

ad 94.3005

**Rapport du Conseil fédéral
sur la réduction des risques environnementaux
liés aux engrais et aux produits phytosanitaires**

du 21 mai 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

En réponse à la motion 94.3005 «Introduction de taxes d'incitation sur les engrais minéraux, les excédents d'engrais de ferme et les produits pour le traitement des plantes» déposée le 27 janvier 1994 par la CEATE-E, nous vous soumettons le rapport ci-joint en vous priant d'en prendre connaissance.

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 mai 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Rapport

1 Mandat et objectifs

1.1 Situation initiale

Par la motion 94.3005 du 27 janvier 1994, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a chargé le Conseil fédéral de présenter au Parlement, dans un délai de cinq ans, un projet de loi relatif à l'introduction de taxes d'incitation sur les engrais minéraux, les excédents d'engrais de ferme et les produits phytosanitaires (PPS), au cas où les nouveaux instruments de politique environnementale et agricole destinés à promouvoir une agriculture favorable à l'environnement n'auraient pas produit les effets visés. Dans le cas contraire, la motion demande au Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport démontrant que des instruments déjà à disposition ont permis d'atteindre les objectifs visés.

Le présent rapport est la réponse à cette motion.¹ Sur le plan scientifique, il s'appuie sur de nombreux travaux réalisés aux niveaux national et international, ainsi que sur des documents de la Confédération, de cantons, de stations de recherche et d'instituts universitaires. Il tient compte des prescriptions de la législation sur l'agriculture, les eaux et l'environnement en rapport avec l'utilisation des PPS et des engrais, ainsi que des recommandations correspondantes pour la mise en œuvre. En outre, il prend en considération l'évolution actuelle de l'agriculture et l'évolution future de la politique agricole de la Confédération «Politique agricole 2007» (PA 2007).

Depuis 1994, les conditions-cadres agro-écologiques se sont beaucoup améliorées. À la suite de la votation populaire du 9 juin 1996, la législation agricole a été remaniée selon le principe: «plus de marché – plus d'écologie».² Les mesures d'incitation en faveur d'une agriculture écologique ont été renforcées. En termes quantitatifs, l'utilisation de matières auxiliaires polluantes en agriculture (comme les engrais minéraux et les produits phytosanitaires) a sensiblement diminué depuis lors. La prochaine étape de la réforme agricole (PA 2007) permettra de consolider les réformes engagées dans le cadre de la «Politique agricole 2002».

Par un complément à la loi sur la protection des eaux (LEaux)³, le Parlement a en outre créé la possibilité d'allouer des indemnités pour des mesures régionales complémentaires prises par l'agriculture afin d'empêcher le ruissellement et le lessivage de substances, essentiellement d'engrais et de PPS (cf. art. 62a LEaux). Cet article vise surtout à réduire la pollution des eaux souterraines par les nitrates et celle des eaux de surface par le phosphore. Les principales mesures pour atteindre cet objectif sont une utilisation du sol ménageant l'environnement et l'adaptation des cheptels à la surface agricole utile fertilisable (SAU_{fert}) attestée de chaque exploitation.

¹ On peut obtenir une version détaillée du rapport auprès de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

² FF 1996 IV 1

³ RS 814.20

1.2

Objectifs

Il faut faire une distinction entre les objectifs écologiques à long terme, basés sur le droit environnemental, et les objectifs intermédiaires agro-écologiques relevant de la législation agricole:

- Les *objectifs écologiques à long terme* correspondent à une protection durable de l'environnement, laquelle est définie d'après la capacité de résistance à long terme des écosystèmes. Ces objectifs écologiques servent de référence pour évaluer les progrès réalisés par les mesures environnementales basées sur le droit relatif à la protection de l'environnement, de la nature et des eaux.
- Les *objectifs intermédiaires agro-écologiques* définissent des objectifs que le secteur agricole doit atteindre dans un délai donné, en s'appuyant sur les conditions-cadre de la politique agricole de la Confédération et sur les dispositions du droit environnemental. Le résultat sera contrôlé dans le cadre des évaluations périodiques de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), conformément à l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'évaluation de la durabilité de l'agriculture (RS 919.118).

Les objectifs intermédiaires agro-écologiques pour l'horizon 2005 ont été définis par le Conseil fédéral dans le message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007)⁴:

| Domaine agro-écologique | Unité de mesure | Base | Objectifs intermédiaires 2005 |
|---|--|--|---|
| Compatibilité écologique générale | Bilan annuel d'azote | Pertes N _{tot} écologiquement nocives (1994) 96 000 t N/an | Pertes estimées de N _{tot} au niveau de 74 000 t N/an |
| | Bilan annuel du phosphore | Excédents (1990) env. 20 000 t P/an | Excédents P au niveau de 10 000 t P/an |
| Pratiques agricoles (consommation) | Ventes annuelles de PPS | Consommation PPS (1990/92) env. 2200 t de substances actives/an | Consommation PPS env. 1500 t de substances actives/an |
| Incidences de l'agriculture sur l'environnement | Emissions d'ammoniac dans l'air (NH ₃) | Emissions NH ₃ (1990) 53 500 t N/an | Emissions NH ₃ diminution env. 4800 t N |
| | Biodiversité (SCE) | Env. 1 080 000 ha SAU (1990/92) | 65 000 ha de surfaces de compensation écologique (SCE) en plaine |
| | Nitrates | - | Teneur inférieure à 40 mg/l dans 90 % des captages |

⁴ FF 2002 4395

| Domaine agro-écologique | Unité de mesure | Base | Objectifs intermédiaires 2005 |
|--|-----------------------|---------------------------------|--|
| Influence du comportement social sur l'agriculture | Utilisation de la SAU | Env. 1 080 000 ha SAU (1990/92) | 98 % de la SAU exploité selon les règles PER ou de la culture biologique |

Pour 2005, l'OFAG prévoit de poursuivre le développement de ces objectifs agro-écologiques en collaboration avec l'OFEPF et d'autres milieux intéressés en vue de l'évolution ultérieure de la PA 2007.

2 Evolution au niveau des engrais

2.1 Situation actuelle

Les statistiques sur les engrais ainsi que de nombreux calculs et mesures d'émissions montrent que la consommation d'engrais minéraux a reculé de façon marquée ces dernières années. En règle générale, les engrais minéraux ne sont désormais utilisés que comme engrais simple, c'est-à-dire uniquement comme engrais azotés ou comme engrais phosphatés (N ou P), en complément des engrais de ferme (lisier, purin, fumier) qui doivent être valorisés en priorité.

Ce recul s'explique surtout par des considérations financières ainsi que la mise en oeuvre d'une fumure plus ciblée, tenant compte des impacts sur l'environnement (bilan de fumure).

Des recherches menées par l'EPF de Zurich⁵ ont montré qu'entre 1994 et 1998, les charges d'azote nocives pour l'environnement provenant de l'agriculture ont globalement diminué. L'évolution est toutefois répartie de manière inégale et dépend fortement de la structure et du mode de production de chaque exploitation agricole. Les pertes d'azote ont surtout reculé en plaine, alors qu'en montagne, elles augmentent encore légèrement.

La réduction des émissions d'ammoniac provenant de la production animale est encore insuffisante. Ce composé azoté, qui se présente sous forme gazeuse, peut être transporté par les airs sur de longues distances. Il est considéré comme très nocif pour l'environnement (dégâts à des associations végétales dignes de protection et aux forêts).

Les apports d'azote et de phosphore par l'agriculture dans l'environnement ont donc diminué. C'est particulièrement vrai pour le phosphore, pour lequel les possibilités de réduction des quantités utilisées d'engrais minéraux et d'engrais de recyclage ont été exploitées avec succès; l'objectif intermédiaire agro-écologique est atteint pour ces types d'engrais.

En revanche, ce constat n'est pas valable pour les engrais de ferme. Dans les régions à forte densité d'animaux de rente – p. ex. les zones agricoles situées dans l'aire d'alimentation des lacs du Plateau, dans les cantons d'Argovie, de Lucerne, de Zoug

⁵ IER-EPFZ, Institut d'économie rurale de l'EPF Zurich, «Technischer Bericht über die Auswirkungen der Agrarreform auf das Stickstoffverlustpotential der Landwirtschaft in der Zeit von 1994–1998», 82 p., résumé (septembre 1999).

et de Zurich –, des années d'application de la législation ont montré qu'aucun progrès substantiel n'avait été réalisé dans la résolution de ce problème environnemental régional lié à l'agriculture. Il est vrai que l'on a fait d'importants progrès dans l'assainissement des installations de stockage des engrais de ferme (nouvelles fosses à purin), principalement dans une optique de protection des eaux. Mais on n'a toujours pas résolu le problème de l'adaptation du nombre d'animaux de rente à la surface utile fertilisable (SAU_{fert}), ni celui de la réduction des réserves excessives de phosphore dans les sols.

Les engrais de ferme contiennent de l'azote (N) et du phosphore (P), ainsi que d'autres nutriments et oligo-éléments, qui sont importants pour les plantes mais n'ont pratiquement aucune incidence sur l'environnement. L'évaluation quantitative des excédents régionaux d'engrais de ferme se base généralement sur les flux de phosphore, qui peuvent être recensés et quantifiés de manière plus fiable que ceux de l'azote.

En ce qui concerne les pollutions par les composés azotés, on a fixé aux niveaux national et international des valeurs-cibles écologiques pour les immissions, ainsi que des objectifs agro-écologiques pour les émissions. Certaines de ces valeurs-cibles sont régies par des conventions internationales auxquelles la Suisse est également soumise.

Les enquêtes ont abouti aux résultats suivants:

- Phosphore: l'objectif agro-écologique mentionné par l'OFAG dans le rapport d'évaluation des mesures écologiques⁶ (diminution de moitié des excédents de phosphore, qui étaient d'environ 20 000 t en 1990 pour une consommation annuelle d'engrais minéraux d'environ 17 000 t) sera atteint d'ici à 2005. La proportion des excédents de phosphore dans la fumure s'élève aujourd'hui à 8000 t. En l'occurrence, les prescriptions environnementales et la législation agricole ont donc été mises en œuvre avec succès (cf. ordonnance sur les substances, Osubst⁷; ordonnance sur les paiements directs, OPD⁸).

Les efforts constants déployés par les cantons pour exécuter la législation fédérale en vigueur doivent être concentrés en particulier dans les régions à densité élevée d'animaux de rente (région d'engraissement intensif), dont les sols fertilisés présentent d'importantes réserves de phosphore. Dans ces régions, des mesures complémentaires doivent être introduites et appliquées rapidement, de manière efficace et transparente, sur la base de l'art. 62a LEaux.

- Azote: l'objectif agro-écologique fixé pour l'année 1998 – réduction de 14 000 t des pertes d'azote par rapport à 1994 – n'a de loin pas été atteint. Les pertes n'ont diminué que de 7000 t N. Malgré les mesures agro-écologiques qui ont été prises, l'objectif de la PA 2002, à savoir une diminution de 22 000 t N au total en 2002 par rapport à 1994, est nettement manqué.

⁶ Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Zweiter Zwischenbericht, Juni 1999, Kapitel 5, Seite 78, Abb. 21 und 22 (ce rapport n'existe pas en français).

⁷ RS 814.013

⁸ RS 910.13

2.2

Conséquences sur les taxes d'incitation

En ce qui concerne les engrais minéraux, après avoir évalué tous les aspects techniques, et compte tenu du texte de la motion, on peut clairement affirmer qu'à l'heure actuelle les taxes d'incitation ne représenteraient pas une mesure adéquate par rapport aux buts fixés.

En revanche, des taxes d'incitation sur les excédents d'engrais de ferme seraient nécessaires.

Cependant, depuis le dépôt de la motion de la CEATE-E en janvier 1994, d'autres mesures, basées sur l'art. 62a LEaux, ont été introduites dans les régions sensibles en matière de protection des eaux. Elles sont actuellement mises en œuvre par les exploitants agricoles qui participent au programme, et font l'objet d'un important engagement financier et technique. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur les répercussions écologiques de ce programme qui n'en est qu'à ses débuts. Mais on espère obtenir ainsi de premiers résultats dans la résolution du problème des excédents régionaux d'engrais de ferme.

Vu le contexte actuel de la politique agricole, il est proposé, comme alternative aux taxes d'incitation, d'appliquer de manière plus systématique les prescriptions environnementales et agro-écologiques de l'OPD ainsi que les mesures d'encouragement de l'art. 62a LEaux.

Dans les régions sensibles, la garde d'animaux de rente devra être davantage liée à la surface fertilisable propre ou affermée – surtout pour les nouvelles installations. En outre, la responsabilité personnelle des exploitants agricoles en matière d'exploitation (qui doit être un objectif des exploitations agricoles cultivant le sol; voir art. 2 de la loi sur l'agriculture, LAgr, et art. 6 OPD) devra être renforcée. Les excédents d'engrais de ferme, qui s'élèvent actuellement à 1700 t de phosphore, devraient pouvoir être abaissés d'environ un tiers au cours des prochaines années. D'après des estimations de l'OFEPF basées sur des données statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), il devrait en résulter, d'une part, un allègement de la mise en œuvre de la législation sur les eaux et, d'autre part, un déplacement de la production porcine vers des exploitations agricoles cultivant le sol, ayant le plus possible de surface en propre, et disposant de suffisamment de surface fertilisable.

2.3

Engagement accru de la Confédération et des cantons dans le domaine de la fumure, de l'exploitation du sol et de la protection de l'air

Des mesures se révèlent nécessaires dans les domaines suivants:

- *Phosphore*: dans les régions à forte concentration en animaux de rente, il faut absolument tenir compte des teneurs élevées en P des sols fertilisés lors du calcul et de l'application du bilan de fumure et de l'équilibre de la fumure pour l'ensemble de l'exploitation (cf. potentiel de production de l'exploitation et plans de fumure selon l'OPD). Les engrais de ferme doivent, dans la mesure du possible, être utilisés conformément à des plans de fumure (cf. p.ex. le programme utilisé par le canton de Fribourg). En particulier dans les exploitations présentant des excédents d'engrais de ferme, il

3 Evolution au niveau des produits phytosanitaires (PPS)

3.1 Situation actuelle

Les statistiques et les enquêtes disponibles sur les ventes et les applications de produits phytosanitaires montrent que les instruments agro-écologiques et de politique environnementale existants sont en principe suffisants pour réduire les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires. Cependant, ces données ne permettent pas une évaluation satisfaisante de l'efficacité de ces instruments.

Pour pouvoir apprécier de manière fiable l'efficacité des mesures de politique environnementale et agricole, comme le demande la motion de la CEATE-E, il conviendra à l'avenir

- de procéder à des enquêtes représentatives sur l'application des PPS,
- d'apprécier l'évolution des risques environnementaux qui en découlent au moyen d'indicateurs appropriés, et
- de fixer, d'entente avec les milieux intéressés, les objectifs de réductions quantitative et qualitative des risques environnementaux.

Les indicateurs de risque servent également à l'observation ciblée d'atteintes environnementales dues à des PPS et, dans le cadre de la vulgarisation, pour la sélection et l'application ciblées des PPS (voir art. 70, al. 2, let. f, LAgr).

L'évaluation et la gestion des risques progressent constamment au niveau international. La Suisse doit elle aussi suivre cette évolution. Les mesures supplémentaires les plus importantes sont des recensements détaillés des applications de PPS, ainsi que des relevés ciblés et représentatifs des atteintes environnementales. Ces mesures permettront d'évaluer la situation générale en matière d'atteintes, et d'assurer un contrôle des résultats plus performant et répondant aux critères actuels.

Les coûts de ces enquêtes complémentaires pourraient être couverts – conformément au principe du pollueur-payeur – au moyen d'une redevance financière sur les PPS vendus (comme cela se pratique en Grande-Bretagne). Une telle redevance n'aurait toutefois pas d'effet incitatif.

Par contre, une taxe échelonnée selon les atteintes environnementales et les risques présentés par les différents PPS permettrait d'obtenir un effet incitatif, sans occasionner de hausse sensible des coûts moyens de production.¹⁰ Mais la répartition des matières actives en différentes classes de risque déterminantes pour le taux de la taxe pose de nombreuses difficultés. A ce jour, on n'est pas encore parvenu à se mettre d'accord sur une méthode de répartition.

C'est pourquoi il convient d'abord d'exploiter toutes les possibilités offertes par les paiements directs liés aux prestations écologiques requises (PER), et d'inscrire au budget général dès 2003 les moyens nécessaires au financement des mesures supplémentaires.

¹⁰ Bidaux A., Gaillard R. et Lehmann B., «Etude de divers modèles de taxes d'incitation différenciées portant sur les pesticides utilisés en agriculture», étude de l'EPFZ sur mandat de l'OFEFP (1992).

3.2

Conclusions en ce qui concerne les PPS

Les instruments agro-écologiques et de politique environnementale existants sont en principe suffisants pour réduire les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires. On peut donc renoncer à une taxe d'incitation sur les PPS.

Les enquêtes nécessaires aux contrôles des résultats, le développement d'indicateurs de risque et les objectifs agro-écologiques en matière de réduction du risque seront déterminés au moyen d'un programme d'action sur les PPS, en tenant compte des expériences acquises à l'étranger et des requêtes des milieux intéressés.

Le programme d'action et l'effet des mesures proposées seront réévalués par l'OFAG et l'OFEPF au moment jugé opportun par les experts. L'évaluation des effets des mesures proposées sera communiquée par l'OFAG dans les rapports annuels d'évaluation des progrès agro-écologiques, ainsi que par l'OFEPF dans le cadre du monitoring environnemental général.

4

Conclusions

Les nombreuses enquêtes et les expériences acquises jusqu'ici avec la nouvelle politique agricole permettent de tirer les conclusions suivantes:

- a. Il ne sera pas introduit de taxes d'incitation sur les engrais minéraux, les excédents d'engrais de ferme et les produits phytosanitaires. Les risques environnementaux liés à l'utilisation de ces substances peuvent être réduits efficacement par une mise en œuvre et une application conséquentes des instruments de politique environnementale et agricole actuellement disponibles.
- b. Seule une taxe d'incitation sur les excédents d'engrais de ferme se justifierait pour des raisons écologiques. Ce problème doit toutefois être réglé au moyen des instruments d'encouragement spécifiques prévus par l'art. 62a LEaux.
- c. Les émissions excessives d'ammoniac de l'agriculture doivent être réduites au moyen d'un renforcement des mesures s'inscrivant dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance sur la protection de l'air, ainsi que par une meilleure adaptation de la fumure et de l'exploitation des sols aux potentiels de production des exploitations dans les régions vulnérables.
- d. En ce qui concerne les produits phytosanitaires, il convient de déterminer dans un programme d'action les enquêtes nécessaires aux contrôles des résultats, le développement d'indicateurs de risque ainsi que les objectifs intermédiaires en matière de réduction du risque.
- e. L'OFAG communique dans ses rapports sur la politique agricole les résultats des mesures adoptées pour limiter les risques environnementaux considérés ici. Il consulte à cet effet l'OFEPF.