

# Analyse des points faibles de l'Ordonnance sur la qualité écologique

Stefan Mann, Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, 8356 Ettenhausen

Renseignements: Stefan Mann, e-mail: stefan.mann@art.admin.ch, tél. +41 52 368 31 31



La gentiane est l'une des plantes indicatrices de la qualité biologique. (Photo: Lisa Eggenschwiler, ART)

## Introduction

Avec l'Ordonnance sur la qualité écologique (OQE) adoptée en 2001, la Suisse s'est aventurée en terre inconnue, même au niveau international. Les programmes agro-écologiques classiques dédommagent les agriculteurs qui limitent l'utilisation de certains facteurs (par exemple les engrais minéraux) ou qui fournissent des éléments du paysage (par exemple des arbres à haute-tige). Les deux volets «mise en réseau» et «qualité» de l'OQE ont plutôt mis l'accent sur les retombées écologiques. L'objectif de cette étude est d'identifier clairement les points faibles dans la configuration institutionnelle de ces deux volets et, sur cette base, de formuler des recommandations d'optimisation de l'OQE.

### Architecture de l'OQE

A la fin du dernier millénaire, la perception du public était que la multitude de programmes agro-écologiques établis n'avait pas amélioré de manière sensible la diversité des espèces (OFEV 1998). C'est ce constat qui a mo-

tivé le développement de l'OQE, en réponse à la pression du public demandant la création d'un instrument orienté de manière ciblée sur les résultats en termes de diversité des espèces.

Pour la flore, cela s'est fait par le biais du volet «qualité». Un critère de qualité relativement simple a été défini pour les surfaces herbagères annoncées dans un programme agro-écologique: la surface présente une qualité élevée lorsqu'on peut y trouver au moins six des près de 40 plantes caractéristiques d'une surface herbagère riche en espèces. Le choix de ces taxons indicateurs s'est fait sur une base scientifique. Les cantons ont pu les reprendre directement ou les adapter à leurs particularités régionales. Les modifications ont dû être examinées quant à leur équivalence avec les listes fédérales et acceptées par la Confédération.

Pour la faune, un autre procédé a été choisi, du fait que les animaux sont mobiles et que leur présence sur une surface donnée peut varier d'un jour ou d'une saison à l'autre. Les conditions météorologiques rendent également l'identification de la présence des animaux plus difficile. Le législateur s'est donc basé ici sur la connaissance que l'on a du besoin des animaux, pour survivre, de disposer d'un habitat d'une surface minimale, exprimée en termes de flore et de structure. La Confédération exige par conséquent la mise en réseau de certaines surfaces définies en termes de flore et de structure, et dont l'exploitation doit permettre de ménager ou favoriser la faune (dates de fauche, échelonnement des coupes, outils utilisés pour la fauche etc.), dans le but de maintenir (ou d'établir) certaines espèces sur ces surfaces. Seules les surfaces déjà annoncées comme surfaces de compensation écologique dans le cadre de l'Ordonnance sur les paiements directs peuvent être intégrées dans les projets de mise en réseau. Chaque projet doit faire l'objet d'un concept décrivant l'état initial et l'état souhaité des espèces cibles et principales en termes de flore et de faune (OFEV et OFAG, 2008), ainsi qu'un plan de mesures.

L'affectation à long terme des surfaces est une autre condition d'encouragement: la période de subventionnement dure en principe plus de six ans, la plupart des

surfaces devant être annoncées une nouvelle fois à l'issue de cette période.

Le montant des subventions s'est longtemps situé à 500 francs par hectare et par volet de programme, de manière à obtenir 1000 Fr./ha en respectant les exigences des deux volets du programme. Avec la révision de l'ordonnance en 2008, ces montants ont évolué nettement à la hausse pour se situer maintenant entre 300 Fr./ha (pour les prairies extensives en zone de montagne III et IV) et 2000 Fr./ha (pour les haies de qualité et les bosquets champêtres) en fonction de la zone et du type de surface. L'indemnisation pour les prairies et les terres assolées (ces dernières ne participent qu'aux projets de mise en réseau) se monte à 1000 Fr./ha par programme jusqu'en zone de montagne II. Des critères de qualité ont en outre désormais été définis pour les prairies extensives, les pâturages boisés et pour les surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle. Il est ainsi également possible d'allouer des subventions pour la qualité biologique de ces éléments.

On voit donc que les moyens qui peuvent être mis à disposition pour l'application de l'OQE à raison de 80 % par la Confédération et 20 % par les cantons ou les communes n'ont cessé d'augmenter. Le volet « mise en réseau » exigeant plus de travail préalable de la part des cantons que le volet « qualité », ce n'est que ces dernières années que certains cantons ont abordé cette partie du programme: il faut donc s'attendre à ce que la progression des mises en réseau continue à dépasser celle de la qualité ces prochaines années, ou à ce que de plus en plus de surfaces du programme qualité soient intégrées dans les projets de mise en réseau.

## Méthodes

### Méthode d'évaluation

Dans les sciences sociales, il faut en principe toujours choisir entre les méthodes quantitatives et qualitatives. Les méthodes quantitatives permettent d'examiner le degré de probabilité des hypothèses et de modéliser des optimisations, tandis que les méthodes qualitatives aident à faire apparaître de nouvelles corrélations et, ainsi, à développer des hypothèses.

Il a fallu recourir à une palette de méthodes relativement étendue afin d'examiner les nombreux aspects novateurs du programme et de déterminer à quels endroits des deux programmes il est possible d'optimiser et de rendre plus efficace le maintien de la diversité des espèces du point de vue des perspectives institutionnelles et économiques. Le caractère très hétérogène des projets de mise en réseau rendant les standardisations difficiles, il a fallu se rabattre sur des méthodes qualitatives.

**Résumé** ■ A l'aide d'une vaste palette de méthodes, les deux volets « qualité » et « mise en réseau » de l'Ordonnance sur la qualité écologique ont été examinés pour en identifier les points faibles au niveau des coûts de transaction, des configurations institutionnelles dans les cantons et des modifications d'exploitation du terrain liées aux programmes. Les résultats débouchent sur la proposition d'établir des niveaux de subventionnement échelonnés pour le volet « qualité » et de remplacer les primes fixes à l'hectare par des projets soumis ou mis au concours de manière individuelle pour le volet « mise en réseau ».

Ainsi que cela a été clairement confirmé par des discussions avec des décideurs politiques, les mesures liées aux outputs sont généralement soupçonnées de générer des coûts de transaction plus élevés. Vatn (1998) et Vatn et al. (2002) soutiennent la thèse que des programmes politiques spéciaux, très orientés sur les objectifs, occasionnent proportionnellement des coûts de transaction plus élevés que des interventions sur le marché. Dans ce contexte théorique, il était indiqué de se faire une idée du montant des coûts de transaction occasionnés par les deux volets de l'OQE. Pour ce faire, il a fallu recourir à une méthode différenciée: pour le volet « qualité » du programme, il est judicieux de prendre en considération les coûts de transaction moyens par hectare. Les projets de mise en réseau sont en revanche trop hétérogènes par leur taille et leurs exigences pour pouvoir tirer une quelconque valeur moyenne pertinente. Il s'agit plus ici de savoir où et dans quel ordre de grandeur des coûts de transaction peuvent survenir.

La marge de manœuvre conceptuelle des cantons pour le volet « qualité » du programme est limitée. Dans le volet « mise en réseau » en revanche, le degré de liberté des administrations cantonales est bien plus étendu. Il s'agit là de décider par quelles organisations les projets vont être initiés, quelles sont les exigences à poser, qui conclut les contrats avec les exploitants concernés et qui contrôle le respect du contrat. Une comparaison des règlements cantonaux permet de tirer des conclusions sur les structures incitatives et l'efficacité du programme du point de vue de l'application.

Il fallait enfin connaître les effets concrets des deux programmes sur l'exploitation de la terre et la diversité des espèces. Même si on ne peut en toute rigueur répondre à cette question décisive qu'en répertoriant sur place les différentes espèces, on peut toutefois se faire une idée en observant les adaptations faites au niveau

de l'exploitation agricole. Si la participation aux programmes n'a entraîné aucune modification dans le type et dans l'intensité de l'exploitation agricole, la probabilité que le programme contribue de manière positive à augmenter (ou au moins à maintenir) la diversité des espèces est faible.

Toutes ces considérations ont conduit à retenir une très large palette de méthodes d'évaluation, allant de la comparaison des directives cantonales au relevé des coûts de transaction aux différents échelons, en passant par des interviews. Les interviews, qui ont peut-être représenté la partie la plus importante de l'évaluation, se sont déroulées à l'Office fédéral de l'agriculture, dans dix administrations cantonales (AI, AR, FR, GR, JU, NE, SO, VD, VS, ZH), dans un bureau de planification et auprès d'une conseillère communale chargée de la coordination. Elles ont été transcrites et partiellement évaluées à l'aide de la méthode d'herméneutique objective, c'est-à-dire par l'analyse approfondie de certaines séquences de textes (Oevermann 2001; Mann et Schweiger 2009). Elles ont également, en combinaison avec les autres sources, servi de base aux tableaux comparatifs qui ont permis de délimiter la fourchette institutionnelle.

## Résultats et discussion

### Coûts de transaction de l'OQE

Il est très important de différencier les deux volets de l'OQE déjà au niveau des coûts de transaction. Pour le volet «qualité», il y a des coûts de transaction pour le chef d'exploitation, qui doit s'informer sur le programme auprès de l'autorité cantonale, pour l'autorité elle-même, qui traite les demandes et contrôle la présence des indicateurs de qualité sur les surfaces herbagères, et enfin, dans une bien moindre mesure (< 1 pour mille), pour l'administration fédérale où un poste à temps partiel est dé-

volu à l'OQE. La quantification de ces coûts de transaction (Bernhard 2006) permet cependant de constater qu'ils représentent moins de cinq pourcent des montants qui reviennent à l'exploitation pour le volet «qualité» du programme, ce qui les situe ainsi au niveau des autres programmes agro-écologiques.

Les coûts de transaction des projets de mise en réseau n'avaient pas encore été étudiés. On retrouve les mêmes postes que pour le volet qualité, mais leur part du coût total ne peut pas être calculée en pourcentage du fait de l'hétérogénéité des projets. En outre, l'ordonnance impose encore l'intégration d'autres services qui occasionnent des coûts. Il est par exemple exigé d'élaborer un concept au lancement de chaque projet de mise en réseau, concept présentant l'état écologique initial et l'évolution visée. Ces coûts sont très hétérogènes. La plupart des concepts coûtent 10 000 à 20 000 francs, mais certains ont pu engendrer des frais de 70 000 à 200 000 francs. La part des coûts de transaction au transfert d'hectares annuel varie par conséquent également beaucoup, d'autant plus qu'elle dépend aussi de la durée du projet, qui peut s'étendre sur six ans, sur douze ans ou plus, ainsi que des surfaces qui y sont intégrées. Et cela quelle que soit l'instance qui prend en charge les coûts de transaction. A ce niveau, on rencontre selon les cantons de nombreuses variantes de financement, partiel ou parfois intégral, des collectivités locales aux exploitants eux-mêmes, en passant par l'OFEV, l'OFAG et l'administration cantonale.

Un dernier point à relever est que les coûts de transaction ne permettent pas de mesurer l'efficacité d'un projet de mise en réseau. Du point de vue écologique, l'argent est probablement moins bien investi dans un projet de mise en réseau bon marché et mal planifié que dans un projet planifié avec soin, où par conséquent la part des coûts de transaction est comparativement plus élevée.

### Configuration institutionnelle

La marge de manœuvre conceptuelle est également très limitée dans le volet «qualité» du programme. Hormis les différences organisationnelles qui existent aussi dans les mesures d'économie agricole traditionnelles (par ex. la possibilité de déléguer les contrôles sur site), la marge de manœuvre se limite surtout à la définition des critères divergents, qui doivent être équivalents à ceux de la Confédération. Les cantons ont en outre la liberté de ne pas participer à l'OQE. Le canton de Genève a ainsi décidé au cours des premières années (2001–2008) de ne pas cofinancer des projets de mise en réseau d'après l'OQE. Aucun canton n'a en revanche recouru à la possibilité théorique de ne pas participer au volet «qualité» du programme.

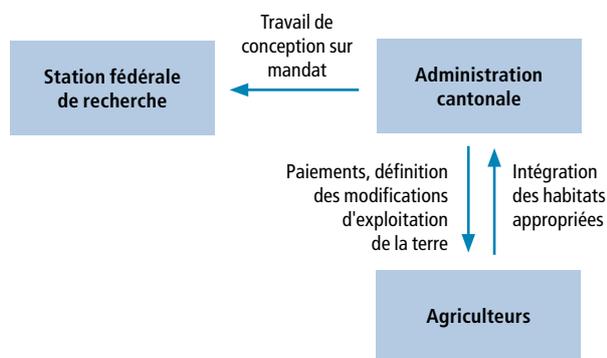


Figure 1 | Configuration institutionnelle de l'OQE en Appenzell Rhodes-Extérieures.

La marge de manœuvre des cantons pour la conception des projets de mise en réseau est beaucoup plus étendue que pour le volet «qualité» du programme. Cinq cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures et Extérieures, Thurgovie, Argovie et Bâle-Campagne) ont décidé d'entreprendre un seul grand projet de mise en réseau dans le canton, choisissant ainsi une approche classique top-down. Tous les autres cantons participants ont privilégié une approche bottom-up, dans laquelle l'administration cantonale s'est bornée à apporter un soutien informel aux projets de mise en réseau.

Les illustrations représentent la structure d'une approche top-down ou bottom-up, ainsi que celle d'une approche conçue plutôt de manière synoptique et d'une solution institutionnelle plus complexe. Ces schémas expliquent les solutions disponibles pour les cantons. Rien ne permet de juger que les différences entre cantons puissent être d'une manière ou d'une autre en relation avec la situation écologique de la région concernée: elles sont plutôt dues à la constellation politique. En Appenzell Rhodes-Extérieures, l'administration cantonale a eu nettement plus d'influence sur le caractère du réseau qu'à Soleure.

Les bureaux de planification ont pris une importance toute particulière dans les cantons qui ont choisi une approche bottom-up. Dans de nombreux cas, ce sont eux qui ont défini les modifications d'exploitation des surfaces à effectuer pour que les responsables d'exploitation puissent se qualifier pour les subventions. De facto, une toute nouvelle configuration institutionnelle s'est ainsi créée, avec des entreprises privées définissant la mesure

des biens publics mis à disposition pour une somme préalablement donnée. Les dangers qui en résultent sont toutefois relativisés par le fait que c'est toujours l'administration cantonale qui signe le contrat.

### Modification de l'exploitation des surfaces

Les deux volets du programme se différencient nettement aussi par les modifications engendrées par l'OQE dans l'exploitation des surfaces. Si l'on demande aux exploitants quelles sont les pratiques qu'ils ont modifiées pour les surfaces du volet «qualité» du programme, ils répondent habituellement qu'ils n'ont rien changé (Bernhard 2006). D'autre part, les exploitants qui ont annoncé des surfaces dans l'OQE restreignent ou abandonnent très rarement leur participation à d'autres programmes agro-écologiques (Mann 2008). Il semble donc que les versements effectués dans le cadre du volet «qualité» du programme agissent presque comme une sorte de filtre: les surfaces de qualité élevée (avec des contributions supplémentaires) restent dans les programmes agro-écologiques, alors que les surfaces qui présentent une plus faible diversité des espèces, et ne reçoivent par conséquent pas de versements dans le cadre de l'OQE, ne pourront bientôt plus recourir aux moyens publics.

Mais la conception institutionnalisée du volet «qualité» constitue un problème pour les surfaces présentant une très grande richesse d'espèces. Ainsi, par exemple, s'il n'y a pas six, mais 15 plantes qui donnent de la valeur aux surfaces, il n'y a actuellement pas la moindre incitation pour l'exploitant à faire quelque chose pour garan-

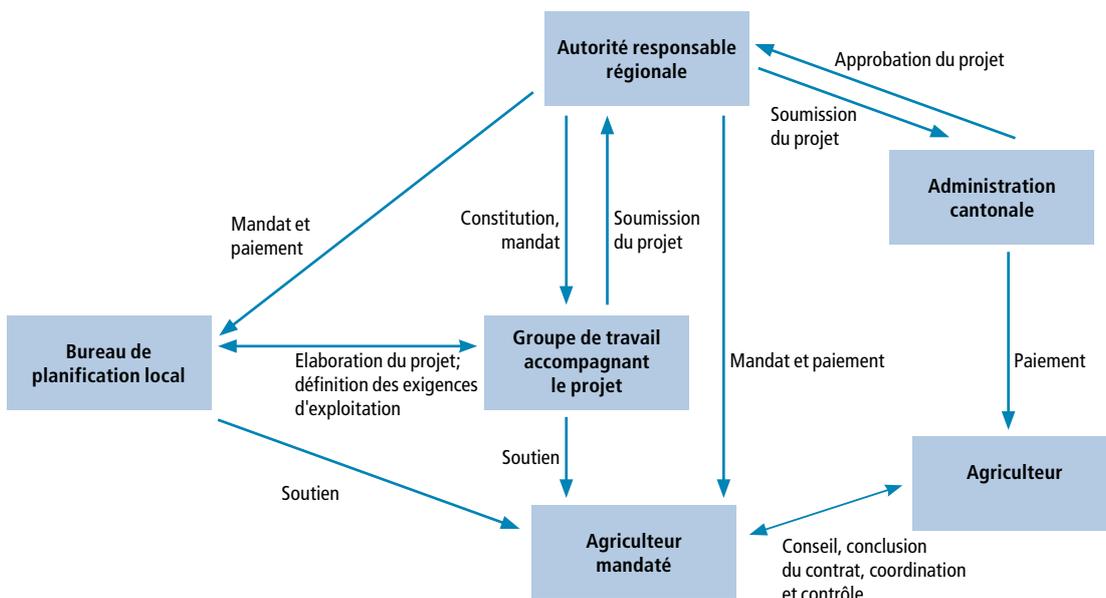


Figure 2 | Configuration institutionnelle de l'OQE à Soleure.

tir la diversité des espèces. Dans ce contexte, il est clair qu'a priori seules les surfaces de compensation écologique sont autorisées à participer au volet «qualité» du programme. On évite ainsi que les exploitants intensifient l'exploitation de surfaces de très grande valeur jusqu'à ce qu'il n'y ait plus que six taxons qui leur donnent de la valeur.

On pourrait envisager que le volet «mise en réseau» du programme soit également subventionné en fonction de la qualité écologique des surfaces. Il faudrait pour cela disposer de suffisamment d'indices que les surfaces dans ce volet du programme possèdent également une qualité élevée supérieure à la moyenne. Dans le volet «qualité» du programme, les six plantes indicatrices ou plus présentes sur la surface parlent d'elles-mêmes; un tel indicateur net manque pour les projets de mise en réseau. En 2007, environ 40 % des surfaces de mise en réseau ont également obtenu des subventions pour la qualité. Les jachères, qui ne reçoivent pas de subventions pour la qualité, ont généralement une valeur élevée avérée (Herzog et Walter 2005). La part des surfaces de «qualité» dans les mises en réseau pourrait ainsi atteindre 50 %. Des surfaces sont certes intégrées aux programmes agro-écologiques par le biais des projets de mise en réseau, mais dans 50 à 60 % des cas, on ne précise pas s'il s'agit de surfaces de qualité particulièrement élevée. L'expérience montre que la qualité et la fonction effectives des surfaces mises en réseau – comme par exemple leur effet tampon le long des cours d'eau, autour des marais, des prairies et pâtures sèches – dépendent beaucoup des personnes qui participent au programme.

Dans la plupart des cas, les différences par rapport aux retombées écologiques ne peuvent pas être scientifiquement prouvées entre les surfaces des projets de mise en réseau et les autres surfaces de compensation écologique. En raison du manque de contrôle du résultat par rapport aux espèces cibles et principales, la question se pose de savoir s'il y a une différence dans l'input, c'est-à-dire dans le mode d'exploitation des surfaces. A ce sujet, les projets de mise en réseau peuvent être empiriquement répartis en trois groupes, d'après l'évaluation:

- Des conditions d'exploitation qui augmentent de manière nette la qualité écologique ont parfois été formulées, occasionnant des coûts ponctuels. Les exemples les plus fréquents sont l'étagement des dates de fauche ou la mise en place de murs de pierre.
- Dans d'autres projets de mise en réseau, très peu de conditions d'exploitation efficaces avaient été formellement définies, comme par exemple certaines hauteurs de coupe, qui étaient

cependant obligatoires seulement pour certains dispositifs de coupe choisis.

- Il y avait enfin des projets de mise en réseau où l'argument était un potentiel écologique élevé ou une situation particulière, mais sans définir la moindre condition d'exploitation.

Un point faible a été constaté dans les contrôles de l'exécution ou du succès des projets de mise en réseau. Les contrôles de l'exécution ne sont en général pas effectués dans le cadre des contrôles PER; d'autres systèmes ont été mis en place, mais dans lesquels les contrôles ne sont généralement pas significatifs. Seule une petite minorité des projets a examiné si les espèces cibles et principales avaient effectivement pu être maintenues ou favorisées à la fin des six ans du projet.

## Conclusions

L'évaluation de l'OQE a montré que les volets du programme présentaient des points faibles très différents par rapport à leur efficacité institutionnelle. Le volet «qualité» du programme est un instrument politique aussi novateur que futuriste, qui contribue très probablement à garantir des habitats précieux au niveau écologique et à inciter à une exploitation extensive. La structure d'incitation pour les surfaces de très grande valeur serait pourtant bien meilleure si les versements étaient effectués de manière échelonnée, c'est-à-dire s'il y avait une certaine relation entre le montant des versements et le nombre d'espèces donnant de la valeur.

Dans le volet «mise en réseau», le degré d'innovation est également élevé, car on a pour la première fois tenu compte du fait que les habitats devaient avoir une certaine taille minimale. Les écologistes ont recensé toute une série de projets réussis qui conféraient une protection efficace de l'habitat (Spiess, sans indication d'année). Cependant, il est possible qu'il y ait trop de pertes dues aux frictions entre les exigences de la Confédération et la mise en application sur site. Les administrations cantonales fixent parfois des exigences minimales, qui sont ensuite revues à la baisse dans certaines communes et aucun système de contrôle efficace n'a été mis en œuvre de manière constante. Il peut ainsi y avoir des projets qui ne méritent certainement pas de bénéficier des fonds publics.

Où se trouve donc l'erreur dans la construction des projets de mise en réseau? Les variables en présence sont vraisemblablement trop complexes: il y a d'abord une grande marge de manœuvre dans la conception des objectifs dans les projets de mise en réseau. D'autre part,

il y a l'enracinement dans la politique agricole de la Confédération, qui applique le principe de «one size fits all» dans la rémunération des mesures. La promotion des différentes espèces cibles et prédominantes exige cependant des mesures différenciées qui occasionnent des coûts différents: pour protéger le tarier des prés en Engadine, il faut probablement d'autres moyens financiers que pour assurer la présence du damier noir à Ebnat-Kappel.

Afin de mieux tenir compte de ces différences, il faut voir si l'administration fédérale peut proposer également des mesures d'encouragement financier plus individualisées. Une alternative à l'encouragement financier global existant serait par exemple d'inscrire par le biais de l'administration fédérale les projets de mise en réseau sur tout le territoire pour garantir la présence de

certaines espèces rares, de préférence en fixant des objectifs quantitatifs. On pourrait de cette manière également lancer un concours d'idées, par exemple sur la manière de protéger le plus avantageusement les oiseaux qui nichent au sol. Une autre variante consisterait à prendre le modèle américain US Conservation Reserve Enhancement Programme (Khanna et Ando 2009) et de donner aux cantons la possibilité de soumettre à la Confédération des demandes de cofinancement pour des projets de mise en réseau. Une institutionnalisation plus individualisée de la mise en réseau permettrait de garantir – peu importe que ce soit au prix de coûts de transaction plus élevés – que les moyens d'encouragement puissent «acheter» la diversité des espèces de manière bien plus ciblée. ■

### Riassunto ■ Analisi dei punti deboli dell'Ordinanza sulla qualità ecologica

Servendosi di una vasta combinazione di metodi è stata effettuata un'analisi delle parti «qualità» ed «interconnessione» dell'ordinanza sulla qualità ecologica, per esaminarne i punti deboli riguardo ai costi di transazione, all'impostazione istituzionale nei Cantoni ed alle modifiche di destinazione del suolo correlate ai programmi. Sulla base dei risultati, per l'ambito «qualità» è stata proposta una graduazione dell'importo dei contributi e per l'ambito «interconnessione» una sostituzione dei contributi fissi all'ettaro con progetti individualmente richiesti o pubblicati.

### Summary ■ Critical-point analysis of the Ordinance on Ecological Quality

Using a wide range of methods, both parts of the Ordinance on Ecological Quality, «Quality» and «Networking», were examined with respect to their critical points regarding transaction costs, institutional configuration in the cantons, and land-use changes associated with the programmes. The results suggest graded contributions for the «Quality» sphere and a replacement of the fixed contributions per hectare by individually submitted or tendered projects.

**Key words:** biodiversity, networks, policy evaluation, agri-environmental programmes.

### Bibliographie

- OFEV et OFAG, 2008. Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Berne: OFEV
- Bernhard S., 2006. Die Transaktions- und die technischen Kosten des Programms zur Förderung der biologischen Qualität innerhalb der Ökoqualitätsverordnung. Université de Berne: travail de master.
- Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage OFEFP, 1998. Conception «Paysage suisse», Berne.
- Herzog F. & Walter T., 2005: Evaluation des mesures écologiques dans le domaine de la biodiversité. *Cahiers de la FAL* 56, 208 p.
- Khanna M. & Ando A.W., 2009. Science, economics and the design of agricultural conservation programmes in the US. *Journal of Environmental Planning and Management* 52 (5), 575-592.
- Mann S., 2008. Lessons from a performance-based agri-environmental programme. In: R.H. Theobald: Environmental Management. New York, Nova Publishers.
- Mann S. & Schweiger J., 2009. Using the Objective Hermeneutics Method for Policy Evaluation. *Evaluation* 15 (4), sous presse.
- Oevermann U., 2001. Zur Analyse der Struktur von sozialen Deutungsmustern. *Sozialer Sinn* 1/2001, 223-229.
- Spiess M., sans indication d'année. J. Ökologischer Ausgleich in der Schweiz – Ziele erreicht? Erste Ergebnisse der Erfolgskontrolle. Adresse: <http://infonet.vogelwarte.ch/upload/71245556.pdf> [9.7.2009].
- Vatn A., 1998. Input vs. Emission Taxes. Environmental Taxes in a Mass Balance and Transaction Costs Perspective. *Land Economics* 74 (4): 514-525.
- Vatn A., Valborg K. & Rørstad P. K., 2002. Policies for multifunctional agriculture: the trade-off between transaction costs and precision, Agricultural University of Norway, Department of economics and social sciences, Report No. 23, ISSN 0802-9210.