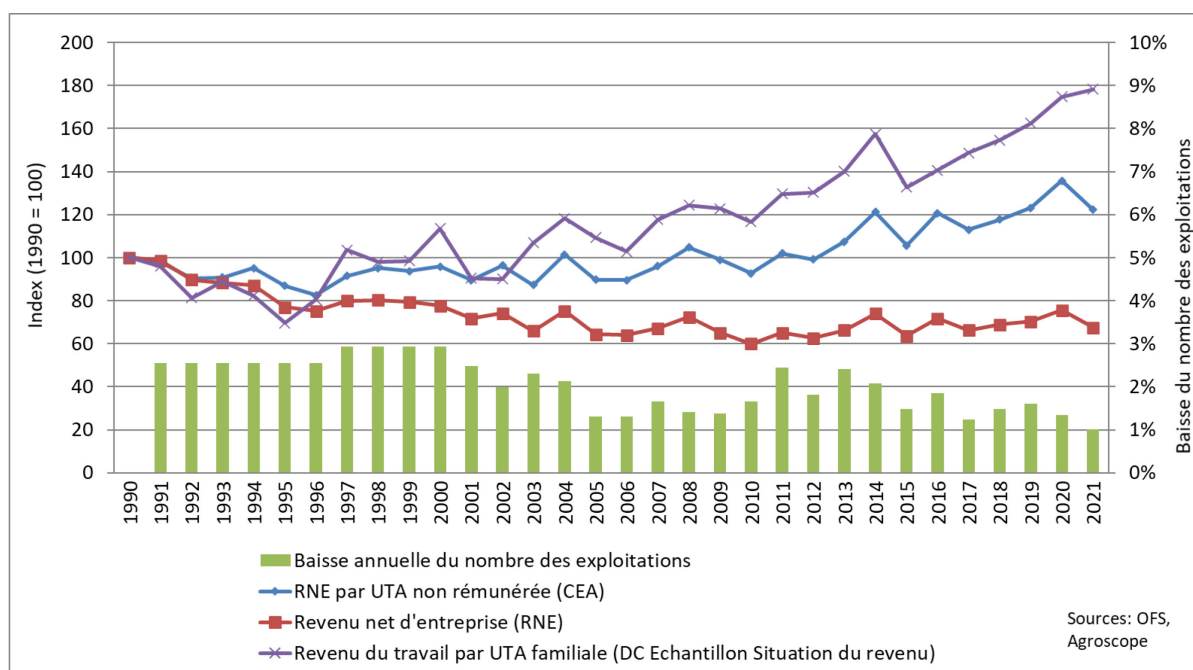
### 2.2.1 Situation économique et sociale

La conjoncture économique du secteur agricole est régulièrement analysée. L'Office fédéral de la statistique (OFS) examine la situation de tout ce secteur sur la base des Comptes économiques de l'agriculture (CEA). Le Dépouillement centralisé des données comptables (DC-Cta) d'Agroscope fournit des informations sur la situation économique des exploitations agricoles et des familles paysannes. Il montre que le revenu agricole n'a cessé de progresser depuis 2015 (réforme du système de relevé).<sup>2</sup> Conformément à l'art. 5 LAgr, les exploitations remplissant les critères de performance économiques doivent pouvoir avoir, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable au niveau de référence. La proportion d'exploitations affichant un revenu du travail supérieur au salaire de référence a augmenté entre 2015 et 2021, passant de 27 à 46 % dans la région de plaine, de 13 à 27 % dans la région des collines et de 9 à 17 % dans la région de montagne. Une partie importante des exploitations ont atteint le salaire de référence. La médiane du revenu du travail par unité de main-d'œuvre familiale représentait respectivement 90 %, 66 % et 58 % du salaire de référence dans les régions de plaine, les régions des collines et les régions de montagne, en moyenne des trois dernières années.

Les CEA révèlent également une évolution favorable du revenu sectoriel par exploitation et par unité de main-d'œuvre, notamment en raison de la diminution annuelle du nombre d'exploitations et de la main-d'œuvre nécessaire. Le nombre d'exploitations recule chaque année en moyenne de 1,5 % depuis 2014. Le nombre d'unités de travail annuel ont en moyenne diminué annuellement de 0,7 % pendant la même période. L'évolution structurelle a considérablement ralenti par rapport à la décennie précédente, surtout en ce qui concerne les unités de main-d'œuvre agricoles.

Dans le postulat 21.4585 Bulliard, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de présenter un rapport détaillé sur le revenu des familles paysannes. Ce rapport doit également comporter une comparaison avec le revenu de référence au sens de l'art. 5 LAgr. Il sera vraisemblablement adopté par le Conseil fédéral au cours du premier semestre 2024.

**Figure 1 : Taux d'abandon des exploitations, revenu du travail (RT) par unité de main-d'œuvre familiale (UTAF) et revenu d'entreprise net (REN) par unité de travail annuel (UTA) non rémunéré depuis 1990**



<sup>2</sup> Rapport agricole (2022) Situation économique Exploitations individuelles. Office fédéral de l'agriculture, Berne.

Depuis vingt ans, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) effectue un monitoring de la situation sociale des familles paysannes. La population paysanne se voit plutôt comme la gagnante de la pandémie de COVID-19. Le classement du degré de satisfaction dans les différents domaines de vie est généralement resté identique pour elle au cours des vingt dernières années. La santé est considérée comme l'aspect le plus important, comme le montre le sondage téléphonique sur la qualité de vie de 2021. L'analyse de la situation et du rôle des femmes occupe également une place centrale. L'étude intitulée « Les femmes dans l'agriculture en 2022 » a examiné la situation et le rôle des femmes pour la troisième fois à dix ans d'intervalle, après les enquêtes de 2002 et de 2012. Elle révèle l'augmentation de l'importance économique des femmes pour les exploitations. Les jeunes femmes, en particulier, assument de plus en plus de tâches de gestion, contribuant ainsi dans une large mesure au revenu de l'exploitation. Il ressort par ailleurs de cette étude que la couverture sociale s'est nettement améliorée.<sup>3</sup>

## 2.2.2 Situation environnementale

En 2022, les agriculteurs suisses ont exploité 1,042 million d'hectares de surface agricole utile (SAU), dont 19 % a été utilisée comme surface de promotion de la biodiversité (SPB). Par ailleurs, 45 % des SPB atteignent le niveau de qualité II selon l'OPD et 83 % sont intégrées dans des projets de mise en réseau. Les données du programme de monitoring ALL-EMA montrent que les SPB ont un effet positif sur la biodiversité. Le nouveau rapport sur [l'état de la biodiversité en Suisse](#)<sup>4</sup> et l'actuelle [synthèse des listes rouges](#)<sup>5</sup> montrent cependant que la qualité et la mise en réseau de nombreux milieux naturels dans les surfaces agricoles sont insuffisantes pour préserver durablement la biodiversité. Presque la moitié des 167 types de milieux naturels évalués (p. ex. végétation des sources, tourbière à sphaignes, prairie à molinie), dans les zones agricoles et en dehors, et 35 % des quelque 11 000 espèces végétales, fongiques ou animales de la Suisse sont considérées comme menacées ou ont disparu.

Dans le secteur agricole, les flux d'azote affichent des pertes dans l'environnement de l'ordre de 90 000 tonnes (2018/2020). Pour atteindre les OEA, il faut réduire d'au moins 27 000 à 28 000 tonnes les pertes d'azote ayant un impact sur l'environnement (ammoniac, nitrate, protoxyde d'azote). On observe d'autres pertes d'azote de plus de 40 000 tonnes dans l'environnement au stade de la consommation ou de la gestion des déchets. La capacité d'absorption des écosystèmes est en partie dépassée, et les OEA n'ont pas vraiment été mieux atteints dans de nombreux domaines depuis le dernier bilan intermédiaire de 2016.<sup>6</sup> Les apports d'éléments fertilisants dans les écosystèmes sensibles sont trop élevés.

Qui plus est, l'agriculture est responsable de 14,3 % des émissions totales de gaz à effet de serre en Suisse.<sup>7</sup> Entre 1990 et 2021, ces émissions ont baissé de plus de 12 %. Les objectifs de réduction n'ont cependant pas été atteints ici non plus.<sup>8</sup> L'empreinte gaz à effet de serre de l'alimentation par personne se maintient à 1,94 tonne (même valeur qu'en 2000 et en 2020).<sup>9</sup>

Conformément à l'art. 6b LAgr, les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires doivent être réduits de 50 % d'ici à 2027. Le Conseil fédéral a défini des indicateurs pour mesurer la réalisation de cet objectif pour les eaux souterraines, les eaux superficielles et les habitats proches de l'état naturel (art. 10c de l'ordonnance sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture). Les risques ont diminué de plus de 50 % pour les eaux souterraines et ont eu tendance à baisser pour les eaux superficielles par rapport à la période de référence 2012-2015. L'indicateur n'a pas encore montré de changement pour les habitats proches de l'état naturel<sup>10</sup>.

La Confédération prend, dans le prolongement de l'lv. pa. 19.475, des mesures concrètes

<sup>3</sup> Rapport agricole OFAG 2021/2022

<sup>4</sup> Biodiversité en Suisse, état et évolution, OFEV, 2023

<sup>5</sup> Espèces et milieux menacés en Suisse, OFEV, 2023

<sup>6</sup> Conseil fédéral (2016) Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 9 décembre 2016, Berne.

<sup>7</sup> OFEV (2020). [Inventaire des gaz à effet de serre de la Suisse](#). Office fédéral de l'environnement, Berne.

<sup>8</sup> OFAG (2019). Rapport agricole. Article « Émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture » et CF (2021). Stratégie climatique à long terme de la Suisse

<sup>9</sup> OFS, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) : Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Empreinte gaz à effet de serre de l'alimentation par personne.

<sup>10</sup> OFAG, [ofag.admin.ch](http://ofag.admin.ch) : Production durable > Protection durable des végétaux > Indicateurs de risque Produits phytosanitaires

pour réduire les pertes d'éléments fertilisants et les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires ainsi que pour améliorer la réalisation des objectifs visés (cf. ch. 1.1).

Depuis leur lancement, les programmes de bien-être des animaux rencontrent un intérêt croissant. En 2022, 78 % des animaux de rente ont bénéficié de sorties régulières en plein air et 62 % ont été gardés dans des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.

### 2.3 Prise en compte de la situation économique

Conformément à l'art. 5, al. 3, LAgr, il convient de prendre en considération les autres branches de l'économie et la situation économique de la population non paysanne, ainsi que la situation financière de la Confédération.

Les taux de renchérissement se situent à un niveau relativement faible par rapport aux autres pays. L'inflation devrait s'établir en 2023 à 2,4 %. La consommation privée devrait progresser à un rythme modéré, favorisée par la situation positive du marché du travail et la hausse des salaires nominaux. Compte tenu du contexte, il est probable que la croissance sera inférieure à la moyenne pour les investissements.

À la lumière de ces faits, le groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles prévoit pour 2023 une croissance économique de 1,1 % en Suisse. L'économie suisse connaîtrait alors un développement nettement inférieur à la moyenne sans pour autant entrer en récession. Pour ses prévisions, le groupe d'experts part, comme auparavant, du principe qu'il n'y aura pas de pénurie d'énergie provoquant des pertes de production sur une large échelle. On s'attend également à ce que les prix du gaz et de l'électricité restent à un niveau historiquement élevé.

En Europe, la situation énergétique devrait continuer à se normaliser jusqu'à fin 2024 et les taux d'inflation reculer progressivement à l'échelle planétaire, ce qui devrait entraîner une certaine reprise de la demande mondiale. Le groupe d'experts prévoit une croissance de l'économie suisse de 1,5 % en 2024 avec une inflation moyenne de 1,5 % par an.

Le marché du travail devrait être aussi touché par ce ralentissement conjoncturel avec un certain décalage. Après avoir atteint 2 % en 2023 en moyenne annuelle, le taux de chômage devrait s'établir à 2,3 % en 2024. On suppose qu'à partir de 2025, la croissance économique, l'inflation et les taux d'intérêts reviendront à leur niveau normal et se rapprocheront graduellement des valeurs vers lesquelles ils tendaient sur le long terme.

**Tableau 1: Paramètres macroéconomiques de juin 2023**

en %	2023	2024	2025	2026	2027
Croissance du PIB (en termes réels, corrigée des variations saisonnières et des événements sportifs)	1,1	1,5	1,9	1,5	1,5
Renchérissement des biens et services de consommation (IPC)	2,3	1,5	1,2	1,0	1,0
Taux de chômage	2,0	2,3	-	-	-

### 2.4 Conditions-cadre de la politique financière

Le Conseil fédéral demande au Parlement de diminuer de 2 % les dépenses faiblement liées, soit près d'un tiers des dépenses totales, dans le budget 2024 et le plan financier 2025-2027. Cette mesure vise à alléger les finances fédérales d'environ 500 millions de francs. Les dépenses agricoles sont largement touchées par cette réduction, à l'exception des suppléments laitiers fortement liés fixés dans la LAgr.

Lors de sa séance du 10 mars 2023, le Conseil fédéral a adopté les taux de croissance pour les arrêtés financiers pluriannuels en vue de la prochaine législature. Le plan financier sera mis à jour au début de la nouvelle législature 2024-2027. Le plan financier de la législature

2025-2027 sera annexé au programme de la législature. Il montre l'ampleur des moyens financiers nécessaires pour les projets prévus pendant la législature.

Près d'un quart des dépenses de la Confédération sont pilotées par voie d'arrêtés financiers pluriannuels. Les domaines concernés sont la formation et la recherche, l'armée, la coopération internationale, la politique agricole, le transport régional de voyageurs, l'environnement et la culture.

Les perspectives financières restent incertaines, avec des déficits structurels prévus pour les années du plan financier 2025-2027. La fixation des taux de croissance cibles donne au Conseil fédéral et au Parlement l'occasion de définir les priorités politiques de la législature 2024–2028. Conformément au mandat du Parlement, le Conseil fédéral donne clairement la priorité aux dépenses de l'armée, qui devraient augmenter d'au moins 5 % par an au cours des prochaines années et représenter 1 % du produit intérieur brut jusqu'en 2035. L'environnement est également considéré comme une grande priorité, notamment en ce qui concerne la biodiversité. Après un fléchissement temporaire en 2024, la croissance devrait connaître une reprise positive dans tous les secteurs, sauf celui de l'agriculture. Le recul des dépenses dans l'agriculture, de 0,1 % par année en moyenne, est cependant inférieur à la réduction du changement structurel attendu, qui est de 1,5 % par année (2017/2022). Le plafond des dépenses agricoles de 2026 à 2029 correspond, dans l'hypothèse d'un renchérissement annuel de 1 %, au montant total suivant :

Poste des dépenses (millions de fr.)	2025	2026	2027	2028	2029	Total	25-29
Agriculture et alimentation	3443	3426 (-0,5 %)	3426 (0,0 %)	3426 (0,0 %)	3426 (0,0 %)	<b>13 704</b>	-0,1 % / an

À noter que les plafonds des dépenses représentent des limites supérieures. L'évolution du budget de la Confédération permettra de savoir si ces montants peuvent être entièrement employés.

Le frein à l'endettement visé à l'art. 126 Cst. exige, pour l'essentiel, que la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Le Conseil fédéral et le Parlement sont donc tenus d'arrêter un budget annuel tenant compte de cette disposition constitutionnelle. Le maintien des dépenses agricoles à leur niveau actuel, qui est demandé dans le présent message, est conforme au budget 2024 adopté par le Conseil fédéral avec le PITF 2025-2027. Les années couvertes par le plan financier, de 2025 à 2027, accusent cependant encore des déficits structurels qui se chiffrent en milliards. Le Conseil fédéral et le Parlement devront décider en temps voulu des mesures correctives à prendre.

## 2.5 Classement d'interventions parlementaires

Eu égard aux trajectoires de réduction des risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires et des pertes d'éléments fertilisants, il est prévu de renforcer encore plus la sélection végétale et la protection durable des végétaux et de répondre ainsi aux demandes des motions 20.3919 et 21.3832 (ch. 3.3.5). Il s'agira notamment de savoir s'il faudra dégager des fonds supplémentaires pour la sélection végétale, la recherche agronomique et le transfert de connaissances dans la pratique.

## 2.6 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>11</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>12</sup>. Dans le rapport sur l'orientation future de la politique agricole, le Conseil fédéral constate qu'il n'est pas possible, faute de temps, de lier la prochaine étape de la réforme à la période budgétaire 2026-2029, car cela impliquerait qu'une consultation correspondante ait déjà eu lieu début 2023. En raison de ces délais trop serrés, les plafonds des dépenses agricoles pour la période allant de 2026 à 2029 seront fixés sans révision de la loi. Il serait donc judicieux de lancer la prochaine étape de la politique agricole pendant la période budgétaire de 2030 à 2033.

## 3 Composition des trois plafonds des dépenses 2026-2029

### 3.1 Évolution

#### 3.1.1 Répartition des dépenses agricoles dans les différents plafonds des dépenses

Les dépenses pour l'agriculture ont été réparties dans les trois plafonds des dépenses pour les quatre dernières années (2022 à 2025) « Bases de production », « Production et ventes » et « Paiements directs » conformément aux instruments de politique agricole. Cette structure et la répartition des crédits dans les trois plafonds des dépenses seraient maintenue.

Les trois plafonds des dépenses agricoles couvrent la plupart des mesures prévues par la LAgr. Le tableau 2 présente les mesures en fonction de leur répartition.

**Tableau 2: Mesures financées jusqu'ici dans les trois plafonds des dépenses**

Plafond des dépenses	Budget 2024 (En millions de fr.)	Mesures
<b>Plafond des dépenses affecté aux bases de production</b>	<b>138.8</b>	
Améliorations structurelles	87.0	Contributions pour les améliorations foncières, les bâtiments agricoles et les projets de développement régional (PDR)
Gestion des risques	0.0	Contributions aux primes des assurances récoltes (à partir de 2025)
Sélection végétale et animale	40.4	Contributions pour l'encouragement de la sélection animale et végétale
Vulgarisation	11.3	Aides financières accordées à la centrale de vulgarisation AGRIDEA, aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional et pour l'étude préliminaire d'initiatives de projet collectives ainsi que pour des projets et des demandes de contributions spécifiques.
<b>Plafond des dépenses Production et ventes</b>	<b>544.5</b>	
Promotion de la qualité et des ventes	64.4	Aides financières pour la promotion de la qualité, de la durabilité et des ventes
Économie laitière	387.3	Supplément versé pour le lait transformé en fromage Supplément de non-ensilage Supplément pour le lait commercialisé général

<sup>11</sup> FF 2020 1709

<sup>12</sup> FF 2020 8087

Plafond des dépenses	Budget 2024 (En millions de fr.)	Mesures
Production animale	6.0	Aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande Aides dans le pays pour les œufs Contributions à la mise en valeur de la laine de mouton Contributions à l'infrastructure des marchés publics de bétail de boucherie dans les régions de montagne
Production végétale	86.9	Contributions à des cultures particulières pour les légumineuses à graines, oléagineux, semences et plants (pommes de terre, maïs et plantes fourragères) et betteraves sucrières Financement des mesures de mise en valeur des fruits Administration du contrôle de la vendange Supplément pour les céréales
<b>Plafond des dépenses Paiements directs</b>	<b>2757.2</b>	
Paiements directs versés dans l'agriculture	2757.2	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement, au paysage cultivé, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'efficacité des ressources et de transition

Les plafonds des dépenses contiendront les paiements de transfert directement affectés à la réalisation des objectifs de la politique agricole.

Les dépenses fédérales en dehors des plafonds des dépenses agricoles, qui représentent un montant de 171 millions de francs, seront également attribuées au secteur d'activité « Agriculture et alimentation » (Tableau 3).

**Tableau 3 : Mesures du secteur d'activité « Agriculture et alimentation », financées en dehors des trois plafonds des dépenses agricoles<sup>13</sup>**

Mesures	Budget 2024 (En millions de fr.)
• Dépenses administratives de l'OFAG, sans facturation interne des prestations	52.9
• Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agromomiques de recherche, y c. le Haras national (Agroscope)	73.9
• Mesures de lutte phytosanitaire	3.4
• Allocations familiales aux agriculteurs et aux employés agricoles dans le cadre de la LFA <sup>14</sup> (OFAS)	40.5

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

<sup>13</sup> Les contributions à l'élimination (48,8 millions) et les contributions pour les organisations internationales (8,1 millions) ne sont pas mentionnées. Les contributions à l'élimination sont certes attribuées au groupe de tâches « Santé », mais elles profitent aussi à l'agriculture. Les contributions pour les organisations internationales se trouvent dans le groupe de tâches « Relations avec l'étranger – coopération internationale ». Le groupe de tâches « Recherche et développement » comprend, dans le domaine de l'agriculture, plus de 80 millions de francs pour Agroscope et la moitié du crédit des contributions à la recherche de l'OFAG.

<sup>14</sup> RS 836.1



Les dépenses non incluses dans les plafonds des dépenses agricoles continueront à être traitées dans le cadre du plan financier annuel de la Confédération.

### 3.1.2 Périodes budgétaires 2018-2021 et 2022-2025

Le 3 juin 2021, le Parlement a adopté le projet 4 de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+), l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2022 à 2025. Le soutien du marché en faveur de la production de lait et de sucre a été respectivement augmenté de 62 millions et de 28 millions par rapport à la période précédente (2018-2021). Comme les projets 2 à 4 de la PA22+ (LAgr, LFE et LDFR) ont été suspendus, les montants destinés aux bases de production et aux paiements directs ont été fixés sans transfert de fonds pour la gestion des risques, les réseaux de compétences et d'innovation ainsi que pour les contrôles phytosanitaires. Le projet de loi ayant été adopté lors de la session d'été 2023, les fonds seront redistribués dans le budget 2024 et le plan financier 2025–2027, comme prévu dans la PA22+ à partir de 2025.

Les plafonds des dépenses 2022-2025 initialement fixés pour la production et les ventes ainsi que pour les paiements directs ne seront pas entièrement utilisés en raison de ces décisions du Parlement et du Conseil fédéral. Cet écart généralement faible de 1,0 % est principalement dû aux soldes de crédits de la production végétale (contributions à des cultures particulières) ainsi que de la promotion de la qualité et des ventes, mais aussi à l'objectif d'économie de 2 % à partir de 2024 pour les dépenses fédérales faiblement liées, fixé pour respecter le frein à l'endettement.

**Tableau 4: Plafonds des dépenses et dépenses effectives de 2018-2021 et 2022-2025**

(En millions de fr., avec les différences dues à l'arrondi)	2018-2021		2022-2025	
	AF 7.3./5.12.17	Dépenses effectives	AF 3.6./16.12.21/ 8.12.22	Dépenses effectives et prévues <sup>1</sup>
Amélioration des bases de production et mesures sociales ou bases de production	563	531	552	565.3
Production et ventes	2 038	2 037	2 222.2	2 186.6
Paiements directs	11 250	11 243	11 249	11 132.3
Total	13 851	13 844	14 023.2	13 884.2
<b><i>Différences par rapport aux AF et plafonds des paiements</i></b>		<b>- 0,3 %</b>		<b>- 1,0 %</b>

<sup>1</sup> Conformément au compte d'État 2022, aux arrêtés fédéraux concernant le budget 2023 et au budget 2024 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2025-2027 du Conseil fédéral ; le léger dépassement du plafond des dépenses Bases de production par rapport à l'AF s'explique par la mise en œuvre de la PA22+ dans les crédits budgétaires ; si nécessaire, le Conseil fédéral demandera une adaptation de l'AF dans le cadre du budget 2025.

### 3.2 Aperçu des trois plafonds des dépenses 2026-2029

Le présent arrêté fédéral ne contient que les trois montants des trois plafonds des dépenses pour la période de 2026 à 2029. La répartition des moyens des plafonds des dépenses dans les différents crédits et les différentes années ne fait pas l'objet de cet arrêté. Les commentaires relatifs à la structure prévue des plafonds des dépenses permettront néanmoins de procéder à une évaluation solidement étayée sous l'angle politique.

Les plafonds des dépenses agricoles baissent dans l'ensemble de 2,5 % par rapport à la période précédente. Ce phénomène est principalement dû aux réductions faites dans le cadre du budget 2024. Par ailleurs, le Conseil fédéral a fixé le 10 mars 2023, dans le domaine de

l'agriculture et de l'alimentation, un taux de croissance annuel cible de -0,1 % pour les années 2025-2029. En outre, des moyens seront réaffectés à des crédits ne relevant pas des plafonds des dépenses agricoles. Par rapport aux moyens actuellement prévus pour la période actuelle 2022-2025, qui sont inférieurs de 1,0 % à la somme totale de trois plafonds des dépenses, la réduction totale des moyens des plafonds des dépenses 2026-2029 est encore de 1,5 %.

Parmi les trois plafonds des dépenses, il est prévu de relever celui consacré aux « Bases de production » pour renforcer sur le long terme la productivité de l'agriculture suisse. Cette augmentation des moyens financiers sera compensée par les paiements directs. Une dotation de fonds légèrement inférieure est prévue dans le domaine de la production et des ventes parce que les fonds alloués à la promotion de la qualité et des ventes et les aides à la production végétale seront réduits de manière disproportionnée dans le budget 2024 en raison de besoins financiers plus faibles par le passé.<sup>15</sup>

**Tableau 5: Comparaison des plafonds des dépenses 2026-2029 avec la période précédente**

(En millions de fr.)	Plafonds des dépenses 2022-2025		Plafonds des dépenses 2026-2029		Différence
	Total	Ø par an	Total	Ø par an	
Bases de production	<b>552</b>	138.0	<b>674</b>	168.5	+22,1%
Production et ventes	<b>2 222</b>	555.6	<b>2 151</b>	537.8	-3,2%
Paiements directs	<b>11 249</b>	2 812.2	<b>10 851</b>	2 712.8	-3,5%
Total	<b>14 023</b>	3 505.8	<b>13 676</b>	3 419.0	-2,5%

Le montant maximal s'élève à 13,704 milliards de francs conformément au taux de croissance visé pour les plafonds des dépenses agricoles (cf. ch. 2.4). L'écart à la baisse de 28 millions de francs est d'une part dû au transfert prévu du montant de 18 millions de francs, destiné à la sélection végétale et à la protection durable des végétaux, du plafond des dépenses « Production et ventes » vers les charges de fonctionnement d'Agroscope. L'autre écart de 10 millions (2,5 millions/an) est le résultat de l'application légèrement disproportionnée de la mesure d'économie fixée dans le budget 2024 pour les plafonds des dépenses agricoles.

Le budget annuel tient compte des nouveaux résultats des évaluations achevées. Actuellement, les effets sur la biodiversité de quatre instruments de la politique agricole (mesures d'améliorations structurelles, promotion des ventes, contributions à la sécurité de l'approvisionnement, protection douanière) sont en cours d'évaluation. S'il s'avère qu'une optimisation est nécessaire, le DEFR soumettra des propositions au Conseil fédéral d'ici 2024.

Les dépenses prévues dans les plafonds des dépenses au cours des quatre prochaines années sont présentées ci-après : alors que les fonds affectés à la production et aux ventes ont légèrement baissé en raison de la compensation allouée à la sélection végétale, ils augmentent au fil du temps pour les bases de production, les améliorations structurelles et la gestion des risques et diminuent en conséquence dans les paiements directs.

<sup>15</sup> L'objectif d'économie de 2 % du Conseil fédéral portant sur les dépenses faiblement liées a été appliqué à l'OFAG plus fortement dans le domaine de la promotion de la qualité et des ventes, ainsi que dans le domaine des aides à la production végétale. Ainsi, d'autres crédits ont pu être exclus de l'objectif d'économie. Les besoins financiers moindres pour ces deux crédits permettent de mettre en œuvre les objectifs d'économie du Conseil fédéral sans réduire les objectifs de la politique agricole. Cette décision se reflète dans le calcul des plafonds des dépenses.

**Tableau 6: Aperçu des plafonds des dépenses 2026 à 2029**

(En millions de fr., avec les différences dues à l'arrondi)	B 2024	PF 2025	2026	2027	2028	2029	TC 25-29	Total
Bases de production	138,8	146,0	155,8	164,4	172,9	180,5	+5,9%	674
Production et ventes	544,5	544,5	538,7	538,2	537,2	536,2	-0,4%	2151
Paiements directs	2757,2	2751,8	2725,6	2716,6	2708,0	2700,4	-0,5%	10 851
Total	3440,4	3442,3	3420,1	3419,1	3418,1	3417,1	-0,2%	13 676

TC : taux de croissance

### 3.3 Plafond des dépenses destiné aux bases de production

Le plafond des dépenses destiné aux bases de production comprend des mesures qui servent à préserver les bases d'une production agricole durable. Les mesures d'amélioration de la productivité et d'adaptation au changement climatique, ainsi que la réduction des conséquences indésirables pour l'environnement, seront davantage soutenues. Les moyens engagés pour la période 2026–2029 augmentent par rapport à 2024, car il est prévu d'investir davantage de fonds dans les améliorations structurelles, la gestion des risques, la sélection végétale, les réseaux de compétence et d'innovation « Santé des animaux de rente » et « Sélection végétale », ainsi que la vulgarisation dans le domaine de la protection durable des végétaux. À cela s'ajoutent les fonds destinés à la sélection végétale et à la protection durable des végétaux, qui seront transférés dans les charges de fonctionnement d'Agroscope. Ces dépenses supplémentaires seront principalement compensées par une baisse des crédits des paiements directs, de la promotion de la qualité et des ventes et des aides à la production végétale. Les deux fonds de roulement « Crédits d'investissement » et « Aide à l'exploitation » ne seront pas alimentés.

**Tableau 7: Dépenses prévues dans le plafond des dépenses affecté aux bases de production (674 millions de fr.)**

(En millions de fr. avec les différences dues à l'arrondi)	B 2024	2026	2027	2028	2029	Total
Gestion des risques	0,0	4,4	5,4	6,4	6,4	22,6
Améliorations structurelles	87,0	94,6	102,2	109,8	117,4	424,1
Sélection végétale et animale	40,4	45,0	45,0	45,0	45,0	180,0
Vulgarisation	11,3	11,7	11,7	11,7	11,7	46,9
Total	138,8	164,3	172,9	181,4	189,0	673,6

#### 3.3.1 Gestion des risques

Le titre 4 de la LAgr est modifié dans le cadre de la PA22+. Il s'appelle désormais « Gestion des risques dans les exploitations » et comprend les chapitres « Aide aux exploitations paysannes », « Aides à la reconversion professionnelle » et « Contributions à la réduction des primes pour les assurances récoltes ».

Suite à la mise en œuvre de la PA22+, la réduction des primes des assurances récoltes sera financée pendant huit ans à partir de 2025 par l'intermédiaire du crédit « Gestion des risques ». Comme décidé dans la PA22+, les moyens investis seront progressivement augmentés, pour atteindre 6,4 millions de francs, et seront maintenus par la suite à ce niveau. Un montant total de 22,6 millions de francs est prévu pour la période de 2026 à 2029. Ces fonds seront compensés dans le plafond des dépenses des paiements directs.

Les mesures d'accompagnement social prévues dans l'ordonnance sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture (OMAS, RS 914.11) prendront la forme de prêts sans intérêts pour l'aide aux exploitations paysannes. Ces prêts sont octroyés afin d'atténuer des

difficultés financières dont les requérants ne sont pas responsables (aide aux exploitations paysannes), de convertir des dettes portant intérêts (reconversion des dettes) ou de faciliter l'abandon anticipé de l'exploitation agricole. Cet instrument sera maintenu. Fin 2022, le fonds de roulement pour ces mesures se montait à 236,2 millions de francs et était donc suffisamment doté pour qu'il ne soit pas nécessaire de l'alimenter. Si, contrairement aux attentes, il existe des besoins supplémentaires, ceux-ci pourraient être financés par une réallocation à partir du fonds de roulement « Crédits d'investissement » (CI).

### 3.3.2 Améliorations structurelles

Sur la base du titre 5 de la LAgr, la Confédération peut orienter les exploitations agricoles et les entreprises du premier échelon de la transformation vers des projets de renforcement des structures compétitives et durables. Les aides financières sont octroyées par la Confédération et les cantons dans le cadre d'une tâche commune selon la nouvelle péréquation financière (RPT) sous forme de contributions (à fonds perdu). La Confédération met en outre à la disposition des cantons des fonds pour les prêts remboursables sans intérêt (crédits d'investissement). Les mesures soutenues selon l'art. 87a LAgr sont les suivantes :

- mesures de planification et de construction dans le domaine du génie civil : en font partie par exemple, le processus de développement de l'espace rural (P), les infrastructures de base et de transport (chemins agricoles, installations à câbles, approvisionnement en eau, électricité, Internet haut débit), les infrastructures d'irrigation et de drainage et les améliorations foncières (remaniements parcellaires, améliorations foncières intégrales modernes) ;
- mesures concernant les bâtiments ruraux : en font partie les bâtiments d'exploitation pour les animaux de rente consommant des fourrages grossiers, les constructions destinées à la préparation, au stockage et à la commercialisation de produits régionaux, les mesures de diversification pour des activités proches de l'agriculture ou d'autres mesures visant à promouvoir une production respectueuse des animaux, du paysage, du climat et de l'environnement ;
- projets de développement régional (PDR).

Les mesures d'améliorations structurelles permettront, à l'avenir aussi, de promouvoir des infrastructures durables dans l'agriculture, ainsi qu'en aval. À cette fin, davantage de moyens financiers seront engagés à moyen terme. Un rapport de l'OFAG, « Stratégie Améliorations structurelles 2030+ » (AS2030+), du 4 mai 2023<sup>16</sup> montre, au moyen de deux scénarios, quelle évolution des besoins financiers pour les améliorations structurelles dans l'agriculture est attendue à long terme. Par rapport à la moyenne pluriannuelle (2014-2021, 85 millions de francs par an), les besoins financiers annuels pour les contributions aux améliorations structurelles se situent, selon ce rapport, entre 125 et 141 millions de francs au maximum (+67 %) jusqu'en 2030 et entre 138 et 184 millions de francs (+118 %) jusqu'en 2040. Pour l'octroi de crédits d'investissement à partir du fonds de roulement, les besoins se situeront entre 390 et 393 millions de francs (+34 %) jusqu'en 2030 et entre 415 et 426 millions de francs (+46 %) jusqu'en 2040. À long terme, les besoins supplémentaires les plus importants concernent les mesures relatives aux infrastructures de transport agricole et à la gestion du régime hydrique du sol, ainsi que les mesures visant à promouvoir une production respectueuse des animaux, du paysage, du climat et de l'environnement. Dans le domaine des infrastructures, il existe des besoins importants d'assainissement qui se sont accumulés en raison d'investissements insuffisants par le passé. Dans la PA22+, le Parlement a en outre créé une base pour les aides à l'investissement portant sur de nouvelles procédures, technologies et machines respectueuses de l'environnement. Le CDF a en outre indiqué dans un rapport d'audit que l'OFAG devrait intensifier ses efforts pour veiller à ce que les projets d'améliorations structurelles soient mis

<sup>16</sup> Cf : <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen.html> -> Documentation

en œuvre conformément aux objectifs environnementaux pour l'agriculture, en particulier dans le domaine de la biodiversité<sup>17</sup>.

Le plafond des dépenses 2026-2029 prévoit donc à partir de 2026 une augmentation linéaire progressive des moyens financiers destinés aux contributions à fonds perdu. Cette trajectoire de développement se fonde sur le scénario conservateur des futurs besoins financiers pour l'année 2030, qui prévoit 125 millions de francs pour les améliorations structurelles selon le rapport AS2030+. Cette trajectoire progressive se base sur une augmentation annuelle de 7,5 millions de francs à chaque fois. Par rapport au plan financier 2026, une augmentation d'un peu plus de 10 millions de francs au total est nécessaire en 2027 parce que le prélèvement de 2 millions sur le fonds de roulement est supprimé dès cette année et que le budget 2023 prévoyait une baisse de 0,5 % des ressources à partir de 2026 (cf. ch. 2.4). Cette hausse continue assurera la sécurité de planification nécessaire à moyen terme pour les cantons et l'agriculture. Les projets correspondants nécessitent une planification préalable plus longue et doivent être cofinancés par les porteurs de projet et les cantons. En outre, une augmentation progressive du crédit peut garantir la disponibilité de suffisamment de moyens pour le développement de mesures de promotion de procédures, de technologies et de machines respectueuses de l'environnement. Le relèvement des fonds sera compensé au moyen du crédit des paiements directs.

Les besoins supplémentaires attendus pour les crédits d'investissement peuvent être financés au cours de cette période de paiement via les liquidités disponibles dans le fonds de roulement. Ce dernier comprend actuellement (état : fin 2022) un actif circulant d'environ 2,55 milliards de francs et de liquidités à hauteur de 328 millions de francs. En 2022, les cantons ont autorisé des crédits d'investissement à hauteur de 318,5 millions de francs. Il n'est donc pas nécessaire de réalimenter le fonds de roulement au cours de la présente période budgétaire.

### **3.3.3 Sélection végétale et animale**

Au moyen du crédit « Sélection végétale et animale », le Conseil fédéral encouragera, à partir de 2026 et à hauteur de 45 millions de francs par an, la sélection d'animaux de rente, la préservation des ressources génétiques et de la diversité des races d'animaux de rente et des plantes utiles de Suisse, les mesures visant à réaliser les objectifs du Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture<sup>18</sup>, ainsi que la sélection végétale.

Les moyens financiers pour la sélection animale et pour la santé des animaux de rente s'élèvent à 34,8 millions de francs. Dans le domaine de la sélection animale, ils sont alloués à des mesures visant à améliorer les bases de production, comme la gestion du herd-book, la collecte et l'évaluation de données importantes au plan zootechnique, ainsi que la préservation de races suisses. Ces mesures permettent de sélectionner des animaux reproducteurs et des animaux de rente sains, performants, résistants et adaptés aux conditions naturelles du pays. La collecte et l'évaluation des données importantes au plan zootechnique (y c. la gestion du herd-book), de même que l'estimation de la valeur d'élevage et l'appréciation génétique, sont les fondements d'une production de denrées alimentaires d'origine animale durable et adaptée aux conditions locales. La nécessité d'un réseau de compétences et d'innovation pour la sélection animale a été mise en évidence dans le cadre des travaux afférents à la « Stratégie de sélection animale à l'horizon 2030 ». Ce réseau pour la sélection animale sera soutenu avec les moyens disponibles dans le domaine de la sélection animale. À partir de 2025, le réseau de compétences et d'innovation pour la santé animale sera cofinancé au moyen d'une réallocation d'un million de francs à partir du crédit des contributions à l'élimination.

Les moyens financiers du domaine de la diversité génétique et des ressources phytogénétiques (4,3 millions de fr.) sont alloués à la mise en œuvre du Plan d'action national pour la

---

<sup>17</sup> CDF, Audit des subventions pour les améliorations structurelles dans le domaine du génie rural, Office fédéral de l'agriculture (PA 21300)

<sup>18</sup> RS 0.910.6

conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Lors de l'application de la PA22+ à partir de 2025, 2 millions de francs seront investis chaque année pour soutenir la mise en place et l'exploitation d'un réseau de compétences et d'innovation pour la sélection végétale (Swiss Plant Breeding Center, SPBC). Pour l'instant, le SPBC est constitué d'une collaboration contractuelle entre les EPF, le FiBL, Agroscope, Delley Samen und Pflanzen SA et Sativa Rheinau SA. La forme juridique future du SPBC (p. ex. association, fondation de droit privé) est actuellement à l'étude. Les fonds prévus pour le SPBC au cours de la prochaine période seront utilisés de manière à ce qu'ils aient un effet durable, indépendamment de la forme juridique du SPBC. En outre, les fonds destinés à la sélection végétale seront globalement augmentés, en réponse aux motions 20.3919 et 21.3832 (cf. 3.3.5). Dans ce contexte, des fonds supplémentaires seront versés à partir de 2026 pour des projets de sélection privés. Les besoins financiers supplémentaires seront compensés via les paiements directs.

La hausse de 4,6 millions de francs au total des montants prévus pour 2026 par rapport à 2024 s'explique par les changements suivants :

- suite à la mise en œuvre de la PA22+, le réseau de compétences et d'innovation pour la sélection végétale bénéficiera en 2025 d'un soutien plus élevé (+1,5 million de fr.) et celui pour la santé des animaux de rente sera dorénavant encouragé (1 million de fr.) ;
- en réponse à la motion 20.3919 (cf. ch. 3.3.5), les projets privés de sélection végétale seront davantage soutenus à partir de 2026 (+1 million de fr.) ;
- la cession de crédit de l'OFAG à Agroscope dans le domaine de la sélection végétale arrivera à son terme en 2025 (1,3 million de fr.) ;
- À cela s'ajoute le fait que les crédits agricoles faiblement liés ont été réduits de 0,5 % dans le plan financier 2026 (-0,2 million de fr.).

En outre, la sélection végétale, ainsi que la recherche et le transfert de connaissances en vue d'une protection durable des végétaux, doivent être développés en dehors des plafonds des dépenses agricoles (ch. 3.3.5).

### **3.3.4 Vulgarisation**

La vulgarisation agricole a pour but d'accompagner les personnes travaillant dans le secteur agricole dans leur activité professionnelle et de les soutenir lors de leur formation professionnelle continue. Elle fait partie du système d'innovation et de connaissances agricoles (LIWIS) et encourage l'échange de connaissances entre les milieux scientifiques, l'administration, la société et les professionnels de terrain d'une part, et entre ces derniers d'autre part. La Confédération soutient la vulgarisation au moyen d'aides financières versées à la centrale de vulgarisation AGRIDEA, aux services de vulgarisation opérant au niveau suprarégional dans des domaines spécialisés (apiculture, aviculture, économie alpestre, etc.) et pour l'étude préliminaire de projets innovants. Elle peut en outre encourager spécifiquement certaines idées innovantes en octroyant des aides financières aux auteurs de demandes de contributions. Le conseil direct aux exploitations relève de la compétence des cantons. Afin de valoriser le partage des connaissances, un soutien sera apporté, vraisemblablement à partir de 2025, à la mise en réseau de la recherche, de la formation et de la vulgarisation avec la pratique agricole et agro-alimentaire (art. 118 LAgr) et aux projets pilotes et aux projets de démonstration (art. 119 LAgr).

Les fonds destinés à la mise en réseau de la recherche, de la formation et de la vulgarisation avec les acteurs sur le terrain seront augmentés, en réponse aux motions 20.3919 et 21.3832 (cf. 3.3.5). Dans ce contexte, des moyens supplémentaires d'un montant de 0,5 million de francs seront alloués à partir de 2026 à des projets de vulgarisation axés sur la protection durable des végétaux (cf. Tableau 8). Cette hausse sera compensée au moyen du plafond des dépenses des paiements directs.

### 3.3.5 Développement de la recherche et du transfert de connaissances ainsi que de la sélection végétale en vue d'une protection durable des végétaux (Mo CER-E 20.3919 et Mo Schneider Meret 21.3832)

Le Parlement a fixé des objectifs exigeants à atteindre d'ici à 2027 et 2030 dans l'lv. pa. concernant les trajectoires de réduction des risques liés aux produits phytosanitaires et des pertes d'éléments fertilisants. La motion CER-E 20.3919 a chargé le Conseil fédéral de créer les conditions favorables à une initiative de recherche et de sélection et de dégager les ressources nécessaires. Il y a lieu de soutenir davantage la recherche agronomique visant la protection durable des végétaux et la sélection végétale pour que les objectifs des trajectoires puissent être atteints. La motion Schneider Meret 21.3832 a également demandé au Conseil fédéral de soutenir les projets axés sur l'examen et la culture de variétés robustes et résistantes.

La réduction des risques liés aux PPh, les restrictions d'utilisation des produits phytosanitaires et l'interdiction de substances actives ne doivent pas affaiblir la production nationale. Une protection suffisante des cultures doit pouvoir être assurée de manière durable dans ce but. Ces dernières années, de nombreuses autorisations de produits phytosanitaires ont toutefois été retirées et les exploitations ayant droit aux paiements directs ne peuvent plus utiliser de produits phytosanitaires présentant un potentiel de risque élevé. En parallèle, la mondialisation croissante des marchés et la hausse des températures ont favorisé la propagation et l'établissement de nouveaux organismes nuisibles, ce qui augmente encore le risque de pertes importantes de récoltes. Diverses cultures ne peuvent plus être suffisamment protégées à court et à moyen terme par des procédés et produits phytosanitaires disponibles actuellement. C'est pourquoi a) la sélection végétale doit être développée afin que des variétés plus résistantes soient disponibles plus rapidement (cf. ch. 3.3.3), b) la recherche agronomique doit créer à brève échéance des solutions pragmatiques pour la protection des cultures, et c) ces solutions doivent être introduites dans la pratique (cf. ch. 3.3.4). Les moyens destinés à ces trois champs d'action seront augmentés à partir de 2026. Les efforts déjà soutenus de manière ciblée dans le domaine de la protection durable des végétaux seront ainsi renforcés dans le sens des motions :

- a) Développement de la sélection végétale : Actuellement, dix acteurs indépendants sont actifs en Suisse dans la sélection de nouvelles variétés végétales, l'institut de recherche Agroscope étant le seul acteur de droit public dans ce domaine. Chaque année, environ 14,7 millions de francs sont consacrés à la sélection végétale en Suisse, dont 8,7 millions de francs d'investissements publics. En moyenne, les coûts de développement d'une nouvelle variété se situent entre 0,3 et 0,4 million de francs. Agroscope sélectionne quelques-unes des principales espèces de plantes cultivées pour lesquelles il existe des besoins spécifiques en matière de sélection en Suisse. Environ 1,5 poste à temps plein est disponible pour chaque espèce végétale. Les programmes suisses de sélection végétale sont pour la plupart considérés comme petits en comparaison internationale. En raison de l'horizon temporel lointain et de l'importance des investissements nécessaires, la sélection végétale a besoin d'une sécurité de planification. Les investissements dans la sélection végétale apportent un bénéfice économique élevé à la société grâce aux progrès de la production. Pour estimer les effets sur le marché en Allemagne, on part d'un taux d'intérêt de 20 à 40 %. Si l'on y ajoute d'autres effets positifs, par exemple sur la sécurité alimentaire ou la protection des ressources et du climat, le taux de rendement est de 40 à 80 %. En Allemagne (environ 5 fois le PIB de la Suisse), environ 200 millions d'euros par an sont investis dans la sélection végétale, soit 20 fois plus qu'en Suisse. La part des dépenses publiques en Allemagne est de 50 à 75 %<sup>19</sup>. Il est déterminant que les programmes de sélection privés comme publics en Suisse, généralement petits, parviennent à suivre le rythme du progrès technique, car celui-ci influencera à l'avenir encore plus fortement qu'aujourd'hui les résultats de la sélection. Dans son programme de travail 2018-2021, Agroscope a investi en moyenne chaque année 5,7 millions de francs de son budget afin que les espèces

<sup>19</sup> Noleppa, S. and H. von Witzke (2013). Die gesellschaftliche Bedeutung der Pflanzenzüchtung in Deutschland. Cit. d'après EPF 2014

sélectionnées actuellement par l'institut de recherche fassent l'objet d'un travail de sélection continu, que la recherche en matière de sélection puisse continuer à améliorer la méthodologie et que les ressources génétiques soient conservées. Les gains d'efficacité issus de la mise en œuvre de la stratégie d'implantation des sites d'Agroscope permettront de dégager, en moyenne, 0,74 million de francs supplémentaires par année pour le nouveau programme de travail 2022-2025. Le programme de travail 2026-2029 prévoit de continuer à développer la sélection végétale, d'une part en priorisant les tâches et en transférant des moyens en faveur de la sélection végétale au sein d'Agroscope, et d'autre part en mettant des fonds supplémentaires à la disposition d'Agroscope. Cette hausse sera progressive, passant de 2 millions de francs supplémentaires en 2026 à 5 millions en 2029. Conformément à la « Stratégie Sélection végétale 2050 »<sup>20</sup> élaborée par l'OFAG en collaboration avec la branche, Agroscope développera ainsi de nouveaux procédés technologiques pour une sélection efficace de variétés résistantes et les utilisera pour des programmes de sélection d'espèces de plantes cultivées d'importance stratégique, qui ne sont pas sélectionnées jusqu'à présent par Agroscope. L'accent sera davantage mis sur les cultures et les variétés résilientes face aux changements climatiques (p. ex. adaptées à des périodes de végétation plus longues, à la sécheresse et à une pression accrue des maladies et des organismes nuisibles) et sur leur contribution à la réduction des gaz à effet de serre (p. ex. augmentation de la séquestration du carbone dans le sol, inhibition de la nitrification, aptitude à l'alimentation humaine directe). Il s'agira principalement de méthodes basées sur l'IA permettant l'identification et la prédiction des caractéristiques et de méthodes de « speed breeding » pour une sélection accélérée. Les exemples incluent les fèves, les pois, la pomme de terre, la framboise ou l'orge destiné à l'alimentation humaine. Ces programmes seraient menés en étroite collaboration avec des partenaires privés.

Suite à l'adoption de la motion Hausammann (18.3144), 3 millions de francs par an sont mis à disposition depuis 2020 pour la promotion de la sélection végétale et des essais variétaux privés. Au printemps 2020, l'OFAG a lancé pour la première fois un appel à projets dans l'ensemble de la branche. D'autres appels à projets sont prévus tous les cinq ans. Au total, 27 projets émanant d'organisations de sélection ont pu être soutenus en dehors de l'administration fédérale. Ce nombre ne correspond qu'aux deux tiers des projets éligibles à une aide en raison des moyens limités. L'encouragement de tels projets sera renforcé à partir de 2026 par un million de francs supplémentaire par année (cf. ch. 3.3.3).

- b) Développement de la recherche : Dans le programme de travail en cours 2022-2025, Agroscope met de nouveau l'accent sur la protection des végétaux et le développement d'une protection des végétaux durable et présentant peu de risques. Pour ce faire, les moyens disponibles pour les travaux de recherche dans ce domaine seront augmentés, pour passer de 15,9 à 16,6 millions de francs par année, entre 2022 et 2025, et les besoins supplémentaires seront compensés par des gains d'efficacité au sein d'Agroscope. Ces thèmes prioritaires permettront de développer de nouvelles méthodes, techniques et stratégies pour la protection des cultures, qui réduiront l'utilisation des produits phytosanitaires et les risques qui y sont liés. En outre, des activités de recherche importantes visant une protection des végétaux durable sont également en cours dans le champ stratégique de recherche (CSR) « Méthodes culturelles et systèmes de production végétale ». Il s'agit de la protection des végétaux contre les maladies et les organismes nuisibles par des méthodes culturelles, par une couverture et / ou la pose de filets. En outre, des solutions destinées à remplacer les herbicides sont développées sous forme de mesures agroécologiques, de procédés physiques / mécaniques et de techniques culturelles. D'autres contributions sont fournies par le CSR « Variétés de plantes », où la sélection végétale, l'examen des variétés et la certification des semences et des plants contribuent à des cultures saines et aussi résistantes que



possible aux maladies. Agroscope met ainsi au point des solutions qui se fondent sur une solide approche de la recherche systémique.

Le programme de recherche 2026-2029 prévoit de développer la recherche visant à renforcer la protection des cultures avec 1 million de francs supplémentaire par année. Le développement d'innovations concerne les domaines des nouvelles méthodes de protection des végétaux et techniques culturales durables ainsi que la mise au point d'outils de vulgarisation numériques pour une protection durable des végétaux.

- c) Extension du transfert des connaissances et de l'innovation : S'agissant de la mise en œuvre de la PA22+, un montant annuel de 0,5 million de francs est déjà disponible depuis 2023 et 1,5 million supplémentaire le sera chaque année à partir de 2025 pour soutenir la mise en place et l'exploitation d'un réseau de compétences et d'innovation pour la sélection végétale (Swiss Plant Breeding Center, SPBC) (cf. ch. 3.3.3). Le soutien de la Confédération aux programmes de sélection privés et publics, généralement petits, en vue de la mise en œuvre des développements technologiques issus de la recherche, s'en trouve nettement renforcé.

Les résultats de la recherche et de la sélection doivent être mis en valeur dans la pratique afin que les nouvelles solutions pour la protection durable des végétaux et la sélection végétale trouvent une application concrète dans le secteur agroalimentaire. C'est pourquoi des projets de vulgarisation seront soutenus grâce à un montant de 0,5 million de francs supplémentaire par an, afin de tester, d'évaluer et de partager les nouvelles connaissances sur le terrain.

Pour l'OFAG, il est aussi nécessaire de réagir très rapidement, à l'aide de ces fonds supplémentaires, aux nouveaux défis liés à la lutte contre de nouveaux organismes nuisibles. La nécessité et l'urgence sont dues à l'apparition et la propagation croissante de nouveaux organismes nuisibles (p. ex. la drosophile du cerisier, le scarabée japonais, la punaise diabolique, le syndrome des basses richesses chez les betteraves sucrières) et à l'absence de mesures de lutte ayant fait leurs preuves dans la pratique en raison du retrait de l'autorisation de certains produits phytosanitaires (p. ex. contre les organismes nuisibles dans le colza et les cultures maraîchères). À cette fin, il serait important de pouvoir financer des mandats ciblés ou l'encouragement de projets et de soutenir ainsi rapidement la pratique agricole en fonction de la situation, via des conseils techniques et scientifiques et des solutions pratiques en vue d'une protection durable des végétaux. En raison des moyens financiers limités, cela n'est toutefois possible actuellement que de manière très restreinte.

Les moyens supplémentaires prévus pour le renforcement des trois champs d'action précités seront compensés pour les trois quarts par le plafond des dépenses Production et ventes et pour un quart à partir des paiements directs. Le Tableau 8 donne un aperçu des transferts prévus.

**Tableau 8: Transferts de fonds prévus pour les innovations dans le domaine de la protection durable des végétaux**

Domaine de développement / mesures		Changement par rapport au B2024 (En millions de fr. avec les différences dues à l'arrondi)				
		2026	2027	2028	2029	Total
<b>Plafond des dépenses Bases de production</b>						
Sélection végétale et animale	a. Développement de la sélection végétale : contributions à l'encouragement de la sélection végétale et de l'examen variétal privés (cf. ch. 3.3.3)	1	1	1	1	4
Vulgarisation	c. Développement du transfert des connaissances et de l'innovation : Aides financières à des projets et à des demandes spécifiques de contributions axées sur la protection durable des végétaux (cf. ch. 3.3.4)	0.5	0.5	0.5	0.5	2
<b>Compensation à partir du plafond des dépenses des paiements directs</b>		1.5	1.5	1.5	1.5	6
<b>Dépenses non comprises dans les plafonds des dépenses</b>						
Charges de fonctionnement d'Agroscope	a. Développement de la sélection végétale	2	3	4	5	14
	b. Développement de la recherche dans le domaine de la protection durable des végétaux	1	1	1	1	4
<b>Compensation à partir du plafond des dépenses Production et ventes</b>		3	4	5	6	18

Outre la sélection de variétés adaptées aux besoins, la multiplication des semences contribue également à la sécurité de l'approvisionnement, car elle réduit la dépendance vis-à-vis des importations. Sous l'égide de la Fédération suisse des producteurs de semence Swissem, les établissements multiplicateurs organisent la fourniture de semences et de plants certifiés de blé, de seigle, d'épeautre, de triticale, d'orge, d'avoine, de pommes de terre, de maïs, de pois protéagineux, de lupin, de soja ainsi que de trèfle violet et de graminées. La rentabilité de la multiplication des semences est principalement soutenue par la protection douanière. En ce qui concerne les pommes de terre, le maïs et les semences de graminées et de légumineuses fourragères, des contributions à des cultures particulières sont également octroyées (cf. ch. 3.4.4).

### 3.4 Plafond des dépenses pour la production et les ventes

Les dépenses dans les plafonds des dépenses pour la production et les ventes resteront constantes de 2026 à 2029. Seules des adaptations mineures sont prévues.

**Tableau 9: Dépenses prévues dans le plafond des dépenses Production et ventes (2 151 millions de fr.)**

(En millions de fr. avec les différences dues à l'arrondi)	B 2024	2026	2027	2028	2029	Total
Promotion de la qualité et des ventes	64,4	61,0	63,5	62,5	61,5	248,5
Production laitière	387,3	385,3	385,3	385,3	385,3	1541,4
Production animale	6,0	5,9	5,9	5,9	5,9	23,7
Production végétale	86,9	86,4	83,4	83,4	83,4	336,7
<b>Total</b>	<b>544,5</b>	<b>538,7</b>	<b>538,2</b>	<b>537,2</b>	<b>536,2</b>	<b>2150,3</b>

### 3.4.1 Promotion de la qualité et des ventes

Plus de 60 millions de francs seront inscrits annuellement au crédit « Promotion de la qualité et des ventes » pour les années 2026-2029. Au cours des dernières années, ce crédit présentait régulièrement un solde positif (3 à 6 millions de francs). Pour remédier à cette situation, des réductions seront opérées dans le budget 2024 et une compensation de la sélection végétale et de la protection durable des végétaux est prévue dans le présent projet. La réduction des moyens n'a donc que des conséquences mineures sur l'ampleur du soutien dans ce domaine.

### 3.4.2 Production laitière

Dans le domaine laitier, trois suppléments différents continueront à être versés :

- le supplément pour le lait commercialisé de 5 centimes par kilo de lait (art. 40 LAgr et art. 2a OSL) ;
- le supplément pour le lait transformé en fromage, qui est calculé en déduisant le supplément pour le lait commercialisé des 15 centimes par kilo de lait transformé en fromage (art. 38 LAgr), et
- le supplément de non-ensilage de 3 centimes par kilo de lait transformé en fromage (art. 39 LAgr).

Au total, 385 millions de francs seront consacrés chaque année aux suppléments laitiers, comme c'est le cas actuellement : 76 millions pour le lait commercialisé, 30 millions pour le lait produit sans ensilage et 279 millions pour le lait transformé en fromage. Depuis la suppression des contributions à l'exportation au titre de la « loi chocolatière », en 2019, le supplément pour le lait commercialisé est versé aux producteurs de lait. Une partie du supplément pour le lait transformé en fromage est versée sous forme de supplément pour le lait commercialisé (90 millions). En conséquence, 166 millions sont effectivement versés au titre du supplément pour le lait commercialisé (dont 90 millions pour le lait transformé en fromage), 189 millions au titre du supplément pour le lait transformé en fromage et 30 millions pour le supplément de non-ensilage.

### 3.4.3 Production animale

Dans le domaine de la production animale, 5,9 millions de francs seront engagés au titre d'aides pour le bétail de boucherie, la viande et les œufs ainsi que pour la mise en valeur de la laine de mouton. Les tâches d'exécution « Surveillance des marchés publics », « Mesures d'allègement du marché », « Taxation neutre de la qualité » et « Contrôle du pesage des animaux abattus » de la LAgr continueront d'être confiées à une organisation privée sur la base d'une convention de prestations. Depuis 2013, 6,2 millions de francs par an sont prévus pour l'indemnisation de ces tâches dans les charges de fonctionnement de l'OFAG, en dehors des plafonds des dépenses agricoles. Ces montants le seront également à compter de 2026.

### 3.4.4 Production végétale

D'une manière générale, on se fonde sur l'hypothèse de besoins financiers constants dans le domaine de la production végétale. L'octroi de contributions à des cultures particulières à partir du crédit « Aides pour la production végétale » a principalement pour but d'encourager les grandes cultures considérées comme importantes du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement. Il s'agit notamment des oléagineux, des betteraves sucrières, des plantes protéagineuses et de la production de semences de pommes de terre, de maïs ainsi que de graminées et de légumineuses fourragères. Selon l'art. 54 LAgr, des contributions plus élevées sont valables à titre temporaire jusqu'à fin 2026 pour la culture de betteraves sucrières. L'accroissement des phénomènes météorologiques extrêmes et les restrictions en matière d'utilisation de produits phytosanitaires dans l'UE et en Suisse devraient entraîner une tendance à la hausse des prix du sucre en raison d'une offre de sucre qui reste limitée. En outre, la contribution supplémentaire à des cultures particulières destinée aux betteraves sucrières est limitée à fin 2026, notamment parce que les contributions des paiements directs pour le non-

recours aux produits phytosanitaires ont été augmentées à l'occasion de la mise en œuvre de l'lv. pa. 19.475 en 2023. Pour ce qui est des oléagineux, mais aussi des plantes protéagineuses, une hausse des surfaces cultivées est probable en raison des objectifs de la branche. Des besoins financiers constants sont attendus dans les domaines des fruits et du vin. Un montant de 16 millions de francs par année est mis à disposition depuis 2019, en plus du crédit des aides pour la production végétale, dans le crédit « Supplément pour les céréales » pour la promotion des cultures céréalières.

### 3.5 Plafond des dépenses destiné aux paiements directs

Le plafond des dépenses destiné aux paiements directs englobe différents types de contributions nouvelles, maintenues et arrivant à échéance, qui visent à encourager les prestations d'intérêt public de l'agriculture, ainsi que des contributions de transition visant à garantir une évolution socialement supportable.

**Tableau 10: Dépenses prévues dans le plafond des dépenses destiné aux paiements directs (10 851 millions de fr.)**

(En millions de fr. avec les différences dues à l'arrondi)	<b>B2024</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>Total</b>
Sécurité de l'approvisionnement	899	828	828	828	828	3313
Paysage cultivé	517	517	517	517	517	2069
Biodiversité <sup>1</sup>	428	312	312	312	312	1247
Biodiversité régionale et qualité du paysage <sup>2</sup>	147	263	263	263	263	1052
Systèmes de production	720	720	720	720	720	2879
Utilisation efficiente des ressources ; projets d'utilisation durable des ressources, projets de protection des eaux, conservation in situ	32	32	32	32	32	126
Contribution de transition	15	54	45	37	29	166
<b>Total</b>	<b>2757</b>	<b>2726</b>	<b>2717</b>	<b>2708</b>	<b>2700</b>	<b>10 851</b>

<sup>1</sup> Sans la contribution pour la mise en réseau à partir de 2025

<sup>2</sup> Cette rubrique inclut les contributions pour la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage, qui seront maintenues jusqu'à fin 2024 selon les bases juridiques en vigueur et seront intégrées à partir de 2027 dans les nouvelles contributions pour la biodiversité régionale et la qualité du paysage (art. 76 LAgr).

Le plafond des dépenses des paiements directs est plus bas que pour la période précédente 2022-2025. Cette baisse est due à la fois à la réduction transversale de 2 %, qui n'a réduit les fonds que durant la deuxième moitié de la période précédente, aux transferts de fonds à partir de 2025 sur la base de la PA22+, et à la hausse des contributions pour améliorations structurelles et des contributions pour la sélection végétale (cf. ch. 3.3). Ces diminutions seront appliquées par la réduction des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Les réductions des fonds par rapport au budget 2024 sont présentées dans le Tableau 11. Les moyens supplémentaires alloués dans le domaine des améliorations structurelles permettront d'assurer un approvisionnement alimentaire plus résilient ; la préservation des bases de production (sol, eau, infrastructures, biodiversité) jouera un rôle clé à cet égard. L'objectif de la sécurité de l'approvisionnement sera mieux atteint à long terme en investissant davantage, par exemple, dans le régime hydrique du sol et en allouant les ressources financières d'une manière plus efficace qu'en octroyant des contributions liées à la surface. On se réfère ici aux investissements dans le renouvellement des drainages et dans les infrastructures d'irrigation, qui préservent et encouragent une production agricole plus résiliente.

Un soutien plus marqué de la sélection végétale et de la protection durable des végétaux est également important pour la réalisation des objectifs dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement.

**Tableau 11: Réduction des fonds dans le crédit des paiements directs par rapport au budget 2024**

(En millions de fr. avec les différences dues à l'arrondi)	2026	2027	2028	2029	Total
Montants indicatifs des arrêtés financiers pluriannuels 10.3.23	-14	-14	-14	-14	-54
PA22+ : compensation de la gestion des risques, réseau de compétences et d'innovation et contrôle de la protection des végétaux (à partir de 2025)	-6	-8	-9	-9	-32
Développement des améliorations structurelles (à partir de 2026)	-10	-18	-25	-33	-86
Développement de la sélection végétale et de la protection durable des végétaux (à partir de 2026)	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-6
<b>Total</b>	<b>-31,5</b>	<b>-41,5</b>	<b>-49,5</b>	<b>-57,5</b>	<b>-178</b>

### 3.5.1 Sécurité de l'approvisionnement

Une contribution de base, une contribution échelonnée selon la zone pour la production dans des conditions difficiles et une contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes sont octroyées pour la sécurité de l'approvisionnement. Les conditions d'octroi restent inchangées. La réduction prévue des moyens dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement est principalement appliquée à la contribution de base. Afin d'éviter une adaptation des contributions chaque année, les taux de 2026 seront fixés de manière à ce qu'aucune nouvelle adaptation ne soit en principe nécessaire d'ici à 2029 sur la base des réductions des moyens prévues. Ces dernières seront compensées par une réduction de la contribution de transition.

### 3.5.2 Paysage cultivé

Les contributions au paysage cultivé comprennent les contributions pour le maintien d'un paysage ouvert, les contributions pour surfaces en pente et en forte pente, les contributions de mise à l'alpage et les contributions d'estivage. Les taux de contribution ne changeront pas et les dépenses resteront stables. Les contributions au paysage cultivé sont largement limitées parce qu'elles sont liées à la surface et que les terrains destinés au maintien d'un paysage ouvert, les terrains en pente et en forte pente ainsi que les surfaces d'estivage resteront en principe stables.

### 3.5.3 Biodiversité

Les taux des contributions à la biodiversité ne changeront pas et les dépenses resteront stables. À partir de 2025, les contributions à la qualité du paysage et les contributions pour la mise en réseau seront regroupées dans la nouvelle contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage visée à l'art. 76 LAgr. La contribution pour la mise en réseau est actuellement comprise dans les contributions à la biodiversité, qui baisseront donc de 116 millions par année à partir de 2025, pour passer à 312 millions par année. Si de nouvelles mesures de promotion de la biodiversité sont introduites, les besoins supplémentaires qui en découlent devront être compensés par les contributions à la biodiversité. Il en va de même pour l'augmentation de la participation à certaines mesures d'encouragement.

### 3.5.4 Biodiversité régionale et qualité du paysage

Sur la base des décisions sur la PA22+, les contributions à la qualité du paysage et les contributions pour la mise en réseau actuelles sont regroupées dans la nouvelle contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage visée à l'art. 76 LAgr. Celle-ci comprend les deux montants des contributions actuelles de 116 millions de francs pour la mise en réseau et de 147 millions de francs pour la qualité du paysage, soit 263 millions de francs par an pour l'ensemble des contributions. Les dépenses devraient rester stables, car la participation n'augmentera plus guère.

### **3.5.5 Systèmes de production**

Les taux des contributions au système de production ne changeront pas et les dépenses resteront stables. Si de nouveaux programmes sont introduits, les fonds supplémentaires seront compensés par les contributions au système de production. Il en ira de même pour l'augmentation de la participation à certains programmes.

### **3.5.6 Utilisation efficiente des ressources, projets d'utilisation efficiente des ressources, projets de protection des eaux, conservation in situ des plantes fourragères**

Les besoins financiers restent stables pour les projets d'utilisation durable des ressources visés aux art. 77a et 77b LAg et pour les projets de protection des eaux visés à l'art. 62a LEaux (environ 15 millions de fr./an). La PA22+ a intégré les anciennes contributions à l'utilisation efficiente des ressources (CER) dans les contributions au système de production et certaines exigences, pour lesquelles des contributions à l'utilisation efficiente des ressources étaient versées, sont transférées dans les prestations écologiques requises. Les contributions à l'utilisation efficiente des ressources seront versées au plus tard jusqu'à fin 2026 (contribution pour l'alimentation biphasé des porcs appauvrie en matière azotée). L'évolution des contributions à la protection des eaux peut dépendre de la mise en œuvre de la [Mo 22.3875](#), qui exige une augmentation de l'efficacité du programme de protection des eaux dans l'agriculture. Les dépenses pour la préservation de la diversité génétique des plantes fourragères représentent environ 2 millions de francs par année.

### **3.5.7 Contribution de transition**

La contribution de transition correspond à la valeur résiduelle résultant de la différence entre le budget total des paiements directs et les besoins de financement des instruments liés aux prestations. Elle diminue progressivement.

## **4 Crédit d'engagement pour les améliorations structurelles agricoles 2026-2029**

À teneur de l'art. 98 LAg, l'Assemblée fédérale approuve un crédit d'engagement pluriannuel pour l'octroi de contributions aux améliorations structurelles par voie d'arrêté fédéral simple. Un crédit d'engagement fixe le montant maximal à concurrence duquel le Conseil fédéral est autorisé à contracter des engagements financiers de plusieurs années envers des tiers en dehors de la Confédération pour un projet déterminé. Par arrêté fédéral du 3 juin 2021, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement « Améliorations structurelles dans l'agriculture 2022–2025 » d'un montant de 340,2 millions de francs.

Un crédit d'engagement pluriannuel supplémentaire de 450 millions de francs doit être approuvé pour cette période en fonction des contributions aux améliorations structurelles pour la période allant de 2026 à 2029 (cf. ch. 3.3.2). Le crédit d'engagement dépasse la somme des crédits budgétaires prévus pour la période 2026-2029. Cela s'explique par le fait que les engagements pris au cours d'une année pour des projets d'améliorations structurelles déclenchent en moyenne des paiements pendant trois ans (c'est-à-dire l'année où l'engagement est pris et les deux années suivantes). Les deux premières années de la nouvelle période contiennent donc encore des paiements provenant du crédit d'engagement (inférieur) de la période précédente. Le nouveau crédit d'engagement devrait quant à lui encore déclencher des paiements en 2030 et 2031. Cela ne préjuge toutefois pas du montant du crédit d'engagement suivant (à partir de 2030).

## **5 Conséquences**

La répartition proposée des moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2026 à 2029 diverge légèrement des plafonds des dépenses actuels (2022-2025). Sont concernés

les domaines des paiements directs, les améliorations structurelles et le soutien de la sélection végétale et de la protection durable des végétaux.

## 5.1 Conséquences pour la Confédération

Les trois plafonds des dépenses proposés n'impliquent aucune charge supplémentaire pour le budget de la Confédération par rapport au plan financier 2025-2027. Les années du plan financier présentent toutefois encore des déficits structurels de plusieurs milliards. D'autres mesures de réduction ne peuvent donc pas être exclues.

Le Tableau 12 montre qu'un montant de 92 millions sera transféré du plafond des dépenses « Paiements directs » aux plafonds des dépenses « Bases de production pour les améliorations structurelles » (86 millions) et « Sélection végétale et animale » (4 millions pour le développement de la sélection végétale), ainsi que pour la vulgarisation agricole (aides financières à des projets et demandes de contributions spécifiques pour une protection durable des végétaux ; 2 millions).

De plus, 18 millions du plafond des dépenses Production et ventes sont réalloués aux charges de fonctionnement d'Agroscope pour la sélection végétale et la protection durable des végétaux : 14 millions sont prévus pour le développement de la sélection végétale et 4 millions pour le développement de la recherche sur la protection durable des végétaux.

Dans le domaine de la sélection végétale, Agroscope joue un rôle central en raison des connaissances et des infrastructures disponibles. Contrairement à la sélection animale, le potentiel de financement d'organisations privées est moins marqué dans le domaine de la sélection végétale. Ce potentiel est largement exploité grâce au réseau de compétences et d'innovation SPBC et au soutien de projets de sélection privés. Afin de réaliser des progrès significatifs le plus rapidement possible, il faut donc redoubler d'efforts, en particulier chez Agroscope.

Les tâches de l'OFAG qui en découlent seront accomplies à l'aide des ressources en personnel existantes.

**Tableau 12 : Réallocations de fonds par rapport au budget 2024 avec le PITF 2025–2027**

Poste de dépenses (en milliers de francs)	PF2026	PF2027	2028	2029	Total
<b>Hausse pour les améliorations structurelles</b>	<b>10 028</b>	<b>17 620</b>	<b>25 212</b>	<b>32 805</b>	<b>85 664</b>
Crédit des améliorations structurelles selon le B2024	84 603	84 603	84 603	84 603	338 412
Crédit des améliorations selon le plafond des dépenses 2026-2029	94 631	102 223	109 815	117 408	424 077
Trajectoire de développement des améliorations structurelles jusqu'en 2023	7 592	15 185	22 777	30 369	75 923
<b>Hausse pour la sélection végétale et la protection des végétaux</b>	<b>4 500</b>	<b>5 500</b>	<b>6 500</b>	<b>7 500</b>	<b>24 000</b>
Crédit Sélection végétale et animale	1 000	1 000	1 000	1 000	4 000
Crédit Vulgarisation	500	500	500	500	2 000
Charges de fonctionnement Agroscope	3 000	4 000	5 000	6 000	18 000
<b>Compensations</b>					
Crédit des paiements directs	11 528	19 120	26 712	34 305	<b>91 664</b>
Crédit de la qualité et de la promotion des ventes	3 000	1 000	2 000	3 000	9 000
Crédit des aides à la production végétale	0	3 000	3 000	3 000	9 000

## 5.2 Conséquences pour les cantons

Les mesures dans le domaine des améliorations structurelles sont, pour ce qui est des contributions à fonds perdus, une tâche commune de la Confédération et des cantons. L'augmentation des moyens à l'échelle de la Confédération exige en parallèle une hausse annuelle continue des fonds cantonaux. Chaque année, les fonds de la Confédération augmenteront de 7,5 millions de francs et passeront de 87 millions de francs en 2025 à 117 millions de francs en 2029. Si le canton ne fournit pas une contrepartie financière et des ressources en personnel suffisantes, la mesure pourra être mise en œuvre seulement dans un cadre limité.

## 5.3 Conséquences pour l'agriculture

L'impact du plafond des dépenses agricoles 2026-2029 sur l'agriculture a été estimé par Agroscope à l'aide du modèle SWISSland<sup>21</sup>, qui reproduit le comportement des agents dans ce secteur économique. Le modèle SWISSland optimise les revenus individuels des quelque 2300 exploitations saisies dans le Dépouillement centralisé des données comptables en tenant compte des conditions-cadre actuelles de la politique agricole et en s'appuyant sur des hypothèses de prix exogènes. La composition du revenu sectoriel peut être calculé par extrapolation. Sur cette base, l'évolution du revenu sectoriel agricole a été analysée en prenant en considération les plafonds des dépenses agricoles 2026-2029.

En ce qui concerne l'évolution des prix à la production, on part du principe qu'à moyen terme, les prix seront plus élevés qu'avant le début de la crise ukrainienne en 2022. Concrètement, on a supposé que les futurs prix à la production se situeraient à mi-chemin entre le niveau observé à court terme en 2022 et le niveau d'avant la crise (2019/2021). Les mesures actuelles de soutien du marché restent inchangées et la protection douanière ne sera pas adaptée. Les contributions de la Confédération se fondent sur les moyens financiers figurant au ch. 3. En ce qui concerne les coûts externes (c'est-à-dire les consommations intermédiaires, les amortissements et les coûts des facteurs hors exploitation), les deux scénarios supposent une augmentation des prix liée au renchérissement. Cette augmentation est plus ou moins marquée selon les postes de coûts externes : le renchérissement supposé était plus élevé, par exemple, pour l'énergie (+3,5 %/a) et les engrais (+4,2 %/a) que pour les semences ou les médicaments vétérinaires (+0,7 %/a dans les deux cas). Sur l'ensemble des coûts externes, l'augmentation annuelle supposée des prix est de 1,4 % en moyenne. La période de pronostic s'étend de 2021 à 2029. Toutefois, à cette échéance, il existe de grandes incertitudes quant à l'évolution des prix et des coûts, qui ont une influence importante sur la situation du revenu dans l'agriculture. De plus, le transfert des paiements directs vers les mesures d'amélioration structurelle a un effet atténué sur le revenu à court terme, car les aides à l'investissement n'ont un effet positif sur le revenu qu'avec un certain décalage.

D'ici à 2029, le revenu du marché issu de la production végétale et de la production animale aura augmenté d'environ 420 millions de francs (+3,6 %) par rapport au niveau des années 2019 et 2021. Ce phénomène s'explique principalement par la hausse des prix à la production. Côté coûts, le modèle pronostique une hausse d'environ 340 millions de francs (+2,9 %) jusqu'en 2029 sur la base de l'hypothèse d'un renchérissement du prix des moyens de production.

Les paiements directs et les autres subventions baissent et passent de 2,94 (2019/2021) à 2,81 (2029) milliards de francs<sup>22</sup>.

Si l'on additionne tous les effets décrits, on obtient, pour les années 2026 à 2029, un revenu net d'entreprise sectoriel globalement aussi élevé que la moyenne des années 2019 et

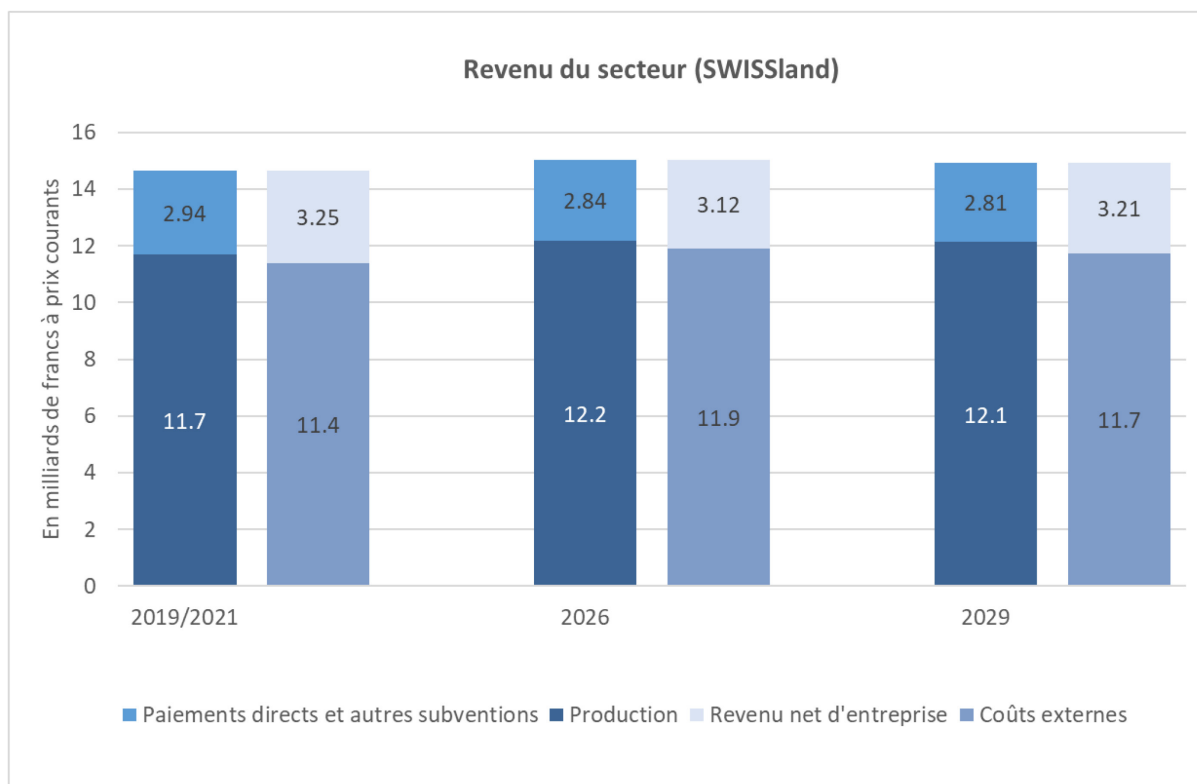
<sup>21</sup> Les résultats de la modélisation se fondent sur le scénario de référence SWISSland [→ Publication AGS-Science prévue pour l'automne 2023]

<sup>22</sup> La somme des paiements directs calculée avec SWISSland sur la base des taux de contribution prédéfinis et du niveau de participation qui en résulte diffère légèrement des dépenses prévues pour le plafond des dépenses des paiements directs selon le tableau 9. Pour que la somme des paiements directs corresponde au plafond des dépenses, les paiements directs calculés par le modèle sont corrigés en fonction des dépenses annuelles effectivement prévues au titre des paiements directs.



2021. Le phénomène de concentration des exploitations agricoles devrait se poursuivre, d'après SWISSland, au rythme de 1,6 % par an en moyenne, entre 2026 et 2029 et devrait continuer d'avoir lieu principalement à chaque changement de génération.

**Figure 2 : résultats de la modélisation**



Vu l'évolution des structures telle que la prévoit le modèle, le revenu agricole des exploitations devrait passer de 65 000 francs par an (= valeur moyenne 2019/2021) à 70 000 francs en 2026 et à 75 000 francs en 2029, ce qui correspond à une croissance de 7 % jusqu'en 2026 et de 16 % jusqu'en 2029. Les calculs indiquent que le plafond des dépenses proposé devrait permettre de maintenir la productivité de l'agriculture suisse et de garantir un développement socialement acceptable.

L'adaptation au changement climatique pourra être facilitée par un soutien accru aux investissements dans les infrastructures de régulation du régime hydrique du sol et dans les infrastructures de transport agricoles. Il est possible de réduire le besoin d'assainissement global dû au manque d'investissements antérieur. En outre, le soutien financier accru accordé pour les nouvelles méthodes, technologies et machines respectueuses de l'environnement aura un impact positif sur l'utilisation efficace des ressources et sur la réalisation des objectifs environnementaux.

Le renforcement du soutien apporté à la sélection végétale permet d'obtenir des variétés plus résistantes ainsi que de développer et de diffuser des méthodes de protection des végétaux plus durables. L'agriculture peut ainsi contribuer de manière significative à la réduction des risques liés aux produits phytosanitaires, tout en augmentant la résilience de la production végétale face aux risques climatiques.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité et légalité**

L'Assemblée fédérale est habilitée à adopter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 Cst. Les moyens nécessaires sont accordés sous la forme de plafonds des dépenses pour quatre ans au maximum conformément à l'art. 6 LAgr. La LAgr constitue la base légale pour l'octroi des subventions.

### **6.2 Forme de l'acte à adopter**

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, l'acte à adopter revêt, dans le cas particulier, la forme de l'arrêté fédéral simple, qui n'est de ce fait pas sujet au référendum.

### **6.3 Frein aux dépenses**

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. C'est pourquoi le présent arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2026 à 2029 et sur le crédit d'engagement pour les améliorations structurelles agricoles est soumis au frein aux dépenses.