

Berne, 14 novembre 2018

Consultation relative à la

Politique agricole à partir de 2022 (PA22+)

Rapport explicatif

Contributions à la biodiversité

Table des matières

1	Contexte	5
1.3	Politique agricole actuelle	6
1.3.5	Buts et réalisation des objectifs	11
1.4	Domaines politiques influant sur l'agriculture	21
1.4.1	Politique environnementale (sol, eau air/climat, biodiversité)	21
2	Grandes lignes du projet	29
2.3	Objectifs, orientations et instruments de la PA22+	30
2.3.4	Domaine Environnement et ressources naturelles	37
2.3.6	Objectifs et indicateurs pour la période 2022 à 2025	42
3	Nouvelle réglementation proposée	54
3.1	Loi sur l'agriculture	54
3.1.3	Paiements directs (titre 3 LAgr)	67
3.1.10	Commentaire des articles	102
4	Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture de 2022 à 2025	132
4.4	Composition des trois enveloppes financières 2022-2025	135
4.4.4	Enveloppe financière affectée aux paiements directs	139
5	Conséquences	142
5.1	Conséquences pour la Confédération	142
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
5.5	Conséquences pour l'environnement	150
6	Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral	152
6.2	Relations avec les stratégies du Conseil fédéral	152

Changement LAgr

1 Contexte

1.1 Politique agricole actuelle

1.1.1 Buts et réalisation des objectifs

Tableau 1 : Objectifs à l'horizon 2021 et degré de réalisation

Domaine	Aspect	État 2007/09	Objectif 2021	État actuel (année de référence)
Ressources vitales naturelles / écologie	Efficienc e de l'azote	29 %	33 %	31 % (2014/16)
	Efficienc e du phosphore	61 %	68 %	61 % (2014/16)
	Émissions d'ammoniac NH ₃ -N			
	Modèle 5.0	43 700 t	37 000 t	42 200 t (2014/16)
	Modèle 4.0	49 000 t	41 000 t	47 500 t (2014/16)
	Quantité de SPB	60 000 ha en région de plaine	65 000 ha en région de plaine	77 500 ha en région de plaine (2017)
	Qualité des SPB	36 % mises en réseau, 27 % de qualité	50 % mises en réseau, 40 % de qualité	75 % mises en réseau, 40 % de qualité (2017)

Sources : Agroscope, OFS, USP, HAFL et OFAG

Ressources naturelles, écosystèmes

Les objectifs de la politique agricole 2018-2021 dans le domaine des ressources naturelles et de l'écologie ne pourront probablement que partiellement être atteints d'ici 2021. Dans les domaines de la pollution de l'environnement par l'azote et le phosphore occasionnée par l'agriculture, peu de progrès ont été accomplis depuis le tournant du millénaire. Dans le domaine de la biodiversité, malgré une augmentation de la participation aux programmes de promotion, le recul de la biodiversité n'a pas pu être enrayeré. Il faut impérativement remédier à cette situation.

Biodiversité

Les objectifs à l'horizon 2021 indiquent les valeurs à atteindre en ce qui concerne l'étendue, la qualité et la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB). Avec plus de 168 300 ha exploités en SPB, l'objectif relatif à l'étendue de ces surfaces a été réalisé en 2017. En plaine, il s'agissait d'environ 77 500 ha dans l'ensemble de la Suisse. Cela représente plus de 12 % de la surface agricole utile, mais la valeur varie fortement du point de vue régional et local. Des contributions pour le niveau de qualité 2 ont été versées pour 40 % des SPB et des contributions pour la mise en réseau pour 75 % des SPB.

Malgré une hausse de la participation aux programmes d'encouragement, le recul de la biodiversité n'a jusqu'ici pas pu être enrayeré. Les programmes de monitoring « Arten und Lebensräume Landwirtschaft – Espèces et milieux agricoles (ALL-EMA) » montrent que les objectifs du point de vue qualitatif n'ont pas été atteints même sur nombre de surfaces de promotion de la biodiversité encouragées par des contributions pour le niveau de qualité 2. La Confédération, les cantons et les exploitations agricoles fournissent un travail important pour la promotion de la biodiversité. Néanmoins, l'état souhaité de la biodiversité sur les terres agricoles n'a pas encore été atteint.

Bien-être des animaux

Depuis leur introduction, les programmes de bien-être des animaux rencontrent un intérêt croissant. En 2017, trois quarts des animaux de ferme ont bénéficié de sorties régulières en plein air (SRPA) et on peut s'attendre à ce que l'objectif du taux de 80 % soit atteint d'ici 2021. En 2017 également, 59 % des animaux de ferme étaient logés dans des étables conformes aux systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST).

1.2 Domaines politiques influant sur l'agriculture

1.2.1 Politique environnementale (sol, eau air/climat, biodiversité)

Biodiversité

La convention de l'ONU sur la biodiversité poursuit comme objectif central la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité et, partant, des ressources génétiques. En 2010, les objectifs d'Aichi sur la biodiversité, qui servent également de cadre global pour la promotion, le maintien et l'utilisation durable de la biodiversité, ont en outre été approuvés. « La biodiversité est variée et en mesure de réagir aux changements. Ainsi, la biodiversité et ses services écosystémiques sont conservés à long terme ». Il s'agit de l'objectif supérieur de la stratégie Biodiversité Suisse adoptée par le Conseil fédéral en 2012. Cette stratégie fixe dix objectifs stratégiques et décrit les conditions-cadres de leur mise en œuvre. Dans le domaine de l'agriculture, les objectifs environnementaux doivent notamment être quantifiés au plan régional et mis en œuvre de manière coordonnée. L'importance des prestations écosystémiques doit être reconnue et ces services valorisés par le marché et la société dans le cadre des différents processus de production agricole. Les incitations visant à encourager les prestations en faveur de la biodiversité doivent être augmentées, la qualité et la mise en réseau des surfaces de compensation écologique existantes doivent être améliorées et de nouvelles surfaces de promotion de la biodiversité doivent être créées là où cela est nécessaire.

En 2017, le Conseil fédéral a approuvé le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Celui-ci comprend un catalogue de mesures et de projets pilotes visant à la préservation et à la promotion de la biodiversité et de ses prestations pour l'économie et la société. Le plan d'action est en cours de concrétisation. La mesure de synergie 4.2.3 stipule que la production agricole doit être adaptée aux conditions naturelles du site ou conditions géospécifiques, ce qui signifie qu'outre la réalisation de la Stratégie Biodiversité Suisse, l'accent est mis sur le comblement des lacunes dans les objectifs environnementaux de l'agriculture. Les instruments en faveur de la biodiversité doivent notamment être rendus plus efficaces.

Une préoccupation centrale de la stratégie Biodiversité Suisse est la mise sur pied, l'extension et l'entretien d'une infrastructure écologique dans l'ensemble du pays. Il s'agit de garantir la mise en réseau de surfaces de grande valeur écologique dans toute la Suisse et de constituer ainsi une base géographique et fonctionnelle pour une biodiversité riche, résiliente et préservée à long terme. Actuellement, la Confédération élabore, en collaboration avec les cantons, un système d'objectifs commun sur l'infrastructure écologique, comprenant des principes thématiques et géographiques, ainsi que des objectifs visant à aménager un espace suffisant pour la conservation de la biodiversité (quantitative, qualitative et répartie au plan régional). Les parties d'infrastructure écologique existant déjà au plan régional doivent être préservées et la mise en place et l'extension d'une infrastructure écologique dans l'ensemble de la Suisse doivent être encouragées.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Objectifs, orientations et instruments de la PA22+

2.1.1 Domaine Environnement et ressources naturelles

2.1.1.1 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.

2.1.1.2 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+ :

- Amélioration des effets de la promotion de la biodiversité (art. 73 LAgr) : Les effets des mesures de promotion de la biodiversité sont renforcés par un ciblage accru. Cela comprend la diversité génétique et fonctionnelle en plus de celle des espèces et des habitats naturels. Le nouveau système est coordonné avec le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Les exploitations agricoles auront à l'avenir le choix entre deux modèles indépendants l'un de l'autre :
 - Les exploitations appliquant un concept global de promotion de la biodiversité préservent et favorisent la biodiversité de manière ciblée et orientée vers les besoins en espaces naturels du site. Ce modèle exige des compétences professionnelles élevées de la part des chefs d'exploitation, mais offre en contrepartie une liberté entrepreneuriale plus importante qu'aujourd'hui quant à la manière dont ils entendent encourager la biodiversité.
 - Les exploitations qui utilisent le modèle actuel, encouragent la biodiversité pour les niveaux de qualité I et II, qui seront ponctuellement simplifiés. Ce modèle garantit la continuité de l'encouragement actuel et permet en même temps une simplification.

2.1.2 Objectifs et indicateurs pour la période 2022 à 2025

Le monitoring de la politique agricole menée à ce jour (cf. ch. 1.3.5) a montré qu'il existe encore des lacunes de réalisation des objectifs dans certains domaines (p. ex. conservation des ressources naturelles, émissions, compétitivité de la Suisse sur le plan international). S'ajoutent à cela de nouvelles conditions-cadres et de nouveaux défis (p. ex. la numérisation), qui nécessitent que de nouveaux objectifs de politique agricole soient fixés (cf. ch. 1.6). Dans les domaines présentant des lacunes et de nouveaux domaines cibles, des valeurs cibles sont fixées pour la prochaine étape de la réforme et des indicateurs sont définis pour permettre un suivi continu (cf. tableau 5). Les valeurs cibles indiquent la direction et l'ampleur de l'amélioration visée au moyen des mesures de la politique agricole 2022+. Lors de l'examen de la réalisation des objectifs, il faut tenir compte du fait que la réalisation des objectifs peut être influencée par des événements et des développements extérieurs au champ d'application de la politique agricole. Le tableau 6 contient une description et une évaluation détaillées des indicateurs et une dérivation des valeurs cibles.

Tableau 2 : Objectifs opérationnels de la politique agricole à l'horizon 2025

Objectif	Indicateurs	Valeurs cible 2025	Situation actuelle
Utilisation et protection des ressources naturelles			
Conservation de la biodiversité	État de la diversité et qualité des espèces et milieux agricoles dans les régions de plaine, colline et montagne	Évolution stable entre le 1 ^{er} et le 2 ^e cycle de relevés ALL-EMA (2015/2019 et 2020/2024)	1 ^{er} cycle de relevés (2015/2019) du programme de monitoring ALL-EMA

Tableau 3 : Descriptif et évaluation des indicateurs et dérivation des valeurs cibles

Descriptif	Évaluation	Évolution enregistrée jusqu'à présent	Valeur cible & motivation
Préservation de la biodiversité : État de la diversité et qualité des espèces et milieux agricoles dans les régions de plaine, colline et montagne	<ul style="list-style-type: none"> Relevé exhaustif de la biodiversité dans l'agriculture Restrictions <ul style="list-style-type: none"> Relevé périodique seulement, pas de données annuelles. La situation de départ 2015/2019 n'est pas encore entièrement recensée. 	La politique agricole 2014-17 avait comme objectif de fixer des parts de surfaces SPB dans la région de plaine ainsi que des parts de surfaces de qualité (QII) et de surfaces mises en réseau. Ces objectifs intermédiaires ont été atteints en 2017. Les objectifs environnementaux pour l'agriculture dans le domaine de la biodiversité n'ont pas encore été atteints ou ne l'ont été que partiellement aux trois niveaux ¹ .	Les objectifs environnementaux pour l'agriculture s'ont déterminants. L'objectif d'étape pour 2025 est que l'état du 2 ^e cycle de relevés (2020/2024), tel qu'établi par le programme de monitoring ALL-EMA, reste au moins stable par rapport au premier cycle (2015/2019).

¹ OFEV et OFAG (2016). Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1633 : 114 p.

3 Nouvelle réglementation proposée

3.1 Loi sur l'agriculture

3.1.1 Paiements directs (titre 3 LAgr)

3.1.1.1 Prestations écologiques requises

Nouvelle réglementation proposée

Les PER doivent être développées dans le but de combler les lacunes qui subsistent dans la réalisation des objectifs écologiques. Elles doivent contribuer à une meilleure atteinte des OEA dans les domaines de la biodiversité et de la protection des ressources et soutenir la mise en œuvre du plan d'action PPh. Les modifications prévues font partie du plan de mesures proposé comme alternative à l'initiative populaire pour une eau potable propre (cf. ch. 2.3.5).

Aperçu des prestations écologiques requises	
PA 14-17 (actuellement)	PA22+ (nouveau)
Les éléments suivants font partie des prestations écologiques requises :	Les prestations écologiques requises comprennent les éléments suivants :

Aperçu des prestations écologiques requises	
PA 14-17 (actuellement)	PA22+ (nouveau)
a. détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce ; b. bilan de fumure équilibré ; c. part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité ; d. exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de LNP ; e. assolement régulier ; f. protection appropriée du sol ; g. sélection et utilisation ciblées des produits phytosanitaires.	a. détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce ; b. limitation acceptable des pertes d'éléments fertilisants ; c. promotion satisfaisante de la biodiversité ; d. exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de LNP ; e. assolement régulier ; f. protection appropriée du sol ; g. protection des végétaux respectueuse de l'environnement ; h. exigences spécifiques en matière de protection des écosystèmes dans des régions déterminées ; i. respect d'exigences déterminées de la législation sur la protection des eaux. Al. 3 Le Conseil fédéral : a. concrétise les prestations écologiques requises en tenant compte de la résilience des écosystèmes

Biodiversité : actuellement, les PER exigent une « part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité ». Désormais, les PER exigeront une « promotion satisfaisante de la biodiversité ». La nouvelle formulation exprime le fait que, en plus des éléments liés aux surfaces, des mesures de promotion spécifiques peuvent aussi contribuer de manière efficace à l'encouragement de la biodiversité. Cette nouvelle formulation est en outre plus flexible : en ce qui concerne la promotion de la biodiversité, les exploitations ont le choix d'appliquer un concept général dans l'ensemble de l'exploitation ou le modèle actuel simplifié comprenant les niveaux de qualité I et II. Toutes les exploitations devront, comme auparavant, exploiter au moins 7 % de leur surface (3,5 % pour les cultures spéciales) en incluant des éléments favorisant la biodiversité. L'encouragement de la biodiversité à l'aide de contributions pour les exploitations avec et sans plan de promotion de la biodiversité est décrit au ch. 3.1.3.4.

3.1.1.2 Contributions à la biodiversité

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les contributions à la biodiversité sont versées dans le but de promouvoir et de préserver la biodiversité et, par conséquent, les services écosystémiques. Elles s'appliquent aux surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) et se montent actuellement à quelque 400 millions de francs. Les contributions sont de trois niveaux, versées selon la surface et cumulables :

- niveau de qualité I (QI), avec des exigences spécifiques orientées mesures, définies pour chaque type de SPB (p. ex. prairies extensives, haies, arbres fruitiers haute-tige) ;
- niveau de qualité II (QII), avec les exigences QI comme exigence de base et des exigences spécifiques relatives à la qualité botanique ou à des structures favorisant la biodiversité ; selon le type de SPB, la mise en œuvre est partiellement ou totalement orientée résultats ;
- mise en réseau, avec des prescriptions relatives à l'exploitation des surfaces spécifiques à un projet de mise en réseau ou avec des critères relatifs aux sites.

Le principe de promouvoir des mesures de compensation écologique dans l'agriculture a été introduit au début des années 1990, puis adapté au fil des étapes de la réforme de la politique agricole. La nécessité de faire évoluer le concept de promotion de la biodiversité le cadre de la PA22+ se justifie comme suit :

- Les objectifs visés par le système actuel sont axés sur les espèces et les biotopes. Avec les nouvelles connaissances acquises et la compréhension plus exhaustive qui en découle, le champ des objectifs s'est étendu, notamment dans le domaine de la diversité génétique et fonctionnelle. Le développement des contributions à la biodiversité tient compte de cette évolution.
- Selon la dernière évaluation réalisée, les effets de la promotion de la biodiversité dans l'agriculture ne sont que « modérément positifs » (Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Flury 2005). Les programmes de monitoring de la Confédération ainsi que diverses études¹ montrent que la biodiversité n'a guère fait de progrès sur les surfaces exploitées par l'agriculture et, plus encore, que le recul de la biodiversité n'a pas pu être stoppé. La part relativement élevée de SPB, la forte participation à des projets de mise en réseau et la part croissante de surfaces du niveau de qualité II n'ont pas permis d'obtenir de meilleurs résultats. Pour accroître l'effet des mesures, il faudra à l'avenir les axer davantage sur les objectifs, mieux tenir compte des facteurs de dégradation de la biodiversité (tels que les excédents d'azote, les produits phytosanitaires) et harmoniser les mesures de promotion de la biodiversité dans l'agriculture avec celles prises dans les autres secteurs.

Le développement des mesures, les revendications des milieux de la pratique et les décisions de politique agricole ont débouché sur une accumulation d'éléments à soutenir et de charges. Aussi, les réglementations en vigueur et la mise en œuvre se sont complexifiées. Les mesures doivent donc être structurées de manière plus efficiente et les exigences posées aux exploitations agricoles doivent être simplifiées autant que possible.

Nouvelle réglementation proposée

À l'avenir, les exploitations ayant droit aux paiements directs pourront choisir entre deux modèles de préservation et de promotion de la biodiversité :

- Exploitations utilisant le modèle actuel simplifié avec les niveaux de qualité :
Elles encouragent la biodiversité sur la base des niveaux de qualité actuels I et II. Le nombre de types de SPB sera réduit et les dispositions sur les différents types seront simplifiées. Il est ainsi possible de construire sur la base du système actuel d'encouragement et de le simplifier en assurant la continuité.
- Exploitations appliquant le plan global de promotion de la biodiversité :
Elles préservent et encouragent la biodiversité de manière ciblée conformément à un concept sur l'ensemble de l'exploitation (plan global) à l'aide de mesures adaptées aux besoins environnementaux. Ce modèle exige des compétences professionnelles élevées de la part des chefs d'exploitation, mais offre en contrepartie une liberté entrepreneuriale plus importante qu'aujourd'hui du point de vue du type et de la méthode de promotion de la biodiversité

Les exigences s'appliquant à ces deux modèles sont entièrement distinctes l'une de l'autre et ne constituent pas un système modulaire ; d'autre part, la « promotion satisfaisante de la biodiversité » requise par les PER doit dans tous les cas être respectée (cf. 3.1.3.2). Elles sont décrites plus en détail ci-dessous.

Exploitations utilisant le modèle actuel simplifié avec les niveaux de qualité I et II :

Ces exploitations exploitent leurs surfaces de promotion de la biodiversité conformément au modèle actuel des contributions à la biodiversité, en partie simplifié et complété. Les simplifications suivantes seront prévues :

¹ Biodiversité en Suisse : état et évolution (OFEV 2017) et État de la biodiversité en Suisse en 2014 – Une analyse scientifique (Forum Biodiversité Suisse et al., 2014)

- Les « Arbres isolés indigènes adaptés au site et allées d'arbres » ne donnent droit qu'aux contributions à la qualité du paysage et aux contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76a, nouveau) ;
- Les SPB spécifiques à une région (« type 16 ») demeurent réservées aux exploitations appliquant un concept de promotion de la biodiversité ;
- Les types de SPB complexes « Arbres fruitiers haute-tige » et « Surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle » ne peuvent être annoncés que pour les contributions à la biodiversité du niveau de qualité II ;
- Les exigences concernant les autres types de SPB seront adaptées ou simplifiées ponctuellement.

Des simplifications sont examinées pour les autres types de SPB possibles. En outre, la conservation in situ de la diversité génétique des plantes fourragères est ajoutée en tant que nouveau type de SPB.

Exploitations appliquant un plan global de promotion de la biodiversité :

Les exploitations appliquant un plan de promotion de la biodiversité encouragent la biodiversité de manière ciblée sur la surface de leur exploitation à l'aide de mesures adaptées à l'exploitation, aux conditions locales et au potentiel environnemental du site. À cet effet, l'exploitation – le cas échéant avec le soutien de la vulgarisation – élabore un plan de promotion de la biodiversité dans l'ensemble de l'exploitation.

Les cantons autorisent les plans de promotion de la biodiversité et contrôlent leur mise en œuvre.

Les exigences minimales définies par la Confédération doivent être remplies, afin de garantir la qualité des plans de promotion et leur comparabilité :

1. Le plan de promotion décrit les caractéristiques et le potentiel de biodiversité des milieux naturels de l'exploitation et en tient compte ;
2. Il porte sur l'ensemble des surfaces de l'exploitation (y c. les lisières de forêts, les cours et les plans d'eau, etc.) ;
3. Il tient compte, le cas échéant, de l'infrastructure écologique et des plans nationaux correspondants ;
4. Il décrit les objectifs et les possibilités de l'exploitation en matière de promotion de la biodiversité et définit les mesures à prendre.

Grâce à ce plan global, les exploitations disposeront de davantage de possibilités par rapport à aujourd'hui pour adapter leur promotion de la biodiversité aux conditions de l'exploitation et du site. À cette fin, l'exploitation établit des mesures et résultats pour le plan à partir d'une liste préétablie par la Confédération. Les mesures et résultats de cette liste se fondent sur les SPB actuelles et comprennent, outre les exigences en matière d'espèces et d'habitats naturels, les aspects liés à la diversité génétique et à la diversité fonctionnelle. Il s'agit par exemple de l'ensemencement direct et de l'agrosylviculture. On examine en outre d'autres incitations, comme par exemple des contributions pour une amélioration continue de la promotion de la biodiversité dans ces exploitations. Les exploitants des entreprises appliquant un plan de promotion de la biodiversité peuvent également obtenir une incitation financière pour un conseil portant sur l'ensemble de l'exploitation².

Les cantons peuvent étendre la liste des mesures et résultats de la Confédération, notamment via la planification de l'infrastructure écologique.

Les contributions pour la mise en œuvre des mesures et la réalisation des objectifs par les exploitations sont fixées par la Confédération.

Exploitations d'estivage

Pour avoir droit aux paiements directs, les exploitations d'estivage devront à l'avenir également satisfaire aux conditions spécifiques pour la région d'estivage visées à l'art. 70b LAgr. Les conditions concernant des aspects importants pour la biodiversité seront revues et renforcées.

² Le projet « Les paysans marquent des points, la nature gagne en diversité » a montré qu'une vulgarisation prenant en compte aussi bien les aspects de la biodiversité que d'autres paramètres de l'exploitation augmente la volonté de mettre en œuvre des mesures de promotion de la biodiversité (Chevillat et al. 2012), en vaut la peine au plan financier pour les exploitants et a un effet positif sur la biodiversité (Chevillat et al. 2017).

Le type « Surfaces herbagères et surfaces à litière riches en espèces dans la région d'estivage » est maintenu inchangé.

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.

→ Art. 73

3.1.1.3 Contributions au système de production et contributions à l'utilisation efficiente des ressources

Nouvelle réglementation proposée

Le principe de contributions au système de production est maintenu. Les contributions pour des modes de production s'appliquant à une partie de l'exploitation sont développées dans le but d'obtenir une plus grande efficacité écologique en même temps de davantage de souplesse pour les agriculteurs. Ce système de promotion vise les modes de production respectueux de la nature, de l'environnement et des animaux ; ses règles ne doivent pas être trop détaillées et facilement compréhensibles pour les agriculteurs. Concrètement, il est prévu de renforcer les mesures qui encouragent les prestations et les efforts suivants :

- [...]
- les prestations en faveur de la biodiversité fonctionnelle (en cours d'examen).

Tableau 4 : Aperçu des contributions pour les systèmes de production appliqués à une partie de l'exploitation et des contributions à l'utilisation efficiente des ressources actuelles en comparaison avec les nouvelles contributions pour les systèmes de production appliqués à une partie de l'exploitation

Contribution PA 14-17 et AP 18-21	Contribution AP22+
Promotion des arbres haute-tige par les contributions à la biodiversité ou les contributions à la qualité du paysage	Production fruitière respectueuse de l'environnement à l'aide d'arbres fruitiers à haute tige

3.1.2 Commentaire des articles

Art. 73

Contributions à la biodiversité

L'actuel système de promotion de la biodiversité comporte trois échelons : le niveau de qualité I, le niveau de qualité II et la mise en réseau. Les agriculteurs pourront nouvellement choisir l'un de deux modèles indépendants l'un de l'autre. Les exploitations disposant d'un plan de promotion de la biodiversité préservent et encouragent la biodiversité sur la base d'un plan applicable à l'ensemble de l'exploitation qui tient compte du potentiel du site. Le plan définit les mesures et les résultats attendus pour l'exploitation. Outre les mesures qui sont fonction de la surface, il est possible de soutenir par des contributions des mesures telles que la promotion de la diversité génétique au moyen de l'ensemencement naturel, la biodiversité fonctionnelle au moyen de l'agrosylviculture ou l'inclusion de la vulgarisation. En raison des possibilités étendues de promotion, il ne faut plus parler de « surfaces de promotion de la diversité », appellation jugée trop restrictive, mais d'« éléments de promotion de la biodiversité ». Les exploitations peuvent élaborer leurs plans de promotion de la biodiversité elles-mêmes ou avec l'aide

des services de vulgarisation. Les plans doivent être contrôlés et approuvés par les cantons. Les exploitations qui ne disposent pas d'un plan de promotion de la biodiversité préservent et encouragent la biodiversité au moyen de l'actuel modèle partiellement simplifié de contributions à la biodiversité, qui comporte les niveaux de qualité I et II.

Les actuelles contributions de mise en réseau se basent sur les contributions pour la qualité ; cette base doit pour cette raison être maintenue jusqu'à fin 2024 (cf. disposition transitoire de l'art. 187e LAgr). Cela signifie que le niveau de qualité I en lien avec la mise en réseau est maintenu jusqu'à fin 2024 pour les arbres fruitiers haute-tige et les surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle. Sans mise en réseau, les nouvelles inscriptions concernant des arbres fruitiers haute-tige et des surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle devront cependant être effectuées à partir de 2022 conformément aux exigences simplifiées (seulement sur la base du niveau de qualité II).

Chaque exploitation est libre d'établir un plan de promotion de la biodiversité et d'exploiter conformément à celui-ci, y compris dans le cadre de durées d'engagement existantes concernant des contributions à la qualité.

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

4.1 Composition des trois enveloppes financières 2022-2025

4.1.1 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 5 : 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 ¹	306,0	314,0	316,0	317,0	318,0	1 265,0
Systèmes de production ²	509,1	663,0	696,0	729,0	762,0	2 850,0
Agriculture géospécifiée ³	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
Total	2 812,4	2 812,9	2 812,9	2 812,9	2 812,9	11 251,6

¹ Sans les contributions à la mise en réseau.

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

³ 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.

4.1.1.1 Contributions à la biodiversité

S'agissant des contributions à la biodiversité, les besoins en moyens financiers augmenteront continuellement. Cela est dû au fait que les exploitations participantes mettront continuellement en œuvre des mesures supplémentaires. Du fait de l'introduction du modèle des plans de promotion de la biodiversité en 2022, qui seront très incitatifs, les besoins en moyens augmenteront au cours de ladite année.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences pour le personnel

Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs

- Contributions à la biodiversité : la conception du programme, l'adaptation des systèmes informatiques fédéraux et le soutien dans l'application des dispositions occasionneront une augmentation temporaire de la charge de travail.

5.2 Conséquences pour les cantons (personnel, finances, informatique)

Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs

- Contributions à la biodiversité : l'examen et l'autorisation des plans de promotion de la biodiversité pour l'ensemble de l'exploitation agricole ainsi que l'adaptation des outils informatiques cantonaux sont des opérations qui demandent un déploiement de moyens considérable en amont. Les exploitations agricoles auront davantage besoin d'être conseillées en matière de biodiversité lors du lancement du nouveau système, en particulier pour l'établissement des programmes d'exploitation. Dans les cantons, les besoins en ressources seront légèrement plus importants qu'aujourd'hui jusqu'à ce que le nouveau système soit bien rodé.

5.3 Conséquences pour l'économie

5.3.1 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 à la biodiversité : l'établissement d'un plan de promotion de la biodiversité signifie un effort initial supplémentaire pour les exploitations. Les charges resteront identiques ou diminueront en partie pour les exploitations qui assureront la promotion de la diversité selon le modèle actuel.

5.3.2 Conséquences sur les charges administratives de l'agriculture

Mesures de l'enveloppe financière affectée aux paiements directs

- Contributions à la biodiversité : l'établissement des plans de promotion de la biodiversité pour toute l'exploitation demandent un effort initial supplémentaire. Une fois que les plans seront établis, ces charges devraient être du même niveau qu'à l'heure actuelle. Concernant les exploitations sans plan de promotion, les charges resteront constantes ou, éventuellement, diminueront un peu par rapport à la situation actuelle.

5.4 Conséquences pour l'environnement

- Contributions à la biodiversité : il faut s'attendre à une amélioration de l'impact sur la biodiversité. En effet, les mesures concernant les exploitations avec des plans de promotion de la biodiversité seront plus axées sur le potentiel du site qu'aujourd'hui et la diversité génétique et fonctionnelle sera préservée et favorisée, au même titre que les espèces et les habitats et conformément au PA SBS.

6 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

6.2 Relations avec les stratégies du Conseil fédéral

Stratégie Biodiversité Suisse et plan d'action

Le Conseil fédéral a adopté le 6 septembre 2017 le plan d'action se rapportant à la Stratégie Biodiversité Suisse. Ce plan prévoit un ensemble d'actions et de projets pilotes visant à protéger les espèces et à préserver leurs biotopes. Les mesures de la PA22+, en particulier dans les paiements directs, servent d'une part à garantir directement la protection de surfaces dignes d'être préservées, et d'autre part à promouvoir indirectement la biodiversité, par exemple en diminuant l'emploi des produits agrochimiques. La première étape de l'application du plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse s'étend des années 2017 à 2023, c'est-à-dire qu'il couvrira les deux premières années de la politique agricole à partir de 2022.

Changement LAgr

Art. 73 Contributions à la biodiversité

¹ Des contributions à la biodiversité sont octroyées dans le but d'encourager et de préserver la biodiversité. Les contributions comprennent:

- a. une contribution par hectare de surface de promotion de la biodiversité, échelonnée selon la zone, le type de surface et le niveau de qualité;
- b. une contribution échelonnée par type d'élément de promotion de la biodiversité dans le cadre d'un plan de promotion de la biodiversité.

² Si les éléments de promotion de la biodiversité visés à l'al. 2, let. b, sont encouragés et maintenus sous forme de surfaces, les contributions sont octroyées par hectare et échelonnées selon le niveau de qualité de la surface et selon la zone.

³ Le Conseil fédéral fixe les types de surfaces de promotion de la biodiversité et les éléments de promotion de la biodiversité donnant droit à des contributions.

⁴ Il fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire les plans de promotion de la biodiversité. Les cantons autorisent les plans de promotion de la biodiversité.