

Agronomie

environnement & sociétés

La revue de l'association française d'agronomie

Agronomie et Grenelle de l'environnement

- Grenelle de l'environnement, agriculture, développement durable
- Vers une nouvelle façon d'appréhender et gérer la santé des plantes ?
- Lutte contre l'effet de serre et efficacité énergétique : comment faire converger performance environnementale et performance économique ?
- Gestion durable des ressources en eau et milieux aquatiques : quelle place de l'agronomie dans leur nécessaire gestion territoriale ?
- Agriculture HVE (haute qualité environnementale), slogan ou objectif réaliste ? Une gestion environnementale à cibles multiples est-elle intégrable au niveau des exploitations agricoles et des territoires ?

Sommaire

p.3// Avant-Propos

T. DORÉ (Directeur de publication de la revue), O. RÉCHAUCHÈRE (Rédacteur en chef) et P. PRÉVOST (coordonnateur du numéro)

p.4// Édito

Le Grenelle de l'environnement, une interpellation durable pour les agronomes

J. BOIFFIN (Directeur de recherche Inra, ancien président de l'Afa d'octobre 2008 à mars 2011)

p.8// Grenelle environnement, agriculture, développement durable

p.9// Grenelle de l'environnement : un processus original, un projet pour l'agriculture

C. GRISEZ (Ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire)

p.13- Le Grenelle de l'environnement : implications pour l'agronomie et les métiers d'agronomes

T. DORÉ (AgroParisTech), J.M. MEYNARD (Inra) et N. LE CORRE-GABENS (APCA)

p.21// Vers une nouvelle façon d'appréhender et gérer la santé des plantes ?

p.22- La protection intégrée des cultures : un nécessaire changement de paradigme

C. LAMINE, A. MESSÉAN et P. RICCI (Inra)

p.31- Conception et évaluation de systèmes de culture innovants : le cas exemplaire de la Protection Intégrée contre la flore adventice

N. MUNIER-JOLAIN (Inra)

p.40- De la protection à la santé des plantes, l'agronomie est en chemin...

A. MESSEAN (Inra) (synthèse de table ronde)

p.44// Lutte contre l'effet de serre et efficacité énergétique : comment faire converger performance environnementale et performance économique ?

p.45- Consommation d'énergie et contribution à l'effet de serre de l'agriculture : problématique et perspectives d'amélioration

J. MOUSSET (ADEME)

p.58- Emissions de gaz à effet de serre et systèmes de culture : cas du protoxyde d'azote (N₂O)

P. CELLIER, B. GABRIELLE et C. HENAULT (Inra)

p.67- La performance énergétique en agriculture, de nombreuses pistes à creuser

P. PREVOST (Montpellier SupAgro) et A.MOLLARD (Inra) (synthèse de table ronde)

p.69/ Gestion durable des ressources en eau et milieux aquatiques : quelle place de l'agronomie dans leur nécessaire gestion territoriale ?

p.70- Directive et Loi sur l'eau : quelles questions pour l'agriculture ?

A. FLAJOLET (Député rapporteur de la loi sur l'eau)

p.74- Quelques contributions de la recherche agronomique à la gestion de l'eau en réponse au Grenelle de l'Environnement

D. LEEHNARDT, J.E. BERGEZ et M. BENOIT (Inra)

p.85- La nécessaire implication de l'agronomie pour la gestion territoriale des ressources en eau

P. PREVOST (Montpellier SupAgro), D. LANQUETUIT (Association Française d'Agronomie) et M. BENOÏT (Inra) (synthèse de table ronde)

p.89// Agriculture HVE, slogan ou objectif réaliste ? Une gestion environnementale à cibles multiples est-elle intégrable au niveau des exploitations agricoles et des territoires ?

p.90- L'agriculture à haute valeur environnementale ; version Suisse !

P. JULIEN (AGRIDEA-Protection des ressources - Suisse)

p.98- Agriculture à « haute valeur environnementale » : slogan ou objectif réaliste ?

F. PAPY (Académie d'Agriculture) (synthèse de table ronde)



Revue Agronomie, environnement & société

Directeur de publication : Thierry Doré, Président de l'Afa, professeur d'Agronomie, AgroParisTech

Rédacteur en chef : Olivier Réchauchère, Délégation à l'expertise collective à la prospective et aux études, INRA,

Secrétaire(s) de rédaction : Philippe Prévost, Directeur de l'Enseignement et de la Vie Étudiante, Montpellier SupAgro

Date de création de la Revue : Juin 2011

ISSN 1775-4240

Crédits photographiques : fotolia.com

**Agriculture HVE,
slogan ou objectif
réaliste ?**

**Une gestion
environnementale
à cibles multiples
est-elle intégrable
au niveau des
exploitations
agricoles et des
territoires ?**

L'agriculture à haute valeur environnementale ; version Suisse !

Pierre Julien

AGRIDEA, Jordils 1, 1000 Lausanne, Suisse
pierre.julien@agridea.ch
www.agridea.ch

Résumé

Dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, l'agriculture suisse était confrontée à un défi de taille. Il s'agissait de trouver le chemin permettant de transformer une agriculture très intensive, en une agriculture qui préserve l'environnement naturel.

La nouvelle politique agricole suisse, a été élaborée à partir de 1993 afin de répondre autant aux exigences d'un marché de plus en plus globalisé, qu'à celles d'une population soucieuse de préserver l'environnement.

Les « paiements directs » sont apparus. Ce soutien de l'état fédéral, non lié aux produits agricoles, attribué en fonction de la surface cultivée, du cheptel, de la zone de production (altitude) peut être combiné avec d'autres mesures dites volontaires, elles aussi subventionnées. Ces « contribution » sont liées à des exigences agroenvironnementales qui visent à préserver les sols, les eaux, la biodiversité, etc.

Plus de 98% des exploitations agricoles suisses reçoivent des paiements directs et sont donc soumises à ces exigences de base.

De plus divers programmes spécifiques permettent de cibler les aides sur la protection des eaux, la biodiversité et les ressources naturelles.

Mots-clés

Agriculture, Environnement, Politique agricole, Suisse

Abstract

In the 1980s and early 1990s, Swiss agriculture was confronted with a challenge of finding a way to convert a very intensive agriculture into an agriculture that preserves the natural environment. The new Swiss agricultural policy developed since 1993 to meet all the requirements of an increasingly globalized market, as those of a population committed to preserving the environment. "Direct payments" appeared. These subsidies of the Federal State, not related anymore to agricultural products, but assigned according to the acreage, herd, the area of production (altitude) can be combined with other so-called volun-

tary measures aimed to preserve the soil, water, biodiversity, etc.

These "contributions" are related to agri-environmental requirements that are globally close to the so-called "Good Agricultural Practices". More than 98% of Swiss farms receive direct payments and therefore are subject to these basic requirements.

There are moreover various specific programmes to target aid on the protection of waters; biodiversity and natural resources. After a rapid presentation of these evolutions in the historical context, these basic requirements and additional specific programs are discussed.

Keywords

Agriculture, Environment, Agricultural policy, Swiss

Le terme d'agriculture à « haute valeur environnementale » est, pour l'instant, plutôt méconnu en Suisse. Pourtant le concept d'une agriculture respectant l'environnement existe depuis longtemps et est inscrit dans la politique agricole de ce pays depuis le début des années 90.

Introduction

À la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, l'agriculture Suisse avait plutôt mauvaise presse et une image souvent négative : on n'entendait parler que de montagnes de beurre, de lacs de lait, de paysans pollueurs.

Il était reproché à l'agriculture de produire trop, de coûter trop cher, de détruire le paysage naturel et de polluer l'environnement. Dans le même temps, la population restait attachée à une agriculture de petites exploitations familiales produisant dans le respect de l'environnement.

L'agriculture suisse était confrontée à un défi de taille. Il s'agissait de trouver le chemin permettant de transformer une agriculture très intensive, surproductive et polluante en une agriculture qui soit ouverte à la concurrence internationale et qui préserve malgré tout l'environnement naturel.

L'initiative populaire « pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux », dite « initiative en faveur des petits paysans », est une initiative populaire déposée en 1985.

L'initiative propose d'ajouter un article à la Constitution fédérale pour limiter la protection agricole en vigueur aux seules « exploitations agricoles », à savoir aux unités de production agricole exploitées par « une main-d'œuvre essentiellement familiale et dont la plus grande partie des besoins en

fourrages est couverte par leur production propre ».

Cette initiative a été rejetée par le peuple et les cantons le 4 juin 1989. Elle a quand même recueilli 48.5% d'opinions favorables et a contribué à lancer le débat et à donner un contenu concret à la vision traditionnelle de nombreux Suisses.

Après avoir présenté brièvement les étapes qui ont permis l'élaboration de la politique agricole actuelle, nous présenterons l'essentiel des mesures agroenvironnementales liées à cette politique.

Evolution historique récente de la politique agricole en Suisse

Le cycle d'Uruguay du GATT a constitué le contrepoint à cette conception idyllique de l'agriculture « familiale ». Au milieu des années quatre-vingt ont débuté les négociations pour intégrer l'agriculture dans le système commercial mondial. Il convenait de réduire la protection étatique de l'agriculture et d'aboutir à une libéralisation aussi large que possible du commerce des produits agricoles, à l'instar des autres marchandises. Ces pressions intérieures et extérieures ont été le moteur de la réforme intégrale de l'agriculture qui débuta en 1993 avec l'introduction des paiements directs visant à compléter le revenu, ainsi que des paiements directs écologiques, en lien avec la réduction du prix du lait, de la viande et des céréales. Le terrain était ainsi préparé pour faire face aux conséquences de la conclusion du cycle de l'Uruguay de 1994. Les paiements directs écologiques ont constitué une incitation à accorder une plus grande valeur à la protection de l'environnement dans l'agriculture. C'était un premier pas prometteur.

Après 1993, les fondements d'une réforme de grande envergure de la politique agricole ont été élaborés au terme de processus parfois difficiles, voire douloureux, pour de nombreux acteurs concernés. Le 9 juin 1996, le peuple et les cantons ont accepté le nouvel article constitutionnel sur l'agriculture (art. 104 Cst.) par 77,6% des voix. Cette disposition consacre les droits et les obligations de la Confédération et de l'agriculture, de sorte que cette dernière puisse assumer son mandat multifonctionnel. Textuellement, « La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du dé-

veloppement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à (i) la sécurité de l'approvisionnement de la population, (ii) la conservation des ressources naturelles, (iii) l'entretien du paysage rural, et (iv) l'occupation décentralisée du territoire (cf encadré 1).

Constitution fédérale

Art. 104 Agriculture

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

- a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population ;
- b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural ;
- c. à l'occupation décentralisée du territoire.

2 En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.

3 Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes :

- a. elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique ;
- b. elle encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux ;
- c. elle légifère sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires ;
- d. elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires ;
- e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement ;
- f. elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale.

4 Elle engage à ces fins des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération.

Encadré 1 : art 104 de la Constitution fédérale Suisse

Cet article constitutionnel est la pierre angulaire de la politique agricole Suisse. C'est sur cette base que repose tout l'édifice législatif agricole, soit la loi sur l'agriculture et une multitude d'ordonnances.

Le Conseil fédéral a soumis ses propositions au Parlement dans le message concernant la deuxième étape de la réforme de la politique agricole (Politique agricole 2002). Les changements envi-

sagés étaient d'une telle importance qu'il fallut élaborer une nouvelle loi sur l'agriculture en remplacement de celle datant de 1951. La nouvelle loi entra en vigueur le 1er janvier 1999.

Fondée sur l'article constitutionnel 104, la nouvelle loi a constitué une étape essentielle pour la politique agricole suisse, aussi bien au plan formel qu'à celui du contenu. Sur la forme, parce que de multiples actes législatifs relatifs à la politique agricole étaient regroupés dans une loi unique et sur le fond, parce que cette nouvelle loi permettait, dans le cadre de la politique agricole 2002, de mettre en œuvre des innovations de grande portée pour l'agriculture.

Le grand chambardement

Avant 1993, l'agriculture suisse obtenait un soutien de l'état qui était essentiellement lié aux produits, accompagné d'une garantie de prise en charge et de prix. En 1993, les « paiements directs » sont apparus. Ce soutien de l'état fédéral, non lié aux produits agricoles, attribué en fonction de la surface cultivée, du cheptel, de la zone de production (altitude) peut être combiné avec d'autres mesures dites volontaires, elles aussi subventionnées.

Les paiements directs sont importants pour les agriculteurs. Ils représentent en moyenne, selon les zones, entre 50 et 100% du revenu net de l'exploitation ! C'est l'histoire de l'âne que l'on fait avancer grâce à la carotte et au bâton. Les paiements directs représentent une carotte très appétissante ! Le risque de réduction ou de suppression des paiements directs, c'est un très gros gourdin !

Plus de 98% des exploitations agricoles suisses reçoivent des paiements directs et sont donc soumises à ces exigences.

Depuis 1998, la « production intégrée », mode de production visant à mieux protéger l'environnement, est devenue un pré-requis pour l'obtention des paiements directs. Rebaptisées « Prestations Écologiques requises » (PER), ces exigences agro-environnementales imposent des règles en lien avec la garde des animaux, la fertilisation, les surfaces de compensation écologiques (biodiversité), l'assolement des cultures, la protection des sols et des eaux, et l'utilisation des produits phytosanitaires.

Les règles PER comportent plusieurs volets, les objectifs principaux de ces mesures ainsi que les exigences minimales (détaillés plus loin dans ce texte).

Les attentes des citoyens

Comme les paiements directs non liés au produit gagnent constamment en importance, il est toujours plus urgent de savoir ce que les citoyens « commandent » vraiment lorsqu'ils acceptent d'accorder tous les quatre ans près de 10 milliards d'euros au soutien de l'agriculture.

Une étude récente a permis de faire une évaluation des attentes de la population Suisse vis-à-vis de l'agriculture. Voici, par ordre d'importance, les dix attentes auxquelles la population attribue la valeur la plus élevée :

- Respect de dispositions particulièrement strictes en matière de protection des animaux,
- Assurance d'un revenu adéquat pour les agriculteurs,
- Respect de normes environnementales particulièrement élevées,
- Garantie d'un autoapprovisionnement suffisant de la population,
- Conservation des variétés et des espèces traditionnelles (plantes cultivées et animaux de rente),
- Mise à disposition et entretien d'espaces publics dédiés au délasserment et offrant une grande qualité de vie,
- Aménagement et entretien de surfaces présentant un intérêt écologique,
- Conservation de l'aspect traditionnel du paysage et des localités,
- Déclaration exacte des denrées alimentaires (origine et mode de production),
- Renforcement de la compétitivité sur les marchés étrangers.

La politique agricole suisse a su tenir compte des attentes en « imposant » des mesures agroenvironnementales aux exploitants.

Les mesures agroenvironnementales de base (règles PER)

Pour pouvoir bénéficier des paiements directs, une exploitation agricole doit remplir un certain nombre d'exigences de base appelées Prestations écologiques requises (PER). Certaines de ces mesures correspondent à ce qu'on appelle ailleurs les

« Bonnes pratiques agricoles » et ne sont pas rétribuées en plus des paiements directs de base. D'autres mesures sont rétribuées spécifiquement en plus des paiements directs de base. Ces règles concernent divers aspects de l'activité agricole :

- Assolement et nombre de cultures
- Protection du sol sur les terres ouvertes
- Fumure
- Protection phytosanitaire
- Biodiversité.

Assolement et nombre de cultures

L'Objectif est le maintien de la fertilité du sol, le maintien d'un bon état sanitaire des plantes en prévenant l'apparition des ravageurs et des maladies, et la préservation des aspects paysagers.

Les exigences minimales sont :

- Les exploitations comptant plus de 3 ha de terres ouvertes doivent aménager au moins quatre cultures différentes chaque année.
- Pour les exploitations comprenant plus de 3 ha de terres ouvertes, la proportion annuelle maximale des cultures sur les surfaces assolées est limitée comme suit : céréales (sans maïs, ni avoine) 66 % ; blé + épeautre 50 % ; maïs 40 % : avoine 25 % ; féverole 25 % ; betteraves 25 % ; soja 25 % ; pommes de terre 25 % ; tabac 25 % ; colza + tournesol 25 % : pois protéagineux 15 %.
- S'agissant des autres cultures des champs, non définies ci-dessus, une pause d'au moins 2 ans doit être respectée entre 2 cultures principales de la même famille.
- La proportion maximale du maïs dans l'assolement peut être augmentée à 50 % avec un semis sous litière après engrais vert, après culture dérobée, après prairie ou un sous-semis dans la culture ou à 60 % si prairie-maïs avec un désherbage mécanique entre les lignes (herbicide sur les lignes uniquement).

Protection du sol sur les terres ouvertes

Les Objectifs sont le maintien de la structure et de la fertilité du sol, ainsi que la réduction de l'érosion du sol et des pertes d'éléments nutritifs et de produits phytosanitaires.

Les exigences minimales sont :

- Dans les exploitations qui comptent plus de 3 ha de terres ouvertes situées dans la zone de plaine, la zone des collines ou la zone de montagne, la couverture du sol des terres ouvertes affectées à des cultures récoltées avant le 31 août doit être assurée de la manière suivante : semis d'une cul-

ture d'automne, ou semis d'une culture intermédiaire (dérobée, engrais vert, etc.) avant le 15 septembre (cas normal) ou avant le 30 septembre, après des cultures de céréales, s'il s'agit de lutter contre des mauvaises herbes problématiques. La culture intermédiaire doit être maintenue en place au moins jusqu'au 15 novembre.

De plus, les surfaces (SAU) sur lesquelles aucune mesure adéquate de lutte contre l'érosion n'a été prise ne doivent pas présenter de pertes de sol régulièrement visibles. Par mesure adéquate, on entend une exploitation des terres selon un plan pluriannuel visant à éviter l'érosion. Le plan est établi par un service désigné par le canton, en entente avec l'exploitant. Il comprend une analyse de la situation (identification des problèmes d'érosion, assolement, travail du sol, déclivité et structure du sol des parcelles, etc.) et un plan de mise en œuvre.

Fumure

Les objectifs sont ici un bilan de fumure équilibré pour l'ensemble de l'exploitation, le maintien de la fertilité du sol, la haute qualité des produits avec rendement optimal, la réduction maximale des pertes d'éléments nutritifs dans l'environnement, et des cycles d'éléments nutritifs aussi fermés que possible.

Les exigences minimales sont :

- La gestion de l'azote et du phosphore est évaluée à l'aide d'un bilan de fumure. Celui-ci doit montrer que les apports de ces deux éléments ne sont pas excédentaires.
- Les apports en azote et de phosphore ne doivent pas dépasser les besoins de plus de 10 %. Cette marge d'erreur maximale est admise pour l'ensemble de l'exploitation.
- Les exploitations qui emploient des aliments appauvris en éléments nutritifs pour leurs porcs ou leurs volailles peuvent (à titre facultatif) faire valoir une réduction des éléments nutritifs produits par ces catégories d'animaux.
- Afin que les engrais puissent être répartis d'une manière optimale sur les différentes parcelles, les réserves du sol en nutriments (phosphore, potassium) doivent être connues. A cet effet, toutes les parcelles doivent faire l'objet d'analyses de sol au moins tous les 10 ans, à l'exception des surfaces dont la fumure est interdite, des prairies extensives, des prairies peu intensives et des pâturages permanents. Les analyses doivent être effectuées

par un laboratoire agréé selon des méthodes reconnues.

- S'ils produisent un plan de fumure, les exploitants peuvent faire valoir un besoin en engrais plus élevé à condition de prouver, à l'aide d'analyses du sol effectuées selon des méthodes reconnues par un laboratoire agréé, que la teneur des sols en phosphore est insuffisante. Cette fertilisation n'est pas autorisée pour les prairies peu intensives.

Protection phytosanitaire

Les objectifs sont la haute qualité des produits avec utilisation minimale de produits phytosanitaires et le choix et l'utilisation ciblée des produits phytosanitaires.

Les exigences minimales sont :

- Les pulvérisateurs utilisés pour la protection phytosanitaire doivent être testés au moins tous les quatre ans.

- A partir de 2011, pour permettre le rinçage aux champs de la pompe, des filtres, des conduites et des buses, les pulvérisateurs de plus de 350 litres sont équipés d'un réservoir additionnel d'eau claire fixe sur le pulvérisateur ou sur le tracteur. La capacité minimale du réservoir d'eau est d'au moins 10% de la capacité du pulvérisateur.

- L'application de produits phytosanitaires (y compris d'anti-limaces) est interdite entre le 1er novembre et le 15 février.

- L'emploi de microgranulés insecticides et nématocides est soumis à autorisation spéciale.

- L'emploi d'anti-limaces autre que ceux à base de méthaldéhyde est soumis à autorisation spéciale.

- Les utilisations d'herbicides en prélevée ou dans les herbages, ne sont autorisées que dans certains cas.

- Les possibilités d'utilisation des insecticides en pulvérisation sont aussi limitées.

Biodiversité

Les objectifs sont le maintien et l'amélioration de la diversité biologique, le maintien et l'enrichissement du paysage rural, la protection de biotopes sensibles contre les apports d'éléments nutritifs et de produits phytosanitaires.

Les exigences minimales sont :

- Les surfaces de compensation écologique (SCE, voir encadré) doivent représenter au moins 3,5% de la surface agricole utile de l'exploitation vouée aux cultures spéciales et 7% de la surface agricole utile exploitée sous d'autres formes. Certaines de

ces SCE donnent droit à des contributions spécifiques.

- Des bandes herbeuses d'une largeur minimale de 0,5 m doivent être maintenues le long des chemins.

- Le long des lisières de forêt, des haies, des bosquets champêtres et des berges boisées, des bordures tampon d'une largeur minimale de 3 m doivent être préservées sans fumure ni apport de produits phytosanitaires.

- Le long des cours d'eau et des plans d'eau, des bordures tampon d'une largeur minimale de 6 m doivent être aménagées. Sur les trois premiers mètres, aucune fumure ni aucun produit phytosanitaire ne doivent être utilisés. A partir du 3ème mètre, aucun produit phytosanitaire ne doit être utilisé.

- Prairies extensives
- prairies maigres en milieux secs ou humides
- pâturages extensifs
- pâturages maigres
- pâturages boisés
- forme traditionnelle d'utilisation mixte comme pâture et forêt (notamment Jura et Sud des Alpes)
- prairies peu intensives
- prairies légèrement fumées en milieux secs ou humides
- surfaces à litière (prairies sur sols humides ou inondés avec utilisation comme litière)
- bandes culturales extensives (bandes de cultures exploitées de façon extensive dans les céréales (sauf maïs), colza, tournesol, pois, soja, féverole)
- jachères florales, bandes pluriannuelles semées d'herbacées sauvages indigènes
- jachères tournantes (surfaces semées ou couvertes d'herbacées sauvages indigènes accompagnatrices de cultures)
- ourlets sur terres assolées (bandes pluriannuelles semées ou couvertes d'herbacées sauvages indigènes)
- arbres fruitiers haute-tige, arbres isolés indigènes
- haies, bosquets champêtres, berges boisées (bandes herbeuses de 3 m à 6 m exigées)
- haies basses, arbustives et arborées, brise-vent, bosquets, talus boisés, berges boisées
- fossés humides, mares, étangs
- surfaces rudérales, tas d'épierrage et affleurements rocheux
- murs de pierres sèches
- murs de pierres naturelles peu ou pas jointoyés
- surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle

Encadré 2 : Les types reconnus de surfaces de compensation écologiques (SCE)

Autres mesures

D'autres contributions écologiques et éthologiques (bien-être animal) sont accessibles sur une base volontaire (agriculture biologique, culture extensive des céréales et du colza, surfaces de compensation écologiques, système de stabulation libre, sortie régulière des animaux en plein air...).

Le respect des lois environnementales – exigence de base

De plus, toutes les exploitations agricoles suisses sont tenues de respecter les dispositions législatives concernant l'agriculture (environnement, sol, eau, animaux, nature et paysages...). Tout comme pour le non-respect des PER, une infraction à la loi (par ex. épandages d'engrais de ferme sur sol gelé ou couvert de neige...) amène une réduction ou une suppression des paiements directs, ce qui peut s'avérer très dissuasif pour les « pollueurs ».

Des programmes ciblés sur des objectifs de qualité

Comme exigence de base, les PER ont eu un effet positif indéniable sur l'agroenvironnement. Néanmoins, les PER ne permettent pas d'améliorer des conditions environnementales nettement dégradées. A cet effet, des programmes spécifiques ont été élaborés afin d'intervenir de façon plus « ciblée » et impérative là où c'était nécessaire. Par exemple, pour ramener la teneur en nitrate d'une nappe phréatique de 70 ou 80 mg/l à 25 mg/l, des mesures plus draconiennes doivent être mises en place. Les moyens adéquats existent sous forme de programmes d'aide, ancrés dans les lois agricoles ou environnementales. Ces programmes s'adressent à la protection des eaux souterraines et de surface, de l'air, des sols, de la biodiversité.

Programme de protection des eaux dans l'agriculture

Dans les zones affectées à l'exploitation agricole, des substances telles que le nitrate, le phosphore et les produits phytosanitaires peuvent aboutir dans les nappes phréatiques et les cours et plans d'eau par ruissellement ou par lessivage. Si la concentration de ces substances dans un plan ou un cours d'eau dépasse les valeurs limites définies

dans l'ordonnance sur la protection des eaux, le canton doit déterminer l'ampleur et les causes de la pollution, évaluer l'efficacité des interventions envisagées et prendre les mesures nécessaires à un assainissement.

En 1998, le Parlement a adopté l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux (LEaux), servant de base à l'assainissement des eaux polluées grâce à des incitations financières ciblées offertes aux exploitations agricoles. L'art. 62a LEaux permet à la Confédération d'apporter aux cantons un soutien déterminant à leurs projets d'assainissement des eaux polluées par les apports de polluants agricoles. Dans ce but, la Confédération finance une grande partie des coûts et du manque à gagner auxquels s'exposent les exploitations qui mettent en place des mesures agricoles visant à diminuer ces apports de polluants. Pour donner droit à un soutien financier, les mesures doivent être coordonnées entre elles (dans le sens d'un train de mesures), dépasser l'état actuel de la technique (être plus strictes que les exigences des PER), n'être pas supportables économiquement et présenter une grande probabilité d'atteindre l'objectif d'assainissement (descendre au-dessous des valeurs limites de l'ordonnance sur la protection des eaux ; OEaux).

Le but des projets d'assainissement selon l'art. 62a LEaux est que les exploitations agricoles qui, dans le cadre d'un projet d'assainissement, prennent des mesures convenues par contrat et destinées à réduire la pollution excessive des eaux par le nitrate, le phosphore et les produits phytosanitaires reçoivent des contributions qui en couvrent le coût. La plus grande partie des coûts est ainsi assumée par la Confédération, le reste du montant pouvant être partagé entre diverses parties (cantons, communes, syndicats d'adduction d'eaux, sponsors). En règle générale, les indemnités couvrent tous les coûts des mesures pour l'agriculteur. La Confédération suisse par le biais du budget de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), couvre environ 80% des coûts, les gouvernements cantonaux assument généralement le solde. Les indemnités sont soit calculées individuellement pour chaque cas et chaque exploitation, soit basées sur des forfaits qui couvrent les coûts supplémentaires et les baisses de rendement éventuelles. Les cantons sont « maîtres d'œuvre » et ont une grande latitude dans le traitement des projets.

Ordonnance sur la qualité écologique (OQE)

L'Ordonnance sur la qualité écologique (abrégée OQE) a pour but de contribuer à la sauvegarde et à la promotion de la biodiversité naturelle au niveau régional.

Les objectifs de l'OQE sont d'améliorer la qualité biologique des surfaces de compensation écologique (SCE), et d'encourager la mise en réseau des SCE afin de favoriser les déplacements de la faune et la dispersion de la flore.

L'OQE fait suite à la mise en place dans les années 90 de la compensation écologique en agriculture. Elle a été élaborée dans le but d'optimiser l'effet des surfaces de compensation écologique (SCE) sur la biodiversité. La participation à l'OQE se fait de manière volontaire.

La Confédération a établi des exigences minimales, en matière d'OQE, à partir desquelles les cantons ont élaboré leurs propres directives cantonales en tenant compte de leurs particularités régionales.

Le volet « Qualité biologique » de l'Ordonnance sur la qualité écologique (OQE) a pour buts de soutenir les exploitants entretenant des surfaces de compensation écologique (SCE) dont la biodiversité est intéressante, de favoriser l'extensification des SCE qui ont un bon potentiel d'amélioration. L'objectif final est de favoriser la flore et la faune au niveau régional.

Les surfaces présentant une bonne qualité permettent à une flore diversifiée de se développer et procurent à la faune une source de nourriture, offrent la possibilité aux espèces animales et végétales de réaliser totalement ou partie de leur cycle biologique, assurent dans certains cas le maintien d'espèces rares ou menacées, et offrent un habitat de substitution pour certaines espèces.

Le volet « Mise en réseau » de l'Ordonnance sur la qualité écologique (OQE) a pour but de soutenir les exploitants qui participent à un projet de mise en réseau des surfaces de compensation écologique (SCE).

La mise en réseau de milieux naturels sert à :

- Fournir aux animaux et aux plantes les ressources nécessaires (nourriture, abris, sites de reproduction...) pour accomplir leur cycle de vie,
- Permettre aux animaux d'effectuer leurs migrations saisonnières,
- Assurer la dispersion de la faune et la flore. La dispersion permet de coloniser de nouveaux territoires et de se reproduire avec des individus

d'autres populations, assurant ainsi le brassage génétique nécessaire à la survie à long terme des populations.

L'indemnisation des exploitants se fait par le biais de « Bonus » pour la mise en réseaux des SCE, ainsi que pour la qualité des surfaces déclarées. Ces Bonus sont financièrement très intéressants, ils permettent très souvent des rendements économiques à l'hectare supérieurs aux rendements des cultures.

Programme sur l'utilisation durable des ressources naturelles

La Confédération alloue, dans les limites des crédits disponibles, des contributions destinées à améliorer l'utilisation des ressources naturelles dans l'agriculture. Les domaines-cibles sont les ressources nécessaires à la production agricole, telles que l'azote, le phosphore et l'énergie, l'optimisation de la protection phytosanitaire, ainsi que la protection renforcée et l'utilisation plus durable du sol, de la biodiversité dans l'agriculture et du paysage.

Dans leurs exigences, les mesures doivent aller au-delà des lois, des prestations écologiques requises ou d'autres programmes d'encouragement fédéraux telle que l'ordonnance sur la qualité écologique. Les contributions octroyées pour une durée limitée à six ans doivent permettre à de nouvelles techniques ou formes d'organisation de s'imposer, si elles apportent des améliorations dans les domaines en question. Ont droit à une aide les mesures dont l'introduction nécessite un soutien financier, pour autant que, dans un avenir prévisible, elles puissent être poursuivies sans aide fédérale. La participation au programme est facultative.

L'amélioration écologique ne devra pas être obtenue grâce à une réduction de la production indigène, mais grâce à un accroissement de l'efficacité dans l'utilisation des ressources.

Concrètement, ce programme laisse beaucoup de liberté dans l'élaboration des mesures. Les objectifs visés peuvent toucher divers thèmes (sols, air, fertilisation...) et il n'y a pas de limites aux mesures proposées. Une première proposition très succincte présentant l'idée générale du projet doit être soumise aux autorités fédérales qui peuvent ensuite, en cas d'acceptation, octroyer un crédit d'étude qui vise à couvrir la moitié des frais (maximum fr 25'000.-) pour la réalisation d'une

étude plus détaillée qui fera office de dossier de demande.

Le projet est financé pour une durée maximale de 6 ans, et les mesures mises en place doivent perdurer au-delà de cette période sans soutien financier de la part de la Confédération. Il s'agit donc de mettre en place les conditions de « meilleures pratiques agricoles », afin que celles-ci puissent se perpétuer.

La délicate question des contrôles

Pour la plupart des mesures de base (PER) ou des programmes spécifiques présentés ci-dessus, les contrôles ont été confiés à des associations de producteurs issues de la « Production Intégrée ». Ces organismes sont accrédités comme organismes de surveillance et soumis eux-mêmes à des contrôles étroits des autorités fédérales et cantonales. Un système où des agriculteurs agissent comme contrôleurs chez leurs collègues présente plusieurs avantages qui donnent plus de crédibilité aux programmes. Mais la crédibilité du système repose aussi en partie sur le « sérieux » de ces contrôles, ce qui a été bien compris par la profession agricole. On estime en général que les règles sont globalement très bien respectées.

Conclusion

Ce système est en application depuis plus de dix ans. Les règles ont constamment évolué au gré des avancées techniques et des compromis négociés. Même si le bilan est globalement positif, je me permets certaines remarques, à titre personnel et comme agronome impliqué étroitement dans cette démarche :

- il s'agit souvent d'une approche de type « Top Down » qui peine à motiver réellement les agriculteurs.

- L'approche typiquement helvétique de « compromis », négociés entre les objectifs environnementaux et la défense professionnelle agricole, a contribué à affaiblir le système. Néanmoins, cette approche a permis de généraliser plusieurs mesures agroenvironnementales très intéressantes.

- Malgré les efforts de simplification, la charge administrative reste relativement lourde.

- Chez les agriculteurs, on assiste à un certain désintéressement pour la technique. L'exploitant fait le nécessaire pour respecter au mieux les règles imposées mais sans chercher plus loin. C'est dommage quand on sait que les solutions les meilleures et les plus durables sont très souvent issues des réflexions et expériences des agriculteurs eux-mêmes.

- L'aspect « contrôle » est plutôt bien géré, mais il reste néanmoins source de conflits.

- La recherche agronomique et l'administration fédérale se préoccupent toujours trop peu des conséquences pratiques de leurs résultats et décisions.

Néanmoins, les « prestations écologiques requises », combinées aux divers programmes volontaires impliquant les agriculteurs, peuvent permettre d'atteindre un niveau de « qualité environnementale » correspondant à une agriculture à haute valeur environnementale.

Bibliographie

- Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Rapport agricole 2009, OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne, www.publicationsfederales.admin.ch

- Attentes de la population suisse vis-à-vis de l'agriculture : Profil d'attentes de la population établi à l'aide une analyse conjointe adaptative ; Projet réalisé sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG); 4hm SA Technologiezentrum tebo, Lerchenfeldstrasse 5, CH-9014 St-Gall, 30 mars 2007

- www.ofag.ch

Contact de la revue :

Sophie Douhairie, assistante du secrétariat de rédaction
douhairi@supagro.inra.fr, T : (00-33)4 99 61 26 42,
F : (00-33)4 99 61 29 45

Adresse : Agronomie, Environnement & Sociétés,
revue de l'Association française d'agronomie
à l'attention de Philippe Prévost, 2, Place Viala
34060 Montpellier cedex 2

