

Bovins du Québec, Février-mars 2004

Une nouvelle approche

L'écoconditionnalité

Louis Ménard*

L'« écoconditionnalité », voilà un terme de plus en plus utilisé en environnement. Instrument économique visant à verser des aides financières en fonction du respect de certaines exigences environnementales, qu'en est-il de cette approche au Québec et ailleurs dans le monde?

Au cours des dernières années, plusieurs intervenants au Québec, notamment le Vérificateur général, la Commission Beauchamp sur la gestion de l'eau au Québec et des groupes de pression voués à la protection de l'environnement, ont réclamé l'introduction du principe de la conditionnalité environnementale pour être admissible aux programmes d'aide financière en agriculture.

Aussi, il faut se rappeler que, lors du Rendez-vous de mi-parcours du Forum sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois en octobre 2001, il a été convenu que soient intégrées aux principaux programmes d'aide financière gouvernementale des règles de conditionnalité qui incitent les entreprises agricoles au respect de normes environnementales, selon une approche graduelle permettant à chaque entreprise de s'adapter.

Au cours de la dernière décennie de plus en plus de pays ont eu recours à des instruments économiques de contrôle de la pollution comme les taxes, les redevances, les permis de rejets de polluants et l'écoconditionnalité. Cela s'explique par le fait que les états ont pris conscience des limites de l'approche réglementaire pour résoudre les problèmes de pollution.

Qu'est-ce que l'écoconditionnalité?

L'écoconditionnalité est un instrument économique qui vise à verser des aides financières de l'État, conditionnelles au respect d'exigences environnementales. Celles-ci peuvent prendre différentes formes telles que l'adoption de pratiques agréées, l'investissement dans des équipements moins dommageables pour l'environnement ou le respect de dispositions réglementaires par les entreprises. Selon le type d'exigences requises, l'écoconditionnalité pourra être de nature incitative ou punitive. À ce jour, les pays qui ont appliqué le principe de l'écoconditionnalité ont retenu l'approche incitative.

Cette approche vise à encourager les entreprises à faire toujours mieux alors que dans le cas de la réglementation, une fois que l'entreprise satisfait à la norme fixée par le règlement, il n'y a aucun incitatif pour que celle-ci poursuive ses efforts.

Les États-Unis ont été les premiers à introduire dans le Farm Bill de 1985 des mesures d'écoconditionnalité dans certains de leurs programmes. Le principe a également été introduit en 1999 à l'occasion du Sommet de Berlin dans la politique agricole européenne.

Bien que de grandes attentes aient été nourries à l'égard de l'écoconditionnalité, l'expérience démontre que le succès de ces résultats repose sur plusieurs conditions de manière systémique et qui ne laissent pas place à l'improvisation :

- des objectifs environnementaux bien définis et partagés par les producteurs et le reste de la société;
- une démarche structurée qui intègre une base scientifique ainsi que des connaissances techniques solides et reconnues par les producteurs et leurs conseillers;
- des règles simples et claires;
- un appui financier aux entreprises agricoles pour les investissements faits dans la protection de l'environnement ou pour des pratiques de conservation qui peuvent être moins rentables pour l'entreprise;
- un délai suffisant pour permettre aux entreprises de s'adapter;
- de la flexibilité pour pouvoir développer des plans adaptés aux conditions économiques locales et climatiques des entreprises.

De plus, une attention particulière devra être accordée à la définition des moyens et des mesures de contrôle du respect des règles fixées.

L'écoconditionnalité n'est pas encore en application au Québec, sauf pour certains programmes comme Prime-Vert où le ministère de l'Agriculture exige que l'entreprise possède un certificat d'autorisation pour avoir droit aux subventions pour la construction de structures d'entreposage. Cependant, la situation pourrait changer au cours des prochaines années avec les engagements qui ont été pris au Rendez-vous des décideurs d'octobre 2001 et le devoir de La Financière agricole du Québec de déterminer des critères d'administration des programmes de la société en fonction du respect par les entreprises agricoles de dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements.

Un premier exemple d'application : la Suisse

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, la politique agricole en Suisse a été développée avec l'objectif de maintenir le plus grand nombre de fermes, d'assurer la sécurité alimentaire par le développement des productions et des programmes de soutien des prix des produits et de rachat des surplus par l'État. Au fil des années, cette politique est devenue extrêmement compliquée à administrer (sept lois, 250 ordonnances). De plus, l'intensification des pratiques agricoles est apparue au cours des années 70 comme à l'origine de plusieurs problèmes environnementaux : dégradation de la qualité des eaux de surface et souterraines, surfertilisation et emploi accru de pesticides. Il s'en est suivi à la fin des années 80 une crise de confiance avec le reste de la population qui a forcé le gouvernement à procéder au début des années 1990 à une réforme majeure de la politique agricole dans laquelle plusieurs principes sont maintenant reconnus.

La politique agricole suisse prévoit désormais que les producteurs sont rémunérés pour les services rendus à la collectivité, c'est-à-dire assurer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de la population, contribuer à la conservation des ressources ainsi qu'à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire.

Les mesures de soutien

Les mesures de soutien sont sous la forme de paiements directs plutôt que le soutien des prix agricoles, comme c'était le cas avant 1998. Depuis 1999, les producteurs doivent s'enregistrer et prouver qu'ils fournissent les prestations écologiques requises (PER). Ces exigences portent sur le respect de certaines dispositions réglementaires, sur la protection des eaux, notamment l'interdiction d'épandre des fumiers sur sol enneigé, ne pas épandre de pesticides et d'engrais à moins de trois mètres des cours d'eau, ne pas dépasser une charge animale équivalant à deux unités animales par hectare. De plus, les producteurs suisses doivent élaborer et mettre en œuvre un plan de fertilisation, faire des rotations de culture et faire calibrer leur pulvérisateur au moins une fois tous les quatre ans. Ils doivent aussi réserver une partie de la superficie agricole à des mesures visant la protection de la faune et de la flore.

Ainsi, la règle exige qu'au moins 7 % de la superficie agricole soit réservée à des mesures écologiques telles que des bandes de protection le long des cours d'eau, des jachères florales, des haies brise-vent, etc. La plupart de ces mesures sont cependant admissibles à une compensation financière qui est versée annuellement en plus d'une aide financière au moment de l'implantation et l'aménagement.

L'application des mesures d'écoconditionnalité en Suisse s'est faite progressivement afin de permettre aux 70 000 entreprises agricoles de s'adapter. Au début des années 90, le ministère de l'Agriculture a procédé à une campagne d'information et de sensibilisation. Puis, il a voulu se donner suffisamment de temps pour bien structurer les services-conseils visant à appuyer les producteurs dans la mise en œuvre des PER. Près de dix ans plus tard, le gouvernement a alors annoncé que les PER deviendraient obligatoires à compter de 1999 pour avoir droit aux paiements directs, qui sont la principale source de revenus subventionnés. Ce budget s'élève à 3,35 milliards \$ CA, soit l'équivalent de trois fois l'aide consentie aux producteurs québécois.

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact des mesures d'écoconditionnalité dans la politique agricole suisse. Le temps de réponse exige un délai qui peut prendre plusieurs années entre une modification des pratiques agricoles et son effet sur l'environnement et l'écologie. Toutefois, une étude réalisée par l'Institut agricole de Grangeneuve et l'Office de la protection de l'environnement du canton de Fribourg sur les pratiques agricoles et la qualité des eaux souterraines, entre 1996 et 2001, indiquent que les teneurs en nitrates dans les eaux souterraines se sont stabilisées et présentent même, dans la plupart des cas, une légère tendance à la baisse. Cependant, les auteurs de l'étude concluent qu'il est impossible à cette étape d'affirmer que les PER contribuent à améliorer la qualité des eaux souterraines et de surface. Mais on conclut que l'attitude des agriculteurs suisses est de plus en plus positive et qu'ils perçoivent beaucoup mieux les pratiques agroenvironnementales depuis que la nouvelle politique agricole a été introduite.

L'écoconditionnalité Aux États-Unis et au Québec

Aux États-Unis, l'écoconditionnalité exerce une double fonction : associer les aides financières au respect de règles environnementales et adjoindre des incitatifs économiques pour appuyer les producteurs dans la mise en œuvre de pratiques agroenvironnementales. Voyons brièvement ce qu'il en est chez nos voisins du sud et où nous en sommes au Québec.

Les États-Unis ont une longue tradition et une vaste expérience en matière de conservation des sols et de l'eau. Dès 1928, le problème de l'érosion des sols est reconnu comme une menace nationale. En 1935, le gouvernement américain adopte la loi sur la conservation des sols. Celle-ci donnera lieu à la création d'une agence de services de conservation des ressources (*Natural Resources Conservation Service* - NRCS) qui relève du ministère de l'Agriculture (*United States Department of Agriculture* - USDA) et qui est présente aujourd'hui dans tous les États.

Jusqu'en 1985, l'élaboration des programmes de conservation des ressources était basée sur deux principes : l'approche volontaire et les mesures incitatives. Les incitatifs incluaient l'appui technique dans l'élaboration des plans de conservation et leur mise en œuvre ainsi que des programmes de soutien financier, de partage des coûts des investissements ou d'adoption de pratiques de conservation. Cependant, au cours des années 70 et 80, l'accroissement des problèmes d'érosion observés, conjugué à des dépenses grandissantes dans les programmes agricoles, a conduit à revoir le mode d'application de certains de ces programmes.

Le concept de l'écoconditionnalité a été introduit pour la première fois dans la politique agricole américaine en 1985 (*Farm Bill*) et reconduit dans les politiques de 1990, de 1996 et de 2002. Les mesures d'écoconditionnalité ont été instaurées pour lutter contre l'érosion des sols (*High Erodable Soil*) et pour protéger et mettre en valeur les milieux humides (*Swampbuster*).

Les modalités d'application de l'écoconditionnalité

Terres à fort potentiel d'érosion (High Erodable Soil)

Environ 57 millions d'hectares sont classés « terres à fort potentiel d'érosion ». Depuis 1985, les producteurs qui cultivent ces terres doivent élaborer et mettre en œuvre un plan de conservation prévoyant un minimum de 30 % de résidus de culture pour être admissibles aux programmes de soutien des prix et revenus. Deux agences gouvernementales relevant du ministère de l'Agriculture sont responsables de l'application de l'écoconditionnalité. Le NRCS assure l'assistance technique et administre les programmes à coûts partagés pour venir en aide aux producteurs adoptant des pratiques de conservation à la ferme tandis que l'agence des services à la ferme, le *Farm Service Agency* (FSA) administre les programmes de soutien des prix et les autres programmes d'appui financier. Un système d'échange d'information et de communication existe entre le NRCS et la FAS.

Lors de l'instauration du concept de l'écoconditionnalité en 1985, les producteurs visés disposaient de cinq années pour élaborer un plan de conservation des sols

avec l'appui technique d'un conseiller du NRCS. Ils pouvaient également se prévaloir d'une période supplémentaire de cinq ans pour mettre en œuvre les recommandations proposées dans le plan. À l'expiration de ces délais, s'ils ne s'étaient pas conformés à ces exigences, ils ne pouvaient bénéficier des programmes de soutien des revenus (programmes de soutien des prix et revenus, assurance-récolte, paiements anticipés, etc.).

Pour se conformer aux exigences de l'écoconditionnalité, dans le cadre du *Farm Bill* 2002, les producteurs ont accès au *Environmental Quality Incentives Program* (EQIP), programme incitatif pour un environnement de qualité. Celui-ci est doté d'une enveloppe annuelle de 1,3 milliard de dollars pour la durée de la politique agricole. En s'inscrivant au programme, une entreprise peut obtenir jusqu'à 450 000 \$, en versements échelonnés sur une période de trois à 10 ans. Le total des aides en conservation et en environnement prévues dans le *Farm Bill* 2002 s'élève à 17,1 milliards. Jamais le Congrès américain n'a consenti d'aides aussi substantielles au secteur agricole en matière d'environnement.

Dans certains cas, les mesures de conservation peuvent s'avérer trop coûteuses et non rentables. Ainsi, les producteurs ont la possibilité d'enregistrer sous contrat avec le ministère de l'Agriculture le retrait de la production des terres classées à fort potentiel d'érosion pendant 10 ans ou plus. Ils reçoivent en retour, pour la perte de revenus, une compensation financière qui leur est versée annuellement (contrat). En 2002, 14,7 millions d'hectares étaient sous contrat, dont 1,7 million en bandes riveraines. À l'expiration du contrat, les producteurs ont le choix de remettre en production les superficies en appliquant des pratiques de conservation ou de renégocier un nouveau contrat pour 10 autres années.

Le suivi des plans de conservation est réalisé par les conseillers du NRCS. Ces derniers procèdent à un contrôle des plans par échantillonnage. En moyenne, il faut compter trois heures par plan. Plus de 50 000 plans sont révisés annuellement sur un total de 1,6 million. Le NRCS avise le FSA si des plans de conservation ne sont pas mis en œuvre. On rencontre alors les producteurs pour prendre des arrangements afin qu'ils se conforment aux exigences. Dans la majorité des cas, une solution est trouvée; moins de 1 % des producteurs contreviennent aux exigences.

De toute évidence, les agents du NRCS ont vécu une période d'adaptation difficile au cours des premières années d'application de l'écoconditionnalité car plusieurs producteurs les percevaient comme des contrôleurs. On a fait preuve d'une certaine souplesse et cela a permis de rétablir un climat satisfaisant. L'expérience a démontré qu'il faut tenir compte de facteurs impondérables dans la conduite d'une exploitation agricole, notamment des conditions climatiques, de la situation financière de l'entreprise et des facteurs humains.

Terres humides (Swampbuster)

La protection des terres humides est une priorité nationale aux États-Unis. Ces milieux contribuent à assurer une réserve d'eau douce puisque sur l'ensemble du territoire, il n'existe que peu de lacs et de rivières.

Les sols classés « terres humides » ne peuvent être drainés ou mis en production. Les producteurs qui contreviennent à cette directive peuvent se voir refuser l'accès

aux programmes de sécurité des revenus pour l'ensemble de l'exploitation. L'État peut même, dans certains cas, exiger la remise en état des lieux. Le NRCS est l'agence responsable de la détermination des milieux humides en agriculture depuis la signature en 1994 de l'entente entre l'USDA, l'agence de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency* - EPA) et les services de protection de la faune. Une compensation annuelle est versée pour le retrait des terres et des aides supplémentaires sont disponibles pour la mise en valeur des milieux humides.

Environ 435 000 hectares étaient sous contrat en 2001. Le *Farm Bill* 2002 prévoit des budgets pour hausser les superficies protégées à 921 000 hectares d'ici 2007.

L'efficacité de l'écoconditionnalité

L'administration de l'écoconditionnalité est une mesure onéreuse. Elle a coûté, entre 1985 et 1996, 1,77 milliard au Trésor américain soit environ 1000 dollars par plan de conservation. L'USDA maintiendra l'application existante de l'écoconditionnalité dans la politique agricole (*Farm Bill* 2002) mais n'entend pas l'élargir à d'autres productions. Selon l'évaluation du NRCS, l'application de l'écoconditionnalité a permis de réduire les pertes de sols par l'érosion des sols de 40 %.

L'écoconditionnalité dans le contexte québécois

Au Québec, au cours des dernières années, plusieurs intervenants ont réclamé l'introduction du principe de l'écoconditionnalité dans l'administration des programmes d'aide aux entreprises agricoles. Ce fut le cas notamment du Vérificateur général du Québec, de la Commission Beauchamp sur la gestion de l'eau au Québec, et de groupes voués à la protection de l'environnement.

Des engagements ont été pris lors du Rendez-vous de mi-parcours des décideurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois en octobre 2001 afin d'accentuer la lutte à la pollution diffuse, de mettre en place une réglementation simple, progressive et compétitive de contrôle de la pollution d'origine agricole et d'implanter le concept de l'écoconditionnalité.

En outre, la loi constitutive de La Financière agricole stipule à l'article 19 que « *le respect par les entreprises de dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement et de ses règlements, ainsi que d'ordonnances, d'approbations et d'autorisations délivrées en vertu de cette loi doit être un critère d'élaboration et d'administration des programmes de la société et peut être un critère pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ces programmes donnent droit* ». La mise en vigueur de cette disposition de la loi est toutefois retardée, le temps de permettre que soit défini le concept québécois de l'écoconditionnalité et de proposer des modalités pour l'introduire dans les programmes de soutien financier.

Les participants au Rendez-vous de mi-parcours d'octobre 2001 reconnaissent que « l'implantation de ce concept comporte de nombreux défis d'application, notamment sur le plan de sa portée, de sa faisabilité administrative, du rythme d'introduction, de la cohérence avec la réglementation et, enfin, de l'équité entre les producteurs et même entre les secteurs de production ».

L'UPA est d'avis qu'il ne faut pas précipiter les étapes dans ce dossier mais plutôt prendre le temps de bien définir et de développer un concept de l'écoconditionnalité qui va contribuer à résoudre les problèmes de pollution diffuse et ponctuelle. L'UPA préconise que les règles de l'écoconditionnalité reposent sur :

- une approche incitative plutôt que punitive;
- une évaluation des coûts de l'écoconditionnalité pour les entreprises avant sa mise en œuvre;
- une démarche par étape et graduelle pour permettre aux entreprises de s'adapter;
- une approche structurante prévoyant des mesures d'accompagnement notamment pour les services-conseils et l'appui financier aux entreprises agricoles qui intègrent des pratiques agroenvironnementales qui réduisent la pollution ponctuelle et diffuse.

L'UPA considère qu'il est nécessaire d'étudier et d'analyser les expériences étrangères en matière d'écoconditionnalité. Celles-ci nous indiquent que l'écoconditionnalité est un instrument économique qui peut s'avérer une mesure efficace à condition qu'elle repose sur des objectifs environnementaux bien définis, partagés par les producteurs et la société, qu'elle soit une démarche structurée avec des règles claires et simples, qu'un appui financier soit donné aux entreprises pour le soutien technique et la réalisation d'investissements pour protéger l'environnement et qu'un délai suffisant soit accordé pour permettre aux entreprises de s'y adapter.

* agroéconomiste, coordonnateur de la stratégie agroenvironnementale, Direction recherches et politiques agricoles, UPA

* agroéconomiste, coordonnateur de la stratégie agroenvironnementale, Direction recherches et politiques agricoles, UPA.