

Étude sur la politique agricole suisse
Fit for purpose PA22+

Étude réalisée pour BirdLife Suisse, Greenpeace, Pro Natura
et WWF Suisse

Lucerne, le 1^{er} octobre 2018

MENTIONS LÉGALES

Auteurs

Landis Flurina (responsable de projet)

Landolt Daniel (collaborateur)

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Lucerne

Tél. +41 41 226 04 26

interface@interface-pol.ch

www.interface-pol.ch

Mandant

BirdLife Suisse, Greenpeace, Pro Natura, WWF Suisse

Durée

De mars à octobre 2018

Suggestion de citation :

Landis, Flurina ; Landolt, Daniel (2018) : Étude sur la politique agricole suisse : fit for purpose PA22+, réalisée sur mandat de BirdLife Suisse, Greenpeace, Pro Natura et WWF Suisse, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne.

Remarques

Le présent rapport a été commandé par BirdLife Suisse, Greenpeace, Pro Natura et WWF Suisse. La préparation de l'étude a été financée par la Stiftung für nachhaltige Landwirtschaft. Le mandataire est seul responsable du contenu.

Traduction

Traduction de l'original en allemand par Karin Vogt et Marc Rüeeggler. En cas de doute sur le contenu, la version allemande fait foi.

Référence du projet

Numéro de projet : 18-15

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	4
1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	7
2 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	9
3 BASES LÉGALES ET INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE	10
3.1 Bases légales de la politique agricole	10
3.2 Instruments de la politique agricole	11
4 CONSTATS GÉNÉRAUX SUR LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX POUR L'AGRICULTURE	16
4.1 Importance des OEA	16
4.2 Valeur ajoutée des OEA	17
4.3 Conflits d'objectifs	18
5 CONSTATS ET POSSIBILITÉS D'OPTIMISATION	20
5.1 Instruments du système des paiements directs	22
5.2 Contributions pour bâtiments ruraux	36
5.3 Instruments dans le domaine des produits phytosanitaires	37
5.4 Projets de protection des eaux	38
5.5 Instruments pour une meilleure communication et sensibilisation	39
5.6 Instruments de protection douanière	40
5.7 Instruments de soutien à la production nationale	41
5.8 Nouveaux instruments pour une agriculture adaptée aux conditions locales	44
ANNEXES	46
A1 OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX POUR L'AGRICULTURE	46
A2 PERSONNES INTERROGÉES ET PARTICIPANTS À L'ATELIER	48
A3 BIBLIOGRAPHIE	49

RÉSUMÉ

Le rapport d'état sur les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OFEV et OFAG 2016b) et le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Bertschy (Conseil fédéral 2016) ont montré qu'il est impératif d'agir en ce qui concerne la réalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA). La présente étude a pour objectif de passer en revue la législation agricole suisse actuelle du point de vue de la réalisation des OEA et d'identifier les possibilités d'optimisation. L'élaboration de l'étude se base sur une analyse documentaire, des entretiens avec des experts et un atelier.

L'étude met en évidence certaines faiblesses dans la législation en ce qui concerne la réalisation des OEA. Les principales conclusions de l'analyse documentaire, des entretiens avec les experts et de l'atelier sur les possibilités d'optimisation sont les suivantes :

- *Système des paiements directs* : la nouvelle orientation donnée au système des paiements directs par la politique agricole PA 14-17 doit être approfondie ; les instruments du système des paiements directs doivent être davantage liés à l'obtention de résultats concrets. Les instruments qui comprennent des incitations économiques, notamment les taxes incitatives, doivent être maintenus. En outre, les possibilités de sanction existantes devraient être renforcées et étendues à d'autres infractions.
- *Prestations écologiques requises (PER)* : les prestations écologiques requises devraient être formulées de façon plus ambitieuse et plus stricte (en matière de densité animale, par ex.). En ce qui concerne le bilan de fumure, les directives de Suisse-Bilanz doivent être adaptées, simplifiées et expurgées de certaines exceptions (suppression de la notion de « pertes inévitables » et de la marge d'erreur de +10 % pour l'azote et le phosphore, par ex.). L'objectif devrait également être de parvenir à un bilan de fumure équilibré pour chaque parcelle et de préciser la façon de gérer les excédents.
- *Contributions à la sécurité de l'approvisionnement* : les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, de nature forfaitaire et non spécifique, devraient être remplacées par des paiements liés à la fourniture de prestations déterminées ou leur montant devrait être réduit.
- *Surfaces de promotion de la biodiversité* : afin d'améliorer la qualité et la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité, il est proposé que les objectifs locaux et régionaux en matière de biodiversité soient concrétisés et que les contributions soient mieux coordonnées par rapport à ces objectifs.
- *Contributions au paysage cultivé* : il est recommandé d'augmenter et de différencier les contributions pour les surfaces en forte pente.
- *Contributions à la qualité du paysage* : il est proposé d'introduire un système de contributions à deux niveaux (mesures générales et régionales) et de définir un

cadre général plus uniforme pour les mesures (exigences minimales en matière de suivi et de pérennité des mesures, par ex.).

- *Contributions au système de production* : le versement des contributions devrait être lié à des conditions supplémentaires (lier les contributions au bien-être des animaux à des systèmes d'étables pauvres en émissions, par ex.). En outre, l'utilisation de techniques modernes et donc pauvres en émissions (techniques d'application phytosanitaires précises ou techniques d'épandage diminuant les émissions, par ex.) devrait être obligatoire. Pour le programme de production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH), il est proposé d'envisager une variation des contributions et d'examiner des instruments de marché (taxation de l'utilisation d'aliments concentrés pour animaux, par ex.).
- *Contributions à l'utilisation efficiente des ressources* : il faudrait viser à mettre en œuvre à large échelle les mesures techniques et organisationnelles ayant fait leurs preuves.
- *Contributions pour bâtiments ruraux* : l'octroi de ces contributions à l'amélioration des structures devrait être conditionné au respect des valeurs d'émission et les contrôles correspondants devraient être renforcés.
- *Instruments dans le domaine des produits phytosanitaires* : les mesures du plan d'action sur les produits phytosanitaires doivent être mises en œuvre. En outre, il est proposé d'introduire une taxe d'incitation sur les produits phytosanitaires, d'instaurer des redevances couvrant les coûts d'autorisation et de contrôle et de supprimer le taux réduit de TVA pour les produits phytosanitaires.
- *Projets de protection des eaux* : les contributions à des projets de protection des eaux devraient davantage tenir compte du problème du non-respect du principe pollueur-payeur.
- *Instruments pour une meilleure communication et sensibilisation* : le potentiel de sensibilisation des consommateurs pour favoriser les achats et les utilisations écologiques n'est pas complètement exploité et doit être encore renforcé sur la base des travaux de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) autour du rapport sur l'économie verte.
- *Instruments de protection douanière* : les incitations à augmenter les importations de fourrages doivent être supprimées.
- *Instruments de soutien à la production nationale* : afin d'améliorer la réalisation des OEA, les instruments qui encouragent la production intensive (promotion des ventes, soutien des prix du lait, par ex.) doivent être revus, adaptés et, si nécessaire, supprimés.
- *Nouveaux instruments pour une agriculture adaptée aux conditions locales* : il convient de concrétiser la notion d'« agriculture adaptée aux conditions locales » au sens de l'art. 104a de la Constitution fédérale (Cst.) et de définir des objectifs opérationnels, spécifiques et vérifiables.

La présente étude se concentre sur les questions de conception. Toutefois elle identifie également certaines lacunes dans l'application de la législation agricole et environne-

mentale. L'analyse documentaire indique qu'il serait utile d'étudier ce domaine de plus près. Le système global de la politique agricole est complexe et les ajustements doivent être cohérents et coordonnés, en raison des nombreuses interdépendances des instruments. Il est souhaitable que les approches d'optimisation énumérées par l'étude soient poursuivies et concrétisées par les organes et institutions responsables. Il convient de tenir compte de l'évolution de la situation nationale et internationale.

I CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Fin 2008, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont publié conjointement treize objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) (OFEV et OFAG 2008)¹. Ces objectifs découlent de lois, d'ordonnances, d'accords internationaux et d'arrêtés du Conseil fédéral, et sont formulés pour les domaines de la biodiversité et du paysage, du climat et de l'air, de l'eau et du sol. Un rapport d'état sur les objectifs environnementaux pour l'agriculture a été publié en 2016 (OFEV et OFAG 2016b). Il analyse et documente l'actualité des bases légales et scientifiques qui déterminent les OEA, l'intégralité et le degré de réalisation des objectifs ainsi que l'évolution attendue en fonction des mesures adoptées jusqu'ici. Ce rapport d'état a servi de base au rapport établi par le Conseil fédéral en réponse au postulat Bertschy (Conseil fédéral 2016). Le rapport d'état sur les objectifs environnementaux pour l'agriculture et le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Bertschy aboutissent tous deux à la conclusion suivante : « Des progrès tangibles ont été accomplis depuis 2008, pour ce qui est notamment de la préservation des variétés végétales et des races d'animaux de rente indigènes, de la part des surfaces de promotion de la biodiversité ou de la délimitation de l'espace réservé aux eaux. Aucun des treize objectifs n'a toutefois encore été entièrement atteint. Or, compte tenu des interactions et des lacunes à combler, il est particulièrement urgent de prendre des mesures aux plans de la biodiversité, des gaz à effet de serre [...], de l'azote [...] et de la fertilité des sols². »

Pour la politique agricole à partir de 2022 (PA22+), le Conseil fédéral propose, d'une part, d'ouvrir de nouvelles perspectives aux acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur le plan du marché, de l'exploitation et des ressources naturelles. Il entend, d'autre part, mieux relier entre eux les marchés agricoles nationaux et internationaux par la conclusion d'accords commerciaux³. La « Vue d'ensemble du développement de la politique agricole » publiée en novembre 2017 fournit une première base de discussion sur la PA22+.

Souhaitant apporter une contribution substantielle aux discussions à venir sur la PA22+, les mandants ont chargé le bureau Interface, à Lucerne, de réaliser une étude consacrée à la politique agricole et à l'influence de la législation agricole sur les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA).

Objectifs

La politique agricole suisse se fonde sur les articles concernant l'agriculture inscrits dans la Constitution fédérale (Cst.) (art. 104 et 104a) et sur la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr). L'objectif de l'étude est de passer en revue la loi sur l'agriculture en vigueur afin de déterminer dans quelle mesure elle contribue à la réalisation des OEA en Suisse. On s'efforcera de répondre aux questions suivantes :

¹ Les objectifs environnementaux pour l'agriculture sont énoncés à l'annexe A1.

² <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-64891.html>, consulté le 28 mai 2018.

³ https://www.wbf.admin.ch/wbf/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68633.html, consulté le 6 mars 2018.

- Quelles parties de la législation sur la politique agricole et quels instruments ont un impact (positif ou négatif) sur les OEA ?
- Quelles sont les faiblesses de cette législation et de ces instruments dans la perspective de la réalisation des OEA ?
- Quel est le potentiel d'optimisation et quelles recommandations peut-on en déduire ?

La présente étude repose sur les quatre fondements empiriques suivants :

- *Analyse de documents* : les documents essentiels (notamment la Constitution fédérale, la loi sur l'agriculture, les ordonnances pertinentes, le rapport d'état sur les objectifs environnementaux, le rapport en réponse au postulat Bertschy) ont été analysés et évalués.
- *Entretiens avec des experts* : des entretiens exploratoires ont eu lieu avec des représentants de diverses institutions et organisations (cf. Annexe A2). La sélection des interlocuteurs a été effectuée d'entente avec les mandants, en veillant à ce que les personnes choisies soient en mesure d'apporter des perspectives diverses sur la politique agricole. Les entretiens ont permis d'interroger ces personnes sur leurs connaissances et leurs expériences spécifiques dans le domaine de la politique agricole et, sur cette base, de déterminer les aspects de la législation agricole à évaluer. De plus, les experts ont signalé d'autres publications importantes pour la thématique traitée ici.
- *Analyse et examen de la littérature* : outre les documents essentiels, d'autres publications relatives à la politique agricole suisse ont été rassemblées et évaluées.
- *Atelier* : les résultats de l'étude ont été présentés lors d'un atelier aux responsables du WWF Suisse, de Pro Natura et de Birdlife Suisse ainsi qu'aux représentants des services fédéraux concernés. L'objectif était de discuter, de valider et de concrétiser l'état des lieux élaboré par Interface ainsi que les recommandations qui en découlent.

Limites de l'étude

La présente étude ne comprend pas d'analyse ou de présentation du degré de réalisation des OEA. Ce travail a été accompli par le rapport d'état 2016 et le rapport de 2016 en réponse au postulat Bertschy. L'étude met l'accent sur les instruments de politique agricole qui ont un impact positif ou négatif sur la réalisation des OEA et se concentre sur la législation. L'exécution de la législation n'a pas été analysée dans ce cadre, même si plusieurs rapports fédéraux indiquent que « dans tous les domaines concernés par les OEA, l'exécution du droit environnemental en vigueur doit être améliorée » (Conseil fédéral 2016, p. 34 ; Conseil fédéral 2017c, p. 30). Par ailleurs, diverses études ont mis en évidence des lacunes en matière d'application de la loi dans des domaines apparentés (manque de ressources, manque d'acceptation, contrôles absents ou limités) (Rieder et al. 2013). La présente étude est basée sur des entretiens avec des experts et sur l'analyse d'une sélection de références bibliographiques. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité.

Structure de l'étude

Le chapitre 3 énumère les bases légales de la politique agricole et décrit les OEA. Le chapitre 4 présente des constats généraux sur ces objectifs. Au chapitre 5, l'étude passe à l'analyse du système existant et aux possibilités d'optimisation.

BASES LÉGALES ET INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Les sections qui suivent présentent successivement les bases légales, puis les instruments de la politique agricole.

3.1 BASES LÉGALES DE LA POLITIQUE AGRICOLE

La politique agricole suisse (PA) se fonde sur les articles pertinents de la Constitution fédérale (art. 104 et 104a) et de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr).

Constitution fédérale (Cst.), art. 104

Art. 104 : Agriculture

- | | |
|---|--|
| 1 | La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement : <ol style="list-style-type: none"> a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population ; b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural ; c. à l'occupation décentralisée du territoire. |
| 2 | En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. |
| 3 | Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes : <ol style="list-style-type: none"> a. elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique ; b. elle encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux ; c. elle légifère sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires ; d. elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires ; e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement ; f. elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale. |
| 4 | Elle engage à ces fins des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération. |

Art. 104a : Sécurité alimentaire

En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour :

- a. la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ;
- b. une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente ;
- c. une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché ;
- d. des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ;
- e. une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources.

Loi sur l'agriculture (LAgr) : extraits concernant le but de la loi et les mesures de la Confédération

Art. 1 : La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement :

- a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population ;
- b. à la conservation des ressources naturelles ;
- c. à l'entretien du paysage rural ;
- d. à l'occupation décentralisée du territoire ;
- e. au bien-être des animaux.

Art. 2, al. 1 : La Confédération prend notamment les mesures suivantes :

- a. créer des conditions-cadre propices à la production et à l'écoulement des produits agricoles ;
- b. rétribuer, au moyen de paiements directs, les prestations d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes cultivant le sol ;
- bbis. soutenir l'utilisation durable des ressources naturelles et promouvoir une production respectueuse des animaux et du climat ;
- c. veiller à ce que l'évolution du secteur agricole soit acceptable sur le plan social ;
- d. contribuer à l'amélioration des structures ;
- e. encourager la recherche agronomique et la vulgarisation, ainsi que la sélection végétale et animale ;
- f. réglementer la protection des végétaux et l'utilisation des moyens de production.

3.2 INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Divers instruments de la politique agricole ont un impact sur les OEA. Il s'agit, d'une part, des instruments du système des paiements directs et, d'autre part, d'instruments extérieurs au système des paiements directs qui reposent sur des bases légales de la politique agricole et qui ont un impact sur les OEA.

Instruments du système des paiements directs

Les paiements directs visent à encourager les prestations d'intérêt public que doit fournir l'agriculture au titre de l'art. 104 Cst. Les prestations d'intérêt public sont des externalités positives de la production agricole et revêtent le caractère d'un bien public. Comme il n'existe pas de marché pour ces prestations et que les conditions du marché ne permettraient pas de les fournir dans une mesure correspondant aux attentes de la société, la Confédération est chargée de corriger ce dysfonctionnement au moyen

d'instruments de politique agricole. Elle veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue de manière substantielle à la fourniture de prestations d'intérêt public (Conseil fédéral 2012, 1940).

Les divers instruments du système des paiements directs sont définis dans la loi fédérale sur l'agriculture (art. 11 à 25) et dans l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs [OPD] ; RS 910.13). La figure F 3.1 suivante présente la conception et la structure du système des paiements directs (de la PA 2014-2017).

F 3.1 : Système des paiements directs en Suisse



Source : <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen.html>, consulté le 8 mai 2018.

La figure F 3.2 ci-dessous présente les divers instruments du système des paiements directs.

F 3.2 : Instruments du système des paiements directs

Instrument	Prestation
Critères d'entrée en matière	Conditions de versement des paiements directs, par ex. : - personnes physiques ayant leur domicile civil en Suisse (art. 3 OPD) - âge d'exploiter une exploitation agricole (art. 3 OPD) - formation agricole (art. 4 OPD) - charge minimale de travail (art. 5 OPD) - exécution du travail (art. 6 OPD)

Instrument	Prestation
	<ul style="list-style-type: none"> - effectif maximum de bétail (art. 7 OPD) - plafonnement des paiements directs par unité de main-d'œuvre standard (art. 8 OPD) - fourniture des prestations écologiques requises (PER) (art. 11 à 25 OPD) - dépôt de la demande d'octroi des paiements directs (art. 97 à 100 OPD)
Prestations écologiques requises (PER)	<p>Pour pouvoir bénéficier des paiements directs, les exigences liées aux PER doivent être satisfaites dans l'ensemble de l'exploitation. Les PER comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - garde des animaux de rente conforme à la législation sur la protection des animaux (art. 12 OPD) - bilan de fumure équilibré (art. 13 OPD) - part appropriée de surfaces de promotion de la biodiversité (art. 14 OPD) - exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires d'importance nationale (art.15 OPD) - assolement régulier (art. 16 OPD) - protection appropriée du sol (art. 17 OPD) - sélection et utilisation ciblée des produits phytosanitaires (art. 18 OPD) - exigences concernant les semences et les plants (art. 19 OPD) - exigences concernant les cultures spéciales (art. 20 OPD) - exigences concernant les bordures tampon (art. 21 OPD)
7 Types de contributions	
Contributions au paysage cultivé	Des contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir un paysage cultivé ouvert : contribution au maintien d'un paysage ouvert pour des surfaces situées dans la région de montagne et dans celle des collines (art. 43 OPD), contribution pour surfaces en forte pente (art. 44 OPD), contribution pour surfaces viticoles en pente (art. 45 OPD), contribution de mise à l'alpage (art. 46 OPD), contribution d'estivage (art. 47 à 49 OPD).
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	Des contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont octroyées dans le but d'assurer la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires : <ul style="list-style-type: none"> - contribution de base visant à maintenir la capacité de production (art. 50 et 51 OPD) - contribution pour la production dans des conditions difficiles (production dans la région de montagne et dans celle des collines) (art. 52 OPD) - contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes (art. 53 OPD)
Contributions à la biodiversité	Des contributions à la biodiversité sont octroyées dans le but de promouvoir la diversité des espèces et des habitats naturels. Ces contributions sont de trois types : contributions pour la qualité de la biodiversité (deux niveaux de qualité, art. 55 à 60 OPD) et pour la mise en réseau (art. 61 et 62 OPD).

7 Types de contributions	
Contributions à la qualité du paysage	Des contributions à la qualité du paysage sont octroyées pour la préservation, la promotion et le développement de paysages cultivés diversifiés (par ex. pour tenir compte de besoins régionaux et de valeurs culturelles liées au paysage, art. 63 et 64 OPD).
Contributions au système de production	<p>Pour le versement des contributions au système de production, une distinction est opérée entre les modes de production qui portent sur l'ensemble de l'exploitation, ceux qui portent sur une partie de celle-ci et ceux qui sont particulièrement respectueux des animaux.</p> <p><i>Modes de production sur l'ensemble de l'exploitation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - contribution pour l'agriculture biologique conformément à l'ordonnance sur l'agriculture biologique (art. 66 et 67 OPD) <p><i>Modes de production sur une partie de l'exploitation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - contribution extenso (culture extensive de céréales, tournesols, pois protéagineux, féveroles, lupins et colza) (art. 68 à 69 OPD) - contribution pour la production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH) : contributions aux exploitations qui couvrent les besoins en fourrage principalement par l'herbe, le foin, le regain et l'herbe ensilée (art. 70 et 71 OPD) <p><i>Modes de production particulièrement respectueux des animaux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - contributions au bien-être des animaux : contribution pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST), contribution pour les sorties régulières en plein air (SRPA), modes d'élevage qui tiennent davantage compte des besoins des animaux de rente (art. 72 à 76 OPD)
Contributions à l'utilisation efficiente des ressources	<p>Dans le but d'améliorer l'exploitation durable des ressources naturelles et l'utilisation efficiente des moyens de production, les techniques ayant un effet avéré bénéficient sur tout le territoire d'un soutien limité dans le temps.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Depuis 2014 : contributions pour des techniques d'épandage diminuant les émissions, pour des techniques culturales préservant le sol et pour l'utilisation de techniques d'application phytosanitaires précise (art. 77 à 82 OPD) - Depuis 2017 : contribution pour l'installation sur les pulvérisateurs d'un système de nettoyage disposant d'un circuit d'eau de rinçage séparé, en vue du nettoyage des appareils destinés à l'épandage de produits phytosanitaires (art. 82a OPD) - En 2018, de nouvelles contributions à l'utilisation efficiente des ressources ont été introduites pour l'alimentation biphase des porcs appauvrie en matière azotée ainsi que pour la réduction des produits phytosanitaires dans l'arboriculture fruitière, dans la viticulture et dans la culture des betteraves sucrières (art. 82b à 82e OPD)
Contributions de transition	Passage au système de paiements directs de la politique agricole 2014-2017 dans des conditions socialement acceptables (art. 84 à 96 OPD)

Source : <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen.html>, consulté le 21 mai 2018, et OFAG, 2017c.

La répartition des fonds affectés aux paiements directs durant les années 2014 à 2017 se présente comme suit :

F 3.3 : Répartition des fonds affectés aux paiements directs (en francs)

	2014	2015	2016	2017
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	1096,1	1093,5	1090,6	1086,3
Contributions au paysage cultivé	495,7	504,3	506,8	523,0
Contributions à la biodiversité	364,1	387,2	400,2	413,3
Contributions à la qualité du paysage	70,2	125,5	141,7	145,1
Contributions au système de production	439,2	450,2	457,7	466,7
Contributions à l'utilisation efficiente des ressources	36,7	42,8	39,3	46,7
Contribution de transition	307,8	177,9	162,2	128,7

Source : OFAG 2018

Autres instruments de la politique agricole

Outre les instruments du système des paiements directs, d'autres instruments sont prévus par la législation sur la politique agricole et ont une incidence sur la réalisation des OEA. Il s'agit, entre autres, d'instruments concernant l'amélioration structurelle, les produits phytosanitaires et les projets de protection des eaux, d'instruments de communication et de sensibilisation ainsi que d'instruments concernant la protection douanière et le soutien à la production nationale (voir les sections 5.2 et suivantes).

CONSTATS GÉNÉRAUX SUR LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX POUR L'AGRICULTURE

Les OEA ont été publiés fin 2008 conjointement par l'OFEV et l'OFAG. Un rapport d'état sur les OEA a paru en 2016 (OFEV et OFAG, 2016b), qui a servi de base au rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Bertschy (Conseil fédéral 2016). Les sections suivantes traitent de l'importance et de la valeur ajoutée des OEA, ainsi que des conflits possibles entre ces objectifs et la législation agricole.

4.1 IMPORTANCE DES OEA

Les OEA découlent de la législation environnementale et agricole existante, et sont donc légitimes et pertinents sur le plan réglementaire. En outre, ils ont été élaborés conjointement par l'OFAG et l'OFEV et revêtent donc une grande importance, en particulier pour ces deux offices fédéraux. Lors des discussions avec les experts, l'importance générale des OEA a été jugée élevée pour la *Confédération* (notamment OFEV, OFAG, instituts fédéraux de recherche). Les OEA servent ainsi de cadre de référence ou d'évaluation à l'échelle de la Confédération. Selon les experts, les OEA ont l'avantage d'être formulés de manière explicite et d'être, pour la plupart d'entre eux, opérationnalisés, contrairement à d'autres objectifs environnementaux (par exemple dans le domaine des transports et de l'énergie) (Walter et al., 2013).

Les personnes interrogées partent du principe que les autorités compétentes des *cantons* connaissent elles aussi les OEA, et les utilisent en partie (par exemple, les objectifs en matière d'ammoniac ont été repris au niveau cantonal⁴ ou utilisés pour promouvoir la biodiversité⁵). Dans l'ensemble, les OEA semblent toutefois jouer un rôle plutôt secondaire dans les cantons, puisqu'il existe des documents distincts pour l'exécution cantonale. Il s'agit notamment des aides à l'exécution suivantes, développées conjointement par l'OFEV et l'OFAG : « Constructions rurales et protection de l'environnement » (OFEV et OFAG, 2011) ; « Éléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture » (OFEV et OFAG, 2012) ; « Protection des sols dans l'agriculture » (OFEV et OFAG, 2013a) ; « Produits phytosanitaires dans l'agriculture » (OFEV et OFAG, 2013b) ; « Installations de méthanisation dans l'agriculture » (OFEV et OFG, 2016a). Ces documents expliquent les exigences légales et documentent l'état actuel de la technique.

L'importance des OEA pour les *tiers* fait l'objet d'appréciations différentes selon les personnes, mais tend à augmenter. Il est rapporté dans les entretiens que plusieurs organisations citent régulièrement les OEA et les utilisent comme cadre de référence pour l'évaluation de la politique agricole et environnementale. La recherche s'intéresse elle

⁴ L'ammoniac (NH₃) est ainsi utilisé pour estimer la réduction nécessaire en matière d'émissions dans les cantons.

⁵ Les OEA sont utilisés pour évaluer la qualité des zones de promotion de la biodiversité (annexe au rapport OEA de 2008 indiquant les espèces cibles et caractéristiques pour la faune et la flore ainsi que leurs habitats).

aussi aux projets en lien avec les OEA⁶. On constate aussi que les milieux économiques (par ex. industrie/commerce de détail) manifestent un intérêt croissant pour les caractéristiques uniques dans le domaine environnemental et social. Les entreprises s'appuient de plus en plus sur les labels et souhaitent imposer leurs exigences concernant les modes et les chaînes de production. Le rapport en réponse au postulat Bertschy constate également que « les acteurs de l'économie privée [...] et les consommateurs ont eux aussi une influence sur ces objectifs ». Enfin, les campagnes de la société civile (par ex. l'initiative pour une eau potable propre, ou celle « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse ») témoignent du fait que l'agriculture durable intéresse la population.

4.2 VALEUR AJOUTÉE DES OEA

Les experts considèrent que les OEA représentent une valeur ajoutée, qui consiste dans les éléments suivants :

- Les OEA synthétisent dans un seul et même document les questions environnementales liées à l'agriculture et gagnent ainsi en importance et en visibilité extérieure.
- Les OEA ont été développés conjointement par l'OFEV et l'OFAG et jouissent d'un degré élevé d'acceptation. De nombreux experts des deux offices fédéraux ont participé à l'élaboration des OEA, qui correspondent ainsi à un haut niveau de connaissances et d'expériences.
- Les OEA permettent une évaluation et une présentation des progrès et des reculs dans la mise en œuvre des aspects agro-écologiques. Le fait de disposer d'indicateurs mesurables et objectifs est une valeur ajoutée, et peut soutenir et favoriser une discussion objective. Pour obtenir un cadre de référence ou d'évaluation accepté, le choix des « bons » indicateurs est crucial et il a été souligné dans les discussions qu'une mise à jour ou un développement des indicateurs est souhaitable.

⁶ Par exemple dans le cadre de projets de recherche sur les émissions animales, cf. <https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/fr/home/actualite/dossiers/tieremissionen.html>, consulté le 22 août 2018.

Les forces et les faiblesses des OEA peuvent être résumées comme suit :

F 4.1 : Forces et faiblesses des OEA

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - Les OEA sont fondés sur la loi applicable et ne sont pas contestables sur le plan juridique. - Les OEA sont basés sur l'état actuel des connaissances scientifiques (ce qui a été vérifié par le rapport en réponse au postulat Bertschy). - Les OEA servent de base pour l'évaluation de la politique agricole en ce qui concerne les aspects environnementaux. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les OEA sont basés sur le droit applicable et ne sont donc pas innovants. - Les responsabilités pour la réalisation des OEA ne sont pas définies. - Les OEA ne sont pas assortis d'un calendrier. - Il n'existe pas d'instructions pour les mesures à prendre. - Il n'y a pas d'information concernant le non-respect des OEA.

4.3 CONFLITS D'OBJECTIFS

La politique agricole suisse poursuit différents objectifs. La multifonctionnalité de l'agriculture est inscrite dans l'art. 104 de la Constitution fédérale depuis 1996. Outre la production alimentaire, l'agriculture devrait contribuer de manière significative à la préservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage cultivé. Pour la première fois dans l'histoire des réformes agricoles, cette base constitutionnelle a permis d'établir un lien cohérent entre la politique agricole et la politique environnementale (Anwander et al. 2000, pp. 18 ss). Ce lien apparaît de manière particulièrement claire dans le couplage des paiements directs généraux aux prestations écologiques requises, et dans les paiements directs écologiques (Hirschi et al. 2012, p. 360).

D'un côté, ce lien représente une grande opportunité pour la mise en œuvre intégrale de la politique agricole. D'un autre côté, l'interprétation et la mise en œuvre des instruments dans un domaine cible peuvent entraîner des conflits d'objectifs dans un autre domaine cible. Par exemple, les mesures de soutien à la sécurité de l'approvisionnement de la population (art. 7 LAgr, par ex.) peuvent être conçues ou interprétées et mises en œuvre de manière à surexploiter, voire endommager les ressources naturelles (art. 104, al. 1, let. b, Cst. ; art. 1 LAgr). Inversement, les instruments de conservation et de promotion de la biodiversité (art. 70a et 73 LAgr, par ex.) peuvent entraîner des pertes de production et avoir ainsi un impact négatif sur la réalisation de l'objectif de sécurité d'approvisionnement de la population (art. 104, al. 1, let. a, Cst.). Des conflits peuvent également survenir lors de l'application du modèle de la durabilité à l'agriculture, par exemple entre l'efficacité économique à court terme et les objectifs écologiques à long terme⁷.

⁷ https://www.bats.ch/bats/publikationen/nachhaltige_landwirtschaft/nachhaltige_landwirtschaft_I-6.pdf, consulté le 31 mai 2018.

On peut donc parler de conflits qui découlent de l'interprétation, de la conception et de la mise en œuvre des instruments propres aux différents domaines cibles. Des exemples concrets seront présentés au chapitre 5.

Les conflits qui peuvent survenir entre les OEA et la législation agricole sont dus au fait que les premiers découlent de la seconde, entre autres, et que le potentiel de conflit en matière d'interprétation, de conception et de mise en œuvre des instruments dans les différents domaines cibles est déjà présent dans les bases légales en tant que telles. Toutefois, les experts estiment que les OEA sont cohérents, dans la mesure où leur introduction indique clairement que la politique agricole poursuit également d'autres objectifs. De plus, tous les experts ne considèrent pas l'existence de ces conflits comme problématique. À leurs yeux, la gestion des conflits d'objectifs est le résultat d'un processus ou débat politique. Hans Popp est également d'avis que le choix du meilleur type et du bon niveau de paiements directs est inévitablement une décision politique (Popp 2013, p. 25).

Le présent chapitre décrit et discute l'impact positif ou négatif de certains instruments de la politique agricole sur la réalisation des OEA. Des possibilités d'optimisation sont par ailleurs identifiées et mettent en évidence comment la réalisation de ces objectifs peut être améliorée à l'avenir. L'étude s'appuie sur les résultats d'une analyse de la littérature, d'entretiens avec des experts et d'un atelier. Les principales thématiques traitées sont :

- Instruments du système des paiements directs (section 5.1)
- Contributions pour bâtiments ruraux (section 5.2)
- Instruments dans le domaine des produits phytosanitaires (section 5.3)
- Projets de protection des eaux (section 5.4)
- Instruments pour une meilleure communication et sensibilisation (section 5.5)
- Instruments de protection douanière (section 5.6)
- Instruments de soutien à la production nationale (section 5.7)
- Nouveaux instruments pour une agriculture adaptée aux conditions locales (section 5.8)

Avant d'examiner les forces et les faiblesses de la législation agricole dans la perspective de la réalisation des OEA, il convient de mentionner les observations générales suivantes :

- *Complexité du système de la politique agricole* : plusieurs études soulignent la grande complexité du système de la politique agricole. Selon Rentsch, le risque existe que cette question politique échappe en partie au contrôle démocratique et ne puisse que difficilement faire l'objet d'un débat public (Rentsch 2016, p. 1). La revue *La Vie économique* souligne, elle aussi, la forte densité réglementaire de la politique agricole suisse et la complexité d'un système qui comprend une multitude de mesures et de programmes (SECO 2016, p. 6). Cette densité réglementaire du système des paiements directs représente en outre une charge administrative croissante pour les agriculteurs, une tendance que la PA 14-17 a encore accentuée. La charge de travail a également augmenté pour l'administration publique. Pour tenir compte de cette complexité, l'OFAG a mené, de novembre 2014 à février 2016, un projet visant à obtenir des « simplifications administratives dans l'agriculture » (OFAG 2016a). L'OCDE souligne que la simplification administrative constitue un instrument qui permet d'améliorer la qualité de la réglementation (OCDE 2010).

- *Interactions entre différentes législations et différents instruments :*
 - *D'une part*, des interactions existent avec d'autres domaines politiques (notamment l'aménagement du territoire, les transports, l'économie et les développements internationaux) (Conseil fédéral 2016, p. 8). Par exemple, les instruments visant à protéger les terres agricoles contre une activité de construction excessive relèvent du domaine de la planification du territoire (prescriptions concernant la construction en dehors des zones à bâtir, plan sectoriel pour les surfaces d'assolement, par ex.) (Conseil fédéral 2017c, p. 76).
 - *D'autre part*, pratiquement tous les instruments de la politique agricole – ceux du système des paiements directs, mais aussi ceux qui relèvent des domaines de la production et de la vente – ont une influence sur la réalisation des OEA (Conseil fédéral 2016, p. 8). Des instruments comme la protection douanière ou les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont un impact sur la réalisation de ces objectifs dès lors qu'ils influent sur les décisions de production et, partant, sur les structures de l'exploitation et du paysage (Conseil fédéral 2017c, p. 30).
- *Mise en œuvre de la législation agricole :* la mise en œuvre de la législation agricole ne fait pas l'objet de la présente étude. On mentionnera néanmoins que le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Bertschy (Conseil fédéral 2016, p. 33) et la vue d'ensemble du développement de la politique agricole (Conseil fédéral 2017c, p. 30) font l'un comme l'autre le constat que la mise en œuvre de la législation environnementale doit être améliorée dans tous les domaines pertinents pour la réalisation des OEA. Des progrès supplémentaires pourraient en particulier être réalisés en améliorant l'application de la législation existante dans les domaines de la protection des eaux, des émissions de polluants dans l'air (ammoniac, par ex.) et de la protection des sols (Conseil fédéral 2017c, p. 30). Diverses études mettent également en évidence que le manque de ressources, d'acceptation politique et de contrôles de la part de l'administration peut entraîner des lacunes dans la mise en œuvre (Rieder et al., 2013).
- *Innovations technologiques :* les innovations technologiques dans les bases et les techniques de production, les méthodes d'évaluation et les systèmes de monitoring doivent être encouragées. Ces innovations et leurs applications devraient permettre de vérifier à l'aide d'instruments appropriés les objectifs propres à chaque site. Pour les promouvoir, la Confédération doit soutenir la recherche et le développement, coordonner les activités de recherche, de formation et de conseil, et assurer ainsi le transfert du savoir théorique dans la pratique (Conseil fédéral 2017c, p. 77).
- *Conséquence de l'ouverture des marchés agricoles :* une éventuelle ouverture des marchés agricoles n'est pas traitée dans le cadre de la présente étude. Certaines réflexions relatives à la protection douanière sont néanmoins intégrées dans le document (Conseil fédéral 2016, p. 33).
- *Travaux en cours :* des travaux de nature à améliorer la réalisation des OEA sont en cours dans de nombreux domaines de la politique agricole durable. Le rapport rédigé en réponse au postulat Bertschy constate ainsi qu'« une série de mesures, de stratégies et de plans d'action dans le domaine agricole et environnemental dé-

plouront leurs effets vers la réalisation des objectifs dans les années à venir » (Conseil fédéral 2016, p. 34). Les stratégies et les plans d'action suivants peuvent être cités à titre d'exemples : la stratégie Climat (OFAG 2011)⁸, la stratégie Paysage (OFEV 2011)⁹, la stratégie nationale Antibiorésistance¹⁰, les plans d'action Produits phytosanitaires (Conseil fédéral 2017b) et Biodiversité (Conseil fédéral 2017a)¹¹ ainsi que le plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (PAN-RPGAA)¹². Diverses évaluations sont par ailleurs en cours (par ex. l'évaluation des contributions à la biodiversité), de même que des travaux sur les données et le monitoring (par ex. le programme « Espèces et milieux agricoles » [ALL-EMA]).

5.1 INSTRUMENTS DU SYSTÈME DES PAIEMENTS DIRECTS

Les paiements directs dans l'agriculture sont un élément central de la politique agricole suisse. Jusqu'en 2014, une distinction était opérée entre les paiements directs généraux et écologiques. Depuis la PA 14-17, sept types de contributions sont distingués : les contributions au paysage cultivé, à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'utilisation efficiente des ressources et les contributions de transition. Ce changement de système avait pour objectif de combler des lacunes dans différents domaines par une meilleure adéquation entre les objectifs et les mesures, notamment au niveau des paiements directs. Ainsi, l'objectif de la PA 14-17 et de l'adaptation du système des paiements directs était « de remplacer les mesures sans objectif spécifique par des instruments ciblés » (Conseil fédéral 2012, p. 1860). À la suite de cette réforme, les fonds sont utilisés plus spécifiquement en faveur des prestations d'intérêt public qui sont fournies par l'agriculture mais qui ne sont pas rémunérées par le marché (renforcement de l'exploitation de l'ensemble des terres agricoles situées dans des zones non favorables, amélioration du bien-être des animaux et des techniques de production ménageant les ressources tout en conservant la productivité, encouragement de la qualité des surfaces de promotion de la biodiversité, maintien d'un paysage cultivé diversifié et attrayant pour la population).

⁸ Dans le domaine de la protection du climat, l'OFAG a présenté en 2011 la stratégie Climat pour l'agriculture (OFAG 2011). Les objectifs et les priorités en matière de réduction des gaz à effet de serre d'origine agricole y sont définis et les champs d'action correspondants y sont esquissés. Cette stratégie n'est toutefois pas accompagnée d'un plan d'action contraignant.

⁹ Dans sa stratégie Paysage, l'OFEV décrit les objectifs et les champs d'action d'une politique du paysage intégrée et cohérente.

¹⁰ En 2013, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) d'élaborer une stratégie nationale multisectorielle de lutte contre la résistance aux antibiotiques. Il a adopté cette stratégie le 18 novembre 2015 et a confié aux offices participants le mandat de la mettre en œuvre. Cette stratégie devrait notamment avoir des effets positifs sur l'environnement.

¹¹ La stratégie et le plan d'action en faveur de la biodiversité revêtent une grande importance pour l'agriculture (notamment les mesures visant à mettre en place une infrastructure écologique composée d'aires protégées et d'aires de mise en réseau ainsi que les mesures visant une utilisation durable et le développement de la biodiversité).

¹² <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/nachhaltige-produktion/pflanzliche-produktion/pflanzengenetische-ressourcen/nap-pgrel.html>, consulté le 31 mai 2018.

Lors des entretiens, l'instrument qui a été particulièrement mis en avant pour atteindre les OEA est le mécanisme des prestations écologiques requises. Les observateurs considèrent que les contributions à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'utilisation efficiente des ressources et une partie des contributions au paysage cultivé ont probablement, elles aussi, un impact positif sur la réalisation de ces objectifs. À l'inverse, la plupart des observateurs estiment que les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont plutôt un impact négatif sur l'environnement et donc sur la réalisation des objectifs environnementaux.

Plusieurs parties demandent que les instruments du système des paiements directs soient encore mieux ciblés et davantage axés sur la fourniture de prestations¹³. Les interventions et les paiements motivés par une politique des revenus auraient une légitimité limitée et tendraient à perpétuer des structures inefficaces. Dans son rapport de 2009 sur le développement du système des paiements directs (Conseil fédéral 2009, p. 76), le Conseil fédéral constatait déjà que pour assurer l'efficacité du système des paiements directs, il faut d'abord définir explicitement l'objectif visé en priorité par un instrument, puis disposer d'au moins une mesure par objectif (règle de Tinbergen¹⁴). Ce rapport indiquait en outre que « quand bien même les objectifs dans le domaine des externalités négatives peuvent bénéficier d'incitations financières, une promotion permanente de la prévention des externalités négatives est contraire au principe du pollueur-payeur » (Conseil fédéral 2009, p. 84). Le rapport de l'OCDE sur la Suisse souligne, lui aussi, que pour une part importante des paiements liés à l'environnement, il existe un risque de contradiction avec le principe pollueur-payeur dans l'hypothèse où les exploitants agricoles seraient payés pour respecter les prescriptions que leur fixe la législation (OCDE 2017, p. 175).

¹³ Le postulat 14.3618 déposé par Andreas Aebi en faveur d'une politique agricole axée sur les objectifs demandait, par exemple, au Conseil fédéral de montrer « comment mettre en place des conditions rendant possible des systèmes qui permettront de mettre en œuvre, au niveau de l'exploitation, une politique agricole qui soit fonction des objectifs et non des mesures ».

¹⁴ La règle de Tinbergen est un modèle de théorie économique proposé par Jan Tinbergen, lauréat du prix Nobel d'économie. Elle affirme pour l'essentiel qu'à chaque objectif de politique économique doit correspondre au moins un instrument indépendant. Cette règle s'appuie sur des modèles économétriques pour l'analyse des objectifs et des instruments de la politique économique.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Améliorer le ciblage des instruments* : les diverses contributions prévues par le système des paiements directs poursuivent des objectifs distincts et reposent sur des contextes et des justifications différents. Une formulation claire de ces objectifs et de ces critères doit être assurée, de même qu'un rattachement plus évident des diverses contributions à ces objectifs. Dans sa vue d'ensemble du développement de la politique agricole, le Conseil fédéral demande « de cibler les instruments mieux encore sur la réalisation des objectifs et de prévoir des sanctions si ces objectifs ne sont pas atteints » (Conseil fédéral 2017c, p. 60). De nouveaux instruments directement axés sur des objectifs sont notamment envisagés en ce qui concerne les émissions d'azote, par exemple le remplacement de l'actuel bilan de fumure (Suisse-Bilanz) par des soldes équilibrés des entrées et des sorties calculés spécifiquement sur la base des effets de ces émissions sur le site considéré (Conseil fédéral 2017c, pp. 75 s.).
- *Renforcer le pilotage par les résultats* : les objectifs gagneraient à être davantage liés à l'obtention de résultats concrets. Des directives ne devront être édictées que si le pilotage par les résultats n'est pas possible ou si l'investissement nécessaire à cet effet est plus élevé que celui du pilotage par des mesures (Conseil fédéral 2017c, p. 60).
- *Créer un système d'incitations à l'échelle de l'exploitation dans son ensemble* : afin de donner une plus grande marge de manœuvre au chef d'exploitation, un système d'incitations pourrait être mis en place au niveau de l'exploitation dans son ensemble. Les standards minimaux à remplir par chaque exploitation ne devraient toutefois pas être affectés (Conseil fédéral 2017c, p. 60).
- *Respecter le principe pollueur-payeur* : le rapport de l'OCDE sur la Suisse souligne que pour une part importante des paiements liés à l'environnement, il existe un risque de contradiction avec le principe pollueur-payeur dans l'hypothèse où les exploitants agricoles seraient payés pour respecter les prescriptions que leur fixe la législation (OCDE 2017, p. 175). Il importe de prévenir ce risque.
- *Mettre au point des instruments comprenant des incitations économiques* : il faudrait maintenir des instruments qui comprennent des incitations économiques, notamment des taxes incitatives. Des éléments d'économie de marché doivent par ailleurs être pris en compte pour la fourniture des prestations d'intérêt public.
 - Les *taxes incitatives* sur certaines substances ou certains produits visent à modifier un comportement (de consommation) de façon à réduire, voire à éliminer la consommation de produits nuisibles à l'environnement. Le produit des taxes incitatives est réinvesti pour un usage spécifique ou reversé à la population (dans le domaine des pesticides, par ex.).

- En signant des *accords interprofessionnels* (voir art. 8 LAgr), les organisations interprofessionnelles ont la possibilité de promouvoir ensemble la qualité des produits et les ventes ainsi que d'adapter la production et l'offre aux exigences du marché (par ex. Accord interprofessionnel 2018 entre Sucre Suisse SA et la Fédération suisse des betteraviers sur la livraison des betteraves sucrières).
- *Prêter attention aux interdépendances entre les contributions* : lors de l'adaptation du système des contributions, il faut tenir compte des interdépendances entre les éléments, et donc s'abstenir de supprimer certaines contributions sans considération pour les autres.
- *Simplifier l'administration des instruments du côté des exploitations* : en raison de sa grande complexité, la conception actuelle du système des paiements directs ne peut être examinée de façon systématique. Il est recommandé d'optimiser le système d'incitations au moyen d'instruments appropriés, y compris le monitoring et des contrôles ciblés et aléatoires d'exploitations. Les évolutions techniques récentes et à venir doivent être prises en compte pour cette tâche (contrôle par satellite, par ex.) (OFAG 2016a). Ainsi, selon l'évaluation des contributions à la qualité du paysage, les trois instruments que sont les surfaces de promotion de la biodiversité, les projets de mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage pourraient être mieux coordonnés en tenant compte des différentes périodes à la fois dans la perspective de la systématique et des approches suivies et dans la perspective du recensement, de la supervision et du contrôle (Steiger et al. 2016, p. 80).
- *Étendre et renforcer les possibilités de sanction* : les possibilités de sanction prévues sous la forme de réductions des paiements directs (cf. art. 105 ss OPD) pourraient être renforcées et étendues à d'autres infractions. L'objectif est d'améliorer le respect des dispositions légales en vigueur. En collaboration avec les cantons, l'OFAG élabore actuellement un nouveau modèle de contrôle. L'idée est de réduire les charges et les tâches administratives liées aux contrôles des paiements directs de droit public dans les exploitations agricoles et d'améliorer l'efficacité des contrôles. La mise en œuvre de ce nouveau modèle est prévue pour 2020 (OFAG 2017a).

Les sections qui suivent sont consacrées à l'examen de l'impact des différents instruments du système des paiements directs.

Prestations écologiques requises (PER) : constats généraux

Les paiements directs ne sont versés que si les exigences liées aux prestations écologiques requises (PER) sont satisfaites. L'existence des PER fait dans l'ensemble l'objet d'un jugement favorable du point de vue de la réalisation des OEA : « L'exécution du droit environnemental et des conditions correspondantes dans les PER est importante pour atteindre les objectifs » (Conseil fédéral 2016, p. 33).

D'autres observateurs considèrent au contraire que les PER ne vont actuellement pas assez loin. Ils souhaitent qu'elles soient développées en une norme pour une agriculture adaptée aux conditions locales et que les lacunes existantes dans la réalisation des OEA

soient comblées. Un renforcement des contrôles y contribuerait. Enfin, l'association Vision Landwirtschaft souligne que de nombreuses exigences sont en partie contournées. Avec pour conséquence qu'une série de standards minimaux importants requis par la législation ne sont pas respectés à l'heure actuelle et qu'aucun des OEA n'est atteint en l'état¹⁵.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Exigences plus élevées pour les PER* : les exigences applicables aux PER doivent être plus ambitieuses, c'est-à-dire que les critères doivent être non seulement plus stricts¹⁶, mais encore formulés de façon plus claire et plus ciblée (Conseil fédéral 2016, p. 33). Les discussions lors de l'atelier ont mis en évidence, par exemple, la possibilité de fixer une densité animale maximale ou la nécessité de formuler des conditions supplémentaires pour réduire la compaction des sols.
- *Transfert dans les PER de certaines mesures donnant droit à des contributions* : lors d'un entretien, un expert a suggéré que les PER soient développées en une norme pour une agriculture adaptée aux conditions locales. Des éléments d'autres systèmes de contribution (des projets de protection des eaux, par ex.) pourraient ainsi être intégrés aux PER de façon à créer un automatisme pour la fourniture et la compensation de prestations d'intérêt public.
- *Rattachement des PER à d'autres législations* : lors de l'atelier, il a été évoqué que des dispositions d'autres législations, par exemple en matière de protection des eaux ou de lutte contre la pollution atmosphérique, pourraient être intégrées dans les PER. Cela permettrait de lier le versement des paiements directs au respect de la législation existante. La réduction des paiements directs comme mode de sanction des infractions à la loi sur la protection de l'environnement est considérée comme une mesure simple et efficace.

Prestations écologiques requises (PER) : bilan de fumure

Selon l'art. 70a LAgr, un bilan de fumure équilibré (azote et phosphore) fait partie des PER. En outre, une fertilisation excessive, des émissions et un ruissellement dans les nappes phréatiques doivent être évités. Selon l'art. 13 OPD, les cycles des éléments fertilisants doivent être aussi fermés que possible. Le bilan de fumure doit montrer que les apports en phosphore et en azote ne sont pas excédentaires. Les exigences auxquelles doit satisfaire l'établissement du bilan de fumure sont fixées dans l'annexe 1, ch. 2.1, OPD. Le bilan est calculé à l'aide de la méthode Suisse-Bilanz, conformément aux instructions établies par l'OFAG et par l'Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural (AGRIDEA). En outre, l'annexe 1, ch. 2.1.3, OPD décrit l'application Internet HODUFLU, qui est utilisée pour gérer de manière uniforme les flux d'engrais de ferme et d'engrais issus de matières recyclées dans l'agriculture. Ce programme en ligne vise à simplifier le processus administratif

¹⁵ <https://www.visionagriculture.ch/fr/themes/prestations-ecologiques-requises-et-prescriptions-legales/>, consulté le 4 juin 2018.

¹⁶ Par exemple, l'association Vision Landwirtschaft propose d'augmenter de 7 à 12 % la part de surfaces de promotion de la biodiversité (art. 14 OPD) (cf. NZZ du 29 mai 2018).

d'enregistrement des flux d'éléments fertilisants dans l'agriculture et permet une représentation transparente de ces flux¹⁷.

Le fait d'exiger un tel bilan de fumure et de mettre à disposition le programme Internet HODUFLU pour aider à l'établir sont des points qui font l'objet d'un jugement positif. Grâce au programme en ligne, les exploitations agricoles qui ont trop d'engrais peuvent en transmettre une partie à d'autres exploitations. Il s'agit d'une procédure efficace d'un point de vue local ou régional, mais sa mise en œuvre peut conduire des exploitations à transporter leurs engrais sur de longues distances sans que cela permette de réduire les problèmes régionaux posés par l'ammoniac.

Trois points font l'objet de critiques. *Premièrement*, une marge d'erreur de +10 %, c'est-à-dire un dépassement de 10 %, est tolérée lors du calcul du bilan de fumure équilibré (pour le phosphore et l'azote), ce qui favorise une production intensive. Cette règle est décrite à l'annexe 1, ch. 2, OPD :

- 2.1.5 : En ce qui concerne le bilan de phosphore établi sur la base d'un bilan de fumure bouclé, une *marge d'erreur s'élevant au maximum à +10 %* du besoin des cultures est admise pour l'ensemble de l'exploitation.
- 2.1.7 : En ce qui concerne le bilan d'azote établi sur la base d'un bilan de fumure bouclé, une *marge d'erreur s'élevant au maximum à +10 %* du besoin des cultures est admise pour l'ensemble de l'exploitation.

Un expert conteste qu'en tolérant une telle marge d'erreur, on puisse encore parler d'un « bilan de fumure équilibré ».

Deuxièmement, un expert critique l'utilisation de l'expression « pertes inévitables ». Le guide de Suisse-Bilanz évoque en effet l'existence de telles pertes dans le calcul du bilan de fumure équilibré. Or certaines de ces pertes soi-disant inévitables pourraient être évitées en utilisant les meilleures techniques disponibles.

Troisièmement, une personne critique le fait que certaines exploitations sont exemptées du dispositif. En effet, selon l'annexe 1, ch. 2.1.9, OPD, les exploitations sont dispensées du calcul de l'équilibre de la fumure, c'est-à-dire du bilan de fumure, dans l'ensemble de l'exploitation si elles n'importent pas d'engrais azotés ou phosphorés et si la charge en bétail par hectare de surface fertilisable ne dépasse pas 2 unités de gros bétail-fumure dans la zone de plaine. Cette limite de 2 unités de gros bétail-fumure par hectare serait trop élevée et devrait être de 1 ou 1,5.

¹⁷ L'application en ligne HODUFLU est à la disposition de tous les exploitants qui exportent ou reprennent des engrais agricoles ou des engrais de recyclage. Les autorités compétentes (cantons, organismes de contrôle et Confédération) peuvent également en tirer profit dans l'accomplissement de leurs tâches d'exécution et de surveillance.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Adapter les dispositions relatives au bilan de fumure et le guide de Suisse-Bilanz* : le paragraphe sur les pertes dites inévitables doit être révisé et la tolérance de « +10 % de marge d'erreur » pour l'azote et le phosphore doit être supprimée. Le souhait a été exprimé lors de l'atelier que l'établissement d'un bilan pour l'exploitation dans son ensemble s'accompagne aussi d'un bilan de fumure équilibré pour chaque parcelle. Enfin, la méthode Suisse-Bilanz doit être simplifiée et les exceptions, considérablement réduites.
- *Adapter la terminologie* : l'expression « bilan de fumure équilibré » (art. 13 OPD) est trompeuse et devrait être remplacée par l'expression « limitation des excédents de fumure ».
- *Préciser la façon de gérer les excédents* : il serait souhaitable de formuler une procédure précisant la manière de gérer les excédents de fumure.
- *Introduire un bilan « entrées-sorties »* : au lieu du Suisse-Bilanz, l'introduction d'un bilan « entrées-sorties » (*Hoftorbilanz* ou bilan *farm gate*) doit être examinée. Il s'agit d'une méthode comptable qui enregistre l'ensemble des flux d'éléments fertilisants qui entrent ou sortent de la ferme. Le bilan est calculé à la fois à l'échelle de chaque exploitation et à l'échelle du pays. Dans ce dernier cas, toute l'agriculture du pays est considérée comme une seule exploitation (Richner et al. 2015, p. 14).
- *Introduire une taxe d'incitation sur les excédents d'azote* : Schläpfer propose d'introduire, en le couplant à la méthode Suisse-Bilanz, un instrument de marché sous la forme d'une taxe d'incitation sur les pertes d'azote dues aux engrais minéraux et aux aliments pour animaux importés (Schläpfer 2016). Le rapport de l'OCDE suggère lui aussi que le système d'échange volontaire d'éléments fertilisants pourrait être couplé à une taxe sur les excédents d'azote (OCDE, 2017, p. 43). Il faut néanmoins mentionner que l'efficacité d'une taxe d'incitation sur l'azote a été testée au moyen d'une simulation (modèle SWISSland) dans le cadre du projet « Outils d'évaluation de l'azote » et que, selon cette simulation, un tel instrument ne permet pas d'atteindre les OEA, compte tenu des conditions-cadre actuelles de la politique agricole suisse et des valeurs utilisées dans les modèles. La recherche d'autres possibilités d'action politique a donc été recommandée (Schmidt et al. 2017, p. 3).

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont des contributions au maintien d'un approvisionnement sûr en denrées alimentaires pour la population et sont donc versées pour que les agriculteurs cultivent leurs terres de façon à pouvoir nourrir la population en cas de pénurie. Elles comprennent une contribution de base qui vise à assurer une production de base, une contribution pour la production dans des conditions difficiles et une contribution pour terres ouvertes et cultures pérennes. La contribution de base est destinée à maintenir la capacité de production. Elle est la même dans toutes les zones et présuppose une charge en bétail variable selon les zones. Selon le rapport agricole 2017, les trois quarts des contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont été versés en 2016 sous la forme de la contribution de base.

Dans le message concernant la PA 14-17, le transfert des contributions jusqu'alors liées aux animaux vers les contributions à la sécurité de l'approvisionnement était considéré comme une opportunité, car les contributions liées aux animaux en vigueur avant 2014 incitaient à l'intensification de l'élevage et posaient des problèmes écologiques auxquels une solution devait être apportée (Conseil fédéral 2012, p. 1860).

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement suscitent néanmoins sans cesse des discussions. *Premièrement*, leur niveau (trop) élevé est dénoncé. Du point de vue des charges financières, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement représentent en effet l'instrument des paiements directs le plus important, avec 1,1 milliard de francs par année, ce qui représente environ 40 % des montants versés (OFAG 2017a). En raison de l'importance des moyens investis, on peut se demander s'il est véritablement nécessaire d'utiliser de telles sommes pour la sécurité de l'approvisionnement ou si cette mesure ne pourrait pas être conçue de manière plus efficiente (Schlöpfer et al. 2015). Dans ce contexte, une évaluation a été commandée afin de procéder à une analyse des effets de ces contributions dans la perspective des objectifs à atteindre et d'examiner si des mesures visant à améliorer l'efficacité des contributions seraient possibles et appropriées¹⁸.

Deuxièmement, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, en tant que contributions forfaitaires à la surface, ne sont pas liées à la fourniture de prestations. Selon Rentsch, « les contributions liées aux animaux qui visaient à augmenter la production ont certes été supprimées sur le papier, mais ont pour la plupart simplement été renommées. Plus d'un milliard de francs des anciens paiements directs généraux versés annuellement s'appellent désormais "contributions à la sécurité de l'approvisionnement" [...]. Ce qui, dans l'ancien système, n'était pas lié de manière spécifique à certaines prestations se retrouve dans une large mesure sous ce nouveau label » (Rentsch 2016, pp. 4 et 12). La critique est qu'avec ces contributions, une grande partie des montants versés chaque année le serait – en contradiction avec l'art. 104 Cst. sur l'agriculture – sans contrepartie concrète ou sans être liée à la fourniture de prestations et en créant des incitations à la surproduction. De plus, la plupart des contributions seraient distribuées selon le « principe de l'arrosoir » (c'est-à-dire que les exploitations agricoles recevraient des contributions indépendamment de leur stratégie d'exploitation et de leurs conditions de production), ce qui ne correspondrait pas à l'idée d'une « agriculture adaptée aux conditions locales ». Economiesuisse considère également que les contributions à la sécurité de l'approvisionnement servent surtout à garantir le revenu des agriculteurs et reviennent à « poursuivre de manière cachée le système précédent ». Economiesuisse estime que la priorité dans le secteur agricole devrait être de renforcer (encore davantage) les paiements liés aux prestations et de réduire le montant de la contribution de base (qui s'élève actuellement à 900 francs par hectare et par an) (cf. annexe 7, chap. 2, OPD)¹⁹.

¹⁸ Cette évaluation des contributions à la sécurité de l'approvisionnement a été confiée à Agroscope (Tänikon) et devrait prendre fin en 2018.

¹⁹ https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/2016_02_15_Stellungnahme_Zahlungsrahmen_AP2018_21.pdf, consulté le 30 mai 2018.

Enfin, un autre reproche est que les contributions à la sécurité de l’approvisionnement « ne sauraient en aucun cas être justifiées par des raisons de sécurité de l’approvisionnement et doivent donc être reconsidérées » (Schlöpfer et al. 2015). La nécessité de soutenir le revenu des agriculteurs n’est pas contestée en tant que telle. Les prestations d’intérêt public fournies par les agriculteurs (protection du paysage cultivé, maintien de la biodiversité, par ex.) sont une réalité reconnue. Mais elles devraient être fournies de manière efficace et être adéquatement rémunérées.

Possibilités d’optimisation pour la réalisation des OEA

- *Actualiser la définition de la sécurité de l’approvisionnement* : la définition de la notion de « sécurité de l’approvisionnement » (art. 72 LAgr) doit être actualisée ; il faut examiner si, en temps normal, une production moins importante, et donc une utilisation moindre des ressources, pourrait être suffisante (Schlöpfer et al., 2015).
- *Remplacer les contributions à la sécurité de l’approvisionnement par des paiements liés à la fourniture de prestations déterminées* : les contributions à la sécurité de l’approvisionnement, de nature forfaitaire et non spécifique, devraient être remplacées par des paiements liés à la fourniture de prestations déterminées. Il faudrait viser un découplage entre production agricole et prestations environnementales (OCDE 2017, p. 131).
- *Réduire les contributions à la sécurité de l’approvisionnement* : Economiesuisse estime que la priorité dans le secteur agricole devrait être de renforcer les paiements liés aux prestations et de réduire le montant de la contribution de base (qui s’élève actuellement à 900 francs par hectare et par an) (cf. annexe 7, chap. 2, OPD)²⁰. L’Association des petits paysans demande, elle aussi, que la contribution de base de 900 francs par hectare pour les surfaces allant jusqu’à 60 hectares soit adaptée et propose un système de contributions progressives^{21/22}.

Contributions à la biodiversité

Dans le rapport agricole 2017, la Commission fédérale de l’hygiène de l’air (CFHA) et Roth et al. montrent que l’agriculture exerce encore une pression considérable sur les écosystèmes sensibles. La biodiversité des hauts-marais et des bas-marais ainsi que celle des prairies et des pâturages secs est très affectée par les dépôts d’azote engendrés par l’élevage. On constate aussi que les populations de quelque 1700 espèces cibles et caractéristiques définies dans les OEA (OFEV et OFAG 2008) affichent toujours une tendance à la baisse. Zhang et al. 2007 et Power 2015 affirment qu’un travail du sol excessif ou une utilisation inappropriée des moyens de production peuvent parfois

²⁰ Economiesuisse, 15 février 2016, consultation sur les enveloppes financières agricoles 2018-2021.

²¹ L’Association des petits paysans propose la progression suivante : 1350 francs pour chacun des dix premiers hectares, 810 francs pour chacun des dix suivants et à chaque fois 270 francs entre le 21^e et le 30^e hectare. La Confédération ne paierait aucune contribution de base au-delà du 30^e hectare. L’association estime qu’avec ce modèle de répartition, plus de 40 000 exploitations, soit deux tiers des agriculteurs, bénéficieraient de paiements directs plus élevés.

²² <https://www.derbund.ch/schweiz/standard/kleinbauern-fordern-eine-obergrenze-fuer-direktzahlungen/story/18678990?track>, consulté le 30 mai 2018.

menacer la viabilité des écosystèmes ou avoir des conséquences préjudiciables (OFAG 2017a).

Les contributions à la biodiversité sont octroyées dans le but de promouvoir la diversité des espèces et des habitats naturels. S'agissant des objectifs partiels de la biodiversité, le rapport agricole souligne que, selon la qualité écologique requise pour chaque zone agricole, les lacunes à combler pour atteindre l'objectif relatif aux surfaces de promotion de la biodiversité de grande qualité écologique restent importantes (OFAG 2017a). Il est recommandé que les objectifs locaux et régionaux en matière de biodiversité soient concrétisés et que les contributions soient mieux coordonnées par rapport à ces objectifs. La priorité est d'améliorer la qualité des surfaces de promotion de la biodiversité (Conseil fédéral 2016, p. 32). Le plan d'action de la stratégie Biodiversité Suisse souligne également que pour combler les lacunes dans la réalisation des objectifs dans le domaine de la biodiversité, il faut analyser et évaluer les effets biologiques que les systèmes de production existants et les instruments prévus par l'ordonnance sur les paiements directs (surfaces de promotion de la biodiversité, mise en réseau, éléments structurels) peuvent avoir sur la conservation des espèces indigènes et des milieux naturels présents sur les herbages et les terres cultivées (Conseil fédéral 2017a, p. 21). Une évaluation de ces contributions est en cours.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Augmenter la qualité en précisant les objectifs et en coordonnant les contributions par rapport à ces objectifs* : dans le cas des surfaces de promotion de la biodiversité, une amélioration de la qualité et de la mise en réseau est nécessaire. Pour y parvenir, il est proposé de préciser les objectifs locaux et régionaux en matière de biodiversité et de mieux coordonner les contributions par rapport à ces objectifs (art. 73 LAgr, art. 14 OPD, art. 55 à 62 OPD) (Conseil fédéral 2016, p. 32).

Contributions au paysage cultivé

Les contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir en Suisse un paysage cultivé ouvert. Elles font généralement l'objet d'une appréciation positive dans la perspective de la réalisation des OEA. Le rapport en réponse au postulat Bertschy, par exemple, constate qu'elles contribuent à la réalisation de ces objectifs, même s'il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette contribution (Conseil fédéral 2016, p. 32). La vue d'ensemble du développement de la politique agricole proposée par le Conseil fédéral montre également que, grâce à des contributions plus différenciées et plus élevées pour les surfaces en pente et les surfaces en forte pente et grâce à la contribution d'alpage, la PA 14-17 a introduit des incitations supplémentaires en faveur du maintien d'un paysage ouvert. Ces instruments devraient permettre d'atteindre l'objectif fixé en matière de réduction de l'embuissonnement et de l'envahissement par la forêt. Il n'en demeure pas moins que de gros efforts restent à fournir pour ramener à moins de 1000 hectares par année la perte de surfaces cultivables (Conseil fédéral 2017c, pp. 25-26).

En ce qui concerne les contributions au paysage cultivé, le risque existe que la contribution d'estivage (art. 47 OPDV), qui vise certes à maintenir un paysage ouvert dans

les zones concernées (par ex. en évitant le reboisement), puisse aussi créer des incitations à garder (trop) d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers, ce qui peut entraîner une disparition de la flore alpine. Enfin, le calcul de la contribution pour surfaces en forte pente est critiqué. D'une part, ce calcul serait inapproprié, notamment parce qu'il inclut les pâturages permanents en pente ; d'autre part, la contribution pour surfaces en forte pente serait clairement sous-estimée (Vision Landwirtschaft 2016).

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Augmenter la contribution pour surfaces en forte pente* : l'association Vision Landwirtschaft et l'Académie suisse des sciences²³ appellent dans leurs prises de position à une augmentation de la contribution pour surfaces en forte pente (art. 44 LAgr). Le fait que le calcul de la contribution tienne compte des pâturages permanents en pente n'est, selon elles, pas justifié. En outre, la contribution pour surfaces en forte pente (annexe 7 OPD) a été sous-estimée et les trois catégories de déclivité ne seraient pas suffisamment différenciées.

Contributions à la qualité du paysage

Les contributions à la qualité du paysage (art. 74 LAgr, art. 64 et 65 OPD) sont octroyées pour la préservation, la promotion et le développement de paysages cultivés diversifiés. Elles sont censées contribuer à la réalisation des OEA (Conseil fédéral 2016, p. 32). Leur évaluation arrive à la conclusion qu'elles constituent un instrument efficace pour l'indemnisation de prestations d'intérêt public et qu'elles devraient être maintenues à long terme (Steiger et al. 2016, p. 77). Il faudrait notamment conserver leur focalisation sur la dimension régionale et examiner les possibilités de mieux tenir compte des aspects régionaux du paysage. Un potentiel d'optimisation a été identifié en particulier en ce qui concerne l'orientation paysagère des contributions à la qualité du paysage, la structuration et la conception des mesures ainsi que l'information et la communication. Dans ses réflexions sur la PA22+, la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA) constate également que les contributions à la qualité du paysage impliquent trop d'effets d'aubaine et ne stimulent pas suffisamment les efforts visant à atteindre les objectifs (CDCA 2018, p. 10).

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Introduire un système de contribution à deux niveaux* : l'évaluation des contributions à la qualité du paysage recommande de créer un système de contribution comprenant deux catégories de mesures – des mesures générales et des mesures régionales – et de consacrer davantage de moyens aux mesures régionales. En outre, un système de bonus pourrait permettre de mieux tenir compte des spécificités régionales également dans les mesures générales (diversité de la rotation des cultures, par ex.) (Steiger et al. 2016, p. 80).

23 https://www.satw.ch/fileadmin/user_upload/documents/04_Footer/03_Medien/02_Stellungnahmen/Akademien/_Stellungnahme_Agrarpolitik_I130627.pdf, consulté le 30 mai 2018.

- *Établir un cadre plus uniforme pour les mesures* : l'évaluation recommande d'établir un cadre général plus uniforme pour certaines mesures, notamment des exigences minimales pour le suivi et la pérennité des mesures (arbres fruitiers à haute tige, par ex.) (Steiger et al. 2016, p. 80).
- *Extension aux bâtiments ruraux des contributions à la qualité du paysage* : l'évaluation recommande d'examiner les possibilités de créer des mesures de qualité du paysage permettant de favoriser une intégration des bâtiments ruraux (Steiger et al., 2016, p. 80).

Contributions au système de production

Les contributions au système de production sont accordées pour cinq types différents de contributions (art. 75 LAgr, art. 65 à 76 OPD). Une contribution encourage l'agriculture biologique pour l'ensemble de l'exploitation, alors que d'autres contributions portant sur une partie de l'exploitation soutiennent la production extensive de céréales, de tournesols, de pois protéagineux, de féveroles et de colza (extenso), ainsi que la production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH). Deux contributions ciblées sont en outre versées pour le bien-être des animaux.

En introduisant le programme PLVH, la Confédération entendait encourager une production de ruminants adaptée aux conditions locales avec une faible utilisation d'aliments concentrés. Ce programme et la suppression des contributions liées aux animaux étaient censés inciter à réduire la charge de bétail sur les surfaces herbagères et donc avoir un impact positif sur différents paramètres environnementaux (OFEV et OFAG 2016b, p. 12). Le rapport agricole 2017 constate néanmoins que les impacts du programme sont faibles (OFAS 2017a). L'évaluation du programme PLVH (Mack et al. 2017) a montré que ce dernier n'avait pas amélioré de manière significative la fermeture des cycles des éléments fertilisants (azote et phosphore). Elle a mis en évidence une participation très élevée au programme (> 80 %) en 2014 et 2015 parmi les exploitations pratiquant l'élevage de vaches allaitantes, d'ovins, de caprins et de chevaux et les autres élevages bovins ainsi que parmi les exploitations produisant du lait commercialisé (> 80%). À l'exception de cette dernière catégorie, tous les types d'exploitations satisfaisaient déjà en grande partie aux exigences PLVH avant l'introduction du programme. L'évaluation confirme donc la critique selon laquelle le niveau d'exigence serait trop bas (Mack et al. 2017, p. 78).

En outre, les deux types de contributions au bien-être des animaux sont critiqués en ce sens que ni les contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) ni les contributions pour les sorties régulières en plein air (SRPA) ne sont liées à d'autres exigences que celles relatives au bien-être animal (des systèmes d'étables pauvres en émissions, par ex.). Sans mesures d'accompagnement, les contributions au bien-être des animaux peuvent donc rendre plus difficile la réalisation de certains OEA (émissions d'ammoniac, par ex.).

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Introduire des exigences supplémentaires non liées au bien-être animal* : selon des déclarations de certains participants à l'atelier, les contributions au bien-être des animaux devraient être liées à des exigences supplémentaires de façon à ne pas encourager des pratiques ayant un impact négatif sur l'environnement. C'est le cas, par exemple, du lien entre les contributions au bien-être des animaux et les systèmes d'étables pauvres en émissions. En outre, il serait souhaitable d'utiliser des techniques d'épandage modernes et à faible taux d'émission.
- *Réduire la limite de maïs ensilage* : l'évaluation des contributions PLVH arrive à la conclusion qu'au vu des limites actuellement en vigueur pour le maïs ensilage et les autres fourrages de base, le programme ne contribue pas à réduire la distribution de maïs ensilage. Afin d'accroître l'efficacité du programme, une réduction de la limite de maïs ensilage à un maximum de 10 % dans la zone de plaine devrait être envisagée (Mack et al. 2017, p. 78).
- *Différencier plus fortement les contributions* : l'évaluation recommande d'envisager une variation des contributions PLVH (Mack et al. 2017, p. 78).
- *Introduire des instruments de marché pour réduire l'utilisation d'aliments concentrés* : l'évaluation recommande d'intensifier la recherche sur les instruments de marché (y compris la taxation des aliments concentrés pour animaux) (Mack et al. 2017, p. 78).
- *Intensifier l'activité de recherche* : l'évaluation recommande d'intensifier l'activité de recherche dans le domaine de la contrôlabilité du programme (y compris des solutions techniques pour l'identification et le recensement exhaustifs de l'utilisation d'aliments concentrés pour animaux dans l'élevage laitier) (Mack et al. 2017, p. 78).

Contributions à l'utilisation efficiente des ressources

Les contributions à l'utilisation efficiente des ressources (art. 76 LAgr ; art. 77 à 82 OPD) sont octroyées dans le but d'encourager, de façon limitée dans le temps, des techniques qui améliorent une utilisation durable des ressources naturelles et une utilisation efficiente des moyens de production. Cela peut passer par une optimisation des systèmes de production existants, notamment par la promotion d'améliorations techniques et organisationnelles éprouvées (tuyau d'épandage pour l'épandage du lisier de ferme, par ex.).

Les experts portent un jugement positif sur les contributions à l'utilisation efficiente des ressources dans la perspective de la réalisation des OEA. Il faudrait néanmoins investir dans des innovations à toutes les étapes de la chaîne de production (sélection, développement de nouveaux systèmes de production fermés, gestion des éléments fertilisants, combinaison du numérique et du microtechnique) (Conseil fédéral 2017c, p. 75). En outre, les mesures techniques et organisationnelles recèlent encore un potentiel important de réduction des émissions d'ammoniac et il faudrait viser à les mettre en œuvre à large échelle (Conseil fédéral 2016, p. 32).

Un expert critique l'absence de différenciation dans le montant des contributions pour les quatre techniques d'épandage diminuant les émissions énumérées à l'art. 77 et à l'annexe 7 OPD (a. utilisation d'une rampe d'épandage à tuyaux souples ; b. utilisation d'une rampe d'épandage à tuyaux semi-rigides équipés de socs ; c. enfouisseurs de lisier ; et d. injection profonde de lisier ; la contribution s'élève dans chaque cas à 30 francs par hectare), malgré leur différence d'impact. Aucune distinction n'est faite entre les techniques présentant un potentiel de réduction des émissions plutôt faible et celles qui recèlent un potentiel élevé. Il n'y a donc que peu d'incitation à utiliser la meilleure technique dans chaque cas.

Le rapport de l'OCDE constate que, malgré les contributions à l'utilisation efficiente des ressources, les émissions d'ammoniac restent largement supérieures aux limites critiques et n'ont pas diminué de façon significative depuis dix ans (OCDE 2017, p. 25). Même si la Confédération soutient qu'il est plus aisé de justifier des contributions limitées dans le temps – parmi celles-ci, ce sont les paiements pour l'introduction de nouvelles techniques ménageant les ressources qui obtiennent de meilleurs résultats en matière d'efficacité statique et dynamique (Conseil fédéral 2009, p. 84) –, le caractère limité dans le temps des contributions à l'utilisation efficiente des ressources a été partiellement critiqué lors d'un entretien avec un expert. L'incertitude en matière de planification serait problématique pour les agriculteurs (par ex. soutien apporté jusqu'en 2019 aux techniques d'épandage d'engrais de ferme réduisant les émissions, cf. art. 77, al. 3, OPD). Il serait très important de trouver une solution de remplacement appropriée.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Mettre en œuvre à large échelle les mesures techniques et organisationnelles* : le potentiel des mesures techniques et organisationnelles est considéré comme élevé et des efforts devraient être déployés pour en généraliser l'application (Conseil fédéral 2016, p. 34). Les exigences correspondantes pourraient être définies dans le cadre des PER (utilisation d'une rampe d'épandage à tuyaux souples pour le lisier, utilisation de techniques d'application phytosanitaires précises). Si toutefois les contributions pour des techniques d'épandage diminuant les émissions étaient maintenues au lieu d'être intégrées dans les prescriptions générales, une différenciation de ces contributions (art. 77 et annexe 7 OPD) devrait être examinée.
- *Chercher une solution de remplacement pour les contributions limitées dans le temps* : étant donné l'importance de trouver des solutions de remplacement adéquates aux contributions limitées dans le temps, il convient de définir les exigences correspondantes (art. 77, al. 3, OPD).

Contributions de transition

Depuis la PA 14-17, des contributions de transition sont octroyées pour assurer une transition socialement supportable de l'ancienne à la nouvelle politique agricole. L'objectif est de donner aux exploitations le temps de s'adapter au nouveau système. Ces contributions ont un impact majeur sur le revenu des agriculteurs, car il s'agit du seul type de contribution totalement découplé de la production. Les contributions de

transition sont accordées pendant une période d'environ huit ans et diminuent progressivement d'année en année²⁴.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Pas de propositions concernant les contributions de transition.*

5.2 CONTRIBUTIONS POUR BÂTIMENTS RURAUX

L'art. 87 L'Agr prévoit des contributions pour l'amélioration des structures. Ces contributions visent à améliorer les conditions économiques du monde rural tout en respectant le principe de la neutralité concurrentielle. Cet objectif doit être atteint en améliorant l'efficacité opérationnelle et en augmentant la transformation et la valeur ajoutée à l'échelle régionale (Flury et al. 2012, p. 3). On soulignera également que la Confédération accorde des contributions et des crédits d'investissement pour aider à la réalisation des objectifs en matière d'écologie, de bien-être animal et d'aménagement du territoire.

L'ordonnance pertinente en la matière (ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture [OAS]) traite des bâtiments ruraux à l'art. 18. *D'un côté*, ces contributions pour bâtiments ruraux font l'objet d'une évaluation positive. L'art. 18, al. 3, OAS précise que les contributions sont octroyées pour des mesures de construction et pour les installations contribuant à la réalisation des objectifs relevant de la protection de l'environnement et que l'OFAG fixe les mesures à soutenir. Selon les informations disponibles sur le site Internet de l'OFAG, les mesures soutenues depuis le 1^{er} janvier 2018 sont les suivantes : en vue de la réduction des émissions d'ammoniac, les couloirs à surface inclinée et les rigoles d'évacuation de l'urine ainsi que les aires d'alimentation surélevées sont soutenus lors de la construction ou de la modification des stabulations pour bovins ; pour prévenir les apports ponctuels de produits phytosanitaires, l'aménagement d'aires de nettoyage des appareils de pulvérisation est soutenu. Ces mesures sont généralement jugées de façon positive²⁵. *D'un autre côté*, les contributions pour bâtiments ruraux font également l'objet de certaines critiques, qui pointent notamment leur caractère non obligatoire et le fait que les contributions octroyées pour la construction, la transformation et l'assainissement de bâtiments d'exploitation peuvent avoir des effets contre-productifs sur le plan écologique.

²⁴ <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen/uebergangsbeitrag.html>, consulté le 4 juin 2018.

²⁵ <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/laendliche-entwicklung-und-strukturverbesserungen/investitions--und-betriebshilfen/landwirtschaftliche-gebaeude.html>, consulté le 10 mai 2018.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Assurer l'équilibre écologique* : les contributions à l'amélioration des structures devraient examiner la viabilité écologique des bâtiments ruraux, mais aussi exiger et contrôler le respect des valeurs d'émission. Les mesures d'adaptation devraient être soutenues financièrement sur une base forfaitaire et temporaire. Le respect du cahier des charges ne devrait par la suite pas donner lieu à une rémunération (par le biais de l'inclusion dans les PER, par ex.).

5.3 INSTRUMENTS DANS LE DOMAINE DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES

Le plan d'action sur les produits phytosanitaires note que les produits phytosanitaires (PPh) sont utilisés en agriculture pour protéger les cultures contre les ravageurs et pour détruire les plantes adventices. L'objectif est de contribuer à garantir les rendements et la qualité des récoltes. Les substances bioactives que contiennent ces produits peuvent néanmoins avoir sur l'être humain et les organismes non cibles des effets indésirables qu'il s'agit de limiter (Conseil fédéral 2017b, p. 4). En 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires. Ce plan d'action vise à réduire de moitié les risques actuels. L'utilisation de pesticides présentant un potentiel de risque particulier (produits se dégradant mal) doit être réduite de 30 % et les émissions de pesticides doivent diminuer de 25 % en dix ans. Pour y parvenir, le plan d'action PPh propose un certain nombre de mesures (par ex. contributions en cas de renonciation aux herbicides, promotion de la recherche, réglementation des distances, prescriptions en matière de cultures, formation initiale et continue, information de la population).

Le plan d'action PPh a été critiqué par différents acteurs. Ceux-ci estiment qu'il s'agit certes d'un premier pas dans la bonne direction, mais que le plan d'action ne prend pas au sérieux les exigences minimales légales, et qu'il n'est pas suffisamment ambitieux dans ses objectifs. Ils lui reprochent en particulier de mettre l'accent sur les mesures techniques. Un autre aspect critiqué est que le plan d'action ne respecte toujours pas le principe pollueur-payeur et qu'il n'envisage pas de taxe incitative ou d'augmentation du taux de TVA pour les produits phytosanitaires. L'initiative intitulée « Pour une eau potable propre et une alimentation saine » a été déposée en 2018. Son but est de limiter le versement des paiements directs aux agriculteurs qui produisent sans produits phytosanitaires²⁶.

Une étude concernant les taxes d'incitation sur les produits phytosanitaires a été réalisée sur mandat de l'OFAG (Finger et al. 2016). Sa conclusion est que les taxes incitatives sur les produits phytosanitaires constituent un moyen efficace pour influencer les décisions des utilisateurs de produits phytosanitaires, et donc pour réduire les risques liés à l'utilisation de ces produits. Pour être mis en œuvre avec succès, un tel instrument

²⁶ <https://www.initiative-sauberes-trinkwasser.ch/fr/>, consulté le 4 juin 2018.

doit toutefois être structuré de manière différenciée, en fonction des objectifs de la politique agricole²⁷.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Exiger et encourager la mise en œuvre des mesures du plan d'action* : les mesures du plan d'action doivent être mises en œuvre (par ex. utilisation de techniques modernes, sélection de variétés robustes, règles d'application plus strictes en matière de ruissellement, formation continue et conseil, sensibilisation des consommateurs) (Conseil fédéral 2017a).
- *Introduire une taxe d'incitation sur les produits phytosanitaires* : l'étude concernant les taxes incitatives sur les produits phytosanitaires (Finger et al. 2016) conclut que de telles taxes constituent un moyen efficace pour influencer les décisions des utilisateurs de produits phytosanitaires, et donc pour réduire les risques liés à l'utilisation de ces produits.
- *Introduire des redevances couvrant les frais d'autorisation et de contrôle* : diverses associations de défense de l'environnement demandent des redevances couvrant les frais d'autorisation et de contrôle²⁸.
- *Supprimer le taux réduit de TVA pour les produits phytosanitaires* : il est proposé que les produits phytosanitaires soient soumis au taux normal de TVA. Le rapport de l'OCDE recommande d'« envisager la suppression progressive du taux minoré de TVA sur les pesticides et la mise en place graduelle d'une taxation des pesticides variant en fonction de leur toxicité et appliquée au niveau des fabricants et des grossistes » (OCDE 2017, p. 45).

5.4 PROJETS DE PROTECTION DES EAUX

L'art. 62a LEaux permet à la Confédération d'encourager des mesures agricoles visant à empêcher le ruissellement et le lessivage de substances telles que le nitrate (NO₃), le phosphore (P) et les produits phytosanitaires dans les eaux de surface et souterraines si les autres instruments (par ex. PER, agriculture biologique) s'avèrent insuffisants. Les projets de protection des eaux sont financés par le budget des paiements directs. L'objectif de ces projets est le respect des exigences de la législation sur la protection des eaux. Si la concentration de ces substances dépasse les valeurs fixées dans l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux), le canton concerné doit déterminer l'ampleur et les causes de la pollution, et prendre les mesures nécessaires pour y remédier.

²⁷ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/msg-id-64123.html>, consulté le 5 juin 2018.

²⁸ <https://www.schweizerbauer.ch/pflanzen/pflanzenschutz/lehmann-will-lenkungsabgabe-28911.html>, consulté le 5 juin 2018.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Garantir le principe pollueur-payeur dans les projets de protection des eaux* : le rapport de l'OCDE recommande de réexaminer ou de supprimer les contributions pour des projets de protection des eaux (art. 62a LEaux) dans la mesure où elles sont en contradiction avec le principe pollueur-payeur (OCDE 2017, p. 173).
- *Introduire une taxe sur les excédents d'azote* : le rapport de l'OCDE propose d'examiner une taxe sur les excédents d'azote au niveau des exploitations agricoles à titre de sanction pour celles qui ne respectent pas les obligations légales fixées par la LEaux (OCDE 2017, p. 193).

5.5 INSTRUMENTS POUR UNE MEILLEURE COMMUNICATION ET SENSIBILISATION

Dans sa vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole, le Conseil fédéral déclare que « le comportement des consommateurs a un impact déterminant sur la réalisation des objectifs. La réduction du gaspillage alimentaire, l'adaptation des modes d'alimentation et une attitude plus consciente en matière d'achats permettraient de réduire notablement les atteintes à l'environnement en Suisse et à l'étranger » (Conseil fédéral 2017c, p. 30). Toutefois le cadre juridique actuel n'aborde pratiquement pas la consommation. La loi précise que la production agricole doit s'adapter aux besoins (l'intervention de la Confédération tient compte, dans le respect des principes de la souveraineté alimentaire, des besoins des consommateurs en produits du pays diversifiés, durables et de haute qualité [art. 2, al. 4, LAgr]).

La consommation et la production sont également abordées dans le plan d'action Économie verte 2013 (et son développement pour la période 2016-2019), et dans le rapport « Économie verte : mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse », adopté par le Conseil fédéral le 20 avril 2016. Le travail de sensibilisation est considéré comme un élément important pour permettre aux consommateurs de faire des choix d'achat et de consommation plus écologiques. Il s'agit d'améliorer et d'encourager la transparence et les normes relatives aux matières premières et aux produits ayant un impact écologique important, et de veiller à ce que la production soit plus respectueuse de l'environnement et des ressources (OFEV 2016). Parmi les mesures prises jusqu'à présent, on peut citer la publication du Guide pour la réduction du gaspillage alimentaire (Food Waste), les analyses des matières premières transformées en Suisse pour déterminer lesquelles sont prioritaires pour l'encouragement de mesures volontaires, et la création d'un réseau national pour promouvoir l'efficacité des ressources dans les entreprises²⁹. Dans le cadre du développement pour la période 2016-2019, les priorités suivantes ont été définies dans le domaine de la consommation et de la production : mode de consommation sobre en ressources ; transparence et normes sur les matières premières et produits ayant un impact

²⁹ <https://www.refnet.ch/fr/accueil>, consulté le 29 mai 2018.

écologique important ; optimisation des produits et processus (y compris écoconception)³⁰.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Renforcer l'engagement de la Confédération en matière de sensibilisation des consommateurs* : les décisions d'achat des consommateurs ont un impact sur l'environnement (Conseil fédéral 2017c, p. 30). Les consommateurs ne discernent pas toujours ces effets, ou n'en sont pas conscients. Il serait possible de remédier à cette situation par des informations adéquates sur les produits ou des mesures de sensibilisation appropriées (par ex. sur la base de l'art. 10e, al. 3, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement [LPE]). Il convient d'utiliser les canaux d'information et de communication existants de manière efficace et ciblée (OFAG 2016a, p. 9).

5.6 INSTRUMENTS DE PROTECTION DOUANIÈRE

En ce qui concerne les excédents d'éléments fertilisants, divers rapports abordent l'importation de fourrages et les droits de sauvegarde. Selon le message concernant la PA 14-17, la culture nationale des céréales fourragères a considérablement reculé ces dernières années en raison du démantèlement de la protection douanière sur les céréales fourragères au profit des exploitations d'élevage. Parallèlement, les importations de fourrages ont augmenté (Conseil fédéral 2012, p. 1934). Diverses études expliquent la montée des importations de fourrages par le bas niveau des droits de douane, et donc celui des prix des fourrages étrangers. Cette augmentation des importations fourragères s'accompagne d'une croissance de la quantité totale d'éléments fertilisants, et par conséquent d'une expansion des flux de substances. Par ailleurs, le bas niveau des prix des fourrages importés peut inciter à augmenter l'effectif de bétail. Le Conseil fédéral conclut également que la protection douanière peut avoir des effets en contradiction avec les attentes sociétales, par exemple en créant des incitations à produire de manière plus intensive, ce qui, dans certaines régions, se traduit par un accroissement des atteintes à l'environnement (Conseil fédéral 2017c, p. 35).

Dans le document « Vue d'ensemble de la politique agricole », le Conseil fédéral décrit la protection douanière comme « une mesure chère et inefficace en ce qui concerne la fourniture des prestations et des biens publics », pour les raisons suivantes : a) elle n'est pas couplée à la fourniture de prestations indépendantes des produits, telles que de meilleurs services environnementaux ou un bien-être accru pour les animaux ; b) elle n'est pas liée aux objectifs se rapportant aux attentes de la population en matière de modes de production (par ex. pratiques épargnant les ressources naturelles ou normes plus strictes pour la garde des animaux) ; c) elle n'est pas liée aux objectifs concernant des régions importantes pour la fourniture des prestations demandées (par ex. pour les terres agricoles exposées au risque d'abandon). Une étude de l'OCDE

³⁰ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/economie-consommation/info-specialistes/economie-verte/les-domaines-des-de-economie-verte/economie-verte--consommation-et-production.html>, consulté le 29 mai 2018.

conclut également à la nécessité incontestable de prendre des mesures dans le domaine de la protection douanière (Conseil fédéral 2017c, p. 35).

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Limiter les importations de fourrages* : les incitations à l'augmentation des importations de fourrages doivent être supprimées.

5.7 INSTRUMENTS DE SOUTIEN À LA PRODUCTION NATIONALE

Dans sa vue d'ensemble de la politique agricole de 2017, le Conseil fédéral conclut que la réalisation des OEA dépend non seulement des instruments agro-environnementaux, mais aussi des dispositifs de protection douanière (cf. Section 5.6), des contributions à la sécurité de l'approvisionnement (cf. Section 5.1) ou de celles pour cultures particulières, car ces instruments influencent les décisions de production (par ex. choix de cultures ou d'intensité productive) et donc la structure des exploitations et du paysage (Conseil fédéral 2017c, p. 30). Il existe une variété d'instruments différents pour soutenir la production nationale. Selon les avis recueillis lors de l'atelier, ces instruments ont notamment pour conséquence une densité animale (troph) élevée en Suisse, ce qui porte atteinte à l'environnement. Si l'on veut améliorer le degré de réalisation des OEA, ces systèmes d'incitation doivent être revus. En voici quelques exemples :

- Promotion des ventes
- « Loi chocolatière »
- Ordonnance sur le soutien du prix du lait
- Ordonnance sur le bétail de boucherie
- Contributions pour payer les frais d'élimination des sous-produits animaux
- Contributions à des cultures particulières dans la production végétale

Ces systèmes d'incitation sont brièvement décrits ci-dessous.

Promotion des ventes

La Confédération fixe les conditions-cadre de la production et de l'écoulement des produits agricoles de sorte que la production soit assurée de manière durable et peu coûteuse et que l'agriculture tire de la vente des produits des recettes aussi élevées que possible (art. 7 LAgr). Selon l'art. 12 LAgr, la promotion des ventes a pour but de soutenir, à titre subsidiaire, les activités collectives de commercialisation visant à promouvoir la vente des produits agricoles suisses. Dans le cadre du crédit « Qualité et promotion des ventes » pour les années 2018 à 2021, 65 millions de francs ont été alloués annuellement (OFAG 2015). Les principes d'allocation des fonds sont définis dans l'ordonnance sur la promotion des ventes de produits agricoles (OPVA).

Des conflits d'objectifs potentiels ont été identifiés entre la promotion des ventes et la politique environnementale. Ces conflits résultent indirectement de la promotion de la

vente de produits qui polluent l'environnement au cours de leur production (Blum/Mosler-Berger 2014, pp. 8-11). Un exemple de ce type est la production de viande, qui occasionne une pollution environnementale dans des pays tiers, notamment par l'utilisation de fourrages. La production de viande entraîne également un excédent d'azote provenant du lisier et du fumier, ce qui pollue l'environnement et réduit la biodiversité. Or la biodiversité est un objectif déclaré de la politique environnementale suisse et entre donc en contradiction avec les objectifs de promotion des ventes (Conseil fédéral 2017a). Par ailleurs, l'utilisation d'engrais et de pesticides dans l'agriculture porte atteinte à l'environnement (réduction de la biodiversité, pollution des sols et des eaux). Le conflit d'objectifs entre la promotion des ventes et la politique environnementale est bien connu et se traduit également par des interventions politiques. Ainsi l'interpellation de Beat Jans considère que la publicité de l'association Proviande, financée par la Confédération, va à l'encontre de la protection des ressources. En effet, les animaux consomment trop de ressources et polluent l'environnement (Rieder et al. 2015, p. 45)³¹.

« Loi chocolatière »

La loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (état le 1^{er} janvier 2007) (dite « loi chocolatière ») crée un système de compensation des prix des produits agricoles transformés à la frontière suisse : lors de l'importation de produits agricoles transformés, les matières premières qu'ils contiennent sont soumises à des droits de douane pour les aligner sur le niveau des prix en Suisse (art. 1 : « Pour les produits agricoles transformés, le Conseil fédéral peut [...] fixer les taux des droits en dégageant un élément de protection industrielle et en le majorant d'éléments mobiles. ») Lors de l'exportation de produits transformés, la Confédération peut accorder des aides à l'exportation pour certaines matières premières, afin de les ramener au niveau des prix étrangers. Ce système est destiné à compenser le handicap des prix des matières premières que subit l'industrie alimentaire suisse en raison de la politique agricole (OFAG 2017a). Le 17 mai 2017, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant la suppression des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés. Par la même occasion, il a pris acte du rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la mise en œuvre de la décision de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation. Cette décision exige la suppression des contributions à l'exportation prévues par la « loi chocolatière », laquelle doit être soumise à une révision totale. Cette refonte prévoit des mesures d'accompagnement visant à préserver la valeur ajoutée dans la production de denrées alimentaires. D'une part, il est prévu d'introduire dans la loi sur l'agriculture un nouveau soutien pour le lait et les céréales panifiables, lié au produit et indépendant de l'exportation, qui sera versé directement aux producteurs agricoles. Les fonds affectés aux contributions à l'exportation seront transférés sans incidence financière pour financer ces nouvelles mesures de soutien. D'autre part, le Conseil fédéral propose une adaptation de l'ordonnance sur les douanes. Il est prévu de simplifier la procédure d'autorisation régissant le trafic de perfectionnement actif pour les produits laitiers et céréaliers de base, qui bénéficient actuellement de contributions à l'exportation. Le trafic de perfectionnement permet l'importation en franchise de douane des matières de base destinées à la fabrication de produits pour l'exportation. Il s'agit d'assurer à

³¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153316>, consulté le 29 mai 2018.

l'industrie alimentaire exportatrice un accès en quantité suffisante à des matières premières concurrentielles au plan international. L'objectif est de mettre en vigueur ce train de mesures le 1^{er} janvier 2019. Les mesures d'accompagnement seront évaluées quatre ans après leur introduction³².

Ordonnance sur le soutien du prix du lait (OSL)

La section 4 de la loi sur l'agriculture, intitulée « Soutien du marché », comprend l'art. 38 « Supplément versé pour le lait transformé en fromage » et l'art. 39 « Supplément de non-ensilage ». Le montant du supplément versé pour le lait transformé en fromage est fixé par l'ordonnance concernant les suppléments et l'enregistrement des données dans le domaine du lait (ordonnance sur le soutien du prix du lait [OSL]) (15 centimes par kilogramme de lait de vache, de brebis et de chèvre ; art. 1 et 2 OSL).

Le supplément versé pour le lait transformé en fromage prévu à l'art. 38 LAgr est destiné à compenser la différence en matière de protection douanière entre le fromage et les autres produits laitiers, à promouvoir l'exportation de fromage vers des pays non membres de l'UE et à soutenir le prix du lait cru. Quant au supplément de non-ensilage, il est versé selon l'art. 39 LAgr et soutient la production de lait pour les spécialités fromagères de haute qualité à base de lait cru. Le soutien au marché laitier découle des objectifs généraux que sont la sécurité de l'approvisionnement de la population, la conservation des ressources naturelles et l'entretien du paysage rural, le développement économique dans les régions périphériques et l'occupation décentralisée du territoire (art. 104 Cst.) (Flury et al. 2014). Ces suppléments visent à contribuer au maintien et à l'amélioration progressive de la compétitivité de la production et de la transformation du lait en Suisse, à assurer et à promouvoir la valeur ajoutée de la production et de la commercialisation du fromage, et à maintenir le volume de production laitière pour la production de fromage et de spécialités fromagères de haute qualité à base de lait cru (Flury et al. 2014, p. 1). L'évaluation des suppléments pour le lait transformé en fromage et pour le non-ensilage conclut que le soutien du marché du lait par le biais de ces deux types de suppléments reste très important et joue un rôle central pour l'agriculture en raison de son large impact (Flury et al. 2014).

Ordonnance sur le bétail de boucherie

L'ordonnance sur les marchés du bétail de boucherie et de la viande (ordonnance sur le bétail de boucherie, RS 916.341) fixe des conditions-cadre afin d'encourager la transparence et une production durable et avantageuse en termes de coûts sur les marchés du bétail de boucherie et de la viande. Pour permettre aux producteurs de bétail de boucherie de tirer des recettes appropriées de la vente de leurs produits, l'ordonnance prévoit les mesures suivantes : taxation neutre de la qualité des animaux de boucherie, organisation de marchés publics pour les bovins et les ovins, mesures temporaires d'allègement du marché afin d'éviter un effondrement des prix³³.

³² <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/services/medienmitteilungen.msg-id-66753.html>, consulté le 4 juin 2018.

³³ <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/nachhaltige-produktion/tierische-produktion/fleisch.html>, consulté le 29 mai 2018.

Contributions pour payer les frais d'élimination des sous-produits animaux

L'élimination des sous-produits animaux est réglée par l'ordonnance du 25 mai 2011 concernant les sous-produits animaux (OSAP, RS 916.441.22). La Confédération verse une contribution aux coûts entraînés par les art. 22 à 24 de l'ordonnance, qui régissent l'élimination des déchets animaux par incinération ou d'une autre manière. Le montant des contributions est fixé par l'ordonnance concernant l'allocation de contributions pour payer les frais d'élimination des sous-produits animaux (RS 916.407). Chaque bovin abattu entraîne, par exemple, un versement de 25 francs à l'abattoir.

Contributions à des cultures particulières dans la production végétale

En vertu de l'art. 54 LAgr, des contributions à des cultures particulières sont versées pour les oléagineux, les légumineuses à graines, les betteraves sucrières ainsi que pour les plants de pommes de terre et les semences de maïs, de graminées fourragères et de légumineuses fourragères. Ces contributions permettent de soutenir des cultures importantes pour l'approvisionnement de la population, qui ne seraient autrement pas cultivées à une échelle suffisante en raison de leur rentabilité insuffisante. Les contributions ne sont versées que lorsque les cultures sont récoltées à maturité. Pour des raisons pratiques, l'exécution de la mesure se fait avec les paiements directs (OFAG 2017a). Les conditions à remplir pour toucher ces contributions et leurs montants sont décrits dans l'ordonnance sur les contributions à des cultures particulières dans la production végétale (ordonnance sur les contributions à des cultures particulières [OCCP]).

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Adapter les dispositions favorisant la production intensive* : les instruments de soutien à la production nationale ont un impact sur la réalisation des OEA dans la mesure où ils influencent les décisions de production et donc la structure des exploitations et du paysage. Afin d'améliorer le degré de réalisation des OEA, ces systèmes d'incitation doivent être revus, adaptés et, le cas échéant, supprimés. Il n'a pas été possible de formuler dans le cadre de cette étude des propositions concrètes pour améliorer la réalisation des OEA. Dans sa vue d'ensemble du développement de la politique agricole (Conseil fédéral 2017c, p. 77), le Conseil fédéral laisse toutefois entendre qu'une révision fondamentale des instruments et mesures actuels doit être entreprise en vue de poursuivre le développement de la politique agricole.

5.8 NOUVEAUX INSTRUMENTS POUR UNE AGRICULTURE ADAPTÉE AUX CONDITIONS LOCALES

En comparaison internationale, l'intensité de la production agricole suisse est élevée, dépassant en partie le niveau de tolérance des écosystèmes (Conseil fédéral 2017c, p. 44). Une agriculture encore plus intensive (plus d'engrais, d'aliments concentrés pour animaux, de produits phytosanitaires, charge de bétail plus élevée, etc.) impliquerait inévitablement des atteintes à l'environnement plus importantes. Or un tel résultat

serait en contradiction avec les OEA³⁴ (OFAG 2016b, p. 3). Cette intensité est due à un grand nombre de mesures d'encouragement liées aux produits, concernant le marché laitier, l'élevage de bétail et la culture des plantes, qui ont un effet incitant à la production intensive. « Afin d'améliorer la réalisation de cet objectif, des progrès sont nécessaires, en particulier dans le domaine de la réduction des émissions en améliorant l'efficacité des ressources et en adaptant la production à la capacité de charge des écosystèmes » (Conseil fédéral 2017c, p. 32). Tant le rapport en réponse au postulat Bertschy que la vue d'ensemble du Conseil fédéral constatent : « Dans le cas où l'augmentation de l'efficacité ne suffit pas, il faut envisager une réduction de l'intensité de la production » (Conseil fédéral 2016, p. 35 ; Conseil fédéral 2017c, p. 75).

Une agriculture – et donc une production – adaptée aux conditions locales devrait contribuer à corriger l'intensité souvent beaucoup trop élevée de l'élevage par rapport aux conditions locales et à réduire les lacunes en matière de réalisation des OEA. Le concept d'une production adaptée aux conditions locales signifie un soutien et une exigence spécifique (et met donc fin au « principe de l'arrosoir »). Les exigences légales devraient également être conformes à l'objectif d'une agriculture adaptée aux conditions locales. Il ne semble pas encore exister de définition généralement acceptée et fondée sur des critères d'une « agriculture adaptée aux conditions locales », même si la vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole publiée par le Conseil fédéral mentionne maintenant cette expression (Conseil fédéral 2017c, p.72).

Dans ce contexte, le rapport de l'OCDE constate que pour améliorer le rapport coût-efficacité des paiements, il faudrait cibler les contributions en fonction des conditions écologiques locales et les limiter à la fourniture de biens et services publics bien identifiés qui ne sont pas rémunérés par ailleurs » (OCDE 2017, p. 34). L'introduction d'une agriculture adaptée aux conditions locales présente un très grand potentiel en ce qui concerne la réalisation des OEA. C'est à cette condition que l'on pourra tenir compte des conditions régionales et locales.

Possibilités d'optimisation pour la réalisation des OEA

- *Clarifier et concrétiser la notion d'agriculture adaptée aux conditions locales* : il convient de concrétiser sans trop tarder la notion d'« agriculture adaptée aux conditions locales » au sens de l'art. 104a Cst. et de définir des objectifs opérationnels, spécifiques et vérifiables (Conseil fédéral 2016, p. 35). Une première étape de concrétisation a été effectuée dans la vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole (Conseil fédéral 2017c, p. 72). Cette conception n'est probablement pas encore généralement acceptée. Par ailleurs, elle n'a pas encore été intégrée dans la législation et n'est donc pas contraignante. Dans la perspective de la PA22+, le Conseil fédéral propose donc d'identifier les exigences liées à une agriculture adaptée aux conditions locales qui nécessitent des modifications législatives (Conseil fédéral 2017c, p. 72).

³⁴ La fiche d'information de la Confédération sur la sécurité alimentaire (n° 3 : Intensité et potentiel de production) indique que les apports d'azote par hectare en Suisse (engrais minéraux, engrais de ferme, autres apports), d'environ 240 kg/ha après déduction des animaux estivés, sont nettement supérieurs à ceux des pays voisins. La Suisse occupe aussi la première place pour l'utilisation de phosphore selon la surface, avec quelque 27 kg/ha.

ANNEXES

A I OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX POUR L'AGRICULTURE

Biodiversité et paysage	
Biodiversité	<p>L'agriculture apporte une contribution essentielle à la conservation et au soutien de la biodiversité sous trois angles : 1. diversité des espèces et diversité des habitats, 2. diversité génétique à l'intérieur de chaque espèce et 3. biodiversité fonctionnelle.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'agriculture assure la conservation et favorise les espèces indigènes (annexe 1, OFEV et OFAG 2008) – en accordant la priorité aux espèces présentes sur les surfaces agricoles et à celles qui dépendent de l'agriculture – ainsi que des habitats (annexe 2, OFEV et OFAG 2008) dans leur aire de répartition naturelle. Les populations des espèces cibles sont conservées et favorisées. Les populations des espèces caractéristiques sont favorisées par la mise à disposition de surfaces suffisantes d'habitats adéquats ayant la qualité requise, bien répartis sur le territoire. 2. L'agriculture apporte une contribution essentielle à la conservation et à l'utilisation durable de variétés indigènes de plantes agricoles cultivées et de races suisses. Elle conserve et favorise la diversité génétique des plantes indigènes vivant à l'état sauvage, apparentées aux plantes agricoles cultivées, des plantes sauvages indigènes utilisées pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que d'autres espèces indigènes vivant à l'état sauvage – en accordant la priorité aux espèces présentes sur les surfaces agricoles. 3. La production agricole conserve et favorise les services écosystémiques rendus par la biodiversité.
Paysage	<p>Conserver, favoriser et développer les paysages ruraux variés avec leurs caractéristiques régionales spécifiques et leur contribution à la biodiversité, à la détente, à l'identité, au tourisme et à l'attrait de la place économique, par :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. le maintien d'espaces ouverts par une exploitation adaptée ; 2. l'utilisation durable de paysages ruraux variés et accessibles ; 3. la conservation, la mise en valeur et le développement de leurs éléments régionaux caractéristiques, naturels, proches de l'état naturel et architecturaux.
Espace réservé aux cours d'eau	<p>- Assurer, dans les zones agricoles, un espace suffisant aux cours d'eau au sens des « Idées directrices – Cours d'eau suisses » avec des rives typiques d'un cours d'eau selon le système modulaire gradué.</p>
Climat et air	
Gaz à effet de serre	<p>- Réduire les émissions de dioxyde de carbone, de méthane et de protoxyde d'azote dans l'agriculture d'au moins un tiers par rapport à 1990 d'ici à 2050 (soit une diminution d'environ 0,6 % par an sur une courbe de dégression linéaire).</p>

Polluants atmosphériques azotés	- Limiter les émissions d'ammoniac de l'agriculture à 25 000 tonnes d'azote par an au maximum.
Suies de diesel	- Limiter les émissions de suies de diesel de l'agriculture à 20 tonnes par an au maximum.
Eaux	
Nitrates	<ol style="list-style-type: none"> 1. Au maximum 25 mg de nitrates par litre dans les eaux utilisées comme eau potable ou destinées à l'être, et dont l'aire d'alimentation est consacrée en majeure partie à l'exploitation agricole. 2. Réduction des apports en azote d'origine agricole dans les eaux de 50 % par rapport à 1985.
Phosphore	- Dans les lacs dont la charge en phosphore provient principalement de l'agriculture, la teneur en oxygène (O ₂) de l'eau ne doit à aucun moment ni à aucune profondeur être inférieure à 4 mg par litre. Elle doit en outre suffire pour que des animaux relativement peu sensibles puissent peupler le fond du lac durant toute l'année et en nombre aussi proche que possible de la densité naturelle. Les conditions naturelles particulières sont réservées.
Produits phytosanitaires	<ol style="list-style-type: none"> 1. Éviter les atteintes environnementales et sanitaires liées à des produits phytosanitaires issus de l'agriculture. 2. Pour les eaux dans lesquelles les apports en produits phytosanitaires proviennent essentiellement de l'agriculture : les exigences chiffrées relatives à la qualité des eaux pour les produits phytosanitaires, fixées dans l'ordonnance sur la protection des eaux, sont respectées. 3. Réduire autant que possible les risques environnementaux liés aux produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture, en tenant compte des particularités naturelles locales.
Médicaments	- Absence d'atteintes à l'environnement et à la santé par des médicaments vétérinaires dont l'apport provient principalement de l'agriculture.
Sol	
Polluants dans le sol	<ol style="list-style-type: none"> 1. Éviter les atteintes à la fertilité du sol et à la santé liées à des polluants inorganiques ou organiques issus de l'agriculture. 2. Maintenir les apports des différents polluants d'origine agricole dans les sols à un niveau inférieur à la capacité d'exportation par les plantes et de dégradation du sol.
Érosion du sol	<ol style="list-style-type: none"> 1. Éviter les dépassements des valeurs indicatives pour l'érosion ainsi que l'érosion par les eaux de ruissellement concentrées sur les terres assolées. 2. Éviter les atteintes à la fertilité du sol liées à l'érosion sur les surfaces agricoles. 3. Éviter les atteintes aux eaux et aux habitats proches de l'état naturel dues à l'entraînement par ruissellement des terres fines provenant de surfaces agricoles.
Compaction	- Éviter les compactations persistantes des sols agricoles.

Source : OFEV et OFAG 2008

A2 PERSONNES INTERROGÉES ET PARTICIPANTS À L'ATELIER

Le tableau TA 1 énumère les personnes interrogées personnellement ou par téléphone dans le cadre de l'étude.

TA 1 : Liste des personnes interrogées

Nom	Institution	Fonction
Achermann Beat		Ancien collaborateur de l'OFEV
Gujer Hans Ulrich	Office fédéral de l'environnement (OFEV)	Collaborateur section Gestion du paysage
Finger Robert	EPF Zurich	Professeur d'économie et de politique agricoles
Mann Stefan	Agroscope	Responsable du groupe de recherche en socio-économie
Vogel Samuel	Office fédéral de l'agriculture (OFAG)	Responsable du secteur Systèmes agro-environnementaux et éléments fertilisants

Le tableau TA 2 énumère les participants à l'atelier.

TA 2: Liste des participants à l'atelier

Nom	Institution	Fonction
Badertscher Ruth	Office fédéral de l'agriculture (OFAG)	Collaboratrice du secteur Systèmes agro-environnementaux et éléments fertilisants
Gujer Hans Ulrich	Office fédéral de l'environnement (OFEV)	Collaborateur de la section Gestion du paysage
Hoffmann Daniela	WWF Suisse	Responsable de projet Agriculture et biodiversité
König Pascal	BirdLife Suisse	Responsable de projet Agriculture
Liner Marcel	Pro Natura	Responsable de projet Politique agricole
Wirth Thomas	WWF Suisse	Responsable de projet Biodiversité

- Anwander Phan-huy, Sibyl (2000) : Ökologisierung der Agrarpolitik in der Schweiz, historische Entwicklung und erste Beurteilung, Working Paper, Eidgenössische Technische Hochschule (ETH), Zurich
- Blum, Josef ; Mosler-Berger, Christa (2014) : Landwirtschaft, Biodiversität, Agrarpolitik – Zusammenhänge und künftige Wege. In : Agrarpolitik 13/2014
- Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA) (2014) : Immissions d'ammoniac et dépôts de composés azotés. Clarifications de la CFHA au sujet des immissions excessives, Berne.
- Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA) (2018) : Réflexions conceptuelles de la CDCA sur la PA 2022+, Zoug
- Conseil fédéral (2009) : Développement du système des paiements directs. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 06.3635 du 10 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, Berne
- Conseil fédéral (2012) : Message du 1^{er} février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017, Berne. FF 2012 1857.
- Conseil fédéral (2015) : Stratégie Antibiorésistance Suisse, Berne
- Conseil fédéral (2016) : Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013. Berne
- Conseil fédéral (2017a) : Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, Berne
- Conseil fédéral (2017b) : Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires, Berne
- Conseil fédéral (2017c) : Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole, Berne
- Finger, Robert ; Böcker, Thomas ; Möhring, Niklas ; Dalhaus, Tobias (2016) : Ökonomische Analyse des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln – Risikoaspekte und Lenkungsabgaben. Bericht zu Händen des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW). ETH Zurich et Universität Bonn, octobre 2016
- Flury, Christian ; Gerber, Andreas ; Giuliani, Gianluca ; Gerber, Sibylle (2012) : Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfe. Evaluation zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW), Flury&Giuliani GmbH, Zurich
- Flury, Christian ; Sorg, Loredana ; Giuliani Gianluca (2014) : Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage, Zurich
- Hirschi, Christian; Huber, Robert (2012) : Écologisation de l'agriculture dans le processus politique agricole, in : Recherche Agronomique Suisse 3/7, pp. 360-365

- Mack, Gabriele ; Heitkämper, Katja ; Käufeler, Berlenga ; Möbius, Sabrina (2017) : Evaluation der Beiträge für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF), Agroscope, Ettenhausen
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2011) : Stratégie Climat pour l'agriculture : protection du climat et adaptation au changement climatique pour une agriculture et une économie alimentaire suisses durables, Berne
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2015) : Consultation relative à un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021 : rapport explicatif, Berne
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2016a) : Rapport relatif au projet « Simplifications administratives dans l'agriculture ». Résultats issus d'un processus ayant regroupé les organisations, les cantons et les autres officies fédéraux, Berne
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2016b) : Fiche d'information sur la sécurité alimentaire, n° 3 : Intensité et potentiel de production, Berne
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2017a) : Rapport agricole 2017, Berne
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2017b) : Rapport d'évaluation sur le programme de paiements directs relatif aux contributions à la qualité du paysage, Quoi de neuf à l'OFAG, n° 20
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2017c) : Aperçu : paiements directs aux exploitations suisses à l'année, Berne
- Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2018) : Répartition des fonds affectés aux paiements directs durant les années 2014 à 2017, Berne
- Office fédéral de l'environnement (OFEV) (2011) : Stratégie paysage de l'OFEV, Berne.
- Office fédéral de l'environnement (OFEV) (2016) : Économie verte : mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse. Rapport à l'attention du Conseil fédéral, Berne
- Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2016a) : Installations de méthanisation dans l'agriculture : un module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture, Berne
- Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2016b) : Objectifs environnementaux pour l'agriculture : rapport d'état 2016, Berne
- Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2013a) : Protection des sols dans l'agriculture : un module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture, Berne
- Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2013b) : Produits phytosanitaires dans l'agriculture : un module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture, Berne
- Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2012) : Eléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture : un mo-

dule de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture, Berne

Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2011) : Constructions rurales et protection de l'environnement : un module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture, Berne

Office fédéral de l'environnement (OFEV) et Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2008) : Objectifs environnementaux pour l'agriculture, é partir de bases légales existantes, Berne

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2017) : Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse 2017, Paris

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2010) : Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010, Paris. <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/why-is-administrative-simplification-so-complicated_9789264089754-en#page6>

Popp, Hans (2013) : 20 Jahre Direktzahlungen, der Weg zur Agrarreform 1992, in: Yearbook of socioeconomics in agriculture: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, économie et sociologie rurales. Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, Zürich, pp. 15-31

Rentsch, Hans (2016) : Die schweizerische Agrarpolitik als ökonomischer, ökologischer und institutioneller Sündenfall, Liberales Institut, Zurich

Richner, Walter ; Bosshard, Christine ; Spiess, Ernst (2015) : Forschungsauftrag „Folgearbeiten des Mandats zur Überprüfung der Methode Suisse-Bilanz“: Schlussbericht, Agroscope, Berne

Rieder, Stefan ; Feige, Stephan ; Amberg, Helen ; Hertig, Vera (2015) : Evaluation der landwirtschaftlichen Absatzförderung. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne

Rieder, Stefan ; Landis, Flurina ; Lienhard, Andreas ; Schwenkel, Christof (2013) : Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern, Lucerne/Berne

Schläpfer, Felix (2016) : Une taxe d'incitation sur l'azote pour l'agriculture suisse ? in : Recherche agronomique suisse 7 (11+12), pp. 496-503

Schläpfer, Felix ; Blum, Josef ; Bosshard, Andreas (2015) : Multifunktionale Landwirtschaft : Lässt sich Versorgungssicherheit mit Ressourceneffizienz und dem Schutz der Biodiversität vereinbaren? Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli

Schmidt, Alena ; Mann, Stefan ; Mack, Gabriele (2017) : Instrumente Evaluation Stickstoff, Schlussbericht, Agroscope, Berne.

Secrétariat d'État à l'économie (SECO) (2016) : La Vie économique, plateforme de politique économique, n° 6

Steiger, Urs ; Lüthi, Stefan ; Schmitt, Hans-Michael ; Schüpbach, Winu (2016) : Evaluation Landwirtschaftsbeiträge, Brugger und Partner AG ; Hochschule für Technik Rapperswil ; quadra gmbh, Lucerne/Zurich

Vision Landwirtschaft (2016) : Vernehmlassung zu den Landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018–2021, Oberwil-Lieli

Walter, Thomas ; Eggenberg, Stefan ; Gonseth, Yves ; Fivaz, Fabien ; Hedinger, Christian ; Hofer, Gabriela ; Klieber-Kühne, Andrea ; Richner, Andrea ; Schneider, Karin ; Szerencsits, Erich ; Wolf, Sebastian (2013) : Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture : domaine espèces cibles et caractéristiques, milieux naturels (OPAL), Agroscope, Reckenholz-Tänikon

Lois et ordonnances

Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (état le 1^{er} janvier 2007) (RS 632.111.72)

Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture [LAgr]) (état au 1^{er} janvier 2018) (RS 910.1)

Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement [LPE]) (état au 1^{er} janvier 2018) (RS 814.01)

Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2017) : Guide Suisse-Bilanz, Berne

Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2018) : Commentaires et instructions du 1er janvier 2018 relatifs à l'ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture, Berne

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 1^{er} janvier 2011), art. 104 : Agriculture

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 1^{er} janvier 2011), art. 104a : Sécurité alimentaire

Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux) (état le 1^{er} juin 2018) (RS 814.201)

Ordonnance du 26 novembre 2003 sur les marchés du bétail de boucherie et de la viande (ordonnance sur le bétail de boucherie, OBB) (état le 1^{er} mai 2017) (RS 916.341)

Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD) (état le 1^{er} janvier 2018) (RS 910.13)

Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS) (état le 1^{er} janvier 2018) (RS 913.1)

Ordonnance du 9 juin 2006 sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles (ordonnance sur la promotion des ventes de produits agricoles, OPVA) (état le 1^{er} janvier 2018) (RS 916.010)

Ordonnance du 25 juin 2008 concernant les suppléments et l'enregistrement des données dans le domaine du lait (ordonnance sur le soutien du prix du lait, OSL) (état le 1^{er} janvier 2015) (RS 916.350.2)