



Utilisation durable des ressources naturelles

Ruth BADERTSCHER, P. JAEGER, Office fédéral de l'agriculture (OFAG), 3003 Berne

@ E-mail: ruth.badertscher@blw.admin.ch
Tél. (+41) 31 323 57 78.

Au cours de la dernière décennie, l'agriculture a fait de gros progrès sur le plan écologique, mais aujourd'hui la perspective d'une stagnation se dessine à l'horizon. Il faut dire que le potentiel d'amélioration varie d'une région et d'une branche à l'autre. Aussi, dans la Politique agricole 2011, la Confédération propose-t-elle un nouveau programme visant à faciliter l'introduction facultative de techniques et de procédés nouveaux afin de tirer parti de ce potentiel d'amélioration.

L'agriculture a fait de substantiels progrès dans le domaine écologique durant ces dix dernières années. 97% de la surface agricole utile est exploitée aujourd'hui selon les critères des prestations écologiques requises. Les émissions d'ammoniac ont diminué, les teneurs en nitrates présents dans l'eau potable ont baissé, l'excédent du bilan de phosphore a reculé et les ventes de produits phytosanitaires ont régressé en volume. Vu sous l'angle de la durabilité, les excédents enregistrés dans le bilan d'azote et le bilan de phosphore sont encore nettement trop élevés. L'évolution des efficacités de l'azote, du phosphore, de l'énergie, etc. semble stagner depuis quelques années. Aussi bien le marché que l'actuel instrumentaire de la politique agricole n'incitent guère à améliorer encore l'efficacité des ressources naturelles.

Nécessité d'agir

Des améliorations sont indispensables au sens d'un développement écologique de l'agriculture et du principe de précaution de la législation sur la protection de l'environnement, ainsi que du point de vue économique. Cependant, les potentiels d'amélioration écologiques diffèrent d'une exploitation à l'autre. Ainsi, une entreprise agricole comprenant un important cheptel de bé-

tail et située dans une zone de grandes cultures en Suisse romande peut prendre des mesures très différentes pour améliorer l'efficacité de l'azote de celles d'une exploitation similaire située dans une zone d'élevage. C'est pourquoi les mesures peu spécifiques visant l'ensemble du territoire, comme les prescriptions et les charges, se révèlent inadéquates.

Nouvelle piste

L'agriculture durable se voit confrontée au défi d'utiliser les ressources naturelles (sol, eau, air, biodiversité) sans porter atteinte aux réserves minimales et de remplacer les ressources naturelles non renouvelables par des ressources renouvelables. Pour relever durablement ce défi d'un point de vue économique, il convient d'améliorer l'efficacité entre intrants et extrants dans le processus de transformation. Il faut donc une approche qui tienne compte des moyens et des besoins régionaux ou spécifiques aux produits. Le nouveau programme «Utilisation durable des ressources naturelles» proposé dans la Politique agricole 2011 donne une impulsion pour adopter sans tarder les innovations d'ordre organisationnel, technique ou structurel qui apportent une amélioration écologique allant dans le sens d'une utilisation durable des res-

sources (voir encadré). Ce programme apporte une aide initiale. Cependant, une fois introduites, il faut que les innovations soient rentables sans l'octroi de contributions. L'approche suivie répond au principe dit «de bas en haut»: bénéficient ainsi d'un soutien les initiatives qui émanent de la base et sont coordonnées dans une région ou par une branche. La participation est facultative, ce qui élargit la marge de manœuvre des agriculteurs et encourage la responsabilité personnelle.

Objectifs du programme

Le programme «Utilisation durable des ressources naturelles» encourage l'utilisation plus efficace des ressources comme l'azote, le phosphore et l'énergie que requiert la production agricole, l'optimisation de la protection végétale ainsi que la protection et l'utilisation durable du sol et de la diversité biologique dans l'agriculture. Une meilleure utilisation des ressources réduit les émissions dans l'environnement et a des effets positifs sur la rentabilité à moyen et à long terme.

Dans le déroulement d'un projet, il convient de distinguer différentes phases (fig.1).

1^{re} phase: initiative

La motivation d'un projet s'inscrivant dans le programme «Utilisation durable des ressources naturelles» peut avoir des origines très diverses. Le plus souvent, il s'agit d'adaptations liées à des impératifs économiques ou encore d'un groupe d'agriculteurs qui souhaite introduire une technique nouvellement disponible qui permet de réaliser un

Proposition de modification de la loi sur l'agriculture (LAgr)

Art. 2, al. 1, let. b^{bis} (nouvelle)

¹La Confédération prend notamment les mesures suivantes:
b^{bis}. soutenir l'utilisation durable de ressources naturelles;

Titre précédant l'art. 77a (nouveau)

Titre 3a: Utilisation durable de ressources naturelles

Art. 77a (nouveau) Principe

¹Dans les limites des crédits autorisés, la Confédération octroie des contributions pour des projets régionaux ou propres à une branche qui visent à améliorer les conditions de l'utilisation durable des ressources naturelles.

²Les contributions sont octroyées au promoteur compétent:

- a. si les mesures nécessaires à la mise en œuvre du projet ont été coordonnées;
- b. s'il paraît vraisemblable que les mesures pourront rapidement être financées de manière autonome.

Art. 77b (nouveau) Montant des contributions

¹Le montant des contributions est calculé en fonction de l'effet écologique et agronomique du projet, notamment en fonction de l'augmentation de l'efficacité dans l'utilisation de substances et d'énergie. Il s'élève à 80% au plus des frais pouvant être pris en compte pour la réalisation des projets.

²Lorsque des contributions fédérales sont également versées, pour une même prestation fournie sur la même surface, en vertu de la présente loi ou de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, ou des indemnités en vertu de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, ces contributions ou ces indemnités sont déduites des coûts pouvant être pris en compte.

2^e phase: esquisse du projet

L'esquisse du projet énumère provisoirement les objectifs et contient les solutions proposées, une proposition de mise en œuvre, une estimation des coûts et une proposition de financement en vue de l'élaboration d'une demande de projet. Elle sert de base décisionnelle à l'organisme responsable pour savoir si et comment il faut poursuivre le projet. A partir de cette esquisse, l'organisme responsable met les moyens à disposition pour préparer la demande de projet qui sera soumise à la Confédération.

3^e phase: demande de projet

La demande de projet à l'intention de la Confédération doit comporter les éléments suivants:

- a) Désignation de l'organisme responsable. Comme les questions écologiques ne s'arrêtent pas aux frontières communales ou cantonales et qu'elles sont parfois étroitement liées à la production d'une denrée agricole déterminée, l'organisme responsable d'un projet peut être privé ou public.
- b) Cadre délimité du projet dans la région ou la branche.
- c) Situation initiale. Il s'agit de la description de l'état effectif dans les domaines cibles du projet. Dans les domaines où il n'est pas possible de mesurer ou de calculer directement les effets, la durabilité peut être prouvée par la mise en œuvre de mesures qui, dans l'état actuel des connaissances techniques, contribuent à la réalisation de ces objectifs.
- d) Formulation des objectifs (situation souhaitée). En plus des principaux effets envisagés, la demande de projet doit indiquer que les mesures prises n'auront pas d'incidences négatives sur les autres domaines cibles du programme.
- e) Description des mesures. L'organisme responsable est tenu d'harmoniser les mesures dans la région ou la branche. Pour ce faire, il tient compte des planifications existantes (carte de protection des eaux souterraines, carte de protection des sols, directives de mise en réseau, plans des mesures de protection de l'air, etc.). Les entreprises agricoles participant au projet doivent procéder à une simple analyse pour connaître leur état agroécologique afin que les chefs d'exploitation sachent à quoi s'en tenir à ce sujet et puissent envisager des améliorations ciblées.

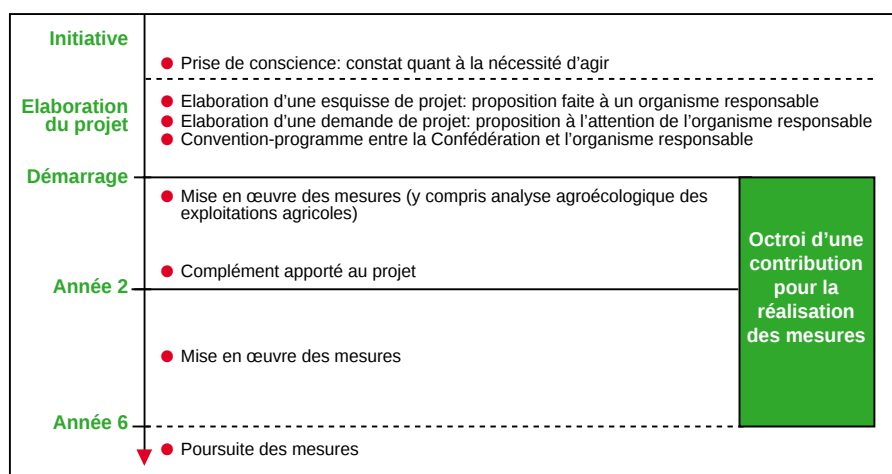


Fig. 1. Déroulement d'un projet dans le programme «Utilisation durable des ressources naturelles».

gain de temps. Il va de soi qu'une initiative de projet peut également être prise pour des motifs écologiques. La condition préalable à l'octroi d'une contribution fédérale est toutefois d'obtenir un effet dans les domaines cibles du programme.

Durant cette phase, un groupe d'initiateurs est constitué avec les intéressés, agriculteurs, représentants d'organisa-

tions régionales, autorités et interprofessions ainsi que des experts. Ce groupe dresse alors une liste des objectifs et des mesures possibles, l'organisation d'un atelier spécialisé étant une étape judicieuse dans ce contexte. Dans le même temps, il recherche un organisme responsable potentiel. Cette phase se termine dès que la décision d'élaborer une esquisse du projet est prise.

- f) Concept de mise en œuvre indiquant les objectifs de chaque étape, les responsabilités, le dispositif de sanctions et le contrôle des résultats.
- g) Estimation des coûts, financement.
- h) Evaluation de la rentabilité au terme du projet.

Après le dépôt de la demande de projet, l'Office fédéral de l'agriculture examine l'opportunité matérielle et les aspects financiers. Ce faisant, il se réfère à l'Office fédéral de l'environnement qui évalue l'effet écologique. Selon le cas, une évaluation complémentaire effectuée par d'autres offices peut s'avérer judicieuse.

4^e phase: mise en œuvre

Après avoir approuvé le projet, l'Office fédéral de l'agriculture conclut une convention-programme avec l'organisme responsable. Pendant la mise en œuvre, ce dernier établit, à l'intention de l'Office fédéral de l'agriculture, un rapport sur l'avancement du projet et les éventuelles adaptations nécessaires dans la planification du projet. Des mesures supplémentaires peuvent être concrétisées dans les deux premières années du projet et soumises à l'Office fédéral de l'agriculture en vue de compléter le projet.

Contributions fédérales

Le programme soutient uniquement des mesures sortant du cadre des prescriptions légales en matière d'environnement exigées dans les entreprises agricoles. Une autre condition est également exigée: la fourniture des prestations

écologiques requises. Le montant des contributions allouées dépend de l'effet écologique et agronomique, ainsi que de l'accroissement de l'efficacité dans l'utilisation de substances et de l'énergie. Par ailleurs, la contribution de la Confédération s'élève au plus à 80% des coûts imputables. L'expérience montre que les moyens sont mis en œuvre de manière plus efficace quand les projets comportent une part d'autofinancement. Les coûts imputables englobent les frais occasionnés par la réalisation du projet. Pour l'essentiel, il s'agit des coûts d'investissement, des risques financiers pendant la phase d'introduction ainsi que des coûts inhérents à la direction du projet et à l'administration. Les contributions sont généralement versées à l'organisme responsable qui doit également veiller à ce que des rétributions ne soient pas versées à double. Le soutien de la Confédération est conçu comme une aide initiale et est accordé pendant six ans au maximum.

Projet pilote «Pommes de terre»

Des expériences pratiques sont acquises dans un ou plusieurs projets pilotes afin de pouvoir régler l'exécution du nouveau programme. Un projet pilote est ainsi en cours de réalisation dans la branche des pommes de terre. Celle-ci est en effet confrontée au déficit d'augmenter considérablement la part des pommes de terre commercialisables pour pouvoir conserver sa part de marché indigène. Elle a donc mandaté une étude qui a mis en évidence les principaux défauts de qualité et les facteurs

d'influence pertinents dans la technique de production. Compte tenu du programme «Utilisation durable des ressources naturelles», les représentants de l'ensemble de la branche de la pomme de terre, de la production des plants jusqu'à l'industrie, se sont réunis pour trouver des solutions. Après avoir défini les priorités, ils ont sélectionné un certain nombre de mesures pour les concrétiser: analyse agroécologique des entreprises de production, gestion de la lixiviation des nitrates, développement d'un système d'information sur la culture et la qualité, amélioration des variétés, amélioration de la qualité des plants et valorisation des pommes de terre non commercialisables. Ces mesures permettront d'obtenir des améliorations dans les domaines tels que la protection des végétaux, l'efficacité de l'azote et l'efficacité énergétique. A l'heure actuelle, une demande de projet est en cours d'élaboration sur ordre de la branche de la pomme de terre.

Probablement en vigueur en 2008

Le perfectionnement du programme «Utilisation durable des ressources naturelles» se poursuit actuellement et concerne, entre autres éléments clés, l'évaluation des effets et le montant des contributions. En tant qu'élément de la Politique agricole 2011, ce programme fera l'objet d'un débat au Parlement au second semestre 2006. Si les Chambres adoptent le nouveau programme, les modifications correspondantes de la loi entreront en vigueur au début de 2008.