

Vojtech, V. (2010), « Les mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux », Éditions OCDE.
doi : [10.1787/5kmjrzdr9s6c-fr](https://doi.org/10.1787/5kmjrzdr9s6c-fr)



Les mesures prises face aux problèmes agro- environnementaux

Vaclav Vojtech^{*}

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Vojtech, V. (2010), “Policy Measures Addressing Agri-environmental Issues”, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, No. 24, OECD Publishing.
doi: [10.1787/5kmjrzg08vvb-en](https://doi.org/10.1787/5kmjrzg08vvb-en)

Les mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux

Résumé

La production agricole affecte la qualité de l'eau, de l'air et du sol, influe sur les écosystèmes et la biodiversité et façonne les paysages ruraux. Nombre de ces effets sur l'environnement, qui sont très divers dans les pays de l'OCDE, présentent les caractéristiques d'externalités négatives ou positives ou de biens publics pour lesquels il n'existe pas de marchés privés ou pour lesquels ceux-ci fonctionnent mal. Face à cette demande, des mesures agro-environnementales ont été élaborées dans les pays de l'OCDE. Un éventail d'instruments a été développé pour faire face aux problèmes environnementaux comme par exemple : les exigences réglementaires, paiements agro-environnementaux, taxes et redevances écologiques, droits et contingents négociables, écoconditionnalité. *L'Inventaire des mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture* (Inventaire) mis en place par l'OCDE avec la coopération des pays membres, prend en compte ce large éventail de mesures en se focalisant non seulement sur les politiques agricoles abordant les problèmes environnementaux (politiques agro-environnementales) mais aussi sur les mesures environnementales (exigences réglementaires, par exemple) affectant la production et les pratiques agricoles.

Ce rapport d'inventaire se concentre sur l'évolution de l'ensemble des politiques s'attaquant aux problèmes environnementaux en agriculture dans les pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie (depuis le milieu des années 1990). Cet inventaire des politiques a été entrepris: (i) sous l'angle des objectifs environnementaux que poursuivent les politiques ; et (ii) sous l'angle des mesures mises en œuvre. Pour atteindre leurs divers objectifs en termes d'environnement, les pays de l'OCDE associent différents moyens d'action lorsqu'il n'existe pas de marché pour les externalités et les biens publics. Les instruments utilisés sont le reflet de la démarche politique globale du secteur ; des problèmes environnementaux spécifiques et de leurs liens perçus avec les activités agricoles ; de la nature des droits de propriété liés à l'utilisation des ressources naturelles (terres, eau) et des inquiétudes de la société liées aux problèmes environnementaux.

Mots-clés

Politiques agricoles ; mesures agro-environnementales ; paiements agro-environnementaux ; régulations environnementales ; politiques environnementales.

Table des matières

Résumé.....	3
Introduction.....	11
Ciblage des politiques sur les problèmes environnementaux en agriculture	13
Protection et qualité des sols	14
Qualité de l'eau /protection de l'eau (y compris la réduction de la pollution).....	14
Biodiversité	15
Paysage.....	17
Changement climatique – Pollution atmosphérique.....	17
Mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture	18
Instruments économiques.....	19
Paiements aux agriculteurs.....	20
Taxes et redevances environnementales.....	34
Droits/permis négociables	35
Mesures à l'échelon local.....	36
Mesures réglementaires	36
Exigences réglementaires	36
Dispositifs d'éco conditionnalité.....	41
Mesures consultatives et institutionnelles.....	42
Recherche et développement.....	42
Assistance technique/vulgarisation	42
Étiquetage/normes/certification	43
Conclusions.....	44
Bibliographie	47
Tableaux	
Tableau 1. Mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture dans les pays de l'OCDE.....	19
Tableau 2. Total des paiements agroenvironnementaux dans certains pays de l'OCDE, 1996-2008	21
Tableau 3. Paiements agroenvironnementaux mis en œuvre dans les États membres de l'OCDE en 2008.....	22
Figures	
Graphique 1. Distribution des dépenses au titre du FEADER par axe et par mesure en 2008	24
Graphique 2. Structure des paiements agroenvironnementaux dans certains pays OCDE pour la période 1996-98 et 2006-08.....	34
Encadrés	
Encadré 1. Mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture.....	19
Encadré 2. Paiements agro-environnementaux dans l'Union européenne	23
Encadré 3. Comment les paiements agro-environnementaux sont-ils classés dans l'ESP ?	33
Encadré 4. L'écoconditionnalité dans l'UE.....	42

Résumé

La production agricole affecte la qualité de l'eau, de l'air et du sol, influe sur les écosystèmes et la biodiversité et façonne les paysages ruraux. Nombre de ces effets sur l'environnement, qui sont très divers dans les pays de l'OCDE, présentent les caractéristiques d'externalités négatives ou positives ou de biens publics pour lesquels il n'existe pas de marchés privés ou pour lesquels ceux-ci fonctionnent mal. Si une multitude de facteurs expliquent les choix des agriculteurs quant aux types et aux modes de production, les incitations économiques exercent une grande influence sur leurs comportements individuels et collectifs. En effet, la production agricole est très sensible aux signaux des marchés, car les agriculteurs tentent d'augmenter les recettes et de réduire les coûts. Lorsque les signaux transmis par les marchés à l'égard des biens environnementaux sont faibles ou inexistant, il est possible que les activités individuelles prises dans leur ensemble n'atténuent pas assez les dommages ou ne procurent pas suffisamment d'avantages au plan environnemental. Cependant, il est important de reconnaître que certains agriculteurs sont motivés pour mettre en œuvre des pratiques agricoles qui sont bénéfiques pour l'environnement et la conservation des ressources.

Face à cette demande, des mesures agro-environnementales ont été élaborées dans les pays de l'OCDE. Un éventail d'instruments a été développé pour faire face aux problèmes environnementaux comme par exemple : les exigences réglementaires, paiements agro-environnementaux, taxes et redevances écologiques, droits et contingents négociables, écoconditionnalité. L'*Inventaire des mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture* (Inventaire) mis en place par l'OCDE avec la coopération des pays membres, prend en compte ce large éventail de mesures en se focalisant non seulement sur les politiques agricoles abordant les problèmes environnementaux (politiques agro-environnementales) mais aussi sur les mesures environnementales (exigences réglementaires, par exemple) affectant la production et les pratiques agricoles. Ce rapport d'inventaire se concentre sur l'évolution de l'ensemble des politiques s'attaquant aux problèmes environnementaux en agriculture dans les pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie (depuis le milieu des années 1990). Cet inventaire des politiques a été entrepris : (i) sous l'angle des objectifs environnementaux que poursuivent les politiques ; et (ii) sous l'angle des mesures mises en œuvre.

Ciblage des politiques sur les objectifs environnementaux dans l'agriculture

Les objectifs de la politique agroenvironnementale sont souvent faciles à cerner dans les grandes lignes, mais difficiles à définir et à mesurer de façon précise. De plus, certaines politiques ciblent plusieurs objectifs simultanément, soit parce que ces objectifs sont interdépendants, soit parce que la modification d'une activité agricole peut avoir plusieurs conséquences. La présente section tente de clarifier certaines de ces questions en jetant un éclairage sur les principaux objectifs de la politique agroenvironnementale.

L'agriculture est l'un des principaux utilisateurs de ressources naturelles en particulier de la terre et de l'eau. De nombreuses politiques incitent à l'utilisation de pratiques agricoles spécifiques sur les terres agricoles (conversion de terres arables en prairies, pâturage extensif, couvert végétal, etc.) ou à la mise hors culture de terres (mise en réserve de longue durée, conservation des terres, boisement des terres agricoles, etc.), et sont souvent décrites comme combinant plusieurs objectifs environnementaux, dont l'amélioration de la *qualité des sols*, de la *qualité de l'eau*, de la *biodiversité* et des *paysages*. Ce sont les conditions locales qui détermineront le degré d'importance de ces objectifs. Ces types de politiques représentent également l'essentiel des politiques agro-environnementales en termes de paiements accordés ou de superficie incluse dans le programme.

Certaines mesures ciblent des **régions** spécifiques pour remédier à des problèmes environnementaux spécifiques (ciblage spatial). C'est le cas, par exemple, des écosystèmes dépendants de l'eau en Australie (Bassin de Murray-Darling), aux États-Unis (Grands Lacs) ou au sein de l'UE, où la directive nitrates est appliquée dans les régions à haut niveau de pollution ; dans le cadre du projet *Natura 2000* les régions de grande valeur aux plans de la biodiversité, du paysage et de l'environnement ont été identifiées dans les États membres. De plus en plus, les programmes agroenvironnementaux sont appliqués à l'intérieur d'un cadre obligatoire (niveau national, niveau de l'UE) qui établit les grands principes directeurs, les mesures spécifiques étant définies et appliquées à des niveaux administratifs inférieurs (niveau d'un État, niveau provincial). C'est le cas en Australie, au Canada et aux États-Unis. Dans l'UE, les politiques sont mises en œuvre par les membres (à l'intérieur du cadre communautaire obligatoire) et dans certains États, par des paliers d'administration inférieurs (par exemple, les provinces, les régions ou les länders, ou même au niveau local). Cette structure a été adoptée par des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

Les règlements et quelques autres mesures comme les permis négociables sont généralement liés à un **problème** environnemental spécifique (utilisation d'une ressource), par exemple la qualité des sols ou de l'eau ou la biodiversité. Les objectifs environnementaux (et les résultats) ne sont définis et mesurables avec précision que pour un nombre limité de programmes offrant des paiements agroenvironnementaux. La plupart de ces paiements concernent des pratiques de gestion spécifiques, bien définies et maîtrisées, qui visent à donner des **résultats** sur le plan environnemental supérieurs à celui défini par le niveau de référence (par exemple le niveau minimal de performance environnementale établi par la réglementation, ou les « bonnes pratiques agricoles »). Dans la plupart des cas, les résultats de ces programmes sont définis par la **région** où la pratique de gestion spécifique a été adoptée, qui peut être un indicateur quelque peu grossier du respect du critère de qualité environnementale.

Moyens d'action utilisés face aux problèmes environnementaux en agriculture

Les différentes combinaisons d'instruments d'action utilisées par les pays de l'OCDE pour atteindre leurs divers objectifs en matière d'environnement sont le reflet de la démarche politique globale du secteur ; des problèmes environnementaux spécifiques et de leurs liens perçus avec les activités agricoles ; de la nature des droits de propriété liés à l'utilisation des ressources naturelles (terres, eau et végétation) et des inquiétudes de la société liées aux problèmes environnementaux. De plus, des mesures de « persuasion » sont destinées à changer les perceptions et priorités dans le cadre de décision des

agriculteurs en relevant le niveau de sensibilisation et de responsabilité environnementales.

Bien que moins visibles dans l'analyse des politiques et le débat politique, les réglementations environnementales (**exigences réglementaires**) sont au cœur des politiques mises en œuvre face aux problèmes environnementaux en agriculture. Tous les pays de l'OCDE mettent en œuvre des politiques et/ou des mesures réglementaires pour éviter l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement. La plupart de ces réglementations sont liées à l'utilisation (stockage, manipulation et application aux plantes et aux animaux) d'intrants agricoles (pesticides, engrais industriels, fumier) qui sont susceptibles d'avoir sur l'environnement des effets négatifs (pollution des sols, de l'eau et de l'air). Ces exigences réglementaires vont de l'interdiction pure et simple, à l'établissement de normes relatives aux intrants et d'exigences quant à l'utilisation des ressources. La plupart de ces réglementations sont appliquées à l'échelle du secteur agricole. Mais dans les zones présentant un intérêt environnemental plus grand (réserves naturelles), les zones de captage de l'eau potable, les zones écologiquement sensibles ou à proximité des zones à forte densité de population, des réglementations supplémentaires peuvent s'appliquer. Au fil des ans, ces exigences réglementaires ont généralement été appliquées plus largement, et avec le développement de la prise de conscience des risques, elles sont devenues plus contraignantes.

Certains pays de l'OCDE (l'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande**) s'en remettent essentiellement aux exigences réglementaires pour s'attaquer aux problèmes environnementaux en agriculture. Outre les réglementations, les problèmes environnementaux spécifiques sont abordés principalement par des programmes environnementaux ciblés sur des zones spécifiques. Dans un grand nombre de cas, exploitants agricoles et propriétaires terriens (regroupés dans les initiatives locales) sont impliqués dans ces programmes, qui peuvent bénéficier d'une aide financière à court terme destinée à faciliter les activités collectives qui améliorent la durabilité écologique et l'autonomie du secteur agricole. L'aide financière peut également consister en une **assistance technique** et des **actions de vulgarisation** ; une partie de cette aide va à des investissements en infrastructures et des investissements sur les exploitations. Outre les exigences réglementaires, le **Canada** a lui aussi principalement recours à la **vulgarisation** et aux **mesures locales** et plus récemment à des paiements plutôt limités pour des pratiques agricoles spécifiques.

D'autres pays (principalement, les **pays de l'UE**, la **Norvège**, la **Suisse** et les **États-Unis**) ont également imaginé un large éventail de **payements agro-environnementaux** dans le cadre de programmes volontaires incitant les agriculteurs (par des paiements) à adopter des pratiques agricoles spécifiques ayant des effets positifs sur l'environnement et/ou à fournir des biens publics (paysages, biodiversité, etc.). Bien que ces programmes offrent une grande variété de mesures, la plupart des paiements sont liés au soutien de formes extensives d'agriculture (reposant pour la plupart sur les prairies, une gestion extensive des prairies, des pâturages extensifs). De tels programmes existent dans tous les pays et représentent l'essentiel des dépenses au titre des programmes agro-environnementaux. Au **Japon** et en **Corée**, les paiements agro-environnementaux n'ont été introduits que récemment et ne représentent qu'une part infime du soutien total à l'agriculture. Néanmoins, le niveau des **payements agro-environnementaux** ne représente pas l'ensemble des efforts réalisés par les pays pour atteindre leurs objectifs environnementaux liés à l'agriculture.

L'**agriculture biologique** est aidée dans la plupart des pays de l'OCDE. Les méthodes de production biologique peuvent contribuer à améliorer la performance environnementale de l'agriculture, en particulier par le faible (ou l'absence de) recours aux intrants chimiques, bien que les rendements soient souvent inférieurs à ceux obtenus par les systèmes de production « intensifs ». Si certains pays se bornent à élaborer une réglementation de la production biologique et à mettre en place des organismes de certification, d'autres accordent également une aide financière aux agriculteurs pendant la période de passage de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture biologique.

Des programmes prévoyant des *paiements pour la mise hors production des terres agricoles* sont également mis en place dans toute une série de pays (pays européens, États-Unis). Ces programmes prévoient principalement des paiements pour la conversion des terres agricoles en terres humides ou en forêts. Toutefois, dans la plupart des pays, l'importance de ces programmes est plutôt limitée, excepté aux États-Unis où les paiements pour mise en réserve des terres fragiles (*Conservation Reserve Program - CRP*) représentent la plus grande part des paiements agro-environnementaux.

Certains pays de l'OCDE ne paraissent pas être des acteurs de premier plan en matière d'utilisation des paiements agro-environnementaux. Dans les cas du **Mexique** et de la **Turquie**, par exemple, cela peut être dû au fait que la part de l'agriculture dans l'économie et dans l'emploi y est relativement grande, ce qui peut constituer un frein à l'utilisation de mesures agro-environnementales qui impliqueraient des coûts budgétaires élevés. Ces pays ont probablement d'autres priorités pour les ressources dont ils disposent.

Dans certains pays, des *taxes et redevances écologiques* frappent les ventes d'intrants identifiés comme susceptibles d'avoir un impact préjudiciable sur l'environnement. Des taxes et redevances frappent actuellement les pesticides au **Danemark**, en **France**, en **Finlande**, en **Italie**, en **Norvège** et en **Suède**, tandis qu'une redevance sur les engrais est prélevée en **Italie**, en **Suède** et dans certains États des **États-Unis**.

D'autres instruments économiques, comme les *droits et contingents négociables*, sont utilisés dans un nombre limité de pays. Citons notamment les droits négociables pour le développement des zones humides aux **États-Unis**, les droits négociables sur les prélèvements d'eau (mis en place au niveau des États/régions aux **États-Unis**) et le perfectionnement des mécanismes du marché pour libérer les échanges de droits négociables sur l'eau en **Australie** dans le cadre du programme de réforme *l'Eau pour le futur (Water for the Future)*. Les droits négociables basés sur des contingents, des permis et des restrictions dans le domaine de l'environnement ne semblent pas jouer un rôle important dans les politiques agro-environnementales, malgré le recours grandissant à ce type de mesures pour les politiques environnementales d'autres secteurs.

Écoconditionnalité. Des mesures subordonnant les programmes de soutien à l'agriculture au respect de normes environnementales minimales sont établies aux **États-Unis**, en **Norvège** et en **Suisse**, et ont été mises en œuvre plus récemment en **Corée**. Certains états membres de l'UE (le **Royaume-Uni**, par exemple) appliquent l'écoconditionnalité depuis les années 1990. À compter de 2005, l'écoconditionnalité (y compris les composantes environnementales) est devenue obligatoire dans l'**UE15**. Dans les nouveaux États membres, l'écoconditionnalité s'applique déjà partiellement et s'appliquera totalement entre 2009 et 2013.

Un certain nombre de pays dont l'**Australie**, le **Canada** et la **Nouvelle-Zélande**, mettent l'accent sur l'utilisation d'*approches au niveau local* des problèmes

environnementaux, en soutenant des actions collectives pour remédier à la pollution de l'environnement. Ces approches tendent à cibler l'intérêt personnel mutuel des agriculteurs pour la conservation de l'environnement dans une zone de captage spécifique et à utiliser l'expertise locale pour résoudre les problèmes environnementaux.

De nombreuses mesures sont également mises en place pour faire face aux problèmes environnementaux en agriculture, au niveau sectoriel. Au cours des vingt dernières années, la plupart des pays de l'OCDE ont porté une attention accrue à l'amélioration de la *base de savoirs* relatifs aux problèmes environnementaux en agriculture, augmentant leurs dépenses au titre de recherches agro-environnementales souvent entreprises en coopération avec des acteurs du secteur privé. Une évolution notable dans ce domaine a été l'élaboration d'indicateurs agro-environnementaux dans un certain nombre de pays de l'OCDE pour le suivi de la performance environnementale.

De façon générale, on a également mis davantage l'accent sur la communication aux agriculteurs d'informations sur les problèmes environnementaux via l'*assistance technique* et les actions de *vulgarisation*, de manière à induire des changements volontaires dans les pratiques agricoles pour améliorer les résultats au plan de l'environnement. Ces mesures incorporent un ensemble de plus en plus exhaustif d'informations et utilisent désormais un large éventail d'outils de communication comme l'Internet.

Une attention accrue a été portée à la fourniture *d'informations consommateurs* sur les qualités environnementales des produits afin de répondre à la demande d'un public de mieux en mieux informé et de plus en plus exigeant. En particulier, une série de *normes d'éco-étiquetage* et de *processus de certification* ont été utilisés dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies, en particulier pour la production agricole biologique ou intégrée, qui influencent indirectement les modes de production agricoles.

Évaluation globale

Les pays de l'OCDE continuent d'élaborer des mesures pour s'attaquer aux problèmes environnementaux en agriculture. S'agissant de la panoplie de mesures prises, les approches demeurent variées. Certains pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'en remettent encore pour l'essentiel à la réglementation environnementale et aux instruments économiques tels que les contingents et les permis négociables, par opposition aux paiements agroenvironnementaux. Cependant, nombre de pays de l'OCDE ont mis en œuvre divers systèmes de paiements agroenvironnementaux afin de rétribuer les agriculteurs en échange de la prestation volontaire de services environnementaux, ou de financer une partie des coûts de la lutte contre la pollution. Jusqu'à maintenant, ces programmes ont mis l'accent sur l'adoption de pratiques agricoles spécifiques et non sur les effets mesurables sur l'environnement. Aux États-Unis, la nouvelle loi agricole fait également une plus large place aux paiements agroenvironnementaux visant à encourager l'adoption de pratiques spécifiques sur des terres en exploitation, qu'aux paiements liés à la conservation des terres. L'Union européenne privilégie les paiements pour traiter les problèmes environnementaux des exploitations. L'UE, les États-Unis et la Suisse accordent de l'importance à l'écoconditionnalité et à l'association entre les mesures environnementales et les mesures agricoles. Des méthodes d'évaluation de la politique agroenvironnementale sont en cours d'élaboration dans de nombreux pays. Toutefois, cela s'inscrit dans un long processus ardu du fait que nombre de problèmes

environnementaux sont spécifiques au site et que l'évaluation et la mesure des effets sur l'environnement sont complexes.

Globalement, la cohérence des politiques agricoles, agroenvironnementales et environnementales s'est améliorée au cours des deux dernières décennies. Certains pays de l'OCDE ont pris des mesures pour rationaliser les politiques agroenvironnementales à l'intérieur de cadres ou de plans d'action obligatoires s'attaquant à des objectifs environnementaux ou de développement rural. Mais, dans un contexte plus large, lorsque les politiques agroenvironnementales compensent les effets dommageables pour l'environnement de l'utilisation d'intrants et des politiques liées à la production, les coûts de l'amélioration de l'environnement sont plus élevés qu'ils ne le seraient en l'absence de telles mesures de soutien à la production tant que les prix intérieurs sont maintenus à un niveau plus élevé que les prix mondiaux. En revanche, certaines mesures agroenvironnementales ne visent pas seulement à compenser les effets nuisibles de l'agriculture sur l'environnement et accordent des paiements facultatifs en échange de services environnementaux additionnels (définis et ciblés avec plus ou moins de précision) fournis par le secteur agricole. Dans la plupart des cas, ces services additionnels sont associés à des pratiques agricoles spécifiques, par opposition à des effets sur l'environnement.

Introduction

Contexte

La production agricole affecte la qualité de l'eau, de l'air et du sol, influe sur les écosystèmes et la biodiversité et façonne les paysages ruraux. Nombre de ces effets sur l'environnement, qui sont très divers dans les pays de l'OCDE, présentent les caractéristiques d'externalités négatives ou positives ou de biens publics pour lesquels il n'existe pas de marchés privés ou pour lesquels ceux-ci fonctionnent mal. Si une multitude de facteurs expliquent les choix des agriculteurs quant aux types et aux modes de production, les incitations économiques exercent une grande influence sur leurs comportements individuels et collectifs. En effet, la production agricole est très sensible aux signaux des marchés, car les agriculteurs tentent d'augmenter les recettes et de réduire les coûts. Lorsque les signaux transmis par les marchés à l'égard des biens environnementaux sont faibles ou inexistant, il est possible que les activités individuelles prises dans leur ensemble n'atténuent pas assez les dommages ou ne procurent pas suffisamment d'avantages au plan environnemental. Cependant, il est important de reconnaître que certains agriculteurs sont motivés pour mettre en œuvre des pratiques agricoles qui sont bénéfiques pour l'environnement et la conservation des ressources.

Le secteur agricole entretient une relation complexe avec l'environnement en tant qu'utilisateur et pollueur des ressources naturelles, et en tant que fournisseur d'écosystèmes et de paysages culturels. Globalement, dans l'ensemble de la zone OCDE, l'agriculture utilise environ 40 % des ressources en terres et en eau. Elle constitue une source majeure de pollution de l'eau par le ruissellement d'éléments nutritifs et de pesticides. Elle a un impact notable sur la biodiversité et elle façonne le paysage. Elle génère des émissions de gaz à effet de serre, mais elle sert aussi de puits de carbone. On trouvera un examen global et exhaustif des performances environnementales de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990 dans un rapport publié récemment par l'OCDE (OCDE, 2008).

L'agriculture est un secteur dans lequel les politiques jouent un rôle important dans la plupart des pays de l'OCDE. Les politiques agricoles opèrent des transferts monétaires qui influent – directement ou indirectement et à des degrés variables – sur ce qui est produit et en quelle quantité, où et dans quelles conditions. Ces politiques et les réglementations environnementales imposent aux agriculteurs d'adopter certaines pratiques ou de fournir certains résultats, soit à leurs frais soit avec l'aide de subventions. L'ensemble des politiques mises en œuvre constitue un réseau complexe de mesures incitatives et dissuasives pour les agriculteurs dont l'effet net sur l'environnement est parfois difficile à cerner. Les gouvernements des pays de l'OCDE portent un intérêt croissant au suivi des performances environnementales de l'agriculture, cherchant à identifier les problèmes environnementaux que pourraient poser les activités agricoles dans l'avenir et à mieux comprendre les effets sur l'environnement des différentes mesures de politique agricole.

Les formes prédominantes d'aide à l'agriculture dans les pays de l'OCDE, ces 40 dernières années, ont été étroitement liées à la production ou à l'utilisation d'intrants. Le soutien accordé aux agriculteurs des pays de l'OCDE (estimation du soutien aux producteurs ou ESP en %) représentait en moyenne environ 23 % des recettes agricoles totales pour la période 2006-08 (contre 37 % pour la période 1986-88) ; il reste pour l'essentiel lié à la production et à l'utilisation d'intrants mais dans une moindre mesure que sur la période 1986-88 (56 contre 86 %). Il est possible que les politiques liées à la production et l'utilisation d'intrants sans contrainte aient incité les producteurs à intensifier la production (ce qui a accru les intrants variables par hectare) et à exploiter des terres

écologiquement sensibles, contribuant ainsi à divers problèmes environnementaux tels que la pollution de l'eau, des sols et de l'air, et la surexploitation de ressources rares, en particulier de l'eau (OCDE, 2001). Toutefois, ces politiques ont également contribué au maintien de certaines activités de production agricole — telles que la gestion des prés, des pâturages, des zones sèches et des terrasses — qu'un certain nombre de pays de l'OCDE associent à des avantages pour l'environnement, par exemple la biodiversité et la lutte contre les crues et les sécheresses.

Afin de tenir compte de ces externalités et biens publics, les pays de l'OCDE ont élaboré un éventail de mesures agroenvironnementales dont l'envergure et l'importance ont été accrues au fil des ans. Outre les transferts aux producteurs visant à réaliser des objectifs environnementaux, les mesures appliquées englobent les règlements et les directives, les taxes, les limites d'émission ou de consommation et les exigences telles que la conservation des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales au titre de l'écoconditionnalité. L'*Inventaire des mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture (Inventaire)* établi par l'OCDE en coopération avec les pays membres, fait état de ce large éventail de politiques en mettant l'accent non seulement sur les politiques agricoles abordant les problèmes environnementaux (politiques agroenvironnementales) mais aussi sur les mesures environnementales (exigences réglementaires, par exemple) affectant la production et les pratiques agricoles.

Objectifs et structure du rapport

Ce rapport fait le point sur l'utilisation des mesures de politique agro-environnementale dans les pays de l'OCDE, pointant les similitudes aussi bien que les différences entre les approches adoptées. Le rapport examine également les objectifs environnementaux ciblés par ces politiques et la manière dont ils sont définis. Il relie également les politiques agro-environnementales au contexte général des politiques agricoles mises en œuvre et au soutien global à l'agriculture qui en résulte. Cet inventaire ne cherche pas à évaluer de manière exhaustive les mesures exposées, en termes d'efficacité environnementale ou d'efficience économique. Toutefois, les informations contenues dans ce rapport seront exploitées dans le cadre des travaux en cours au sein de l'OCDE sur l'évaluation des politiques (les rapports Suivi et évaluation, par exemple) et contribueront à une utilisation plus large des outils (indicateurs, inventaire, modèles) dans les études analytiques effectuées par l'OCDE, en particulier dans celle sur l'élaboration de Lignes directrices pour la conception et la mise en œuvre de mesures agro-environnementales d'un bon rapport coût-efficacité – *Guidelines for the design and implementation of cost-effective agricultural environmental policy measures*.

Le rapport est divisé en deux parties. La première partie expose les objectifs environnementaux poursuivis par ces politiques et la manière dont ils sont définis dans les différentes mesures. La deuxième partie fait le point sur les évolutions intervenues dans les mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture dans les pays de l'OCDE. Les mesures y sont examinées sous l'angle du type de mesure utilisé, en s'appuyant sur la classification établie par l'*Inventaire des mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture (Inventaire)*, sur la base de données ESP/ESC de l'OCDE et sur sa documentation. Le résumé met en lumière les évolutions générales des politiques, ainsi que les similitudes et les différences entre les approches adoptées par les pays membres de l'OCDE.

Ciblage des politiques sur les problèmes environnementaux en agriculture

Les objectifs de la politique agroenvironnementale sont souvent faciles à cerner dans les grandes lignes, mais difficiles à définir et à mesurer de façon précise. De plus, certaines politiques ciblent plusieurs objectifs simultanément, soit parce que ces objectifs sont interdépendants, soit parce que la modification d'une activité agricole peut avoir plusieurs conséquences. La présente section tente de clarifier certaines de ces questions en jetant un éclairage sur les principaux objectifs de la politique agroenvironnementale.

L'agriculture est le principal utilisateur de terres et d'eau dans la plupart des pays de l'OCDE. Il s'ensuit que de nombreuses politiques accordent des paiements liés à l'utilisation de certaines pratiques agricoles sur les terres agricoles (utilisation d'intrants, technologie), à des affectations spécifiques des terres (conversion de terres arables en prairies, pâturage extensif, couvert végétal) ou à la mise hors culture de terres (mise en réserve de longue durée, conservation des terres, boisement des terres agricoles). De telles politiques peuvent viser à améliorer, par exemple, la **qualité des sols ou de l'eau**, la **biodiversité** et le **paysage façonné par l'homme**. Ce sont les conditions locales qui détermineront le degré d'importance de ces objectifs. La réalisation de ces derniers représente l'essentiel des politiques agroenvironnementales en termes de paiements accordés ou de superficie incluse dans le programme.

Certaines mesures ciblent des **régions** spécifiques pour remédier à des problèmes environnementaux spécifiques (ciblage spatial). C'est le cas, par exemple, des écosystèmes dépendants de l'eau en Australie (Bassin de Murray-Darling), aux États-Unis (Grands Lacs) ou au sein de l'UE, où la directive nitrates est appliquée dans les régions à haut niveau de pollution et les régions de grande valeur aux plans de la biodiversité, du paysage et de l'environnement qui ont été identifiées dans les États membres dans le cadre du projet *Natura 2000*. De plus en plus, les programmes agroenvironnementaux sont appliqués à l'intérieur d'un cadre obligatoire (niveau national, niveau de l'UE) qui établit les grands principes directeurs, les mesures spécifiques étant définies et appliquées à des niveaux administratifs inférieurs (niveau d'un État, niveau provincial). C'est le cas en Australie, au Canada et aux États-Unis. Dans l'UE, les politiques sont mises en œuvre par les membres (à l'intérieur du cadre communautaire obligatoire) et dans certains États, par des paliers d'administration inférieurs (par exemple, les provinces, les régions ou les länders, ou même au niveau local). Cette structure a été adoptée par des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

Les règlements et quelques autres mesures comme les permis négociables sont généralement liés à un **problème** environnemental spécifique (utilisation d'une ressource), par exemple la qualité des sols ou de l'eau ou la biodiversité.

Les objectifs environnementaux (et les résultats) ne sont définis et mesurables avec précision que pour un nombre limité de programmes offrant des paiements agroenvironnementaux. La plupart de ces paiements concernent des pratiques de gestion spécifiques, bien définies et maîtrisées, qui visent à donner des **résultats** sur le plan environnemental supérieurs à celui défini par le niveau de référence (par exemple le niveau minimal de performance environnementale établi par la réglementation, ou les « bonnes pratiques agricoles »). Dans la plupart des cas, les résultats de ces programmes sont définis par la **région** où la pratique de gestion spécifique a été adoptée, qui peut être un indicateur quelque peu grossier du respect du critère de qualité environnementale.

Protection et qualité des sols

Le principal problème de protection des sols est le risque d'**érosion**. Le risque d'érosion résulte de l'action des forces naturelles (érosion due à l'eau, érosion due au vent) et des pratiques culturales (mise en culture de sols fragiles, surpâturage, mauvaise prise en charge des pratiques de conservation des sols par les agriculteurs, etc.). Le principal problème de qualité des sols est la teneur du sol en matières organiques et le risque de contamination, qui résulte de l'utilisation excessive ou inadéquate d'intrants chimiques en agriculture et des retombées de pollution industrielle dans les sols, par exemple la contamination par des métaux lourds (mais cette dernière sort du champ des politiques agroenvironnementales et est traitée par la législation environnementale).

La question de l'érosion des sols est abordée essentiellement dans la *réglementation environnementale* de base concernant les sols, notamment dans les **bonnes pratiques agricoles**¹ élaborées dans la plupart des pays de l'OCDE. De nombreux pays de l'OCDE ont également développé des programmes promouvant des pratiques agricoles spécifiques pour réduire le risque d'érosion des sols. Plus précisément, les principales pratiques agricoles encouragées pour réduire le risque d'érosion des sols sont : les transferts de terres arables en herbages, le pâturage extensif, le couvert végétal (principalement en période hivernale), un travail du sol réduit ou nul. Certains pays utilisent des programmes qui encouragent la mise hors production agricole des terres vulnérables. Le boisement des terres agricoles est encouragé dans certains pays de l'OCDE. Mais, en termes de transferts des terres, le boisement revêt une importance mineure (ou locale). Aux États-Unis, le *programme CRP de mise en réserve des terres fragiles* est le programme agro-environnemental le plus important en termes de dépenses budgétaires et de superficie couverte. Initialement, le CRP avait pour principal objectif de lutter contre l'érosion des sols mais, au fur et à mesure de son évolution, d'autres objectifs ont été rajoutés, notamment l'amélioration de l'habitat et de la qualité de l'eau, la fixation du carbone et l'amélioration de la qualité de l'air.

D'autres processus de dégradation des sols (compactage, acidification, contamination toxique, sodicité et salinisation) concernent largement des régions spécifiques dans certains pays et sont abordés à la fois par les exigences réglementaires et par les politiques conçues et mises en œuvre au niveau régional (local). Outre les incitations financières accordées aux exploitations, des dépenses budgétaires sont également prévues pour financer l'assistance technique aux exploitations en vue de les aider à s'attaquer aux problèmes d'érosion des sols.

Qualité de l'eau /protection de l'eau (y compris la réduction de la pollution)

Dans tous les pays de l'OCDE, un grand nombre de mesures prises face aux problèmes agroenvironnementaux en agriculture se rapportent aux ressources en eau et à la qualité de l'eau. Le problème de la qualité de l'eau est traité par un vaste ensemble de *réglementations*. Ces réglementations concernent non seulement l'utilisation de l'eau et la gestion des ressources hydriques mais également les réglementations strictes de l'utilisation d'intrants potentiellement polluants tels que pesticides, engrais industriels et effluents d'élevage (stockage, gestion et application sur le terrain) et les mesures de gestion des terres destinées à empêcher les agents polluants d'atteindre les eaux de surface et/ou les eaux souterraines.

1. Les *bonnes pratiques agricoles* abordent également d'autres problèmes environnementaux tels que la pollution de l'eau et la biodiversité.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la **qualité de l'eau** et la réduction de la **pollution de l'eau** sont un problème majeur. Outre les exigences réglementaires mentionnées ci-dessus, tout un arsenal de mesures est mis en œuvre pour s'attaquer à ce problème. Le plus souvent, il s'agit de mesures prévoyant des paiements en faveur d'une production agricole utilisant peu de pesticides et d'engrais — voire aucun — (par exemple la **production extensive**, la **production intégrée** et l'**agriculture biologique**), pratiquant le couvert végétal et les zones tampons. Ces mesures sont appliquées principalement dans les pays européens, et depuis peu au Japon et en Corée.

La *directive Nitrates de l'UE* définit les zones vulnérables aux nitrates dans les États membres et fixe des lignes directrices pour déterminer la concentration maximale de nitrates autorisée dans l'eau. En outre, les programmes d'action visant à mettre en œuvre la directive font état des mesures à prendre afin que la quantité totale d'azote d'origine animale (utilisation des effluents d'élevage comme engrais) n'excède pas 170 kg par hectare de surface épandable. Les agriculteurs ont également l'obligation de s'assurer que l'utilisation des engrais est bien équilibrée pour répondre aux besoins des cultures. Les États membres de l'Union ont conçu et mis en œuvre des mesures agroenvironnementales pour abaisser les pertes d'azote dans l'eau au-delà des exigences réglementaires. L'utilisation réduite d'intrants chimiques, les transferts de terres arables en prairies extensives (pâturages), le couvert végétal et la rotation des cultures sont les principaux instruments mis en œuvre par les États membres pour réduire les nitrates dans l'eau. De plus, la directive-cadre sur l'eau impose l'objectif d'atteindre le bon état des eaux en 2015. En particulier, la directive-cadre sur l'eau stipule que des plans doivent être établis avant 2009 pour chaque bassin versant, qui comprendront les pressions et répercussions des activités humaines ; les objectifs environnementaux ; et spécifieront les mesures à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, notamment les instruments territoriaux et la gestion du fumier organique.

De nombreux pays membres de l'OCDE appliquent également une réglementation plus stricte concernant l'utilisation d'intrants agricoles et les pratiques culturales dans les régions d'une grande valeur pour la nature (comme les zones de captage de l'eau potable et les réserves naturelles) ou les zones écologiquement vulnérables. Certains pays indemnisent les agriculteurs de ces régions (pour le manque à gagner). Comme nous le mentionnons ci-dessus, de nombreuses mesures prises afin de régler le problème de la qualité de l'eau et de la pollution de l'eau peuvent également avoir des effets positifs sur la qualité des sols, la biodiversité et les paysages.

Nombre de pays de l'OCDE ont réglementé la quantité d'eau mise à la disposition des irrigants (agriculture) et celle qui doit être réservée à la protection de l'environnement. En sus des **exigences réglementaires**, un vaste ensemble d'instruments d'action liés à l'eau sont utilisés dans les pays de l'OCDE. L'irrigation représente une part très importante de l'utilisation de l'eau dans la plupart des pays de l'OCDE, et les prélèvements excessifs d'eaux souterraines sont un sujet de préoccupation dans un grand nombre de régions, en particulier dans les régions sèches d'Australie, d'Europe méridionale et des États-Unis. Certaines administrations (l'Australie et certains États américains, par exemple) gèrent un système de droits de prélèvement de l'eau et un système de **permis** et de **contingents négociables** pour l'utilisation de l'eau.

Biodiversité

La diversité biologique (**biodiversité**) est la variabilité entre les organismes vivants et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité à l'intérieur des espèces, entre les espèces et des écosystèmes. Cette variabilité est la conséquence naturelle

de l'évolution des organismes vivants dans le contexte des facteurs biotiques et abiotiques de leur environnement. L'intervention humaine peut avoir une grande incidence sur la biodiversité.

En Australie, en Nouvelle-Zélande et sur le continent nord-américain, entre autres, les habitats prisés sont essentiellement associés à des espaces naturels, notamment des prairies, terres humides, forêts primitives et bush, qui ont été, dans certains cas, menacés par le développement de l'agriculture – aux États-Unis, par exemple, on estime que la conversion des prairies et des terres humides en terres de culture a contribué au déclin d'un certain nombre d'espèces rares. Certaines des politiques actuellement appliquées ont été conçues pour corriger cette tendance, et la plupart sont appliquées dans des sites spécifiques.

La biodiversité agricole est dans une large mesure créée, entretenue et gérée par une série de systèmes agraires. Les pays de l'OCDE utilisent toute une série de politiques et d'approches pour concilier la nécessité de la production agricole en puisant dans les ressources génétiques en plantes et bétail et celle de réduire les effets préjudiciables pour la biodiversité, en particulier pour les habitats et les espèces sauvages.

Les politiques s'attaquant aux objectifs de diversité des espèces sauvages et de diversité des écosystèmes sont plus marquées dans les pays européens. De fait, en Europe, nombre de régions les plus prisées pour leur faune et leur flore sauvages tendent à être des habitats semi naturels dans lesquels les espèces ont cohabité avec les pratiques agricoles traditionnelles pendant des siècles. Ces habitats ont été soumis à la pression grandissante de l'évolution des pratiques culturelles — notamment l'augmentation de la superficie des champs, la moindre rotation des cultures et l'utilisation accrue d'engrais et de pesticides ou encore la déprise des terres agricoles.

Les politiques mises en œuvre pour accroître ou préserver la biodiversité agricole peuvent être regroupées selon trois niveaux de biodiversité agricole : (i) diversité génétique; (ii) diversité des espèces et (iii) diversité des écosystèmes.

- **Diversité génétique.** La plupart des pays de l'OCDE conduisent leurs activités de conservation des ressources génétiques en plantes et animaux sous la forme d'une conservation *in situ* (à la ferme, sur le terrain) ou *ex situ* (banques de gènes). En vertu du Règlement sur le développement rural, la plupart des États membres de l'UE effectuent des paiements pour la conservation des espèces de plantes cultivées et d'animaux d'élevage menacés d'extinction, ou par tête d'espèce de bétail menacée de disparition. Aux États-Unis, la conservation *in situ* est principalement une activité du secteur privé et ne bénéficie d'aucune aide financière.
- **Diversité des espèces.** Les politiques en la matière sont généralement ciblées sur les espèces sauvages qui utilisent les terres agricoles comme habitat principal — par exemple, les populations d'espèces d'oiseaux nicheurs choisies qui dépendent des terres agricoles pour leur nidification et leur reproduction. Les agriculteurs sont rémunérés pour des pratiques agricoles adoptées volontairement qui contribuent à la préservation des espèces sauvages sur les terres agricoles (par exemple, utilisation réduite d'intrants chimiques, gestion extensive des herbages avec fauchage tardif, création et entretien de bandes de terrains, haies, arbustes, etc.).
- **Diversité des écosystèmes** – Les politiques élaborées pour atteindre les objectifs se rapportant à la diversité des écosystèmes encouragent un schéma spécifique d'utilisation des terres (l'utilisation extensive des pâturages dans la plupart des cas). Certaines de ces politiques prévoient le changement de la vocation des terres agricoles (la conversion de terres arables en pâturages ou la création de zones humides et de mares), alors que

d'autres politiques favorisent la création d'habitats semi naturels sur des terres agricoles (par exemple, espaces boisés et terres en jachère). La plupart de ces activités sont considérées contribuer également à l'objectif paysage.

Paysage

L'objectif **paysage** va de spécifique à un site à très générique et est associé à différentes séries de mesures. Il est mis en œuvre principalement dans les pays européens, au Japon et en Corée, où les paysages sont façonnés par l'agriculture depuis des siècles. Les États membres de l'UE et la Suisse accordent des paiements pour la construction, l'amélioration et/ou le maintien d'éléments de paysages spécifiques (fixes) tels que les arbres (seuls ou en rangées), haies, buissons, murs de pierre, mares et marais, etc. Dans la plupart des cas, ces éléments contribuent également à la réalisation d'autres objectifs environnementaux tels que la protection des sols et de l'eau et la biodiversité.

L'objectif paysage est également associé à des paiements destinés à financer des modifications de l'utilisation des terres prenant la forme d'une sortie des terres agricoles (boisement, espaces boisés agricoles, création ou réhabilitation de zones humides et de mares) ou de modifications de l'utilisation des terres agricoles (conversion des terres arables en prairies extensives, jachère verte et jachère florale). La Norvège associe l'objectif paysage à un paiement général au titre de toutes les terres agricoles sous réserve que les agriculteurs se conforment à de bonnes pratiques agricoles.

Changement climatique – pollution atmosphérique

Environ le quart des émissions acidifiantes totales de l'OCDE, 8 % de l'utilisation de substances susceptibles d'épuiser la couche d'ozone et 8 % des gaz à effet de serre (GES) ont été imputables aux activités agricoles sur la période 2002-04 (OCDE, 2008). Leur part dans les émissions de polluants spécifiques de l'air est plus importante : 90 % des émissions d'ammoniac d'origine anthropique, près de 75 % des émissions de bromure de méthyle et, pour les GES, environ 70 % de l'oxyde d'azote et plus de 40 % du méthane. L'apport de l'agriculture aux émissions de GES varie considérablement selon le pays membre de l'OCDE ; en Nouvelle-Zélande, près de 50 % des émissions nationales de GES sont attribuables à l'agriculture pastorale.

De nombreux pays adoptent des politiques pour inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques agricoles, par exemple à modifier leurs méthodes d'élimination des déjections du bétail et leurs pratiques de travail du sol, ce qui peut réduire les émissions de GES par unité de volume produit et qui peut également avoir pour avantages conjoints de réduire les émissions d'ammoniac et d'accroître le stockage du carbone dans le sol. La mise en œuvre de ces pratiques a été, dans certains cas, imposée par des réglementations et soutenue par des aides à l'investissement (stockage et gestion des effluents d'élevage), ou encouragée par les pouvoirs publics par le biais de services de vulgarisation et par une aide financière aux agriculteurs. D'autre part, ces pratiques peuvent également augmenter l'utilisation de pesticides, avec des répercussions négatives sur l'environnement.

Les programmes incitatifs à une utilisation moins intensive des terres agricoles, à une meilleure gestion de l'utilisation, en moindre quantité, d'engrais (voir ci-dessus) contribuent également à réduire la pollution atmosphérique, les émissions d'ammoniac et de GES au même titre que les programmes de mise hors production des terres agricoles (boisement, programmes de conservation des terres, utilisation extensive des prairies). Ces derniers contribuent également au piégeage du carbone.

Mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture

Tous les pays de l'OCDE ayant en commun l'objectif de progresser sur la voie de la viabilité à long terme, l'amélioration des performances environnementales de l'agriculture figure au premier rang de leurs priorités. Les différentes combinaisons d'instruments d'action utilisées par les pays de l'OCDE pour atteindre leurs divers objectifs en matière d'environnement sont le reflet de la démarche politique globale du secteur ; des problèmes environnementaux spécifiques et de leurs liens perçus avec les activités agricoles ; de la nature des droits de propriété liés à l'utilisation des ressources naturelles (terres, eau et végétation) et des inquiétudes de la société liées aux problèmes environnementaux. De plus, des mesures de « persuasion » sont destinées à changer les perceptions et priorités dans le cadre de décision des agriculteurs en relevant le niveau de sensibilisation et de responsabilité environnementales. De telles mesures peuvent prendre la forme de formation ou de partage de connaissances et d'information, ainsi que de « persuasion morale » telle que la pression de la société, la négociation, la menace d'action réglementaire ou de représailles que ce soit de la part de clients ou de la société en général. Elles peuvent donc encourager les exploitations agricoles à mettre au point et à respecter des codes de conduite volontaires.

Une prise de conscience accrue du public, conjuguée à la multiplication des recherches et des informations disponibles, s'est traduite au cours des dernières décennies par une exigence croissante d'amélioration de la performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE. Face à cette exigence, de nombreuses mesures ont été mises en place depuis le milieu des années 80 pour s'attaquer aux problèmes environnementaux liés à l'agriculture. Certaines de ces mesures ont visé spécifiquement le secteur agricole, d'autres se sont inscrites dans des programmes nationaux plus larges de défense de l'environnement affectant un grand nombre de secteurs, dont l'agriculture. Dans le présent rapport, toutes ces mesures sont classées dans la catégorie générale des mesures agro-environnementales. Les autres mesures susceptibles d'influer sur les résultats environnementaux mais dont l'objectif premier est différent, comme les mesures de régulation de l'offre, débordent du champ de cet inventaire.

Cette partie du rapport évoque brièvement quelques-unes des principales évolutions des mesures agro-environnementales adoptées dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Pour la compilation de ces informations, l'Inventaire des mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture (ci-après dénommé « *l'Inventaire* ») de l'OCDE a été amplement mis à profit, ainsi que d'autres sources disponibles tels que les chapitres par pays des indicateurs agro-environnementaux (OCDE, 2008) et la Base de données sur les instruments employés dans la politique de l'environnement, élaborée par la Direction de l'environnement de l'OCDE. L'Inventaire a été établi pour collecter des informations et des données sur les mesures agro-environnementales prises dans les pays de l'OCDE (Encadré 1) et classe ces informations, entre autres, en fonction du type de mesure. Le tableau 1 résume les grandes lignes des principaux types d'instruments de politique utilisés dans les pays de l'OCDE.

Tableau 1. Mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture dans les pays de l'OCDE

Mesure / pays	AUS	CAN	EU	JAP	KOR	MEX	NZL	NOR	SWI	TUR	USA
Dispositions réglementaires	XXX										
Écoconditionnalité	NA	NA	XXX	X	X	NA	NA	XX	XXX	NA	XXX
Paiements au titre des pratiques agricoles	X	X	XXX	X	X	X	X	XX	XXX	X	XX
Paiements pour mise en réserve des terres	NA	X	X	NA	NA	X	NA	NA	X	NA	XXX
Paiements au titre du capital fixe	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Taxes/redevances environnementales	NA	NA	X	NA	NA	NA	NA	X	NA	NA	X
Droits/permis négociables	X	NA	X	NA	X						
Assistance techniques/vulgarisation	XX	XX	X	X	X	X	XX	X	X	X	XX
Mesures à l'échelon local	X	X	NA	NA	NA	NA	X	NA	NA	NA	NA

NA – pas appliqué ou marginale; X – importance faible; XX – importance moyenne; XXX – importance haute.

L'importance des mesures dans ce tableau est liée à la panoplie des instruments utilisés dans le pays en question. On ne peut pas utiliser ces niveaux d'importance pour faire une comparaison entre les pays pour une mesure spécifique.

Encadré 1. Mesures prises face aux problèmes environnementaux en agriculture

L'*Inventaire* doit être considéré dans le contexte des travaux de l'OCDE sur la réforme des politiques agricoles et le développement durable et donc comme un complément aux bases de données de l'Organisation sur les politiques de soutien à l'agriculture et sur les indicateurs agro-environnementaux. Les mesures englobées dans l'*Inventaire* couvrent un large éventail de mesures prises face aux problèmes environnementaux qui se posent dans le secteur agricole. Elles se ventilent en :

- mesures agricoles dont l'objectif premier est d'obtenir des résultats environnementaux ;
- mécanismes liant les programmes généraux de soutien à l'agriculture à des conditions écologiques ; et en
- mesures environnementales à caractère général ayant un impact significatif sur l'agriculture.

Il convient de souligner que d'autres mesures agricoles ou macroéconomiques influent également sur l'impact global (positif ou négatif) de l'agriculture sur l'environnement – soit directement, soit indirectement – mais ces mesures n'entrent pas dans le champ de l'*Inventaire*, même si elles sont pertinentes pour l'évaluation des politiques. Toute la panoplie des politiques agricoles donnant lieu à des transferts en direction des agriculteurs est décrite et analysée dans le rapport annuel *Suivi et évaluation des politiques agricoles*, et figure dans la base de données des ESP.

Instruments économiques

Les instruments économiques ont une incidence sur les coûts et avantages des différentes actions que peuvent engager les agriculteurs, l'effet recherché étant d'influencer les comportements d'une manière qui améliore les résultats environnementaux. En règle générale, ces instruments impliquent soit un transfert monétaire – c'est-à-dire des paiements (dont des bonifications de crédits ou des allègements fiscaux) et des redevances/taxes — soit la création de nouveaux marchés, autrement dit des droits ou permis négociables accordés à des fins de protection de l'environnement.

Paiements aux agriculteurs

La plupart des pays de l'OCDE accordent des paiements monétaires (notamment des transferts implicites tels qu'allégements fiscaux et bonifications d'intérêts) aux exploitants agricoles et autres propriétaires terriens pour remédier aux problèmes environnementaux (par exemple lutte contre la pollution) et/ou promouvoir l'offre d'aménités environnementales associées à l'agriculture. Toutefois, les montants relatifs de ces paiements (à savoir leur part de la dépense budgétaire totale consacrée à l'agriculture ou du total des transferts en faveur des agriculteurs) varient. La plupart de ces paiements sont effectués dans le cadre de programmes mis en œuvre volontairement. Mais il en est également qui sont effectués aux agriculteurs (principalement les subventions à l'investissement) pour les aider à respecter les réglementations environnementales. Dans la pratique, de nombreux paiements agro-environnementaux tendent à être liés à la terre ou à d'autres facteurs de production. Tandis que les paiements directement liés aux résultats environnementaux – comme « l'amélioration du paysage » ou « une plus grande diversité » – sont rares, certains pays commencent à développer des paiements basés sur des résultats environnementaux plus liés aux pratiques agricoles (par exemple en France un paiement est lié à la réduction du montant des pesticides utilisés).

Des différences existent aussi concernant le mode d'établissement du niveau des paiements : à la suite d'un appel d'offres (adjudication), sur la base de taux fixes établis pour une région ou pour l'ensemble du territoire national, ou d'un pourcentage fixe des coûts d'investissement. En règle générale, l'idée est de rembourser les agriculteurs pour les coûts de mise en conformité calculés sur la base du manque à gagner, en ajoutant parfois un élément incitatif. Dans bon nombre de cas, les programmes comportent aussi un volet formation et assistance technique pour aider les agriculteurs à entreprendre des activités ciblées.

Un grand nombre de pays de l'OCDE proposent aux agriculteurs, sur une base volontaire, des paiements pour les encourager à mettre en œuvre des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. En particulier, l'**Union européenne**, la **Norvège**, la **Suisse** et les **États-Unis** ont développé l'utilisation des paiements agro-environnementaux dans la panoplie des mesures utilisés.

Le tableau 2 présente les tendances de l'indice des paiements agroenvironnementaux nominaux dans l'**Union européenne**, en **Norvège**, en **Suisse** et aux **États-Unis**. Il convient de souligner que ces données comprennent uniquement les mesures agroenvironnementales qui prévoient des paiements pour les exploitations agricoles. Comme la panoplie d'instruments d'action utilisés pour traiter les questions environnementales dans l'agriculture varie d'un pays à l'autre, l'analyse du niveau et de la structure des paiements agroenvironnementaux devrait être considérée dans cette perspective plus large. Cela signifie que le niveau des *paiements agroenvironnementaux* ne représente pas l'ensemble des efforts réalisés par les pays pour atteindre leurs objectifs environnementaux liés à l'agriculture. Des pays comme la Norvège et la Suisse disposent d'importantes obligations réglementaires pour améliorer la performance. Cela signifie que le niveau des *paiements agroenvironnementaux* ne représente pas l'ensemble des efforts réalisés par les pays pour atteindre leurs objectifs environnementaux liés à l'agriculture. Par exemple, en Suisse jusqu'en 1998, la plus grande part des paiements agroenvironnementaux bénéficiait à la production intégrée. Depuis 1999, ces paiements ont été abolis et les exigences réglementaires de la production intégrée sont obligatoires pour tous les paiements directs (écoconditionnalité). Toutefois, ces paiements ne sont pas inclus dans les "paiements agroenvironnementaux". Cette modification de politique se traduit par une forte chute des paiements agroenvironnementaux en 1999.

Tableau 2. Total des paiements agroenvironnementaux¹ dans certains pays de l'OCDE, 1996-2008

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE27 ²	EUR	3004	3817	3931	4390	5623	5828	5250	5133	5527	6118	6525	5620	6809
	1996=100	100	127	131	146	187	194	175	171	184	204	217	187	227
Norvège	NOK	923	922	994	1 043	1 071	1 001	1 198	683	695	712	874	966	998
	1996=100	100	100	108	113	116	108	130	74	75	77	95	105	108
Suisse ³	CHF	605	721	689	177	184	193	203	213	224	231	233	239	245
	1996=100	100	119	114	29	30	32	34	35	37	38	39	40	40
États-Unis	USD	2 690	2 731	3 030	2 676	2 751	2 964	3 501	4 093	4 550	4 911	4 946	4 524	4 876
	1996=100	100	102	113	99	102	110	130	152	169	183	184	168	181

1. Ce tableau présente les paiements agroenvironnementaux octroyés en soutien aux exploitants agricoles qui mettent en œuvre des pratiques agricoles conçues pour atteindre des objectifs environnementaux spécifiques qui vont au-delà des exigences de la réglementation environnementale. Le soutien à l'agriculture lié au respect des réglementations (écoconditionnalité) et les paiements aux zones défavorisées ne sont pas inclus ici en tant que paiements agroenvironnementaux (l'examen des paiements accordés aux zones défavorisées qui peuvent être considérés comme des paiements agroenvironnementaux est en cours au sein des pays de l'OCDE dans le contexte du projet sur l'*Inventaire*).

2. UE15 en 1996-2003; UE25 en 2004-06; UE27 à partir de 2007.

3. En Suisse jusqu'en 1998, la plus grande part des paiements agroenvironnementaux bénéficiait à la production intégrée. Depuis 1999, ces paiements ont été abolis et les exigences réglementaires de la production intégrée sont devenues obligatoires pour tous les paiements directs (écoconditionnalité). Toutefois ces paiements ne sont pas inclus dans les paiements « agroenvironnementaux ». Cette modification de politique se traduit par une forte chute des *paiements agroenvironnementaux* en 1999.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2009.

Les sections ci-dessous présentent les principaux types de programmes agro-environnementaux de paiements aux exploitations agricoles, classés selon les catégories utilisées dans l'*Inventaire*.

Paiements au titre des pratiques agricoles

Les paiements au titre des pratiques agricoles sont des mesures accordant des transferts monétaires annuels (y compris les transferts implicites tels que les allègements fiscaux et les bonifications de crédit) aux agriculteurs pour les inciter à mettre en œuvre des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement au-delà de celles requises par la réglementation et/ou définies comme étant de *bonnes pratiques agricoles*. Ces paiements sont pratiqués dans la plupart des pays européens de l'OCDE (tous les États membres de l'UE, la Norvège et la Suisse) et aux États-Unis. Ces dernières années, ils ont été introduits au Canada, au Japon et en Corée. Le tableau 3 donne un aperçu général des paiements agro-environnementaux mis en œuvre dans les pays de l'OCDE en 2008.

Tableau 3. Paiements agroenvironnementaux mis en œuvre dans les États membres de l'OCDE en 2008

Programme/Pays	AUT	AUS ¹	BEL ²	CAN	CZE	DNK	FIN ³	FRA	GER	GRC ³	HUN	IRL	ITA	JAP	KOR	MEX	NLD ³	NZL ¹	NOR	POL	PRT	SPA	SVK	SWE	SWI	TUR	USA	UK ⁴
Paiements au titre des pratiques agricoles																												
Ammélioration des terres (chaulage, prev. de l'érosion)	X	X	X	X			X	X	X				X		X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Paiements au titre de la réduction des nitrates	X	X	X			X	X	X	X	X			X		X				X	X	X	X	X	X	X	X		X
Plan de gestion des éléments nutritif		X		X		X					X	X										X		X			X	X
Production extensive des cultures	X							X	X		X		X	X						X	X	X		X	X			X
Agriculture biologique	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Production intégrée de vin, fruits et légumes	X		X		X	X		X			X		X			X						X	X					X
agriculture intégrée			X		X	X		X			X		X									X	X		X			X
Méthodes de cultivation traditionnelles	X							X			X					X			X	X	X	X		X				
Travail réduit du sol, désherbage mécanique	X	X	X	X			X		X		X	X	X						X	X	X	X				X	X	X
Rotation des cultures				X				X	X		X		X			X					X	X						X
Protection biologique des plantes									X																			
Engrais verts		X								X																		
Mise en réserve/jachère verte	X	X		X		X		X			X		X		X		X					X				X		X
Cultures dérobées, couvert végétal/hivernal	X		X	X	X	X	X	X	X			X			X				X	X					X			X
Gestion extensive de toutes les terres							X	X			X				X					X		X		X				
Gestion extensive des herbages (pâturages/prairies)			X	X	X	X		X	X		X	X	X		X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Conversion des terres arables en herbages				X	X	X		X	X		X		X									X	X		X		X	X
Herbages/biodiversité/habitats	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Biodiversité - races locales	X		X				X	X	X		X	X	X		X	X			X	X	X	X	X	X	X	X		X
Biodiversité - espèces locales et variétés de cultures	X		X			X	X	X	X				X		X	X				X		X		X	X			X
Entretien des zones humides et des mares ⁵		X	X		X	X		X			X		X		X	X	X		X			X		X	X	X		X
Zones écologiquement sensibles/ vulnérables, protégées		X	X		X	X		X			X	X	X		X	X			X			X		X	X	X	X	X
Brise-vent/zone tampons	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X			X	X	X	X	X		X	X		X	X
éléments de paysage/ aménités	X		X				X	X			X		X		X		X		X	X	X	X		X	X			X
Maintien et amélioration de la couverture végétale des sols		X																										X
Conservation de l'eau																												X
Economies d'énergie sur l'exploitation																												
Paiements au titre de la mise en réserve des terres																												
Mise en réserve sur le long terme	X	X				X			X	X		X	X									X				X	X	
Boisement		X	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			X	X	X
Conversion des terres agricoles en zones humides et mares						X	X						X				X							X			X	X
Conversion des pâturages en végétation pérenne		X																										

1. En Australie, au Canada et en Nouvelle Zélande les paiements directs au fermiers sont peu utilisés (si ils sont appliqués il s'agit des paiements transitoires) et la plus grande partie du soutien aux programmes agri-environnementaux est procuré sous la forme des services généraux.
2. En Belgique seulement les programmes utilisés dans la région de Flandres sont reportés.
3. Pour la Finlande, la Grèce et les Pays-Bas les informations concernant 2008 ne sont pas disponibles et les programmes correspondent aux programmes appliqués en 2000-06.
4. Pour le Royaume-Uni seulement les programmes utilisés en Angleterre sont reportés.
5. En Espagne les paiements pour la qualité de l'eau sont inclus dans cette ligne.

L'Union européenne cofinance avec ses États membres un vaste ensemble de programmes de *paiements agro-environnementaux* au titre des pratiques agricoles dans le cadre d'une politique mise en place dès 1985 en vertu du Règlement N° 797/85 puis élaborée en 1992 en vertu du *Règlement agro-environnemental* (N° 2078/92) et ultérieurement intégrée au *Règlement sur le développement rural* (N° 1257/99) puis, à compter de 2007, au *Règlement (CE) N° 1698/2005* (encadré 2).

Encadré 2. Paiements agro-environnementaux dans l'Union européenne

En 1992, les États membres de l'UE ont dû mettre en œuvre des programmes de paiements agro-environnementaux, en vertu du *Règlement agro-environnemental* (N° 2078/92). Ces règlements ont fourni le cadre principal à l'intérieur duquel les programmes de paiements agro-environnementaux de l'Union européenne ont été élaborés dans chaque État membre. Bien que la mise en œuvre des programmes soit obligatoire au niveau des États membres, les agriculteurs ont le choix de continuer leurs pratiques agricoles normales ou de participer – habituellement par contrat – à des programmes particuliers mis en œuvre par les États membres.

En 2000, ces mesures ont été intégrées à d'autres mesures de développement rural dans le cadre du *Règlement sur le développement rural* (N° 1257/99). Le Règlement sur le développement rural (N° 1257/99) a précisé le cadre de mise en œuvre des programmes agro-environnementaux dans les États membres de l'UE ; toutefois, les grands principes régissant l'élaboration de ces programmes sont demeurés en grande partie inchangés. Les États membres de l'UE ont adopté un large éventail de programmes agro-environnementaux qui sont souvent mis en place à différents niveaux administratifs (national, infranational et régional).

Les programmes agro-environnementaux doivent permettre de s'assurer des avantages environnementaux allant au-delà de ceux obtenus par la simple application de « *bonnes pratiques agricoles* » (définies comme des niveaux de qualité environnementale qui devraient être atteints aux frais de l'agriculteur). Souvent, les exploitants agricoles peuvent choisir des activités particulières à partir d'un « menu » complémentaire de programmes. Les taux des paiements sont calculés sur la base des coûts supplémentaires supportés par les agriculteurs pour entrer dans ces activités et du manque à gagner en résultant. Les paiements sont effectués aux agriculteurs en fonction des engagements pris en matière environnementale, le soutien se fondant sur la superficie de l'exploitation à laquelle s'appliquent les engagements agro-environnementaux. En général, les programmes étaient d'une durée minimum de 5 ans, à l'exception des mises hors culture à long terme, qui portent sur une période d'au moins 20 ans. La Communauté cofinance les programmes à hauteur de 75 % des coûts dans les régions de l'Objectif 1 (définies comme des régions peu développées) et à hauteur de 50% des coûts dans les autres régions.

Pour la période 2007-13, le Règlement (CE) N° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 fixe les modalités d'application du Règlement (CE) N° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Pour l'axe 2, ce règlement définit à sa partie (a) les mesures ciblées sur l'utilisation durable des terres agricoles via :

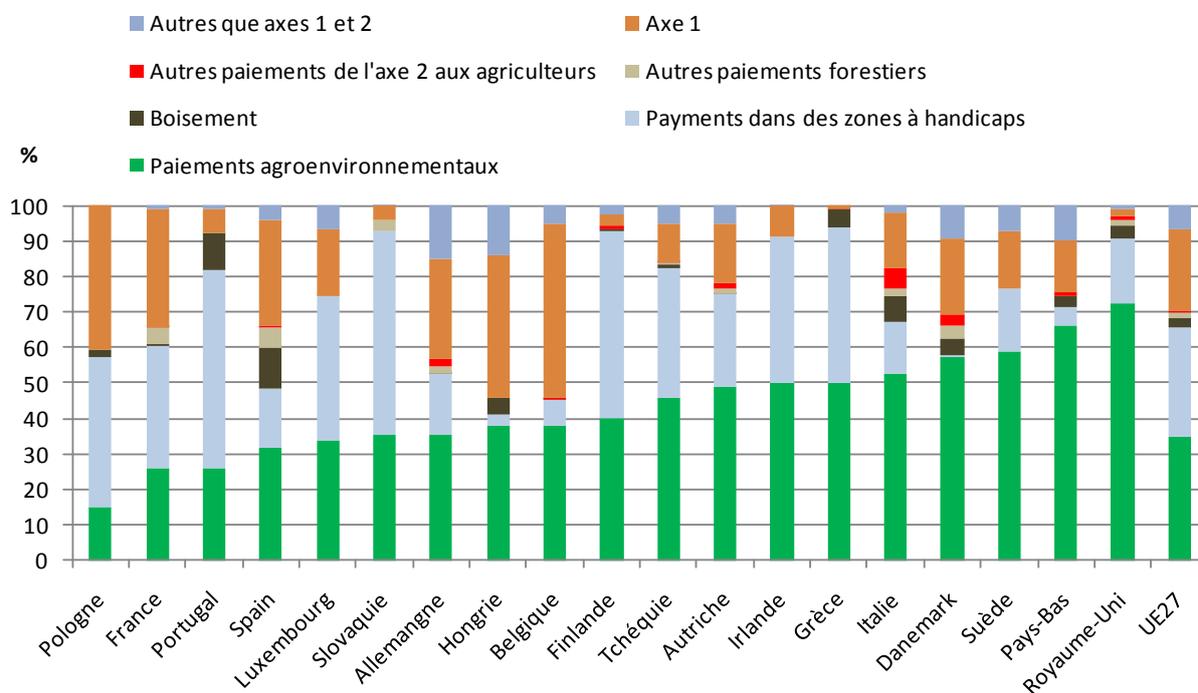
- i) les paiements aux agriculteurs des zones de montagne visant à compenser les handicaps naturels,
- ii) les paiements aux agriculteurs des zones, autres que de montagne, souffrant de handicaps,
- iii) les paiements Natura 2000 et les paiements liés à la *directive 2000/60/CE*,
- iv) les paiements agro-environnementaux,**
- v) les paiements en faveur du bien-être des animaux,
- vi) l'aide aux investissements non productifs;

A sa partie (b), qui traite de l'utilisation durable des terres forestières, le règlement prévoit des paiements au titre de :

- i) l'aide au premier boisement de terres agricoles, et
- ii) l'aide à la première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles.

Le graphique 1 donne un aperçu de la distribution des paiements du FEADER dans les pays membres et notamment la part des paiements agro-environnementaux.

Graphique 1. Distribution des dépenses au titre du FEADER par axe et par mesure en 2008



Parmi ces mesures, les plus importantes sont les paiements destinés à soutenir l'adoption de pratiques agricoles utilisant moins d'intrants. Au milieu des années 90, la plupart des États membres de l'UE avaient introduit toute une variété de programmes nationaux ou régionaux pour soutenir la *production agricole biologique*. Ces dispositifs accordent généralement aux agriculteurs un soutien fondé sur la superficie, d'une durée d'au moins cinq ans, pour les encourager à passer d'une agriculture traditionnelle à une agriculture biologique. La plupart des États membres accordent également des paiements annuels réguliers à l'agriculture biologique au-delà de la période initiale de conversion.

Les États membres de l'UE mettent également en œuvre toute une variété de programmes de paiements pour encourager d'autres formes de pratiques agricoles utilisant moins d'intrants et/ou plus respectueuses de l'environnement. Ces pratiques englobent, par exemple, une production intégrée et des programmes visant à promouvoir la *culture extensive* (faible utilisation de fertilisants et de pesticides) et une *gestion extensive des pâturages* (restrictions sur la consommation d'engrais et faible taux de chargement en bétail, prairies extensives assorties de restrictions visant les pratiques de fauche).

La plupart des États membres de l'UE accordent aussi des paiements agro-environnementaux au titre des pratiques agricoles, ciblés sur des objectifs de biodiversité et de paysage de culture. Ces programmes sont soit appliqués à l'ensemble du territoire, soit ciblés sur des zones spécifiques dans lesquelles la possibilité d'obtenir les résultats souhaités est grande. Au **Royaume-Uni**, par exemple, dans le cadre du

Environmentally Sensitive Areas Scheme, programme de protection de l'environnement dans les zones écologiquement sensibles (ZES), des paiements incitatifs à l'hectare sont accordés aux termes de contrats de dix ans, aux agriculteurs qui adoptent des pratiques agricoles de nature à préserver et mettre en valeur des zones particulièrement prisées pour leurs paysages, leur faune et leur flore sauvages ou leur intérêt historique. En **Suède**, certains de ces programmes sont proposés dans des régions spécifiques et, pour des raisons d'ordre budgétaire, le soutien va aux projets offrant le plus d'avantages au plan de l'environnement.

Il existe également toute une variété de programmes de paiements au titre du *Règlement sur le développement rural* dans un certain nombre d'États membres de l'UE pour encourager les pratiques agricoles permettant de préserver des superficies cultivées spécifiées (**Portugal, Suède et Italie**, par exemple), des races animales/des variétés de plantes cultivées rares (ou menacées d'extinction), ou d'autres éléments de la flore et de la faune (dans la plupart des pays de l'UE). Pour éviter l'érosion des sols, certains pays accordent une aide à la conversion de terres arables en herbages extensifs (pâturages ou prairies). D'autres pays (**Belgique, France, Finlande, Italie et Suède**) accordent des paiements pour des cultures dérobées ou pour un couvert végétal/hivernal.

Dans la plupart des États membres de l'UE, les programmes prévoyant des paiements au titre de pratiques agricoles spécifiques sont proposés sur une base volontaire aux agriculteurs qui peuvent choisir l'association de ces pratiques qui leur convient et recevoir les paiements correspondants. Toutefois, certains pays (**Finlande, Irlande**, par exemple) ont mis en place des *dispositifs de base* faisant obligation aux agriculteurs de se conformer à un ensemble de pratiques requises par ces dispositifs (5 mesures de base + une optionnelle, en Finlande ; 11 mesures de base en Irlande) pour obtenir le paiement.

Les politiques susmentionnées renvoient principalement aux politiques agroenvironnementales s'inscrivant dans le cadre des programmes de développement rural mis en œuvre durant la période 2000-06. En 2007, la mise en œuvre du programme de développement rural pour la période 2007-13 a débuté (bien que les paiements aient été effectués pour des programmes adoptés précédemment), et tous les plans de développement rural (PDR) ont été approuvés avant novembre 2008. Des programmes offrant des paiements agroenvironnementaux aux exploitations agricoles (au titre de l'axe 2 du Règlement sur le développement rural [RDR]) ont été élaborés dans tous les États membres de l'UE, bien que l'importance de ces paiements dans le PDR varie selon le pays (pour obtenir des précisions, voir le chapitre 5 sur l'élaboration de la politique de l'UE, graphique 5.8). Les États membres de l'UE continuent de développer les mesures mises en place durant les périodes de programmation antérieures et d'introduire de nouvelles mesures ; cela vaut tout particulièrement pour les nouveaux États membres, où les mesures agroenvironnementales n'étaient pas obligatoires pendant la période 2004-06. En plus des paiements agroenvironnementaux proprement dits, l'axe 2 offre également un soutien spécifique consistant en un cofinancement des mesures *Natura 2000* visant à préserver la biodiversité de la plupart des sites les plus précieux et les plus menacés, et des mesures liées à la Directive-cadre dans le domaine de l'eau (Directive 2000/60/CE) ; l'axe 2 prévoit également une aide aux investissements non productifs pour l'amélioration de l'environnement et de la campagne.

Des paiements au titre des pratiques agricoles ont également été mis en place dans d'autres pays européens. En **Suisse**, la *loi fédérale sur l'agriculture* de 1996 (modifiée périodiquement durant une période de quatre ans) prévoit toute une série de paiements

calculés sur la base des différentes normes en matière de pratiques agricoles. La plupart de ces paiements continuent d'être appliqués en vertu de la politique agricole pour la période 2008-11. Dans le cadre de programmes volontaires, des paiements sont accordés aux agriculteurs pour des biotopes spécifiques, tels que herbages extensifs, jachères florales, arbres fruitiers haute tige et haies. Des paiements sont également prévus pour le soutien de la culture extensive de céréales et d'oléagineux, ainsi que de l'agriculture biologique. En 1991, la Norvège a introduit des paiements destinés à encourager l'agriculture biologique et actuellement elle offre un paiement à l'hectare pour la conversion à l'agriculture biologique, ainsi que des paiements permanents à la superficie et par tête de bétail aux exploitants qui font de l'agriculture biologique. Sur la période 1994-2001, des paiements ont également été accordés pour soutenir l'élevage laitier de montagne, afin de contribuer au maintien du paysage culturel par l'estivage. Depuis 1994, dans le cadre de paiements au titre de la conservation des sols modifiés, un paiement à l'hectare est accordé pour que les sols sujets à l'érosion ne soient pas cultivés en automne, pour que des cultures de couverture soient plantées dans les champs de céréales et que des bandes soient mises en herbe le long des cours d'eau. En 2004, la Norvège a introduit un système général de paiement au titre de la protection des paysages : ce paiement à taux fixe est accordé par hectare de terres agricoles sous réserve que l'agriculteur applique de bonnes pratiques agricoles. L'*Islande* accorde des paiements aux agriculteurs qui participent aux dispositifs de conservation des sols et forestiers destinés à empêcher la désertification et l'érosion des sols (envahissement du sable) et à la restauration des terres dégradées.

Les *États-Unis* accordent, dans le cadre d'un large éventail de programmes, des paiements fondés sur un partage des coûts et sur des éléments incitatifs, pour soutenir les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement adoptées de façon volontaire. Certains de ces programmes sont appliqués à l'ensemble du territoire, tandis que d'autres visent des zones spécifiques posant un problème particulier sur le plan de l'environnement ou des ressources naturelles. La plupart de ces programmes financent aussi l'assistance technique nécessaire aux exploitants pour les aider à développer et mettre en œuvre les programmes. Le Programme en faveur de la qualité de l'environnement (*EQIP - Environmental Quality Incentives Program*) a été institué en vertu de la loi agricole (*Farm Act*) de 1996 (modifiée par le *FSRI Act* de 2002 et maintenue par le *FCEA* de 2008) pour offrir une aide financière et technique aux exploitants agricoles afin de les encourager à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement dans les zones écologiquement sensibles, dans le but essentiellement de réduire les problèmes de sols et de ressources en eau. Le programme EQIP prévoit une aide à hauteur de 75 % (mais plus généralement de 50 %) du coût de certaines pratiques de conservation, comme la gestion des éléments nutritifs, la gestion des effluents d'élevage, la lutte intégrée contre les ravageurs des cultures, la gestion de l'eau d'irrigation et la gestion de l'habitat des espèces sauvages (60 % du budget du programme sont consacrés à des entreprises liées à l'élevage). Les exploitants bénéficient de contrats d'une durée de 1 à 10 ans. Le Programme de conservation et de protection (*CSP - Conservation Security Program*), qui s'inscrit dans la *FSRI Act de 2002*, est opérationnel depuis 2004. Ce programme volontaire accorde des paiements aux producteurs pour les inciter à adopter ou conserver un large éventail de pratiques agricoles visant une ou plusieurs ressources qui constituent des sujets de préoccupation, telles que les sols, l'eau ou l'habitat des espèces sauvages. Il offre un accès équitable aux prestations à tous les producteurs, quelle que soit la taille de leur exploitation, leurs productions ou leur situation géographique. Contrairement à d'autres programmes de conservation, le CSP est axé sur des activités qui ont déjà tenté de remédier aux

problèmes environnementaux tout en maintenant les terres en production. Jusqu'en 2008, ce programme offrait trois niveaux de participation qui différaient par la durée des contrats et le montant total des paiements en fonction de la quantité de traitements et de la surface de l'exploitation retenue pour ce programme. Des limites de paiement par exploitation ont été établies pour les trois niveaux. Les autres programmes accordant des paiements au titre des pratiques agricoles sont le *Programme pour les eaux souterraines et superficielles (GSWP – Ground and Surface Water Program)*, le *Programme de protection des terres agricoles (FPP – Farmland Protection Program)* et le *Programme de mise en réserve de pâturages (GRP – Grassland Reserve Program)*.

La loi agricole de 2008 (FCEA) assure la poursuite des **programmes de conservation environnementale** amorcés en vertu de la loi agricole de 1985. La FCEA de 2008 a autorisé de nouveau presque tous les programmes de conservation visés par la loi agricole de 2002, a augmenté les dépenses de près de 8 milliards USD, a modifié plusieurs programmes et a créé plusieurs programmes de conservation. La FCEA de 2008 poursuit le changement d'orientation en matière de conservation, c'est-à-dire que les autorités mettent l'accent, non plus sur la démobilisation des terres agricoles, mais plutôt sur la protection des terres exploitées en augmentant le budget du programme EQIP et du nouveau Programme de gestion de la conservation (*Conservation Stewardship Program [CSP]*, qui a remplacé le *Conservation Security Program*).

Au *Canada*, les principaux programmes agroenvironnementaux sont mis en œuvre en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) en vigueur sur la période 2003-08. Ces programmes sont financés (ou co-financés) sur le budget fédéral. Le Programme national de gérance agroenvironnementale (PNGA) prévoit des paiements au titre de pratiques agricoles spécifiques et de l'adoption des standards techniques. Pour la période 2003-08, le montant des dépenses budgétaires a été de 216 millions CAD et quelque 49 000 contrats ont été signés pour des pratiques de gestion bénéfiques (PGB). Pour bénéficier du financement dans le cadre du PNGA, les participants doivent effectuer une évaluation des risques agroenvironnementaux approuvés par les autorités. Le Programme de couverture végétale du Canada prévoit également une assistance financière et technique aux agriculteurs et se focalise sur les composants de conversion des terres, les zones critiques, l'assistance technique et les brise-vent (les dépenses à ce titre sont passées de 2 millions CAD en 2003/04 à 27.6 millions CAD en 2007/08). Le Programme national d'approvisionnement en eau (PNAE) fournit une assistance technique et financière aux producteurs canadiens (sous forme de remboursement des dépenses des activités achevées) pour les aider à développer, protéger et valoriser l'approvisionnement en eau à long terme des terres agricoles (le montant dépensé est passé de 5 millions CAD en 2003/04 à 32.1 millions CAD en 2007/08).

Au *Mexique*, un programme en faveur de l'**agriculture durable** et la **reconversion productive dans les zones de catastrophes naturelles récurrentes** accorde des paiements à la superficie et par tête de bétail aux agriculteurs qui présentent un projet de développement rural durable et/ou un projet de reconversion productive. En 1999, la *Corée* a introduit des paiements directs au profit des agriculteurs qui suppriment ou limitent l'utilisation d'engrais et de pesticides dans les zones de conservation de l'eau potable. En 2002, ce programme a été révisé et l'application de paiements incitatifs a été étendue à l'ensemble du pays. Trois dispositifs de base sont proposés aux agriculteurs qui adhèrent au programme sur une base volontaire (**agriculture biologique** : ni pesticides, ni engrais chimiques ;

agriculture sans pesticides : aucune utilisation de pesticides, utilisation réduite d'engrais chimiques ; et **agriculture à faibles apports agrochimiques** : utilisation réduite de pesticides et d'engrais chimiques). En 2004, la Corée a introduit un système de paiements destinés à soutenir les pratiques d'élevage respectueuses de l'environnement, qui sont accordés aux exploitants appliquant des procédures spécifiques de gestion des effluents d'élevage et limitant le chargement en bétail. Des paiements supplémentaires par exploitation sont accordés aux exploitants qui gèrent de façon appropriée (les éléments de) l'architecture paysagère aux alentours des installations d'élevage. En 2007, le **Japon** a introduit un système de paiements directs pour pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dont bénéficient les agriculteurs qui s'engagent à réduire l'utilisation d'engrais chimiques et de pesticides de moitié par rapport aux pratiques agricoles traditionnelles.

En **Australie**, les activités du Fonds pour le patrimoine naturel (NHT – National Heritage Trust) ont été prolongées de 2002/03 à 2006/07 et les 23 anciens programmes du Fonds ont été simplifiés et regroupés en quatre grands programmes : (i) Programme de protection des terres (*Landcare*) : mettre un terme à la dégradation des terres et promouvoir une agriculture durable ; (ii) Programme de protection du bush (*Bushcare*) – conserver et restaurer l'habitat de la flore et de la faune indigènes australiennes uniques en leur genre et indispensables à la protection des paysages ; (iii) Programme de protection des cours d'eau (*Rivercare*) – améliorer la qualité de l'eau et l'état écologique des réseaux hydrographiques et des zones humides ; et (iv) Programme de protection des côtes (*Coastcare*) – protéger les bassins versants côtiers, les écosystèmes et le milieu marin. Les programmes *Landcare*, *Bushcare* et *Rivercare* comportent des mesures destinées à encourager l'adoption de pratiques agricoles durables, mises en œuvre par l'intermédiaire d'activités collectives.

Ces programmes ont pris fin en juin 2008 et ont été remplacés par une nouvelle initiative de l'État, *Caring for our Country*, qui a pour objectif un environnement sain, mieux protégé, bien géré et résistant, qui réunit les fonctions écologiques essentielles dans le contexte des changements climatiques. *Caring for our Country* est un programme intégré qui vise à promouvoir l'investissement dans une optique de rentabilité, avec des résultats et des priorités clairement définis, et un meilleur contrôle des comptes. Un budget initial de 2.25 milliards AUD a été établi pour les cinq premières années (1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2013). Les résultats stratégiques seront liés à six priorités nationales :

- *Système de réserves nationales* – contribuer à conserver les paysages, les plantes et les animaux distinctifs de l'Australie en créant un vaste système de réserves adaptées et représentatives dans toute l'Australie.
- *Biodiversité et icônes nationales* – protéger les sites du patrimoine mondial, s'attaquer aux mauvaises herbes et aux animaux ravageurs qui menacent la biodiversité, et mieux protéger au niveau national les espèces animales et végétales et les communautés menacées.
- *Environnements côtiers et habitats aquatiques critiques* – mettre en œuvre les mesures de sauvetage de la grande barrière de corail, protéger et réhabiliter des zones pour des espèces migratoires gravement menacées, améliorer la qualité de l'eau déversée dans les environnements côtiers, et protéger les zones humides inscrites sur la liste de Ramsar.

- *Pratiques agricoles durables* – s'appuyer sur les succès du programme *Landcare* pour encourager l'adoption de pratiques agricoles qui continuent à maintenir et améliorer la production et fournissent des services relatifs à l'écosystème pour l'ensemble de la communauté.
- *Gestion des ressources naturelles dans les zones reculées et septentrionales de l'Australie* – assurer de meilleurs résultats en matière d'environnement et de ressources naturelles dans les zones reculées et septentrionales de l'Australie, notamment faire participer les groupes autochtones en augmentant les zones autochtones protégées et en donnant un emploi à des éleveurs autochtones supplémentaires.
- *Qualifications, connaissances et engagement au niveau des collectivités locales* – investir dans les qualifications et les connaissances des autochtones, des volontaires et des collectivités locales dans leur ensemble pour leur permettre de s'associer plus efficacement avec des organisations régionales et autres pour entreprendre des changements à l'échelle du paysage.

Paiements au titre de la mise en réserve de terres agricoles

Les programmes entrant dans cette catégorie prévoient des paiements incitatifs pour encourager la mise hors production de terres et leur conversion à des fins écologiques. Ces programmes ont absorbé l'essentiel des dépenses consacrées à la conservation des terres agricoles aux *États-Unis* depuis le milieu des années 80. Le principal programme de mise en réserve de terres fragiles est le *Conservation Reserve Program* (CRP), qui a été mis en place en vertu de la loi sur la sécurité alimentaire (*Food Security Act*) de 1985. Le CRP verse un paiement locatif annuel aux exploitants qui s'engagent, dans le cadre de contrats d'une durée de 10 à 15 ans, à mettre des terres hors production. Depuis 1996, les paiements locatifs versés dans le cadre du CRP se sont élevés en moyenne à plus de 1.5 milliard USD par an, soit environ 95 % du montant total consacré à la mise en réserve de terres. En vertu du *FSRI Act* de 2002, la superficie maximum de terres ouvrant droit à paiements dans le cadre du CRP a été portée de 14.7 millions d'hectares à 15.8 millions d'hectares. Aux États-Unis, le Programme de mise en réserve des terres humides (WRP – *Wetland Reserve Program*) accorde des paiements annuels au titre du partage des coûts ou des paiements forfaitaires ainsi qu'une assistance technique aux producteurs pour l'application d'un plan approuvé de restauration et de conservation des terres humides et l'instauration d'une servitude permanente ou de longue durée. La *FCEA* de 2008 maintient les programmes de mise hors production des terres en accordant une attention particulière aux zones humides. La superficie maximale visée par le Programme de mise en réserve des terres fragiles (*Conservation Reserve Program*), le plus important programme de conservation de par son budget annuel total, passera de 15.9 millions à 12.9 millions d'hectares à compter de 2010. Cependant, la superficie maximale visée par le Programme de mise en réserve des terres humides (*Wetlands Reserve Program*) est passée de 0.3 million à plus de 1.2 million d'hectares.

En 1993, la *Suisse* a institué des paiements au titre de la mise en réserve de terres dans le cadre de ses programmes de jachère verte et de jachère florale, dans le but de favoriser la biodiversité et la protection de l'habitat. Des paiements agroenvironnementaux au titre de la mise en réserve de terres sont également accordés dans l'*Union européenne*. La plupart des États membres ont mis en place divers programmes de mise en réserve de terres répondant à des objectifs environnementaux

variés — en particulier pour protéger les approvisionnements en eau et les réserves de biotopes — conformément au Règlement agro-environnemental (N°2078/92) et au Règlement sur le développement rural (N°1257/99 et N°1698/2005). Par exemple, dans le cadre des programmes de développement rural, plusieurs États membres ont mis en place toute une série de paiements au titre de la mise en réserve de terres alignés sur des objectifs environnementaux variés, entre autres la restauration des zones humides, la mise en réserve de longue durée à des fins écologiques.

En 1992, l'*Union européenne* a également lancé une stratégie forestière (Règlement du Conseil N° 2080/92), ultérieurement englobée dans le Règlement sur le développement rural (N° 1257/99) et approfondie dans le RDR pour 2007-13 (N° 1698/2005), qui accorde des aides au financement des coûts de plantation en vue du *reboisement* de terres agricoles. Des paiements en faveur du reboisement des terres agricoles ont également été mis en place dans certains autres pays de l'OCDE (*Islande, Japon, Mexique* et *États-Unis*, par exemple).

Enfin, quelques pays ont récemment mis en place des mesures destinées à réduire les répercussions négatives sur l'environnement de certaines pratiques agricoles en finançant le départ des agriculteurs. Début 2000, les **Pays-Bas** et la **Belgique** (Flandre) ont adopté un ensemble de mesures en vue du rachat des quotas de production de porc. On peut penser que ce programme réduira les excédents d'effluents d'élevage nationaux et allégera les pressions sur l'environnement.

Paiements au titre du capital fixe des exploitations agricoles

Les paiements au titre du capital fixe des exploitations agricoles sont des mesures qui accordent aux agriculteurs des transferts monétaires (y compris des transferts implicites tels qu'allègements fiscaux et bonifications de crédit) afin de compenser le coût des investissements à effectuer pour adapter la structure ou l'équipement des exploitations en vue de l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Au cours des vingt dernières années, de multiples paiements de ce type ont été mis en place dans les pays de l'OCDE.

Aux **États-Unis**, le Programme en faveur de la qualité de l'environnement (*EQIP - Environmental Quality Incentives Program*) accorde aux exploitants des paiements qui couvrent jusqu'à 75 % des frais d'investissement requis pour créer des installations ou procéder à des modifications structurelles en vue de favoriser la réalisation des objectifs environnementaux, l'accent étant mis en particulier sur la lutte contre les problèmes environnementaux liés au secteur de l'élevage – par exemple, la construction d'installations pour la gestion des déchets animaux et la création de zones de filtrage. En 2000, le Programme d'aide à la gestion de l'espace agricole (*AMA - Agriculture Management Assistance*) a également été mis en place dans quinze États afin de faire bénéficier de paiements au titre du partage des coûts les exploitants qui mènent des activités visant à s'attaquer aux problèmes environnementaux, notamment la construction ou l'amélioration d'infrastructures de gestion de l'eau ou d'irrigation, la plantation de brise-vent ou l'amélioration de la qualité des eaux.

Un certain nombre de programmes de paiements structurels ont également été mis en place dans l'*Union européenne* en vertu du *Règlement sur le développement rural* (N°1257/99 et N°1698/2005). Les États membres, qui bénéficient d'une dérogation temporaire, ont mis en place des programmes qui subventionnent les investissements en capacités de stockage, de traitement et d'épandage des effluents d'élevage. Dans

bien des cas, ces investissements ont été effectués afin que les agriculteurs puissent se conformer aux exigences environnementales réglementaires renforcées visant à atténuer l'impact de l'élevage sur l'environnement. Cela vaut tout particulièrement pour les nouveaux États membres. Pour la période visée par le nouveau programme de développement rural (2007-13), l'incidence environnementale des investissements a été évaluée au préalable afin d'éviter les effets nuisibles. En outre, les investissements dans les structures d'irrigation ont été subventionnés uniquement lorsqu'il s'agissait de remplacer les installations par de nouveaux systèmes économiseurs d'eau. Plusieurs projets d'investissement approuvés visaient à réduire les émissions d'ammoniac des étables et à favoriser l'intégration rapide du fumier aux terres arables afin de limiter ces émissions.

Des allègements fiscaux et des bonifications de crédit sont parfois accordés pour compenser les investissements que requiert l'adaptation de la structure ou de l'équipement des exploitations agricoles pour promouvoir une amélioration de l'environnement. A titre d'exemple, depuis 1999 le **Japon** accorde aux exploitants agricoles des prêts bonifiés pour le financement des dépenses d'investissement destinées à promouvoir une agriculture plus durable du point de vue de l'environnement. Les projets bénéficiant d'un soutien sont administrés par les autorités préfectorales et comprennent l'achat de machines agricoles (installations de stockage et épandeurs de compost, par exemple) et les améliorations apportées aux infrastructures (par exemple, installations de stockage des effluents d'élevage). En **Australie**, le gouvernement fédéral a introduit des allègements fiscaux dans les années 80 afin de promouvoir la réalisation de divers objectifs environnementaux, notamment la prévention de la dégradation des terres et la conservation de l'eau. Certains pays ont également introduit des paiements en nature. Par exemple, au **Canada**, dans le cadre du Programme brise-vent, des arbres et des arbustes à planter dans les zones agricoles sont distribués (gratuitement) aux propriétaires terriens des provinces des Prairies remplissant les conditions requises, afin d'améliorer la viabilité écologique et la biodiversité. En 2001, ce programme a été complété par le Programme de mise en valeur des brise-vent (*SEP - Shelterbelt Enhancement Programme*), dont le but est d'améliorer le taux de réussite des plantations de brise-vent pour favoriser le piégeage des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre du Plan d'action 2000 sur le changement climatique.

Une autre tendance a été la mise en place de programmes structurels de partage des coûts visant spécifiquement à aider les exploitants agricoles à faire face aux coûts induits par les *exigences réglementaires* environnementales. A titre d'exemple, en 2000, les **États-Unis** ont lancé le Programme d'aide à la conservation des sols et de l'eau (*Soil and Water Conservation Assistance*) pour aider les propriétaires terriens à se mettre en conformité avec les législations environnementales adoptées au niveau fédéral et des États, et à adopter des systèmes de production, de conduite des pâturages, de gestion des éléments nutritifs et d'irrigation à la fois écologiques et obéissant à un souci d'efficacité économique.

Modalités de mise en œuvre des paiements agro-environnementaux

L'expression *paiement agro-environnemental* est une appellation générique englobant un large éventail de caractéristiques de mesures qui peuvent différer à bien des égards par leurs :

- ciblage spatial (paiement appliqué à une région spécifique bien définie, principalement à l'aide de critères environnementaux ; à l'intérieur d'une région administrative, ou sur l'ensemble du territoire) ;
- durée (paiement ponctuel/ provisoire ; à moyen terme ; à long terme) ;
- fondement des critères de paiement/de mise en œuvre (paiements au titre de l'utilisation d'intrants ; à la superficie/au nombre d'animaux ; au titre de la mise en réserve de ressources ; de la production de produits autres que des produits de base) ; et
- mode d'établissement du niveau des paiements (évaluation d'un projet spécifique, procédure d'adjudication, application de taux fixes – à l'intérieur d'une région donnée/sur l'ensemble du territoire national, part des coûts d'investissement).

Dans l'Inventaire, les paiements agro-environnementaux sont classifiés en trois grandes catégories en fonction des critères de mise en œuvre, bien que la description des mesures de chaque programme prévoyant des paiements agroenvironnementaux contienne des informations sur les autres caractéristiques mentionnées plus haut, dans la mesure où l'information est disponible. Chaque année l'OCDE fournit également une base de données de l'Estimation du soutien aux producteurs (base de données des ESP), qui contient toutes les mesures gouvernementales prévoyant des transferts au bénéfice des agriculteurs, y compris les paiements agroenvironnementaux. Cette base de données est mise à jour chaque année et est utilisée dans la préparation du rapport annuel de l'OCDE sur les politiques agricoles dans les pays de l'OCDE. Les paiements sont classifiés dans la base de données des ESP en fonction des critères de mise en œuvre. Pour plus d'informations sur la méthode des ESP et les catégories utilisées dans la classification des ESP, veuillez vous référer au manuel des ESP qui est mis à la disposition du public sur le site Internet des ESP de l'OCDE (www.oecd.org/agriculture/pse).

Cette partie donne un aperçu de la base de versement des paiements agro-environnementaux accordés dans les différents pays de l'OCDE, établie à l'aide des critères de mise en œuvre de la classification de l'ESP (encadré 3).

Selon la classification en vigueur, les paiements agro-environnementaux se classent dans les catégories suivantes :

- paiements au titre de l'utilisation d'intrants – avec contraintes sur les intrants (pour l'essentiel, des paiements en faveur d'investissements destinés à améliorer l'environnement)
- assistance technique/vulgarisation
- paiements au titre de la superficie actuelle /du nombre actuel d'animaux – avec contraintes sur les intrants
- mise en réserve de ressources sur le long terme
- production de produits spécifiques autres que des produits de base.

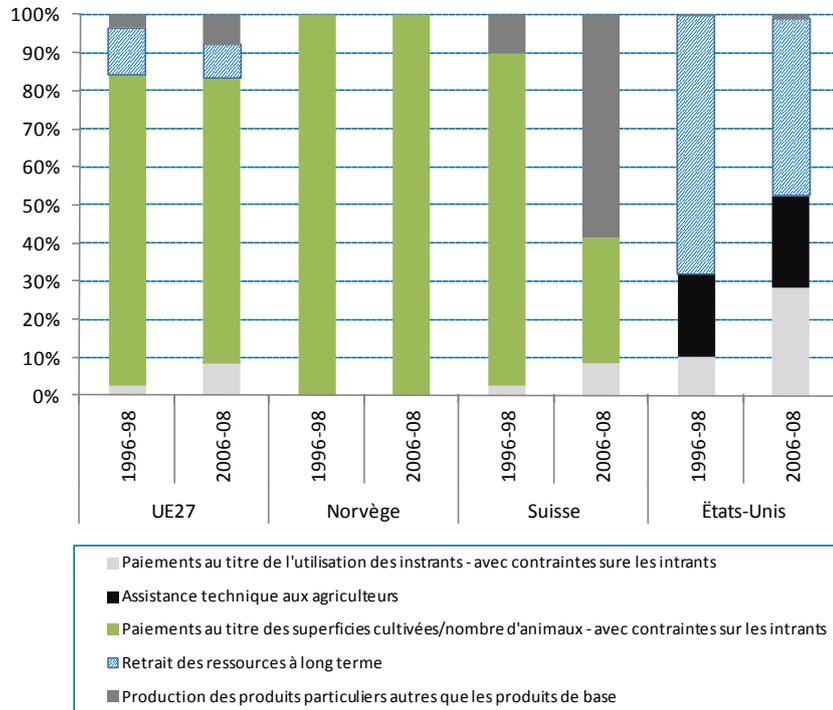
Encadré 3. Comment les paiements agro-environnementaux sont-ils classés dans l'ESP ?

Les mesures de l'ESP sont classifiées selon des critères de mise en œuvre (la base sur laquelle les transferts/payements sont effectués). Cela signifie, par exemple, que la catégorie « paiements au titre de la production de produits autres que de base » n'englobe que les mesures agro-environnementales dans lesquelles les paiements sont directement liés à (fondés sur) la fourniture de produits spécifiques autres que des produits de base comme par exemple murs de pierre, haies, éléments de paysage, etc. Toutefois, les mesures basées sur la superficie, le nombre d'animaux ou tout autre critère de mise en œuvre, bien que visant l'amélioration de la performance environnementale ou le bien-être animal, seront classées selon le titre principal auquel elles sont mises en œuvre. De telles mesures sont actuellement classées comme des « paiements au titre de la superficie/du nombre d'animaux/des recettes/du revenu » ou, dans le cas de paiements finançant l'investissement, comme des « paiements au titre de l'utilisation d'intrants ». Dans ces cas, des informations complémentaires sur la nature des mesures sont alors fournies par le biais d'étiquettes (critères complémentaires). Pour ce qui concerne les programmes environnementaux, l'étiquette établie sur la base des contraintes en termes d'intrants est souvent appropriée. Ces mesures font obligation à l'agriculteur de réduire l'utilisation d'intrants ou d'appliquer des pratiques agricoles spécifiques. Des travaux sont en cours pour affiner encore la nouvelle classification de manière à fournir une information exhaustive sur le contenu des catégories et sous-catégories qui peuvent actuellement regrouper des mesures plutôt hétérogènes. Ceci devrait permettre à l'avenir d'attirer l'attention sur le fait qu'une part importante du soutien est assortie de contraintes sur les intrants en rapport avec l'environnement, le bien-être animal ou d'autres problèmes, le cas échéant.

Le graphique 2 fournit des informations sur la part de ces catégories dans le total des paiements agro-environnementaux pour une sélection de pays de l'OCDE. Les paiements fondés sur la superficie ou le nombre d'animaux avec contraintes sur les intrants (par exemple pratiques spécifiques de gestion sur les terres agricoles) dominant dans l'UE, en Norvège et en Suisse. Les programmes de mise hors culture de terres constituent l'essentiel des paiements agro-environnementaux aux États-Unis, même si leur part a décliné entre 1996-98 et 2006-08. Les États-Unis ont également une proportion relativement importante de dépenses au titre de l'assistance technique aux exploitations.

Il convient toutefois de souligner que l'analyse présentée dans le graphique 2 porte uniquement sur les politiques agro-environnementales qui accordent des paiements aux agriculteurs. Comme le montre les parts suivantes de ce chapitre, le mix des instruments d'action utilisés pour s'attaquer aux problèmes environnementaux en agriculture varie d'un pays à l'autre. Toute analyse du niveau et de la structure des paiements agro-environnementaux doit s'effectuer dans ce concept plus large.

Graphique 2. Structure des paiements agroenvironnementaux dans certains pays OCDE pour la période 1996-98 et 2006-08



UE15 en 1996-98 ; UE26, 27 en 2005-07

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2009.

Taxes et redevances environnementales

Les mesures imposant une taxe ou une redevance en rapport avec la pollution ou la dégradation de l'environnement englobent les taxes et les redevances sur les intrants ou les produits agricoles qui sont une source potentielle de nuisances pour l'environnement. L'application de taxes et redevances dans le secteur agricole semble être rare, comparativement à d'autres secteurs. Cela reflète peut-être en partie des problèmes pratiques d'évaluation ; à la différence de ce qui se passe dans une usine où la pollution peut normalement être contrôlée à son point d'émission, la pollution d'origine agricole est beaucoup plus diffuse car elle tend à provenir, dans des proportions variables, d'un grand nombre d'exploitations différentes et indépendantes.

Il existe néanmoins quelques exemples de mesures de ce type. Depuis 1998, les **Pays-Bas** se sont attaqués au problème de l'évaluation en introduisant toute une série de redevances sur les émissions d'éléments nutritifs hors exploitation supérieures à un niveau fixé. Depuis 2006, ce dispositif régule directement la quantité maximale d'engrais (effluents d'élevage plus quantités maximales de nitrates et de phosphates) pouvant être utilisée sur l'exploitation. Le système antérieur (MINAS) régulaient les émissions et non pas l'utilisation, pour se conformer à la directive Nitrates de l'UE. En **Belgique**, des taxes identiques frappent également le volume estimé d'éléments nutritifs généré sur l'exploitation au-delà des niveaux déterminés. La **République**

tchèque appliquait des taxes sur les émissions d'ammoniac par tête de ruminant dans les grosses exploitations.

En agriculture, les taxes environnementales frappent le plus souvent la vente d'intrants reconnus comme potentiellement néfastes pour l'environnement. Ainsi, diverses taxes et redevances frappent actuellement les pesticides au **Canada** (Colombie britannique), en **Belgique** (abolies en 2007 et remplacées par une réglementation plus stricte), au **Danemark**, en **France**, en **Italie**, en **Norvège** et en **Suède**, tandis que des taxes sur les engrais sont perçues en **Italie**, en **Suède** et dans certains États des **États-Unis**. Les taxes sur les intrants sont généralement peu coûteuses à administrer, mais peuvent se révéler moins efficaces qu'une taxe sur la pollution elle-même, faute d'être axées sur la charge effective de pollution.

Droits/permis négociables

Les droits négociables basés sur des contingents, des permis et restrictions dans le domaine de l'environnement ne semblent pas jouer un rôle important dans les politiques agro-environnementales, malgré le recours grandissant à ce type de mesures dans le cadre des politiques d'environnement appliquées par d'autres secteurs (on a déjà une certaine expérience en matière de permis négociables d'émission de CO₂ dans le secteur de l'énergie). Néanmoins, au cours des dix dernières années, les **Pays-Bas** ont mis en place des systèmes de permis négociables fondés sur le volume d'effluents d'élevage produit par les exploitations agricoles.

Il existe également des exemples de dispositifs négociables appliqués dans un certain nombre de secteurs, dont l'agriculture. Ce sont notamment les droits négociables pour le développement des zones humides (*Wetland Mitigation Banks* ou banques de compensation écologique) aux **États-Unis**, et les droits négociables de prélèvement d'eau, qui ont été appliqués au niveau des États/régions aux **États-Unis**. Le marché volontaire du carbone géré par la Bourse de Chicago (CCX) accepte aussi les crédits pour la fixation du carbone par l'agriculture, mais il est très limité en pratique. La **Nouvelle-Zélande** envisage la mise en place d'un système d'échange des excédents d'éléments nutritifs.

Le régime du marché de l'eau a évolué en **Australie** au cours des deux dernières décennies. Plus récemment, en se fondant sur *l'Initiative nationale en faveur de l'eau*, le programme australien de réforme *Water for the Future* met fortement l'accent sur l'amélioration des mécanismes du marché et la suppression des obstacles aux échanges pour permettre à l'eau de s'orienter vers son utilisation qui a la plus grande valeur. Au cœur de cette réforme se trouve le développement de la tarification fondée sur la méthode du coût complet pour la distribution d'eau. Au titre de la loi sur l'eau de 2007, le dispositif des redevances.

sur l'eau devrait être introduit en 2009 pour le bassin Murray-Darling. Le dispositif porte sur trois types de taxes et redevances : celles payables aux opérateurs des infrastructures d'irrigation ; aux opérateurs de l'eau en vrac ; et aux agences gouvernementales pour les services relatifs à l'eau. Il est destiné à assurer que les redevances se basent le plus possible sur la couverture intégrale des coûts,

Mesures à l'échelon local

Dans certains pays (**Australie, Canada et Nouvelle-Zélande**), les politiques d'information menées par les pouvoirs publics sont complétées de plus en plus par des approches encourageant l'échange et le transfert d'informations à l'échelon local, telles que les associations de protection des terres (*landcare groups*) ou les clubs de sauvegarde de la nature (*conservation clubs*). Ces approches font appel à l'expertise locale pour résoudre les problèmes environnementaux, ce qui valorise la conservation de l'environnement, et elles tablent sur l'intérêt bien compris des agriculteurs. Ces groupes semblent particulièrement bien placés pour s'attaquer aux problèmes qui sont de nature locale, mais qui dépassent les limites de l'exploitation. Certains de ces groupes bénéficient du soutien administratif ou financier des autorités centrales ou régionales ; d'autres sont entièrement autofinancés et indépendants.

Mesures réglementaires

Les mesures classées dans cette catégorie imposent une restriction forcée du choix des agents économiques, qui n'ont d'autre alternative que de respecter des règlements spécifiques ou de s'exposer à des pénalités (notamment au retrait de l'aide financière).

Exigences réglementaires

Les dispositions réglementaires sont des mesures obligatoires qui imposent aux producteurs le respect de certaines exigences pour atteindre des niveaux spécifiques de qualité de l'environnement ; il s'agit, entre autres, de restrictions environnementales, d'interdictions, de conditions d'obtention de permis, de droits maximums ou d'obligations minimums. Différents mécanismes, tels que recours légaux ou amendes, sont utilisés pour les faire respecter lorsque les producteurs contreviennent aux réglementations ou autres prescriptions juridiques.

Les exigences réglementaires jouent un rôle dans le traitement des questions environnementales en agriculture dans tous les pays de l'OCDE. Certaines de ces exigences sont spécifiques à la seule agriculture, tandis que d'autres s'inscrivent dans une législation environnementale nationale plus large affectant un grand nombre de secteurs, dont l'agriculture. Les exigences réglementaires tendent à être moins flexibles que les instruments économiques, car elles ne laissent pas aux producteurs la latitude de déterminer eux-mêmes les moyens les plus appropriés pour atteindre les objectifs environnementaux. Mais elles tendent également à minimiser les risques et les incertitudes et, de ce fait, constituent un élément clé des politiques de l'environnement dans la plupart des pays de l'OCDE, en particulier pour les problèmes environnementaux aigus.

Les pays de l'OCDE ont œuvré à l'application du principe pollueur-payeur. Ce principe, qui a été mis au point et accepté par les pays de l'OCDE en 1972, est destiné à éviter les distorsions des échanges internationaux et des investissements et à allouer le coût des mesures de prévention et de maîtrise de la pollution afin d'encourager une utilisation rationnelle de ressources environnementales rares. Tous les pays de l'OCDE ont appliqué des dispositions juridiques pour traiter les problèmes liés à la pollution, ainsi qu'à la dégradation et à l'épuisement des ressources naturelles. Parmi les principales catégories de dispositions figurent l'accès des exploitants à certains intrants (par exemple, par l'homologation des pesticides et autres produits agrochimiques) ; les pratiques agricoles (par exemple, la fixation de limites visant l'épandage d'effluents d'élevage et le chargement en bétail) ; et l'application de procédures obligatoires (par exemple, les processus de planification ou d'autorisation concernant l'utilisation des terres, les prélèvements d'eau et la construction d'installations d'élevage et de stockage du fumier). Il existe aussi de nombreuses dispositions réglementaires destinées à protéger des espèces sauvages et des habitats spécifiques d'un grand intérêt, et à protéger l'agriculture et l'environnement des dommages que peuvent provoquer les espèces envahissantes et les nouveaux organismes.

Au cours des vingt dernières années, les réglementations et les obligations contraignantes ont eu tendance à se développer, mais pas toujours de manière uniforme dans l'ensemble du secteur – aux États-Unis, par exemple, dans les grandes unités d'élevage mais pas dans les petites. Une proportion importante des exigences en vigueur dans les pays de l'OCDE s'applique aux niveaux local et régional. C'est ainsi que dans l'Union européenne, les normes sont établies à des niveaux très divers, allant de l'Union elle-même à certaines régions des États membres. Les exigences réglementaires sont souvent appliquées dans le cadre d'une législation générale au niveau national, fédéral (ou communautaire s'agissant de l'UE) : par exemple, dans le cadre de la loi sur la gestion des ressources (*RMA – Resource Management Act*) adoptée par la Nouvelle-Zélande en 1991, ce sont les conseils régionaux qui sont en charge de l'élaboration de la politique environnementale concernant l'utilisation des ressources naturelles. Toutefois, si la directive Nitrates de l'UE fixe une limite aux niveaux de nitrates associés à l'application d'effluents d'élevage dans l'Union européenne, elle laisse les États membres libres de déterminer leurs propres programmes d'action en faveur des zones vulnérables désignées.

Les mesures réglementaires peuvent viser la réalisation des objectifs agro-environnementaux par des moyens plus ou moins restrictifs pour les propriétaires terriens. Pour mettre en évidence certaines des mesures les plus importantes, elles ont été regroupées en trois grandes catégories.

Lutte contre la pollution

Depuis les années 80, on assiste à une généralisation des mesures réglementaires visant à protéger les cours d'eau et les eaux souterraines, ainsi qu'à réduire la pollution atmosphérique, en particulier dans les domaines suivants.

- *Intrants.* Réduire la pollution due à l'utilisation d'intrants agricoles par le biais de lois réglementant la commercialisation et la vente d'intrants chimiques, en particulier de pesticides, est un objectif important dans tous les pays de l'OCDE. Les législations ont été habituellement modifiées au fil des ans, de sorte qu'aujourd'hui de nombreux pays ne donnent leur agrément à la mise sur le marché

de nouveaux pesticides que pour une durée limitée (généralement de cinq à dix ans). Certaines des exigences relatives aux intrants ont été imposées face aux *pressions internationales* – par exemple, l'arrêt progressif de la commercialisation et de l'utilisation de pesticides à base de bromure de méthyle en vertu du *Protocole de Montréal de 1987 relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone*.

- *Utilisation de pesticides.* Tous les pays de l'OCDE ont fixé des règles strictes concernant le stockage et l'application d'engrais chimiques et de pesticides. L'épandage aérien de pesticides est désormais interdit dans certaines parties de l'**Union européenne** et de l'**Australie**. Il est sévèrement réglementé dans de nombreux autres pays et régions, des licences ou des permis étant généralement exigés pour y procéder. Dans de nombreux pays de l'OCDE, des restrictions frappent également l'utilisation de pesticides à une certaine distance des cours d'eau. Dans l'**Union européenne**, l'ensemble du dispositif intégré de lutte contre les ennemis des cultures est en cours de renforcement. Les réglementations les plus pertinentes seront probablement adoptées courant 2009.
- *Gestion des éléments nutritifs.* Alors que depuis le début des années 70, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté des lois interdisant le rejet *direct* de déjections animales dans les eaux de surface, de très nombreuses restrictions ont été appliquées depuis aux pratiques agricoles en général pour réduire la pollution par les éléments nutritifs. En particulier, les pays de l'OCDE ont adopté diverses dispositions relatives à la *gestion des effluents d'élevage* afin de limiter la pollution par les éléments nutritifs provenant de l'élevage, notamment des restrictions limitant la quantité d'effluents d'élevage qui peut être épandue ; des interdictions saisonnières à l'épandage d'effluents ; des prescriptions concernant le stockage du fumier et des limitations du chargement en bétail et de l'extension des unités d'élevage. Les mesures de ce type sont devenues particulièrement courantes dans les États membres de l'**Union européenne**, qui sont tenus par la *directive Nitrates (N° 676/91)* de limiter l'épandage d'effluents d'élevage dans les zones vulnérables aux nitrates, à 170 kg par hectare et par an. De nombreux autres pays de l'OCDE ont également durci leurs réglementations relatives à l'épandage d'éléments nutritifs, soit au niveau national, soit au niveau des États ou des régions. En **Nouvelle-Zélande**, les conseils régionaux fixent des limites à la quantité d'azote provenant des effluents des élevages laitiers qui peut être épandue, de sorte que les agriculteurs qui épandent les effluents des étables de vaches laitières sont soumis à une limite de 150-200 kg N/ha/an. De plus en plus, les provinces **canadiennes** imposent des plans de gestion des effluents d'élevage par le biais de modifications apportées aux réglementations.
- *Échelle de production.* Dans certains pays de l'OCDE, les unités d'élevage à grande échelle sont contrôlées par le biais d'un système de permis, délivrés au niveau national ou au niveau régional. Par exemple, en vertu de la *directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution*, qui est appliquée depuis 1999 aux nouvelles installations (et doit l'être à l'ensemble des installations existantes depuis 2007), les États membres de l'**Union européenne** sont tenus d'imposer, dans les permis environnementaux, des limites d'émissions, qui doivent impérativement être respectées par les installations d'une taille donnée présentant des risques de pollution – en particulier les très gros élevages de porcs et de volailles. Au **Japon**, la *loi sur la lutte contre la pollution de l'eau* et ses règlements d'application fixent des limites supérieures aux rejets de polluants par des

installations agricoles spécifiées, notamment par les élevages à grande échelle de porcs et de bovins, et par les étables.

- *Zones tampons et cultures dérochées.* La création de zones tampons à proximité des cours d'eau et des sources d'eaux souterraines pour limiter le ruissellement des éléments nutritifs est devenue une exigence courante dans de nombreux pays de l'OCDE, dont l'**Australie**, le **Canada**, la **France** et la **Nouvelle-Zélande**. Certains gouvernements ont également adopté des réglementations qui imposent aux agriculteurs de maintenir un couvert végétal minimum durant certaines périodes de l'année (cultures dérochées). Les exigences réglementaires concernant les cultures dérochées sont particulièrement strictes au Danemark et dans certaines régions de Suède.

Utilisation des ressources naturelles : eau et sols

Les restrictions quantitatives limitant les *prélèvements d'eau* à des fins d'irrigation deviennent de plus en plus courantes dans les régions où l'eau est rare. En **Australie**, par exemple, des plafonds ont été fixés dans les années 90 dans de nombreuses zones d'irrigation pour limiter la quantité d'eau pouvant être prélevée et, dans certains cas, la délivrance de nouvelles licences d'irrigation qui permettent de puiser dans les eaux souterraines est suspendue. Notamment, en 1996 un plafond a été fixé pour le prélèvement des eaux de surface dans la plus grande zone d'irrigation en Australie (le bassin *Murray-Darling*)². Parallèlement à l'instauration de ces limites, on a parfois créé des droits négociables. Les restrictions frappant les prélèvements d'eau sont également courantes aujourd'hui dans certains États des **États-Unis**, par exemple en Floride où des permis d'une durée de 5 à 10 ans doivent être obtenus pour pouvoir prélever de l'eau, construire des puits et installer de nouveaux systèmes de gestion des eaux de surface. En **France** et en **Nouvelle-Zélande**, les irrigants sont tenus de demander un permis d'utilisation de l'eau et de se conformer à toutes les conditions imposées, notamment aux réductions d'utilisation de l'eau pour préserver le débit minimum des cours d'eau. La directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne porte sur la gestion de l'eau dans les bassins versants par l'intermédiaire de mesures telles que la fixation des droits de prélèvement d'eau par les agriculteurs ; le suivi et la surveillance de la qualité de l'eau ; et les redevances pour l'utilisation des ressources en eau. La directive exige également que des plans soient établis avant 2010 pour chaque bassin versant. Ces plans comprennent des indicateurs des pressions et répercussions des activités humaines ; des objectifs environnementaux ; et spécifieront les mesures à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, notamment les instruments territoriaux et la gestion du fumier organique.

Les exigences réglementaires relatives à *l'utilisation des terres* se sont généralisées en ce qui concerne la qualité des sols, soit au niveau national, soit au niveau des États ou des régions. En **Suisse**, par exemple, *l'ordonnance sur les atteintes portées aux sols*, promulguée en 1998, impose le recours à des pratiques agricoles qui préviennent le compactage de longue durée et l'érosion des sols de manière à en garantir la fertilité à long terme. Dans le Queensland, en **Australie**, la loi sur la conservation des sols (*Soil Conservation Act*) de 1986 impose aux propriétaires terriens de faire approuver des « plans fonciers » qui doivent préciser

2. Un nouveau plafond durable sera établi en 2011 pour la totalité du bassin.

les mesures prises au titre de la conservation des sols et indiquer également les pratiques de défrichement et autres aspects de la gestion des terres.

Biodiversité

La plupart des gouvernements de l'OCDE, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau des provinces ou des États, ont adopté de longue date des législations destinées à protéger les espèces sauvages et les habitats précieux, qui peuvent influencer les pratiques agricoles. Ces mesures ont été élaborées en tenant compte de considérations internationales mais aussi nationales et, notamment des obligations faites aux pays membres de l'OCDE d'enrayer la perte de biodiversité, en vertu de la *Convention internationale sur la diversité biologique (CDB)*, adoptée en 1992 lors de la *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*.

En vertu de la *directive Oiseaux (N° 409/79)* et de la *directive Habitats (N° 43/92)*, les États membres de l'**Union européenne** sont tenus de prendre des mesures pour protéger les espèces menacées d'extinction, ainsi que les habitats dont elles ont besoin pour se nourrir et se reproduire. De la même manière, aux **États-Unis**, le *Endangered Species Act* de 1973 protège les espèces menacées et leurs habitats et conditionne à l'obtention d'un permis fédéral certaines activités comme le comblement de marécages à des fins de production agricole. De nombreux pays de l'OCDE ont également adopté des lois pour protéger les habitats non agricoles de valeur encore intacts qui sont souvent limitrophes des terres agricoles, tels que zones humides, haies-clôtures, taillis et forêts. En 1997, par exemple, le **Royaume-Uni** a promulgué une législation administrée par les autorités locales pour empêcher la suppression délibérée des haies importantes qui bordent les terres agricoles. En 1992, la **Suisse** a adopté une loi limitant plus strictement l'utilisation des terres agricoles, notamment en interdisant ou en limitant l'utilisation de substances agrochimiques, dans des zones spécifiques telles que les marais et les terres humides.

La Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, établit un réseau écologique européen connu sous le nom de *Natura 2000*. Ce réseau comprend des « zones spéciales de conservation » désignées par les États membres conformément aux dispositions de la Directive et des zones spéciales protégées classées conformément à la Directive 79/409/CEE sur la conservation des oiseaux sauvages. La désignation des zones spéciales de conservation se fait en trois temps. Chaque État membre doit dresser une liste des sites abritant des habitats naturels et des espèces animales et végétales sauvages. Sur la base des listes nationales et par accord avec les États membres, la Commission adoptera ensuite une liste de sites d'importance communautaire. Au plus tard six ans après le choix d'un site d'importance communautaire, l'État membre concerné doit désigner ce site comme zone spéciale de conservation. Dans les zones spéciales de conservation, les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la conservation des habitats et éviter leur détérioration. La Directive prévoit le cofinancement des mesures de conservation par la Communauté.

Des mesures réglementaires pour protéger l'agriculture contre les espèces envahissantes ont été mises en place dans les pays de l'OCDE ; elles sont particulièrement importantes dans les pays où la production agricole et les écosystèmes sont les plus vulnérables, comme l'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande**. En outre, les mesures régulant l'introduction et l'utilisation de nouveaux organismes

– notamment de nouveaux produits agricoles issus des biotechnologies – ont, dans bon nombre de cas, été développées ou renforcées.

Dispositifs d'éco conditionnalité

Les mécanismes d'écoconditionnalité sont des mesures qui consistent à imposer aux agriculteurs de respecter certaines exigences environnementales ou niveaux de performances environnementales pour pouvoir bénéficier de programmes spécifiques de soutien à l'agriculture. Lorsque les aides accordées demeurent relativement élevées, les mesures d'écoconditionnalité peuvent être qualifiées de facto d'exigences réglementaires pour les agriculteurs susceptibles de bénéficier de ces paiements.

Au cours des vingt dernières années, de nombreux pays de l'OCDE ont subordonné les programmes généraux de soutien qui accordent des paiements aux producteurs agricoles, au respect de certaines contraintes environnementales ou à l'obtention d'un résultat environnemental particulier. Ce type de conditions constitue un élément important de la politique agro-environnementale des **États-Unis** (depuis 1995) où une superficie estimée à 44 millions d'hectares de terres cultivables extrêmement sensibles à l'érosion et 31 millions d'hectares de terres humides est soumise à des dispositions d'écoconditionnalité, témoignant du taux élevé de participation aux programmes généraux de soutien des agriculteurs.

Depuis la fin des années 90, la plupart des paiements directs généraux accordés par la **Suisse** à ses agriculteurs, dont les paiements au titre de la superficie et du nombre d'animaux et les paiements au titre des droits antérieurs, sont également subordonnés au respect par les bénéficiaires des normes environnementales et de certaines pratiques de gestion des exploitations (*agriculture intégrée*). La **Norvège** propose également diverses formes de paiements fondés sur la superficie et le nombre de têtes de bétail, dont le versement est conditionné au respect par les agriculteurs d'exigences environnementales.

Certains États membres de l'UE (le **Royaume-Uni**, par exemple) appliquent l'éco-conditionnalité depuis les années 1990. Depuis 2005, l'éco-conditionnalité (les composantes environnementales du principe de conditionnalité des paiements) est devenue obligatoire dans l'**UE15** (Encadré 4). Dans les nouveaux États membres (EU12), l'éco-conditionnalité s'applique déjà partiellement et s'appliquera totalement entre 2009 et 2013.

Encadré 4. L'écoconditionnalité dans l'UE

La réforme de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000 a conditionné le soutien du marché au respect par les agriculteurs des exigences en matière de protection de l'environnement. La réforme 2003 de la PAC a mis davantage l'accent sur l'écoconditionnalité, la rendant obligatoire.

La réforme de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000 a introduit l'obligation pour les États membres de prendre les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation des terres agricoles utilisées ou des productions concernées. Cette exigence a été intégrée au « règlement horizontal » (N° 1259/1999) qui établit les règles communes pour tous les paiements octroyés directement aux agriculteurs.

Les États membres disposaient de trois possibilités pour satisfaire à cette obligation. Ils pouvaient subordonner les aides à des engagements agro-environnementaux ; fixer des exigences environnementales générales (fondées sur la législation environnementale) et définir des exigences environnementales spécifiques. En cas de non-respect de ces exigences environnementales par les agriculteurs, des sanctions appropriées étaient appliquées, qui pouvaient prévoir la réduction, voire la suppression des aides directes. Parmi les exemples de conditions environnementales figurent le respect d'une charge maximum de bovins ou d'ovins, de conditions spécifiques de culture sur les terrains en pente, de quantités maximales autorisées d'engrais à l'hectare, et de règles spécifiques concernant l'utilisation de produits phytosanitaires.

Depuis 2005, tous les agriculteurs percevant des paiements directs sont soumis à l'*écoconditionnalité obligatoire* (Règlement (CE) N° 1782/2003 du Conseil et Règlement (CE) N° 796/2004 de la Commission, remplacé plus tard par le Règlement (CE) N° 73/2009). Dix-neuf textes de lois s'appliquant directement à l'exploitation dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, animale et végétale, et du bien-être des animaux ont été introduits, et les agriculteurs sont sanctionnés en cas de non-respect des règles (suppression partielle ou totale du soutien direct). Les bénéficiaires des paiements directs sont aussi tenus de maintenir toutes les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Ces conditions sont définies par les États membres et doivent inclure des normes concernant la protection des sols, le maintien des matières organiques du sol et de la structure des sols, la préservation des habitats et des paysages, y compris la protection des pâturages permanents, et la protection et la gestion de l'eau. En outre, les États membres doivent aussi veiller à empêcher une diminution sensible de la superficie totale qu'ils consacrent aux pâturages permanents, au besoin en interdisant leur conversion en terres arables.

Mesures consultatives et institutionnelles

Recherche et développement

Dans tous les pays de l'OCDE, les gouvernements financent la recherche portant sur la relation entre l'agriculture et l'environnement. Cette recherche est souvent entreprise en vue de déterminer les meilleures pratiques de gestion à transmettre aux agriculteurs par le biais d'une assistance technique au niveau de l'exploitation, ou pour élaborer les réglementations ou autres mesures de politique les plus appropriées. Elle porte sur un vaste champ d'investigation scientifique englobant l'écologie, l'ingénierie, les pratiques de gestion des exploitations agricoles, le comportement des agriculteurs et l'économie.

Assistance technique/vulgarisation

Les mesures d'assistance technique et de vulgarisation ont pour objectif d'apporter directement aux agriculteurs des informations et une aide technique à la planification et à la mise en œuvre de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. La plupart des pays de l'OCDE ont établi de longue date des programmes d'aide à l'adoption de nouvelles technologies et à l'amélioration des pratiques agricoles. Ces programmes ont été de tout temps axés sur l'accroissement de la productivité des exploitations, mais au cours des vingt dernières années,

l'accent a été mis davantage sur la sensibilisation des agriculteurs aux problèmes des ressources et de l'environnement, afin de les inciter à modifier volontairement leurs pratiques agricoles et, partant, à améliorer leurs performances environnementales.

Dans certains pays de l'OCDE comme l'**Australie**, le **Canada**, la **Nouvelle-Zélande** et les **États-Unis**, une partie des sommes dépensées au titre des programmes agro-environnementaux servent à financer l'assistance technique aux exploitations liée à la mise en œuvre des pratiques imposées par les différents programmes. Dans certains programmes (principalement en **Australie** et en **Nouvelle-Zélande**), le financement de l'assistance technique est plus important que l'aide financière directe aux exploitations agricoles. Dans les **pays de l'UE** également, l'assistance technique est intégrée aux programmes agro-environnementaux mais il est difficile d'estimer la part des dépenses au titre de l'assistance technique à partir de l'aide financière directe.

Certains programmes sont spécifiquement ciblés sur l'assistance technique aux exploitations. Au **Canada**, par exemple, l'assistance technique accordée aux agriculteurs en vertu du Programme de planification environnementale à la ferme (*EFPP – Environmental Farm Planning*), pour les aider à élaborer leur plan agro-environnemental (PAE) de manière à identifier systématiquement les risques et avantages de leur propre exploitation agricole et à imaginer un plan d'action pour atténuer les risques (les dépenses sont passées de 1 million CAD en 2003/04 à 21 millions CAD en 2007/08, et au 31 mars 2008, 76 900 producteurs et éleveurs avaient participé à cette initiative nationale, et 56 700 PAE examinés étaient achevés). Le **Canada** développe également un Service national d'information sur les terres et les eaux (SNITE) : ce service d'accès en ligne à des informations agro-environnementales vise à aider les Canadiens à prendre des décisions responsables en matière d'utilisation des sols (élaboration progressive, sur la période 2006-09, du système qui devrait être opérationnel en 2009).

Étiquetage/normes/certification

Au cours des dernières décennies, une attention accrue a été portée à la communication d'informations sur les qualités environnementales des produits afin de répondre aux demandes d'un public de mieux en mieux informé et de plus en plus exigeant. En particulier, des normes encadrant les « écolabels » ont été mises en place dans de nombreux pays de l'OCDE, appuyées par des procédures de certification visant à en vérifier l'authenticité, afin d'aider les consommateurs à faire la différence entre des produits cultivés sans engrais chimiques ni pesticides et des produits agricoles obtenus selon les méthodes traditionnelles. Les productions de ce type tendent à entraîner des majorations de prix évidentes sur nombre de marchés.

Certains de ces systèmes d'attribution d'écolabels reposent entièrement sur le marché et, bien souvent, ils sont introduits par des groupes de producteurs à la demande de supermarchés ou autres distributeurs. D'autres sont soutenus par les pouvoirs publics. C'est ainsi qu'un grand nombre de pays de l'OCDE – dont l'**Union européenne**, le **Canada**, la **Norvège**, les **États-Unis** et la **Suisse** ont instauré des normes nationales d'éco-étiquetage des produits biologiques, dont le respect est assuré par les pouvoirs publics.

Conclusions

Pour atteindre leurs divers objectifs en termes d'environnement, les pays de l'OCDE associent différents moyens d'action lorsqu'il n'existe pas de marché pour les externalités et les biens publics. Les instruments utilisés sont le reflet de la démarche politique globale du secteur ; des problèmes environnementaux spécifiques et de leurs liens perçus avec les activités agricoles ; de la nature des droits de propriété liés à l'utilisation des ressources naturelles (terres, eau) et des inquiétudes de la société liées aux problèmes environnementaux. Bien que moins visibles dans l'analyse des politiques et le débat politique, les réglementations environnementales (exigences réglementaires) sont au cœur des politiques mises en œuvre face aux problèmes environnementaux en agriculture. Tous les pays de l'OCDE imposent un ensemble complexe de réglementations pour éviter l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement. La plupart de ces réglementations sont généralement appliquées. Mais dans les zones présentant un intérêt environnemental plus grand (réserves naturelles), les zones de captage de l'eau potable, les zones écologiquement sensibles ou à proximité des zones à forte densité de population, des réglementations plus strictes s'appliquent. Au fil des ans, la portée de ces exigences réglementaires s'est généralement élargie, et elles sont devenues plus contraignantes. Certains pays de l'OCDE (*l'Australie* et la *Nouvelle-Zélande*) s'en remettent essentiellement à la réglementation pour s'attaquer aux problèmes environnementaux en agriculture.

De nombreux autres pays de l'OCDE (principalement, les pays de *l'UE*, la *Norvège*, la *Suisse* et les *États-Unis*) ont également élaboré un large éventail de programmes volontaires incitant, par des paiements, les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles spécifiques sur les terres exploitées ayant des effets positifs sur l'environnement et/ou à fournir des biens publics (paysages, biodiversité, etc.). Bien que ces programmes offrent une grande variété de mesures, la plupart des paiements sont liés au soutien de formes extensives d'agriculture (reposant pour la plupart sur les prairies, une gestion extensive des prairies, des pâturages extensifs). En général, l'objectif du paiement est défini en fonction d'une pratique agricole spécifique, par opposition à un effet spécifique (mesurable) sur l'environnement. Les programmes qui accordent des paiements aux exploitations qui mettent hors production des terres agricoles à des fins écologiques ou de conservation des ressources sont également mis en œuvre dans nombre de pays, mais, à l'exception des *États-Unis*, les superficies couvertes sont peu importantes.

D'autres instruments économiques, comme les droits et contingents négociables, sont utilisés dans un nombre limité de pays. Citons notamment les droits négociables pour le développement des zones humides aux *États-Unis*, les droits négociables sur les prélèvements d'eau (mis en place au niveau des états/régions aux *États-Unis*) et l'amélioration des mécanismes du marché pour la libéralisation des échanges des droits dans le cadre de la mise en œuvre du système de droits négociables sur l'eau en *Australie*. Les droits négociables basés sur des contingents, des permis et des restrictions dans le domaine de l'environnement ne semblent pas jouer un rôle important dans les politiques agroenvironnementales, malgré le recours grandissant à ce type de mesures pour les politiques environnementales d'autres secteurs.

Au cours des 20 dernières années, la plupart des pays de l'OCDE ont également porté une attention accrue à l'amélioration de la base de savoirs relatifs aux problèmes environnementaux en agriculture, augmentant leurs dépenses au titre de

recherches agroenvironnementales souvent entreprises en coopération avec des acteurs du secteur privé. Une évolution notable dans ce domaine a été l'élaboration d'indicateurs agroenvironnementaux dans un certain nombre de pays de l'OCDE pour le suivi de la performance environnementale. De façon générale, on a également mis davantage l'accent sur la communication aux agriculteurs d'informations sur les problèmes environnementaux via l'assistance technique et les actions de vulgarisation, de manière à induire des changements volontaires dans les pratiques agricoles pour améliorer les résultats au plan de l'environnement.

Globalement, la cohérence des politiques agricoles, agroenvironnementales et environnementales s'est améliorée au cours des deux dernières décennies. Certains pays de l'OCDE ont pris des mesures pour rationaliser les politiques agroenvironnementales à l'intérieur de cadres ou de plans d'action obligatoires s'attaquant à des objectifs environnementaux ou de développement rural. Mais, dans un contexte plus large, lorsque les politiques agroenvironnementales compensent les effets dommageables pour l'environnement de l'utilisation d'intrants et des politiques liées à la production, les coûts de l'amélioration de l'environnement sont plus élevés qu'ils ne le seraient en l'absence de telles mesures de soutien à la production tant que les prix intérieurs sont maintenus à un niveau plus élevé que les prix mondiaux. En revanche, certaines mesures agroenvironnementales ne visent pas seulement à compenser les effets nuisibles de l'agriculture sur l'environnement et accordent des paiements facultatifs en échange de services environnementaux additionnels (définis et ciblés avec plus ou moins de précision) fournis par le secteur agricole. Dans la plupart des cas, ces services additionnels sont associés à des pratiques agricoles spécifiques, par opposition à des effets sur l'environnement.

Les pays de l'OCDE continuent d'élaborer des mesures pour s'attaquer aux problèmes environnementaux en agriculture. S'agissant de la panoplie de mesures prises, les approches demeurent variées. Certains pays comme l'*Australie* et la *Nouvelle-Zélande* s'en remettent encore pour l'essentiel à la réglementation environnementale et aux instruments économiques tels que les contingents et les permis négociables, par opposition aux paiements agroenvironnementaux. Cependant, nombre de pays de l'OCDE ont mis en œuvre divers systèmes de paiements agroenvironnementaux afin de rétribuer les agriculteurs en échange de la prestation volontaire de services environnementaux, ou de financer une partie des coûts de la lutte contre la pollution. Jusqu'à maintenant, ces programmes ont mis l'accent sur l'adoption de pratiques agricoles spécifiques et non sur les effets mesurables sur l'environnement. Aux *États-Unis*, la nouvelle loi agricole fait également une plus large place aux paiements agroenvironnementaux visant à encourager l'adoption de pratiques spécifiques sur des terres en exploitation, qu'aux paiements liés à la conservation des terres. L'Union européenne privilégie les paiements pour traiter les problèmes environnementaux des exploitations. L'*UE*, les *États-Unis* et la *Suisse* accordent de l'importance à l'écoconditionnalité et à l'association entre les mesures environnementales et les mesures agricoles.

Des méthodes d'évaluation de la politique agroenvironnementale sont en cours d'élaboration dans de nombreux pays. Toutefois, cela s'inscrit dans un long processus ardu du fait que nombre de problèmes environnementaux sont spécifiques au site et que l'évaluation et la mesure des effets sur l'environnement sont complexes. Plus précisément, l'évaluation est rendue plus difficile par les lacunes dans les données et par l'identification du type d'information nécessaire dans le cadre du processus d'évaluation (voir également les actes du séminaire de l'OCDE sur

l'évaluation des politiques agroenvironnementales – décembre 2004). Certains pays ont mis au point leur propre ensemble d'indicateurs agroenvironnementaux pour suivre la performance environnementale de l'agriculture. A cet égard, les rapports de l'OCDE sur les *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture* (volumes 1-4) et en particulier le dernier rapport paru en 2008, *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*, sont des sources précieuses d'information méthodologique et empirique. De même les travaux du Secrétariat de l'OCDE sur la mise au point de *Lignes directrices pour la conception et la mise en œuvre de mesures agroenvironnementales économiquement rationnelles* peut contribuer à identifier l'information nécessaire pour évaluer l'efficacité et l'efficacité des politiques agroenvironnementales.

Bibliographie

- OCDE (2001), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture: Volume 3, Méthodes et résultat*, Paris, France
- OCDE (2008), *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*, Paris, France
- OCDE (2009), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation, 2009*, Paris, France