

Berne, 14 novembre 2018

---

Consultation relative à la

**Politique agricole à partir de 2022 (PA22+)**

Rapport explicatif

**Stratégie agricole régionale (SAR)**

---

## Table des matières

<b>2</b>	<b>Grandes lignes du projet</b>	<b>29</b>
2.3	Objectifs, orientations et instruments de la PA22+	30
2.3.4	Domaine Environnement et ressources naturelles	37
2.3.5	Train de mesures relatif à l'initiative sur l'eau potable	42
<b>3</b>	<b>Nouvelle réglementation proposée</b>	<b>54</b>
3.1	Loi sur l'agriculture	54
3.1.3	Paiements directs (titre 3 LAgr)	67
3.1.4	Amélioration des structures (titre 5 LAgr)	92
3.1.10	Commentaire des articles	102
<b>4</b>	<b>Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2022 à 2025</b>	<b>132</b>
4.4	Composition des trois enveloppes financières 2022-2025	135
4.4.4	Enveloppe financière affectée aux paiements directs	139
<b>5</b>	<b>Conséquences</b>	<b>142</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération	142
5.1.1	Conséquences financières	149
5.1.2	Conséquences pour le personnel	143
5.2	Conséquences pour les cantons (personnel, finances, informatique)	144
5.3	Conséquences pour l'économie	146
5.3.1	Conséquences pour le secteur agricole	146
5.3.2	Conséquences sur les charges administratives de l'agriculture	149
5.4	Conséquences pour la société	157
5.5	Conséquences pour l'environnement	150
<b>6</b>	<b>Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral</b>	<b>152</b>
6.2	Relations avec les stratégies du Conseil fédéral	152

### Changement LAgr

# 1 Grandes lignes du projet

## 1.1 Objectifs, orientations et instruments de la PA22+

### 1.1.1 Domaine Environnement et ressources naturelles

#### 1.1.1.1 Buts et axes prioritaires

Les activités agricoles ont des effets positifs et négatifs sur l'environnement. Le paysage cultivé offre par exemple des habitats à diverses espèces animales et végétales, qui n'existeraient pas sans intervention agricole. Pour exprimer tous ces effets positifs, on parle de « prestations écosystémiques de l'agriculture ». Pour pouvoir fournir ces prestations sur le long terme, les ressources naturelles des écosystèmes tant agricoles que naturels ne doivent pas être irréversiblement endommagées. Force est de constater que les conditions nécessaires ne sont aujourd'hui plus réunies. Une exploitation agricole trop intensive peut par exemple entraîner la disparition d'espèces et d'écosystèmes. Si elle entend fournir des prestations écosystémiques sur le long terme et préserver les bases naturelles de la vie, l'agriculture suisse devra à l'avenir fournir ses différentes prestations d'une manière plus respectueuse de l'environnement qu'elle ne le fait aujourd'hui. L'application cohérente des réglementations environnementales existantes peut déjà y contribuer.

#### **Encadré 1 : Une agriculture géospécifiée (ou agriculture adaptée au site)**

L'impact et l'utilité de l'activité agricole dépendent fortement du site. Les caractéristiques biologiques et physiques ainsi que la situation socioéconomique sur un site donné ont une influence sur les possibilités de développement économique des exploitations agricoles. Parallèlement, l'activité agricole peut aussi avoir un impact négatif sur l'environnement ; elle peut, en fonction de la sensibilité du site, excéder la résilience des écosystèmes. Autrement dit : l'activité agricole peut endommager les écosystèmes de manière permanente, de sorte que les prestations écosystémiques ne peuvent plus être fournies.

Ces spécificités spatiales sont prises en compte moyennant l'adaptation des méthodes culturales au site en question. L'objectif est d'exploiter au mieux les potentiels économiques, sociaux et écologiques locaux, compte tenu de la résilience des écosystèmes. La PA22+ permet d'axer davantage les instruments de politique agricole sur une agriculture géospécifiée.

#### 1.1.1.2 Instruments existants, nouveaux instruments et instruments ajustés

*Nouveaux instruments ou instruments ajustés dans le cadre de la PA22+*

Les mesures suivantes seront mises en œuvre dans le cadre de la PA22+ :

- Promotion d'une agriculture géospécifiée au moyen de stratégies agricoles régionales (art. 76a et 87a LAgr) : Les contributions à la qualité du paysage et les contributions pour la mise en réseau, qui sont actuellement conçus comme des instruments de promotion individuels, sont plus étroitement coordonnés et intégrés au sein d'une nouvelle contribution pour une agriculture géospécifiée. L'octroi de cette contribution est conditionné par l'existence d'une stratégie agricole régionale. Ladite stratégie sert aussi de base pour l'alignement plus ciblé des mesures d'améliorations structurelles sur les objectifs de développement à long terme de la politique régionale et de développement territorial, ainsi que le prévoit la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

#### 1.1.2 Train de mesures relatif à l'initiative sur l'eau potable

[...] Si l'on constate malgré tout des concentrations trop élevées de substances dans les cours d'eau des régions, la Confédération et les cantons pourront encourager des mesures spécifiques à des régions dans le cadre de stratégies agricoles régionales. En outre, une base sera créée pour pouvoir durcir de manière ciblée la réglementation à l'échelon régional.

## 2 Nouvelle réglementation proposée

### 2.1 Loi sur l'agriculture

#### 2.1.1 Paiements directs (titre 3 LAgr)

##### 2.1.1.1 Contributions à la biodiversité

###### Mise en réseau

La mise en réseau sera encouragée dès 2025 via les contributions pour une agriculture géospécifiée (nouvel art. 76a) (cf. ch. 3.1.3.7).

Les projets de mise en réseau encore en cours sont poursuivis ou prolongés au maximum jusqu'à fin 2024. Ensuite, les exploitations (avec ou sans plan de promotion de la biodiversité) décideront si elles souhaitent mettre en œuvre les mesures de la stratégie agricole régionale dans le cadre des contributions pour une agriculture géospécifiée ou si elles préfèrent y renoncer. La condition est que la surface de l'exploitation doit se trouver dans un périmètre comprenant une stratégie agricole régionale.

##### 2.1.1.2 Contributions pour une agriculture géospécifiée

###### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

En Suisse, l'agriculture se déploie en grande partie sur des espaces morcelés qui présentent des conditions naturelles et des conditions de production très variables. Les nombreux défis qui se posent de ce fait à l'agriculture, notamment dans le domaine environnemental, exigent des démarches coordonnées allant au-delà du cadre des exploitations individuelles. Hormis des instruments visant des objectifs nationaux ou sectoriels (p. ex. la protection douanière ou les contributions à la sécurité de l'approvisionnement), la politique agricole dispose de différents instruments pour soutenir des objectifs géospécifiques ou régionaux. Les aides financières allouées par la Confédération dans le cadre de ces instruments – sous forme de paiements directs, d'aides aux investissements (contributions à-fonds-perdus et prêts), de conventions-programmes et de contributions pour l'utilisation durable de ressources naturelles – présupposent généralement des projets ou des concepts approuvés à l'échelle régionale (p. ex. projets de qualité du paysage ou projets de mise en réseau dans le domaine de la biodiversité).

Le principe d'une production agricole adaptée au site (géospécifique) est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 104a, let. b, Cst.). Il importe aujourd'hui d'agir pour mieux le réaliser, en particulier dans le domaine de l'environnement. Comme exposé dans la réponse au postulat 13.4284 (Bertschy)<sup>1</sup>, ce besoin d'action est plus ou moins marqué suivant la région. Une approche différenciée au plan régional est donc appropriée.

Les instruments de soutien géospécifiques et régionaux actuels ont été élaborés et mis en place à différents stades de la réforme de la politique agricole. Ils ne sont donc que partiellement coordonnés sur le plan conceptuel et diffèrent non seulement par leurs objectifs matériels, mais aussi par leur aménagement. Ainsi, l'organisation de l'exécution, le financement ou encore les exigences liées aux projets sont réglementées différemment selon l'instrument. En raison du chevauchement partiel des périmètres des projets, les surfaces d'une exploitation agricole sont situées dans différents projets, ce qui génère un travail administratif supplémentaire pour les exploitants. En outre, les synergies matérielles au niveau régional, p. ex. entre la promotion de la biodiversité interentreprises et la promotion de la qualité du paysage, ne sont que partiellement reconnues et exploitées. Comme les défis liés à l'adaptation de l'agriculture au site et donc aussi le potentiel de synergie entre les différentes mesures de promotion diffèrent d'une région à une autre, une vision régionale plus globale des mesures de promotion s'impose<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport «Bases naturelles de la vue et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013», du 9 décembre 2016.

<sup>2</sup> Des évaluations intermédiaires achevées, p. ex. celle sur les contributions à la qualité des paysages (Steiger et al., 2016) et celle sur les projets en faveur du développement régional (Flury et al. 2018), préconisent une

## Nouvelle réglementation proposée

Selon la nouvelle réglementation proposée, les instruments de paiements directs avec des objectifs régionaux spécifiques seront réunis et mieux ciblés sur les besoins d'une agriculture géospécifiée. Les contributions pour la mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité (art. 73 LAgr) et les contributions à la qualité du paysage (art. 74 LAgr), qui dépendent actuellement de types distincts de paiements directs, ainsi que les indemnités pour les mesures de protection des eaux (art. 62a LEaux) sont regroupées dans un nouvel art. 76a au titre de « Contributions pour une agriculture géospécifiée ». Les buts sont les suivants : réduire les chevauchements, accorder une plus grande marge de manœuvre aux cantons pour la maîtrise des défis spécifiques à certaines régions ou à certains sites et contribuer à une meilleure réalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Dans le cadre des contributions pour une agriculture géospécifiée, des mesures régionales dans le domaine de la protection des ressources naturelles seront également soutenues.

Les contributions pour la promotion d'une agriculture géospécifiée sont octroyées en particulier pour des mesures permettant de combler les lacunes qui subsistent au niveau régional dans la réalisation des objectifs environnementaux. Elles sont versées à condition qu'il existe une stratégie agricole régionale (SAR). Les SAR doivent décrire la situation initiale et définir des objectifs et des mesures coordonnées dans les domaines suivants :

- *biodiversité* à l'échelon interentreprises : partant de la pratique actuelle en matière de projets de mise en réseau et des contributions y relatives, les cantons ou les organismes responsables de la SAR sont appelés à définir des objectifs ciblés sur la région ou sur le site (se rapportant aux espèces, aux surfaces ou aux structures) ainsi que les mesures correspondantes, puis à en promouvoir la mise en œuvre par l'allocation de paiements directs ; les mesures prévues dans ce cadre doivent être coordonnées avec celles encouragées par les contributions à la biodiversité (art. 73 LAgr ; cf. ch. 3.1.3.4). Ce faisant, il s'agit de tirer parti des synergies avec l'élaboration de l'infrastructure écologique ;
- *qualité du paysage* : partant de la pratique actuelle en matière de projets de qualité du paysage et des contributions y relatives, les cantons ou les organismes responsables de la SAR sont appelés à définir des mesures pour renforcer la qualité du paysage et les paysages cultivés diversifiés ainsi qu'à en promouvoir leur mise en œuvre par l'allocation de paiements directs ;
- *utilisation durable des ressources naturelles* : les contributions pour une agriculture géospécifique doivent aussi promouvoir les mesures conduisant à une utilisation durable des ressources naturelles et par conséquent à la réduction de la pollution. Les domaines visés en priorité sont ceux du sol, de l'air et des eaux. À la différence des programmes d'utilisation durable des ressources (art. 77a/b LAgr), les mesures encouragées ici seront principalement choisies parmi celles dont les effets sont prouvés scientifiquement et vérifiés dans la pratique, le but premier n'étant pas d'obtenir un gain de connaissances, mais un gain d'efficience.

L'intégration de ces trois thèmes permettra d'encourager de manière ciblée une agriculture géospécifiée (cf. définition dans l'encadré 7). L'encouragement interentreprises de la biodiversité et de la qualité du paysage permet de promouvoir une utilisation aussi optimale que possible des potentialités géospécifiques. En ce qui concerne l'utilisation des ressources, l'objectif est d'adapter les émissions issues de la production agricole à la résilience écologique d'un site.

Les SAR doivent, le cas échéant, tenir compte des objectifs définis pour ces trois domaines à un niveau supérieur – p. ex. par des prescriptions en matière d'infrastructures écologiques ou en matière de protection de l'air.

Les mesures définies dans les SAR sont financées conjointement par les cantons et la Confédération, la part de cette dernière se montant au maximum à 70 % des contributions octroyées. La durée d'un projet est de huit ans, comme pour les actuels projets de mise en réseau et les projets de qualité du paysage. L'exécution est du ressort des cantons. Un monitoring des effets est effectué à l'échelle des régions sur la base d'indicateurs spécifiques qui serviront, au terme du projet, à mesurer le degré de

---

meilleure exploitation des synergies entre instruments de recherche au niveau régional. Le renforcement du soutien à des projets suprasectoriels correspond également à un principe d'action de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne (P-LRB, 2015).

réalisation des objectifs à l'échelle de la région. Les résultats de ces évaluations décideront de la prolongation du projet. Compte tenu des lacunes qui subsistent dans les régions dans la réalisation des objectifs environnementaux, il est important que des stratégies agricoles régionales soient présentes si possible sur l'ensemble du territoire de la Suisse. Il est ainsi possible de garantir, à l'aide des contributions pour une agriculture géospécifiée, le financement et la mise en œuvre ciblés des mesures entrepris les plus efficaces au plan régionale pour l'adaptation de l'agriculture aux conditions locales. Les incitations financières devront tenir compte de cet aspect (cf. ch. 4.4.4).

Il est prévu de verser des contributions pour une agriculture géospécifiée dès 2025. Par conséquent, certaines contributions du système actuel (projets de mise en réseau et projets de qualité du paysage) ne seront plus versées que jusqu'à la fin 2024 au plus tard. Jusqu'à cette date, les projets en cours pourront continuer conformément au droit en vigueur (cf. mesures transitoires, art. 187e), ce qui permet d'assurer une transition ordonnée du système actuel basé sur les projets vers le nouveau système. Les cantons ont de ce fait également suffisamment de temps pour concevoir des SAR et la Confédération peut également soutenir financièrement le processus d'élaboration des stratégies sur la base du nouvel art. 87a, al. 1, let. I, LAgr.

→ Art. 74 et 76a

## **2.1.2 Amélioration des structures (titre 5 LAgr)**

### **2.1.2.1 Promotion des stratégies régionales agricoles**

#### *Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

Avec les aides financières accordées dans le cadre des améliorations structurelles en faveur de mesures de génie civil et des projets de développement régional, la Confédération et les cantons contribuent au renforcement des espaces ruraux, à la préservation de la capacité de production et à l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture. Les équipements d'infrastructure revêtent une importance particulière dans ces régions. Dans les zones rurales et les régions de montagne, les exigences en la matière posées par la population, la législation ou les impératifs de protection de l'environnement<sup>3</sup> se sont considérablement accrues au fil des dernières années et les frais de planification ont augmenté en conséquence. Actuellement, il n'existe pas de base légale permettant à la Confédération d'apporter une contribution substantielle à ces frais ; de même, la loi en vigueur ne permet pas de soutenir financièrement la conception des stratégies agricoles régionales prévues par la nouvelle loi (art. 76a LAgr).

#### *Nouvelle réglementation proposée*

Il convient de créer une base légale à l'art. 87a, al. 1, let. I, autorisant explicitement un soutien financier aux cantons pour la conception de stratégies agricoles régionales (art. 76a LAgr). Ces stratégies agricoles régionales doivent prendre en compte, en plus des domaines thématiques figurant à l'art. 76a LAgr, les structures liées à l'agriculture et à l'économie régionale, ainsi que l'état des infrastructures agricoles (cf. commentaire de l'art. 76a). En même temps, la création d'autres instruments transversaux d'importance stratégique visant le développement à long terme des infrastructures agricoles sera soutenue. Ainsi, il sera possible d'évaluer les installations agricoles, du point de vue quantitatif et qualitatif, ainsi que les besoins de renouvellement à venir. L'objectif supérieur est la conservation des infrastructures agricoles ainsi que leur développement ciblé et orienté sur les besoins à long terme du secteur agro-alimentaire de la région. Il est prévu de verser des contributions pour les prestations d'étude fournies par des tiers dans le cadre des processus de planification et d'élaboration de stratégies complexes. Les expériences faites dans le cadre de la PA 14-17 montrent que pour les projets complexes (p. ex. projets de qualité du paysage), la mise à disposition de ressources financières suffisantes pour un suivi technique externe s'avère indispensable.

→ Art. 87a, al. 1, let. I

---

<sup>3</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral «[Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne](#)» du 18 février 2015, en particulier les défis n° 4 et 5.

### 2.1.3 Commentaire des articles

#### Art. 76a

##### Al. 1

Les contributions pour une agriculture géospécifiée regroupent au sein d'un seul instrument lié à des projets les paiements directs jusqu'alors alloués aux projets de mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité (art. 73, al. 1, let. c) et aux projets de qualité du paysage (art. 74). Les mesures en cours (contribution à la mise en réseau, contributions à la qualité du paysage) seront abrogées au terme de la période de transition, c.-à-d. fin 2024. Dans le cadre de cette catégorie de contributions, les mesures régionales relevant de la protection des ressources sont désormais aussi soutenues. La nouvelle contribution vise à soutenir l'adaptation de l'agriculture aux conditions naturelles des sites, et ce plus particulièrement dans les situations où les enjeux écologiques doivent être abordés à l'échelle interentreprises (p. ex. dispersion de substances dans des écosystèmes fragiles, mise à disposition de l'infrastructure écologique).

##### Al. 2

Partant de l'actuelle réglementation des contributions à la qualité du paysage, la Confédération met à la disposition des cantons des moyens financiers par hectare ou par charge usuelle en bétail.

Les contributions pour une agriculture géospécifiée supposent une stratégie agricole régionale (SAR) approuvée. Les stratégies agricoles régionales comprennent une analyse de la situation exécutée dans le cadre d'un processus stratégique structuré ; cette analyse décrit la situation quant au paysage, à la biodiversité et aux objectifs environnementaux en matière de sol, d'eau et d'air, quant aux structures agricoles et économiques régionales (nombre et orientation des exploitations, structures de transformation et de commercialisation, etc.) et quant à l'état des infrastructures rurales (desserte, irrigation, etc.). Sur la base de cette analyse de la situation, la nécessité d'agir régionalement sur le plan écologique et économique est identifiée et des objectifs clairs et quantifiables sont définis. Enfin, un plan de mesures est élaboré dans le cadre de la SAR, qui indique par quelles mesures les objectifs définis peuvent être atteints. La SAR doit ainsi aborder d'une part des questions écologiques tels que les aspects interentreprises de la biodiversité (mise en réseau), la qualité du paysage et les aspects régionaux spécifiques d'une utilisation géospécifiée durable des ressources. Les objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) constituent dans ce contexte le cadre de référence pour la détermination de la nécessité d'agir sur le plan régional ; il faut montrer dans quel délai et par quelles mesures il est prévu d'atteindre les OEA au niveau régional. D'autre part, la stratégie peut aussi aborder des aspects économiques tels que le développement des structures agricoles et économiques régionales de production et de commercialisation ou être utilisée comme base de planification pour la priorisation de projets et de mesures de développement adapté au site d'infrastructures agricoles (p. ex. réseau de chemins, drainages ou infrastructures d'irrigation). Les SAR sont ainsi également un instrument dont les cantons et les régions peuvent se servir pour identifier leurs potentiels agronomiques et économiques régionaux spécifiques, pour développer des perspectives à long terme pour les espaces ruraux et pour mettre en œuvre des mesures visant à valoriser ces potentiels.

L'existence d'une stratégie agricole régionale approuvée conditionne le versement de paiements directs pour les mesures élaborées dans le cadre de ladite stratégie. Pour les mesures dans le domaine des améliorations structurelles, une contribution supplémentaire sera à l'avenir octroyée par analogie à l'actuelle réglementation à l'art. 17 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles, si ces mesures contribuent d'une manière particulière à la réalisation des objectifs de la SAR.

L'élaboration et la mise en œuvre de la SAR, de même que l'exécution des mesures qu'elle prévoit, incombent aux cantons. La Confédération fixe les exigences minimales relatives au contenu et au processus d'élaboration de la SAR et approuve celle-ci. Elle tient ce faisant compte des objectifs de la politique agricole et s'assure que les exigences formulées dans le cadre des autres politiques de la Confédération (p. ex. la politique environnementale, la politique d'aménagement du territoire et la politique régionale) sont prises en compte et respectées.

Les exigences de contenus et de processus relatives à l'élaboration des SAR découlent des expériences faites avec les paiements basés sur les projets notamment dans le domaine de la mise en réseau, de la qualité du paysage et de la protection des eaux. Les périmètres géographiques, pour

lesquels des SAR sont élaborées, sont inspirés des actuels projets de qualité du paysage. De même que dans le cas de ces derniers, les cantons peuvent confier l'élaboration des SAR à des organismes responsables régionaux. La durée des SAR est de huit ans, par analogie avec celle des actuels projets de mise en réseau et de qualité du paysage. La Confédération soutient les cantons dans l'élaboration et la mise en œuvre des SAR par une contribution financière au processus stratégique (cf. ch. 3.1.5.4) et par la mise à disposition d'une documentation de base appropriée. Cette documentation se rapporte tant à l'analyse de la situation qu'à la définition des mesures. Dans le premier cas, ce seront, par exemple, des données explicites sur des lacunes des OEA relevées dans des zones déterminées (p. ex. apports de PPh ou de nitrates dans les eaux) ou permettant de modéliser l'efficacité des mesures de correction prévues. Dans le second cas, la Confédération met à disposition une palette de mesures qui ont fait leurs preuves jusqu'à présent (p. ex. entretien des châtaigneraies ou de murs de pierre sèche dans le cadre de la qualité du paysage). Par ailleurs, les cantons peuvent comme jusqu'à présent définir des mesures supplémentaires, spécifiques à leurs différentes régions.

#### Al. 3

Le financement des mesures et des objectifs définis dans les SAR est assuré conjointement par les cantons et la Confédération, la part de cette dernière s'élevant au maximum à 70 % des contributions versées. Les cantons assurent le financement du solde. Le montant par contribution est fixé par la Confédération sur la base de la stratégie agricole régionale. Les cantons ont la possibilité de soumettre des propositions de répartition des moyens financiers sur la base de la nécessité d'agir mise en évidence dans la SAR. Il faut garantir que les objectifs fixés dans les stratégies soient atteints pendant la durée de 8 ans pour les trois thématiques.

#### Art. 87a

**Tableau 1 : Attribution des mesures aux catégories de mesures selon l'art. art. 87a, al. 1**

L'élaboration de stratégies agricoles régionales comprend :	
a.	les tâches de planification, de conception et de mise en œuvre d'un élément de planification en vue du développement coordonné (intersectoriel) d'une zone définie à l'intérieur d'un périmètre régional

La lettre l institue la possibilité d'apporter un soutien pour l'élaboration des stratégies agricoles régionales au sens de l'art. 76a LAgr ainsi que d'autres éléments de planification stratégique dans l'espace rural visant, par exemple, la conservation et le développement à long terme des infrastructures agricoles. Les éléments de planification susmentionnés ne conduisent pas nécessairement à des projets de construction destinés à être réalisés à court terme. Il s'agit bien plutôt de développer des bases de planification durables et interentreprises en vue du développement général de l'espace rural. La contribution financière de la Confédération reste conditionnée par une participation du canton. La part fédérale se monte à 50 % au plus, quelle que soit la zone de production concernée (zone des collines ou zone de montagne).

#### Art. 187e

##### Al. 1

Les contributions à la qualité en lien avec les projets de mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage peuvent être allouées jusqu'à fin 2024 conformément au droit en vigueur. Nous projets en matière de biodiversité, de mise en réseau et de qualité du paysage qui sont nouveaux ou à prolonger doivent donc être limités à fin 2024. Cette réglementation de transition permet d'augmenter la sécurité de planification pour les exploitations et donne suffisamment de temps aux cantons pour élaborer les stratégies agricoles régionales (art. 76a, al. 2, LAgr).

### 3 Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2022 à 2025

#### 3.1 Composition des trois enveloppes financières 2022-2025

##### 3.1.1 Enveloppe financière affectée aux paiements directs

L'enveloppe financière destinée aux paiements directs comprend différents types de contributions, nouveaux comme arrivant à échéance, visant à encourager les prestations écosystémiques dans l'agriculture, ainsi que des contributions de transition visant à garantir une évolution socialement supportable. Du fait de la mise en œuvre de la motion Dittli 16.3705 (cf. ch. 4.4.1), la dotation totale en moyens augmente légèrement à compter de 2022 par rapport à la période précédente.

**Tableau 2 : Dépenses prévues dans l'enveloppe financière « Paiements directs » (11 252 millions)**

(En millions de francs, avec les différences dues à l'arrondi)	2018	2022	2023	2024	2025	Total
Sécurité de l'approvisionnement	1 086,3	950,0	950,0	950,0	950,0	3 800,0
Paysage rural	523,0	382,2	382,2	382,2	382,2	1 528,8
Biodiversité <sup>1</sup>	306,0	314,0	316,0	317,0	318,0	1 265,0
Systèmes de production <sup>2</sup>	509,1	663,0	696,0	729,0	762,0	2 850,0
Agriculture géospécifiée <sup>3</sup>	275,0	285,0	285,0	285,0	330,0	1 185,0
Contribution de transition	113,0	218,7	183,7	149,7	70,7	622,8
<b>Total</b>	<b>2 812,4</b>	<b>2 812,9</b>	<b>2 812,9</b>	<b>2 812,9</b>	<b>2 812,9</b>	<b>11 251,6</b>

<sup>1</sup> Sans les contributions à la mise en réseau.

<sup>2</sup> Y compris les contributions à l'utilisation efficiente des ressources selon l'art. 76 LAgr.

<sup>3</sup> Cette rubrique inclut les contributions à la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage, qui continuent de courir jusqu'à fin 2024 selon les bases juridiques en vigueur et seront intégrées à partir de 2025 aux nouvelles contributions pour une agriculture géospécifiée. Elle inclut également les dépenses pour les programmes d'utilisation durable des ressources naturelles selon l'art. 77a LAgr et les contributions à la protection des eaux selon l'art. 62a LEaux.

##### 3.1.1.1 Contributions pour une agriculture géospécifiée

Les actuels instruments régionaux et liés aux projets dans les domaines de la mise en réseau et de la qualité du paysage seront, à partir de 2025, intégrés dans les nouvelles contributions pour une agriculture géospécifiée et complétés par une composante supplémentaire dans le domaine de la protection des ressources. Il faut partir du principe que les moyens financiers alloués à la mise en réseau et à la qualité du paysage se maintiendront dans le cadre actuel, soit environ 100 millions de francs pour la mise en réseau et 150 millions de francs pour la qualité du paysage. Dans le domaine de la protection des ressources, il faut s'attendre à partir de 2025 à une augmentation des dépenses, car il sera également possible de financer des mesures régionales de protection des ressources dans les domaines du sol, de l'eau et de l'air. Des dépenses de l'ordre de 60 millions de francs sont ici prévues en 2025. Cette rubrique comprend aussi les dépenses pour le programme d'utilisation durable des ressources visé à l'art. 77a LAgr et pour les contributions à la protection des eaux selon l'art. 62a LEaux. Au total, les dépenses pour l'agriculture géospécifiée se monteront à 330 millions de francs en 2025.

## 4 Conséquences

### 4.1 Conséquences pour la Confédération

#### 4.1.1 Conséquences financières

Les conséquences sur les dépenses agricoles dans les enveloppes financières de l'agriculture sont exposées au ch. 4.4. Sont réservées les décisions du Conseil fédéral relevant du message concernant le programme de la législature 2019-2023 et le plan financier de la législature 2021-2023. Le présent chapitre présente les principales conséquences des modifications dont les mesures font l'objet.

*Mesures de l'enveloppe financière affectée aux bases de production*

- Stratégies agricoles régionales (art. 87a, let. I) : vu les expériences réalisées avec des paiements liés à des projets relevant de la Politique agricole 2014-2017, il est probable que le soutien de la conception de stratégies agricoles régionales et d'autres bases de planification dans le domaine des infrastructures agricoles entraîne des besoins financiers supplémentaires.

#### 4.1.2 Conséquences pour le personnel

*Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs*

- Contributions pour une agriculture géospécifiée : le regroupement d'instruments dont les contenus sont aujourd'hui réglementés séparément impliquera pour la Confédération un surcroît de charges administratives de courte durée. Ces tâches supplémentaires de courte durée pourront cependant être assurées pendant la phase de transition prévue (de 2022 à 2025).

### 4.2 Conséquences pour les cantons (personnel, finances, informatique)

*Mesures de l'enveloppe financière affectée aux bases de production*

- Stratégies agricoles régionales (art. 87, let. I, LAgr) : l'élaboration des bases entraînera vraisemblablement une charge de travail supplémentaire pour les cantons. Mais ce surcroît de travail devrait pouvoir être assuré par l'effectif actuel pendant la phase transitoire prévue. Il est par ailleurs probable que les communes et les régions seront associées aux processus stratégiques. Cette démarche donnera indirectement aux communes la possibilité d'améliorer leur planification financière, en particulier pour les infrastructures agricoles.

*Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs*

- Contributions pour une agriculture géospécifiée : la liberté d'action des cantons et des régions est nettement accrue. Les cantons et, éventuellement, les régions sont tenus de définir des objectifs géospécifiques à long terme et les mesures adéquates pour les atteindre. L'élaboration des stratégies agricoles régionales se traduira par une augmentation temporaire des tâches administratives pour les cantons et les régions, qui assumeront aussi, avec un taux de cofinancement de 30 %, une plus grande responsabilité financière que pour les actuelles contributions pour la mise en réseau et contributions à la qualité du paysage.

### 4.3 Conséquences pour l'économie

#### 4.3.1 Conséquences pour le secteur agricole

Afin d'évaluer les conséquences de la PA22+ sur l'agriculture, Agroscope a effectué des calculs à l'aide du modèle dynamique de simulation SWISSland ainsi qu'à l'aide d'un modèle de marché. On a analysé comment l'agriculture évoluerait dans le cas d'un maintien de la politique agricole actuelle (scénario de référence) et quels changements entraînerait la mise en œuvre de la PA22+. La période sur laquelle portent les estimations correspond aux années 2022 à 2026.

Effets concrets des différentes mesures sur le secteur agricole

- Contributions pour une agriculture géospécifiée : l'efficacité des paiements de la Confédération sera nettement accrue à moyen terme. Les fonds publics seront davantage utilisés aux endroits

et dans les domaines où ils seront le plus efficaces grâce à des objectifs et à des dispositifs mis au point à l'échelon régional et adaptés aux grandes lignes nationales de la politique agricole.

#### **4.3.2 Conséquences sur les charges administratives de l'agriculture**

*Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs*

- Promotion d'une agriculture géospécifiée sur la base de stratégies agricoles régionales : les charges diminuent à moyen terme par rapport à aujourd'hui pour les exploitations qui font partie de plusieurs mesures régionales puisqu'il n'y aura plus qu'une base pour les différentes mesures.

#### **4.4 Conséquences pour la société**

- Stratégies agricoles régionales (art. 87, let. I, LAgr) : les processus stratégiques peuvent contribuer à renforcer l'identité de ces régions. Les travaux de planification en vue du maintien et du développement d'infrastructures peuvent indirectement aboutir à des projets de réfection et par conséquent à des commandes pour le secteur de la construction. Ces commandes garantissent le maintien à long terme des infrastructures (protection des investissements) et des bases de production pour l'agriculture.

#### **4.5 Conséquences pour l'environnement**

- Contributions pour une agriculture géospécifiée (art. 76a) : les stratégies agricoles régionales définissent les défis qui doivent être relevés à l'échelon régional pour atteindre les objectifs environnementaux pour l'agriculture ainsi que les mesures qui en découlent. Cette approche permet de réduire les écarts par rapport aux objectifs environnementaux.

## **5 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral**

### **5.2 Relations avec les stratégies du Conseil fédéral**

Les mesures de la politique agricole 2022 sont en conformité avec les différentes stratégies du Conseil fédéral, en particulier les stratégies suivantes.

Politique fédérale des espaces ruraux et des régions de montagne

La Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne fixe le cadre stratégique des politiques fédérales visant le territoire. Elle servira de repère dans la politique agricole et permettra une collaboration plus étroite au niveau fédéral en vue d'assurer un développement cohérent du territoire dans les régions et entre ces dernières, entre les espaces ruraux et les régions de montagne, ainsi que les villes et les agglomérations. La PA22+, qui se propose d'orienter plus nettement les paiements à caractère régional ou basés sur des projets vers une agriculture adaptée aux conditions locales et différenciée d'une région à l'autre, s'accorde à l'orientation donnée par la politique fédérale des espaces ruraux et des régions de montagne. Avec les nouvelles réglementations proposées, incitant aux coopérations intersectorielles aux niveaux cantonal et régional, la politique agricole crée des conditions favorables à un développement cohérent et durable des espaces ruraux et des régions de montagne suisses.

## Changement LAgr

### Art. 76a Contributions pour une agriculture géospécifiée

<sup>1</sup> Pour encourager une agriculture géospécifiée, la Confédération octroie des contributions pour:

- a. la mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité;
- b. la promotion, la préservation et le développement de paysages cultivés diversifiés;
- c. une utilisation des ressources telles que le sol, l'eau et l'air qui soit à la fois durable et adaptée à la résilience des écosystèmes et pour la promotion de l'utilisation efficiente des moyens de production.

<sup>2</sup> La Confédération met à la disposition des cantons des moyens financiers par hectare ou par charge usuelle, s'il existe une stratégie agricole régionale approuvée par la Confédération.

<sup>3</sup> Elle prend en charge au plus 70 % des contributions. Les cantons assurent le financement du solde.