

Évaluation du programme d'utilisation et des contributions à l'efficacité des ressources pour la promotion d'une agriculture plus durable

Office fédéral de l'agriculture

L'essentiel en bref

Le programme d'utilisation durable des ressources (programme Ressources) et les contributions à l'efficacité des ressources (CER) sont deux instruments différents mais visant tous deux, par des mesures concrètes, à encourager le secteur agricole suisse à produire de manière plus efficace et plus écologique. Ces mesures portent notamment sur la limitation des émissions d'ammoniac et sur le maintien de la fertilité du sol.

Depuis 2008, la Confédération cofinance jusqu'à hauteur de 80 % des projets innovants lancés dans le cadre du programme Ressources par des responsables du secteur agricole, après examen par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Ces projets de ressources régionaux (PR) ont un caractère expérimental afin de mettre en pratique des procédés scientifiquement prouvés. Les agriculteurs participants bénéficient d'un accompagnement technique et d'une compensation financière. Jusqu'ici, 44 PR ont été approuvés par des entités responsables de presque tous les cantons. La Confédération a participé à hauteur d'environ 150 millions de francs aux 23 PR terminés jusqu'en 2018.

Depuis 2014, des CER sont versées simultanément ou postérieurement aux PR pour l'application de mesures identiques ou similaires sur l'ensemble du territoire suisse. Contrairement aux PR, les CER visent une application des mesures à grande échelle. Jusqu'en 2019, la Confédération a octroyé des contributions pour un montant total de 149 millions de francs. Les agriculteurs sont libres de participer ou non aux PR et de demander des CER. Ces instruments sont financés par le crédit des paiements directs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué la conception, la mise en œuvre ainsi que l'interaction et l'impact du programme Ressources et des CER sur la base des mesures de réduction des émissions d'ammoniac (principalement des techniques d'épandage du lisier limitant les émissions) et de maintien de la fertilité du sol (traitement des sols sans labour pour favoriser la formation d'humus et la résistance à l'érosion) qui sont encouragées. Le programme Ressources est généralement bien reçu par les parties prenantes. En revanche, l'orientation des CER ne met pas clairement l'accent sur l'impact des mesures encouragées, ce qui remet en partie la subvention en question.

Toutes les parties prenantes apprécient les projets de ressources, qui sont efficaces malgré quelques défauts

Toutes les parties prenantes brossent un tableau globalement positif de la conception du programme Ressources. Les agriculteurs profitent de l'opportunité d'expérimenter de nouvelles techniques de production durables sur leur propre exploitation, avec un faible risque financier, tout en bénéficiant de conseils et du soutien d'experts compétents et indépendants de potentiels intérêts particuliers dans le secteur agricole. Pour les entités responsables, les PR s'accompagnent de charges de personnel ainsi que de coûts administratifs et

financiers importants. Cela exige des entités responsables de projets avec des ressources importantes et explique la forte participation des services cantonaux de l'agriculture.

Au rang des défauts, le CDF considère qu'au cours de la phase initiale, notamment en ce qui concerne les mesures de réduction des émissions d'ammoniac, plus d'une douzaine de demandes pratiquement identiques ont été approuvées en tant que PR, sans exiger l'innovation requise par la conception du programme. Finalement, le déploiement de ces mesures d'encouragement sur la quasi-totalité du territoire a cependant eu des effets positifs et a fortement contribué au fait que, dès 2015, plus d'un tiers des exploitations concernées appliquaient des techniques d'épandage diminuant les émissions polluantes.

Les contributions à l'efficacité des ressources pour les techniques d'épandage diminuant les émissions polluantes n'apportent guère de plus-value

Les CER font généralement preuve d'un manque d'orientation sur les résultats. Ce constat est valable pour les techniques culturales préservant le sol, mais aussi et surtout pour les techniques d'épandage diminuant les émissions polluantes.

En raison de la forte densité de bétail, la Suisse est, en comparaison européenne, le deuxième pays émettant le plus d'ammoniac sur sa surface agricole. Dans ce contexte, un plafond de 25 000 tonnes par an a été inscrit dans les objectifs environnementaux pour l'agriculture de 2008. Conjointement avec le programme Ressources, les CER sont le seul outil cité concrètement pour ramener les émissions à ce niveau. Dans la conception des CER, il manque toutefois un objectif de contribution mesurable à la fin de la durée. D'après ses propres calculs, le CDF évalue à un peu plus de 10 % le potentiel de réduction lié aux techniques d'épandage diminuant les émissions polluantes par rapport aux émissions totales d'ammoniac dans l'élevage. Pour atteindre le but fixé, environ 40 % sont nécessaires.

En outre, la stagnation des taux de bénéficiaires et les indices d'effets d'aubaine indiquent que les CER n'ont pas apporté de plus-value après le déploiement de mesures d'encouragement sur la quasi-totalité du territoire dans le cadre du programme Ressources. Compte tenu de l'impact limité en matière de réduction d'émissions, du manque d'objectifs et de clarté de la coordination avec le programme Ressources, le CDF estime que les CER versées pour les techniques d'épandage diminuant les émissions polluantes sont inefficaces.

Dans le cadre de la nouvelle politique agricole et en modifiant l'ordonnance sur la protection de l'air en conséquence, le Conseil fédéral prévoit, à compter de 2022, de remplacer les CER par une obligation d'appliquer des techniques d'épandage réduisant les émissions – un dessein qui suscite une opposition parlementaire croissante.

Le CDF recommande à l'OFAG de continuer de promouvoir la réduction des émissions d'ammoniac par des mesures allant au-delà de l'application de techniques d'épandage réduisant les émissions. Pour ce faire, il convient de définir une feuille de route, avec des objectifs et un calendrier, et de prévoir des mesures supplémentaires pour le cas où les objectifs ne seraient pas atteints.

De manière générale, le CDF conseille à l'OFAG de procéder à une analyse afin de déterminer les CER ou programmes de suivi prévus par la PA22+ pour lesquels il est possible d'améliorer l'efficacité de la subvention par l'instauration d'objectifs clairement définis et mesurables au niveau de la mise en œuvre et de l'impact.

Possibles pertes d'efficacité dans le domaine des contributions à l'efficacité des ressources pour les techniques culturales préservant le sol

Dans l'application des mesures encouragées par les CER, les agriculteurs sont confrontés à des conflits d'objectifs, par exemple dans le domaine de la fertilité du sol. Pour limiter les risques de perte de rendement, les herbicides sont de plus en plus utilisés lors de l'application de techniques sans labour. De plus, les techniques culturales préservant le sol ont une efficacité maximale lorsqu'elles sont employées en continu pendant plusieurs années. Or, parallèlement à une application accrue de ces techniques, le CDF constate qu'environ la moitié des agriculteurs concernés ne perçoivent pas les CER correspondantes en continu, mais qu'ils décident d'année en année, en fonction de la situation du moment de leur exploitation ou des conditions météorologiques.

Le CDF y voit un risque de perte d'efficacité de la subvention. Il conseille à l'OFAG d'examiner si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour favoriser une application durable des techniques culturales préservant le sol.

Texte original en allemand