

Politique agricole et protection des eaux

En Europe, la Suisse fait figure de pionnière avec la réforme de sa politique agricole qui, notamment, exige des prestations écologiques en échange de paiements directs aux producteurs. Les mesures prises dans tout le pays dans le cadre de ces prestations écologiques requises ont des effets bénéfiques sur la qualité des eaux. Pour poursuivre cette amélioration, deux axes prioritaires doivent être suivis: accorder davantage d'espace aux cours d'eau et éliminer les excédents locaux de phosphore dans les sols.

De l'après-guerre jusqu'à la fin des années 1980, la politique agricole suisse a pour objectif principal d'accroître l'autosuffisance alimentaire du pays pour se prémunir contre les problèmes éventuels d'approvisionnement pouvant survenir dans des situations de crise ou de guerre. Cette politique est alors la suite logique du «Plan Wahlen» qui, mis au point par le Conseiller fédéral Friedrich Traugott Wahlen, avait permis à la Suisse d'assurer l'approvisionnement alimentaire de ses habitants pendant la seconde guerre mondiale. Les instruments de cette politique agricole sont une stabilité des prix et une garantie d'écoulement pour les produits agricoles les plus importants. La Confédération intervient alors notamment par le biais de prix seuils pour les produits d'importation, de droits de douane, de contingents et de la reprise à prix coûtant des excédents de production. A la fin des années 80, cette politique atteint ses limites. Les coûts engendrés représentent alors une charge de plus en plus difficile à supporter pour le budget fédéral. D'autre part, le tourisme de consommation vers les pays voisins s'étend et les efforts de libéralisation du commerce mondial entrepris dans le cadre des accords du GATT («General Agreement on Tariffs and Trade») et de la future OMC («Organisation mondiale du commerce») augmentent encore la pression sur la Suisse pour limiter les mesures protectionnistes en faveur de son agriculture. De plus, les déficits écologiques de l'agriculture deviennent de plus en plus visibles. Ainsi, les apports de phosphore d'origine agricole dans les lacs du Plateau ont alors déjà provoqué un développement excessif des algues suivi

d'un déficit considérable en oxygène – certains lacs n'ont pu être maintenus en vie que par aération artificielle – et de nombreux captages d'eau potable se sont trouvés contaminés par les nitrates.

Un changement d'orientation à partir de 1993

Dans le Septième rapport sur l'agriculture de 1992 [1], le Conseil fédéral met l'accent sur les limites de la politique agricole adoptée jusque là et propose une nouvelle orientation qui sera appliquée par étapes à partir de 1993. La partie essentielle de cette réforme consiste en une séparation de la politique des prix de celle des revenus et en l'instauration de paiements directs indépendants du produit en échange de prestations économiques et écologiques. Pour atteindre les objectifs écologiques fixés, le Conseil fédéral a défini sous la forme d'une liste de priorités une stratégie encore en usage actuellement:

- Recherche, formation et conseil: les agriculteurs doivent se convaincre eux-mêmes de l'importance d'un comportement respectueux de l'environnement.
- Incitations financières et d'autre nature: Le respect de l'environnement doit également présenter un intérêt économique.
- Consignes et réglementations supplémentaires dans divers domaines.

Depuis 1993, le deuxième point de cette stratégie constituait le cœur de la politique agricole. Le 9 juin 1996, le peuple et les cantons ont intégré un nouvel article sur l'agriculture dans la Constitution [2]. D'après cet article, la Confédération a le devoir de s'assurer que l'agriculture apporte par une

production durable et adaptée aux besoins du marché une contribution conséquente au bon approvisionnement de la population, à la préservation des bases naturelles de l'existence, à l'entretien du paysage culturel et à la décentralisation de l'habitat sur le territoire suisse. La Confédération complète d'autre part les revenus paysans de paiements directs pour assurer une rémunération équitable des prestations fournies. Pour pouvoir percevoir ces paiements, les exploitations agricoles doivent cependant apporter la preuve de prestations écologiques requises (PER). De plus, la Confédération encourage par le biais d'incitations financières des formes de production proches de la nature et respectueuses tant de l'environnement que du bien-être des animaux. Le développement durable dans sa dimension écologique est ainsi devenu l'un des objectifs principaux de la politique agricole.

Des paiements directs à partir de 1999

L'article constitutionnel est en application législative depuis 1999 [2]. Les prestations écologiques requises comprennent:

- un mode d'élevage des animaux de rente respectueux des espèces concernées,
- un bilan de fumure équilibré,
- une part équitable de surfaces de compensation écologique,
- un assolement régulier,
- une protection appropriée des sols et
- une sélection et une utilisation ciblées des produits de traitement des végétaux.

L'exigence d'un bilan de fumure équilibré est un aspect particulièrement important du point de vue de la protection des eaux. Cette condition exige en effet que les apports d'azote et de phosphore pratiqués dans une exploitation agricole n'excèdent pas la quantité nécessaire aux champs et aux prairies qu'elle comprend. D'un autre côté, la loi exige dans le cadre des compensations écologiques le maintien ou la création de bandes herbeuses non amendées d'au moins 3 m de large le long des cours d'eau et des plans d'eau (Fig. 1) et d'au

moins 0,50 m de large le long des chemins. Ces bandes herbeuses contribuent à limiter le ruissellement et le lessivage d'engrais et de pesticides vers les lacs et cours d'eau.

Mesures complémentaires pour la protection des eaux

En 1994, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss et le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz chargèrent un groupe de travail de la définition d'objectifs et de mesures visant à limiter la pollution azotée [3]. Sur la base de modélisations ayant trait à la politique agricole envisagée, ce groupe de travail parvient alors à la conclusion que les mesures engagées jusqu'alors – abaissement du prix des produits, paiements directs, application systématique de la Loi sur la protection des eaux et de l'Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement – ne suffisent pas à l'atteinte des objectifs de qualité des eaux fixés sur tous les sites.

Dans certaines zones sensibles, notamment là où les eaux souterraines sont contaminées par des lessivages trop importants de nitrates d'origine agricole, il peut être nécessaire de mettre en œuvre des mesures supplémentaires. Avec l'article 62a de la Loi sur la protection des eaux [4] le Parlement a créé en 1998 un instrument permettant d'assainir les eaux polluées souterraines ou superficielles par le biais d'incitations financières ciblées à l'adresse des paysans. L'article 62a de la Loi sur la protection des eaux donne à la Confédération la possibilité de participer de façon subsidiaire au financement par les cantons ou par des tiers de mesures dans le domaine agricole. Les moyens financiers nécessaires à cette aide sont alors puisés dans les fonds destinés aux paiements directs écologiques prévus par la Loi sur l'agriculture. Ces actions visent principalement à réduire la contamination par les nitrates des eaux souterraines et la pollution par le phosphore des eaux de surface, mais elles peuvent aussi lutter contre la pollution des eaux par les produits phytosanitaires.

Réduire la pollution par les nitrates et le phosphore

Selon l'Ordonnance sur la protection des eaux, les cantons sont tenus de définir une aire d'alimentation pour tous les captages d'eau souterraine ou superficielle et d'ordonner des mesures d'assainissement en cas d'insuffisance de la qualité de l'eau. Les mesures nécessaires peuvent impliquer une limitation des possibilités d'utilisation des terres et entraîner des pertes financières difficiles à supporter par les exploitants agricoles. Si toutefois ces mesures sont intégrées

dans un projet, une demande de soutien financier peut être adressée à la Confédération. La participation de cette dernière aux coûts engendrés peut aller jusqu'à 80% pour les problèmes d'adaptation structurelle ou gestionnelle et jusqu'à 50% pour les mesures ayant trait aux techniques de production. En 2003, près de 4 millions de francs suisses ont été débloqués à cet effet. Les problèmes sont abordés au niveau local par des mesures définies en commun avec les agriculteurs. Les terrains se prêtant particulièrement bien aux mesures écologiques sont les prés et les champs à rotation «verte». Depuis 1999, 18 projets nitrates et trois projets phosphore ont été soumis et approuvés. Ils sont localisés dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, de Lucerne, de Soleure, de Schaffhouse, de Vaud et de Zurich. D'autres projets portant sur les nitrates et le phosphore, de même qu'un projet en Suisse romande consacré aux produits phytosanitaires, sont en phase de planification.

Le bilan positif des premiers projets pilotes

Les premiers projets pilotes engagés au sens de l'article 62a de la Loi sur la protection des eaux sont maintenant en phase terminale. Au bout des 6 ans réglementaires, le bilan est tout à fait positif. Ainsi par exemple, le projet nitrates concernant les abords du captage d'eau potable de Froberg à Wohlenschwil dans le canton d'Argovie a été lancé comme projet pilote en 1996 et bénéficie depuis 2001 du soutien financier de la Confédération. Il concerne un bassin d'alimentation de 102 hectares, dont 62 hectares sont des terrains agricoles que se partagent 12 exploitations. 50 hectares sont concernés par un contrat «eau potable» qui impose des restrictions sévères et pluriannuelles de l'emploi d'engrais minéraux,



Fig. 1: Une bande herbeuse de 3 m de large permet de limiter l'entraînement vers les eaux des fertilisants et produits phytosanitaires. Worble, canton de Berne.

d'engrais de ferme et d'engrais à base de déchets contenant de l'azote ainsi que l'interdiction de la pratique de cultures présentant des risques importants de lessivage. Cette zone est d'autre part concernée par des restrictions importantes au niveau du travail du sol et du choix des rotations culturales:

- prolongement de la durée d'exploitation des prairies artificielles,
- implantation de prairies extensives et non amendées,
- semis direct en vue de végétalisation,
- semis en bandes fraisées pour le maïs,
- semis direct des céréales d'hiver et
- restrictions concernant l'élevage en plein air des porcins.

Ces mesures ont permis de ramener la teneur en nitrates de l'eau de source en dessous du niveau souhaité de 25 mg/l (Fig. 2). Pour maintenir ce succès à long terme, il est nécessaire de poursuivre la mise en œuvre de ces mesures.

La politique agricole à l'horizon 2007

La Loi sur l'agriculture de 1999 a été révisée une première fois le 1^{er} janvier 2004. Les

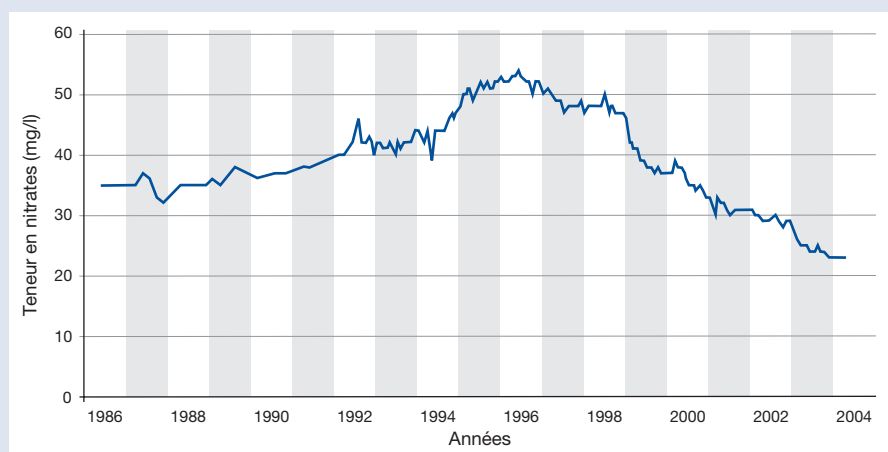


Fig. 2: Evolution de la teneur en nitrates de la source Froberg à Wohlenschwil dans le canton d'Argovie. La source fait l'objet d'un projet pilote au sens de l'article 62a de la Loi sur la protection des eaux [3].

Domaine agro-écologique	Grandeur de mesure	Référence	Objectifs intermédiaires 2005
Processus agricoles: compatibilité écologique générale	Bilan de l'azote	96 000 t N (1994)	Maintenir les pertes potentielles en N au niveau de 74 000 t par an, ce qui correspond à une réduction de 22 000 t par rapport à 1994.
	Bilan du phosphore	env. 20 000 t P (1990/92)	Réduction des excédents de P de 50 % à une valeur d'env. 10 000 t P. Ce niveau est respecté.
Pratiques agricoles (consommation)	Produits phytosanitaires	Env. 2200 t de substances actives (1990/92)	Réduction de 30 % de la quantité de produits phytosanitaires appliqués à un niveau d'env. 1500 t de substances actives.
Impacts sur l'environnement	Nitrates		Les teneurs en nitrates sont inférieures à 40 mg/l dans 90 % des captages d'eau potable dont l'aire d'alimentation est occupée par des terrains agricoles.

Tab. 1: Objectifs intermédiaires de la politique agricole suisse à l'horizon 2005.

objectifs agro-écologiques importants du point de vue de la protection des eaux qui doivent être atteints jusqu'en 2005, sont récapitulés dans le tableau 1 [5].

L'un de ces objectifs est une réduction de 22 000 t des pertes d'azote d'origine agricole par rapport à 1994, les ramenant à 74 000 t par an. Cet objectif ne sera probablement pas atteint. En effet, bien que les pertes en azote aient baissé entre 1990 et 1998, elles ont à nouveau augmenté en 2002. Par contre l'objectif fixé pour les nitrates sera probablement atteint. Diverses études font état d'une tendance dans ce sens. De plus, les mesures prévues par l'article 62a de la Loi sur la protection des eaux ont montré un effet positif au sein des projets nitrates. L'objectif visant à ramener la quantité de produits phytosanitaires appliqués à un niveau de 1500 t par an est d'ores et déjà atteint. L'objectif fixé pour les pertes en phosphore était de 10 000 t par an. Ce seuil a lui aussi été atteint, et ce, dès le milieu des années 1990. Certaines régions restent cependant problématiques: dans les zones à forte densité de bétail, la réduction des excédents de phosphore doit être encore poursuivie.

C'est pourquoi l'Office fédéral de l'agriculture s'est associé avec un groupe de travail pour élaborer une proposition pour la réduction des excédents de phosphore. La solution envisagée est basée sur les principes suivants:

- Les mesures d'assainissement sont prises là où les problèmes trouvent leur source.
- Le principe sur lequel s'appuie la stratégie d'assainissement s'inspire directement de la démarche indiquée dans l'article 62a de la Loi sur la protection des eaux. Les cantons portent ainsi la responsabilité des actions tout en bénéficiant de la marge de manœuvre nécessaire tandis que la Confédération s'engage de façon subsidiaire.

- Un monitoring basé sur des indicateurs agro-environnementaux doit permettre de juger de l'atteinte des objectifs fixés.

Idées directrices Cours d'eau suisses

Dans un effort commun, l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage, l'Office fédéral des eaux et de la géologie, l'Office fédéral de l'agriculture et l'Office fédéral du développement territorial ont élaboré un guide intitulé «Idées directrices Cours d'eau suisses» [6, 7]. Ce document se veut initiateur de stratégies durables à tous les niveaux d'intervention de la politique des eaux. Trois objectifs de développement sont mis en avant:

- un espace suffisant pour les cours d'eau,
- un débit suffisant dans les cours d'eau,
- une qualité de l'eau suffisante.

L'objectif visant notamment à fournir suffisamment d'espace aux cours d'eau met l'agriculture devant un véritable défi. C'est uniquement par cet espace que les impératifs de protection durable contre les inondations et les besoins des cours d'eau liés à leurs fonctions écologiques peuvent être à la fois respectés et conciliés. Il importe donc de développer des solutions innovantes qui rendent justice à tous les enjeux impliqués.

Un coup d'œil au-delà des frontières

Malgré tous les efforts de conseil et d'information et toutes les aides financières mis en œuvre dans le cadre de programmes environnementaux et incitatifs initiés par les divers états, l'agriculture de l'Union européenne (UE) reste la première responsable de la pollution diffuse des eaux, en particulier par les nitrates et les produits phytosanitaires. Les ministres de l'agriculture des pays de l'UE ont adopté fin juin 2003 une réforme en profondeur de la politique agri-

cole commune qui modifiera les modalités de financement de tout le secteur agricole communautaire. Les principaux aspects de la réforme du point de vue environnemental sont les suivants:

- **Découplage des aides et de la production.** La plus grande partie des aides sera désormais versée indépendamment des volumes de production. Pour éviter l'abandon de la production, les Etats membres pourront cependant choisir de maintenir un lien entre les aides et la production dans des conditions bien établies et dans des limites clairement définies.
- **Les nouveaux paiements uniques par exploitation** seront subordonnés au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux («Cross-Compliance»). Les exploitations agricoles seront soumises à un contrôle annuel. Du point de vue de la protection des eaux et des sols à l'échelle régionale, la «cross-compliance» est d'un intérêt majeur.
- **Réduction des paiements directs aux grandes exploitations (modulation).** Cette mesure permettra de libérer des ressources pour le développement rural par la voie de programmes consacrés à l'environnement, à la qualité et au bien-être des animaux. Ainsi, comparée à l'Union européenne, la Suisse fait figure de pionnière en matière de protection des eaux contre les pollutions d'origine agricole avec son exigence de prestations écologiques sur tout le territoire et les mesures prévues à l'échelle régionale.



Conrad Widmer, Ingénieur agronome EPF Zurich, dirige la section Paiements directs écologiques de l'Office fédéral de l'agriculture. Il s'occupe tout particulièrement de l'encouragement de formes de production agricole respectueuses de l'environnement et du bien-être des animaux.

Coauteur: Simone Aeschbacher, Office fédéral de l'agriculture, Berne

- [1] Schweizerischer Bundesrat (1992): Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, EDMZ 3003 Bern.
- [2] Constitution fédérale de la Confédération suisse (1999): Article 104 Agriculture. <http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/>
- [3] Groupe d'étude «Bilan de l'azote en Suisse» (1996): Stratégie de réduction des émissions d'azote. Cahiers de l'environnement No. 273, OFEFP/OFAG, Berne.
- [4] Loi fédérale sur la protection des eaux (1996): Art. 62a Mesures prises par l'agriculture. http://www.admin.ch/ch/f/rs/814_20/index.html
- [5] Conseil fédéral Suisse (2002) : Message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007), EDMZ, 3003 Berne.
- [6] BUWAL, BWG, BLW, ARE (2003): Leitbild Fliessgewässer Schweiz, BBL, Bern.
- [7] Willi H.P. (2001): Conjuguer protection contre les crues et écologie des cours d'eau – L'espace comme facteur clé. EAWAG news 51, 26–28.