

Non classifié

COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2002)95/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

07-Nov-2003

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES PECHERIES
DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

**COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2002)95/FINAL
Non classifié**

Groupe de travail mixte sur l'agriculture et l'environnement

MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES : TOUR D'HORIZON DES EVOLUTIONS

JT00153251

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

Copyright OECD, 2003

Les demandes de reproduction doivent être adressés au :
Chef du Service des Publications, OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT PROPOS

C'est la version DÉFINITIVE déclassifiée du document, qui présente un tour d'horizon des évolutions des mesures agro-environnementales dans les pays membres de l'OCDE. Le document [COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2002)956/REV2] a été soumis au GTM pour déclassification selon la procédure écrite. Des modifications factuelles mineures ont été apportées au texte pour tenir compte des commentaires de certains pays membres.

TABLE DES MATIÈRES

MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES : TOUR D'HORIZON DES EVOLUTIONS.....	5
Résumé.....	5
Introduction.....	7
1. Contexte.....	7
2. Mesures agro-environnementales.....	9
Instruments économiques.....	10
2.1 Paiements.....	10
2.2 Taxes et redevances d'environnement.....	17
2.3 Droits négociables.....	18
Mesures de maîtrise et contrôle.....	18
2.4 Dispositions réglementaires.....	19
2.5 Mécanismes d'écoconditionnalité.....	22
Mesures de conseil et de soutien aux institutions.....	24
2.6 Recherche-développement.....	24
2.7 Assistance technique/vulgarisation.....	25
2.8 Normes d'étiquetage/certification.....	26
2.9 Mesures destinées aux collectivités.....	27
3. Evolutions récentes.....	28
BIBLIOGRAPHIE.....	32

Tableaux

Tableau 1. Utilisation de soutien assorti de conditions dans les pays de l'OCDE.....	23
--------------------------------------------------------------------------------------	----

Figures

Graphique 1. Dépenses publiques consacrées aux paiements agro-environnementaux 1993-2001.....	11
Graphique 2. Part des dépenses publiques consacrées à la recherche agro-environnementale dans le total des dépenses publiques de recherche agricole, 1985-milieu/fin des années 90.....	25

Encadrés

Encadré 1. Paiements agro-environnementaux dans l'Union européenne.....	13
-------------------------------------------------------------------------	----

MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES : TOUR D'HORIZON DES EVOLUTIONS

Résumé

La production agricole a des répercussions sur l'eau, l'air et la qualité des sols, elle influe sur les écosystèmes et la biodiversité et façonne les paysages ruraux. Bon nombre de ces effets environnementaux se présentent comme des effets externes négatifs ou positifs ou des biens publics, pour lesquels les marchés privés sont absents ou défaillants. Le résultat net pour la société peut donc être une dégradation trop importante de l'environnement et une fourniture de services environnementaux inadéquate.

Les évolutions technologiques et économiques, l'intégration plus grande du secteur agricole dans le secteur agroalimentaire et les politiques de soutien à l'agriculture ont permis une augmentation de la productivité et des volumes de production dans les pays de l'OCDE, mais avec certaines conséquences négatives sur l'environnement. La sensibilisation plus grande du public, conjuguée à la multiplication des informations disponibles, s'est traduite par une demande accrue d'amélioration des performances environnementales de l'agriculture. Pour répondre à cette demande, les mesures agro-environnementales ont joué un rôle plus important dans la politique agricole des pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années.

- Pour améliorer leurs résultats environnementaux, un certain nombre de pays, notamment les **Etats-Unis**, la **Norvège**, la **Suisse** et l'**Union européenne**, ont très largement multiplié les *paiements directs* accordés aux agriculteurs. Parmi ces paiements, on peut citer le recours accru à des paiements destinés à favoriser l'adoption de pratiques agricoles moins intensives, notamment l'agriculture biologique ; des paiements versés au titre du retrait de ressources ; et des paiements transitoires destinés à aider les agriculteurs à mettre en œuvre des changements structurels pour des raisons d'environnement.
- Le secteur agricole semble avoir peu recours aux *taxes et redevances* pour inciter les agriculteurs à tenir compte des coûts environnementaux des activités agricoles dans leurs décisions de production, malgré l'adoption du *principe pollueur-payeur* par les pays de l'OCDE. Par comparaison, les autres secteurs d'activité utilisent plus couramment les taxes et redevances environnementales.
- De même, les *droits négociables* ne semblent pas jouer un rôle important dans les politiques agro-environnementales, bien qu'ils soient appliqués dans une certaine mesure aux **Pays-Bas**, ainsi qu'en **Australie** et aux **Etats-Unis**, où ils fonctionnent sur une base nationale/régionale.
- En réponse aux effets négatifs des activités agricoles sur l'environnement, tous les pays de l'OCDE imposent des *obligations réglementaires*, qui vont d'interdictions pures et simples à des normes sur les intrants et des exigences en matière d'exploitation des ressources. Au fil des années, ces exigences ont généralement été élargies et sont devenues plus strictes. Un nombre de plus en plus important d'obligations réglementaires sont également issues de mesures prises à l'échelle nationale, provinciale, régionale ou locale dans le cadre d'une législation nationale

globale, afin de tenir compte du caractère local de nombreuses préoccupations environnementales.

- Les mesures *d'écoconditionnalité*, qui lient des normes environnementales minimales à des programmes de soutien à l'agriculture, sont courantes aux **Etats-Unis**, en **Norvège** et au **Royaume-Uni** et ont été mises en œuvre plus récemment en **Corée**, en **Suisse** et dans certains autres Etats membres de l'**Union européenne**. Au delà de 2005, les mesures d'écoconditionnalité seront utilisées dans tous les Etats membres de l'Union européenne.
- La communication d'informations aux agriculteurs sur les questions d'environnement à travers *l'assistance technique* et *la vulgarisation* a aussi été généralement privilégiée, l'objectif étant d'induire des changements volontaires des pratiques agricoles en vue d'améliorer les résultats environnementaux. Ces mesures impliquent un ensemble d'informations de plus en plus complet et utilisent maintenant toute une gamme d'outils de communication tels qu'internet.
- Les efforts déployés pour répondre à la demande d'un public de mieux en mieux informé et averti ont également visé à fournir aux *consommateurs* des *informations* sur les qualités environnementales des produits. En particulier, les pays de l'OCDE ont utilisé toute une gamme de normes d'« éco-étiquetage » et de processus de certification au cours des dix dernières années, notamment pour l'agriculture biologique.
- Un certain nombre de pays, notamment l'**Australie**, le **Canada** et la **Nouvelle-Zélande**, ont mis l'accent sur un recours à des *approches destinées aux collectivités* pour traiter les questions environnementales, en soutenant des actions collectives visant à résoudre des problèmes environnementaux. Ces approches reposent généralement sur l'intérêt direct qu'ont les agriculteurs à la préservation de l'environnement et font appel aux savoir-faire locaux pour résoudre les problèmes d'environnement.

Il fait peu de doute que les politiques agro-environnementales de beaucoup de pays de l'OCDE continueront à prendre de l'importance à l'avenir, en réponse aux pressions aussi bien *nationales* qu'*internationales*. Ceci souligne l'importance d'évaluer les politiques et les bénéfices qu'elles s'engagent à fournir par rapport à leur coût. Malgré une expérience large et croissante de l'utilisation des mesures agro-environnementales, les preuves de leurs résultats et de leurs effets sont souvent très limitées. Cependant, un certain nombre de pays de l'OCDE portent maintenant davantage d'attention à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de ces mesures.

Dans l'ensemble, il n'apparaît pas clairement si la compatibilité des politiques agricoles, agro-environnementales et environnementales (*cohérence des politiques*) s'est améliorée ou non au cours des vingt dernières années par rapport aux buts environnementaux liés à l'agriculture. Certains pays de l'OCDE ont entamé une rationalisation en cherchant à regrouper les mesures agro-environnementales au sein de vastes *dispositifs* ou *plans d'action* en faveur d'objectifs d'environnement ou de développement rural. Cependant, dans un contexte plus général, dans lequel les politiques agro-environnementales compensent les dommages causés à l'environnement par les politiques liées aux intrants et à la production, les coûts supportés pour améliorer l'environnement sont supérieurs à ce qu'ils seraient en l'absence de telles mesures de soutien.

Introduction

L'objectif du présent document est de mettre en lumière les évolutions intervenues dans l'utilisation des mesures agro-environnementales dans les pays de l'OCDE, notamment les similitudes et les différences dans les approches adoptées. Son propos n'est pas de procéder à une évaluation complète des mesures décrites du point de vue de leur efficacité pour l'environnement ou de leur efficacité économique. Toutefois, les informations qu'il contient seront exploitées dans les travaux réalisés par l'OCDE sur l'évaluation des mesures.

Le document se compose de trois grandes parties. La première partie contient des renseignements de base sur les problèmes environnementaux liés à l'agriculture, notamment les effets des politiques agricoles sur l'environnement. La deuxième partie passe en revue les évolutions intervenues dans l'application des mesures destinées à faire face aux problèmes environnementaux posés par l'agriculture dans les pays de l'OCDE, en faisant ressortir les différences et les similitudes dans les approches adoptées. Les mesures sont classées et examinées en fonction du *type* de mesure utilisé, sur la base de *l'Inventaire des mesures relatives aux problèmes environnementaux en agriculture de l'OCDE* et d'autres sources disponibles. La dernière partie du document souligne des questions relatives à l'application des mesures agro-environnementales.

1. Contexte

Le secteur agricole est un gros utilisateur de ressources naturelles, puisqu'il occupe près de 40 % de la superficie terrestre totale des pays de l'OCDE et consomme 45 % de leurs ressources en eau (OCDE, 2001a). Dans de nombreux pays de l'OCDE, les terres agricoles dominent et, dans une large mesure, façonnent le paysage. En bref, le secteur agricole et les écosystèmes dont il fait partie intégrante régulent les divers stocks de ressources naturelles ou interagissent avec eux - stocks qui sont précieux non seulement pour le secteur mais aussi pour l'ensemble de la société.

Les activités agricoles peuvent produire toute une gamme d'avantages environnementaux. La valeur esthétique des paysages, les usages récréatifs, la constitution de réserves d'eau et l'approvisionnement en eau, le recyclage et la fixation des éléments nutritifs, la formation des sols, la protection de la faune et la lutte contre les inondations, ainsi que le piégeage du carbone par les arbres et les sols en sont quelques exemples. Cependant, les profonds changements intervenus dans les pratiques agricoles au cours des quarante dernières années font peser de nouvelles pressions sur les ressources naturelles. En général, pour satisfaire une demande alimentaire croissante, le secteur a augmenté sa productivité et se caractérise par des pratiques agricoles exigeant toujours plus de substances agrochimiques, de machines et de connaissances. Les évolutions technologiques et économiques ont entraîné une nette intensification de l'activité agricole (gains de production par unité de superficie ou de travail). Qui plus est, pendant des dizaines d'années, les politiques agricoles de nombreux pays de l'OCDE ont encouragé l'expansion de la production. Ces évolutions sont en partie responsables de multiples préoccupations environnementales.

L'agriculture est actuellement à l'origine d'une importante *pollution de l'eau*. Dans certains pays de l'OCDE, jusqu'à 40 % des émissions d'azote et 30 % des émissions de phosphate dans les eaux de surface sont imputables à l'épandage d'engrais agricoles et aux effluents d'élevage, qui contribuent de façon significative aux problèmes d'eutrophisation — l'appauvrissement en oxygène de l'eau (OCDE, 2001a)¹. Le ruissellement de pesticides à partir des terres agricoles nuit également à la qualité de l'eau potable et est préjudiciable à la faune aquatique. Ces problèmes de pollution de l'eau sont étroitement liés à l'intensité de l'agriculture et ils figurent en tête des priorités dans les **pays européens** et dans certaines régions des **Etats-Unis**, et ils préoccupent aussi sérieusement les autorités locales d'autres pays comme **l'Australie**, le **Canada** et la **Nouvelle-Zélande**.

De la même manière, les problèmes de *pollution de l'air* dus à l'ammoniac (pluies acides) ; au bromure de méthyle (ozone) ; à la dispersion de pesticides ; au brûlage des résidus de culture et aux odeurs sont généralement plus importants dans les régions de production agricole intensive. Par exemple, dans plusieurs pays **européens**, on estime que l'agriculture est responsable d'environ 95 % des émissions d'ammoniac, qui ont d'importants effets d'acidification sur les ressources naturelles, les bâtiments et les habitats (Baldock *et al.*, 2002).

L'agriculture a également contribué à *l'érosion des sols* à cause de l'emploi de pratiques qui exposent les sols aux éléments lors de changements dans l'affectation des terres, et par le biais des techniques de travail du sol ou du surpâturage. L'érosion tant éolienne qu'hydrique des sols est un problème très préoccupant aux **Etats-Unis** et dans la zone du blé du **Canada**. Les problèmes d'érosion hydrique sont également très préoccupants en **Australie**, au **Japon** et en **Nouvelle-Zélande**, ainsi que dans certains **pays méditerranéens**.

L'irrigation absorbe une part très importante de l'utilisation de l'eau dans la plupart des pays de l'OCDE et *les prélèvements excessifs des eaux souterraines* sont un sujet de préoccupation dans de nombreuses régions, en particulier dans les régions arides de l'**Australie**, du **Sud de l'Europe** et des **Etats-Unis**. Les problèmes de *salinisation* associés au défrichement et à l'irrigation continuent également à s'accumuler dans plusieurs pays, notamment en **Australie**.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, il a également été établi que l'agriculture contribue de manière significative à *l'appauvrissement de la biodiversité*, en particulier à cause de la destruction des habitats et des changements dans l'utilisation des terres résultant de l'intensification des pratiques agricoles. En **Europe**, nombre des zones les plus prisées pour leur faune et leur flore sauvages sont généralement constituées d'habitats semi-naturels, où les espèces ont évolué en s'adaptant au fil des siècles aux pratiques agricoles traditionnelles. Ces habitats ont été progressivement soumis à des pressions croissantes du fait de l'évolution des pratiques agricoles – notamment l'augmentation de la taille des champs, la diminution de l'assolement et l'utilisation accrue d'engrais et de pesticides. Ainsi, dans l'**Union européenne**, on estime que plus d'un tiers des espèces d'oiseaux se raréfient (Baldock *et al.*, 2002). Par comparaison, dans des pays tels que l'**Australie**, la **Nouvelle-Zélande** et en **Amérique du Nord**, les habitats prisés sont principalement associés aux régions *naturelles*, qui comprennent des prairies, des terres humides, des forêts et des buissons indigènes ; des régions auxquelles le développement de l'agriculture a fait courir des risques dans certains cas – par exemple, aux **Etats-Unis**, on considère que la conversion de prairies et de terres humides en terres cultivées a contribué à la diminution d'un certain nombre d'espèces rares.

La concurrence dont les ressources sont l'objet et l'adoption de pratiques agricoles plus intensives ont conduit certains pays de l'OCDE à se préoccuper de la *préservation des paysages* façonnés par l'agriculture traditionnelle, en particulier dans les pays **européens** et au **Japon**, où ce type de paysage est souvent considéré comme ayant une importance culturelle. Dans d'autres pays de l'OCDE comme l'**Australie**, la **Nouvelle-Zélande** et en **Amérique du Nord**, la préservation des paysages ruraux n'est généralement pas considérée comme prioritaire, bien que l'on se préoccupe du recul de l'espace rural dû à l'urbanisation dans certaines régions, en particulier dans certaines régions des **Etats-Unis**.

Le problème du *changement climatique* est d'une toute autre gravité que ces questions. Les émissions de gaz d'origine agricole - en particulier celles de méthane et d'oxyde nitrique - sont un facteur qui contribue de façon significative au réchauffement de la planète et on estime qu'actuellement l'agriculture est responsable d'environ 8 % des émissions totales de gaz à effet de serre des pays de l'OCDE, bien que potentiellement certaines activités agricoles soient de nature à considérablement atténuer le processus de réchauffement planétaire, en particulier du fait de la fixation du carbone atmosphérique par les sols et de la production de cultures énergétiques (OCDE, 2001a).

Comme on l'a déjà fait observer, les problèmes environnementaux provoqués par l'agriculture ont souvent été exacerbés par les politiques de soutien à l'agriculture. Les formes prédominantes de soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE au cours des quarante dernières années ont été étroitement liées à la

production et à l'utilisation d'intrants. Ces politiques ont dans beaucoup de cas encouragé les producteurs à accroître l'intensité de la production et à cultiver des terres écologiquement fragiles, contribuant ainsi à un certain nombre de problèmes environnementaux, tels que la pollution de l'eau, des sols et de l'air, et à la sur-exploitation de ressources rares - en particulier de l'eau (OCDE, 2001c). Certains pays membres soutiennent que ces politiques ont également contribué à maintenir certaines activités de production agricole qu'un certain nombre de pays de l'OCDE associent à des avantages pour l'environnement.

Au début des années 1990, certains pays de l'OCDE avaient entrepris de réformer leurs politiques agricoles dans le but à long terme de moins lier les politiques à la production, en vue de réduire la production et les distorsions dans les échanges. Ces réformes ont dans certains cas réduit les pressions sur l'environnement - par exemple en diminuant la demande d'intrants chimiques et mécaniques et en réduisant l'intensité de pâturage et les excédents d'effluents d'élevage. Les pressions sur l'environnement ont encore été atténuées dans les cas où les réformes se sont accompagnées de restrictions de la production (au moyen de contingents et de dispositifs de gestion de l'offre par exemple)².

Globalement, toutefois, les progrès de la réforme des politiques agricoles dans l'ensemble des pays de l'OCDE ont été assez modestes. Pour l'ensemble de l'OCDE, le soutien aux agriculteurs exprimé en pourcentage des recettes agricoles totales, tel qu'il est mesuré par l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP), a été estimé à 31 % en 2002, alors qu'il était en moyenne de 38 % au cours de la période 1986-88 (OCDE, 2003a). Le soutien reste très élevé pour certains produits essentiels - comme le lait, le sucre et le riz - et les aides accordées pour certains intrants restent considérables. Par exemple, les prix payés par les agriculteurs pour l'eau sont toujours nettement inférieurs à ceux payés par les utilisateurs industriels et domestiques dans certains pays de l'OCDE, même lorsque les différences dans la qualité de l'eau et les coûts des systèmes de distribution entre le secteur agricole et les autres utilisateurs sont prises en considération.

Les progrès les plus importants accomplis dans la réduction des effets préjudiciables de l'agriculture sur l'environnement au cours des vingt dernières années ont généralement été enregistrés là où les contraintes environnementales étaient les plus fortes. C'est ainsi que dans de nombreux pays **européens** et au **Japon**, la consommation tant d'azote que de pesticides a diminué de plus de 10 %, d'où une amélioration de la qualité de l'eau et une réduction des émissions de gaz à effet de serre depuis le milieu des années 1980. En **Australie**, au **Canada**, et aux **Etats-Unis**, l'érosion des sols a également régressé et l'adoption de pratiques agricoles favorables à l'environnement, telles que la mise en place de plans de gestion de l'azote, l'application de la lutte intégrée contre les ravageurs des cultures et le recours à des techniques de travail du sol anti-érosives, a permis de réaliser des progrès (OCDE, 2001b).

Toutefois, les performances environnementales de l'agriculture se sont aussi parfois détériorées avec l'expansion de la production agricole sur une surface moindre de terre et la concentration d'activités, l'élevage par exemple, au niveau régional. Cette évolution s'est à son tour traduite par une élévation des niveaux des excédents d'éléments nutritifs, de l'ammoniac et des émissions de gaz à effet de serre, qui ont entraîné une augmentation de la pollution de l'eau et de l'air dans des régions d'un certain nombre de pays, notamment au **Canada**, en **Europe**, en **Nouvelle-Zélande** et aux **Etats-Unis**. Par ailleurs, les rares ressources en eau créent de plus en plus une rivalité entre le secteur agricole et d'autres utilisateurs, ainsi que face aux besoins en eau des écosystèmes aquatiques destinés à des usages récréatifs ou environnementaux, en particulier dans les régions arides de l'**Australie**, des **Etats-Unis** et du **Sud de l'Europe** (OCDE, 2001b).

2. Mesures agro-environnementales

La plus grande sensibilisation du public, ainsi que la diffusion d'un plus grand nombre de travaux de recherche et d'informations ont entraîné une demande accrue d'amélioration des performances environnementales de l'agriculture dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies. Pour répondre à cette demande, depuis le milieu des années 1980, un grand nombre de mesures destinées à faire

face aux problèmes environnementaux se posant dans l'agriculture ont été introduites. Certaines de ces mesures ne concernaient que le secteur agricole, tandis que d'autres s'inscrivaient dans le cadre plus large de programmes environnementaux nationaux intéressant de nombreux secteurs dont l'agriculture. Dans le présent document, toutes ces mesures sont classées grosso modo dans la catégorie des *mesures agro-environnementales*. D'autres mesures qui peuvent avoir des incidences sur les résultats environnementaux mais qui sont adoptées principalement dans d'autres buts - comme les mesures de maîtrise de l'offre - ne rentrent pas dans le cadre du présent document.

Les sections qui suivent passent brièvement en revue certaines des principales évolutions des mesures agro-environnementales adoptées dans l'ensemble des pays de l'OCDE, en mettant en lumière les différences et les similitudes dans les approches suivies. Pour compiler ces informations, l'*Inventaire des mesures relatives aux problèmes environnementaux en agriculture de l'OCDE* (ci-après dénommé l'*Inventaire*) a été amplement mis à profit. Cet Inventaire a été établi pour recueillir des informations et des données sur les mesures agro-environnementales dans les pays de l'OCDE et il classe ces informations, entre autres, en fonction du *type* d'instrument employé. Les sections ci-après utilisent ce système de classification.

Il importe de noter que certains programmes agro-environnementaux sont constitués de divers volets, qui peuvent recourir à une toute une gamme de mesures incitatives, de règlements et de mesures de soutien. Ces programmes peuvent donc relever de plusieurs des catégories utilisées. En outre, l'*Inventaire* n'est pas exhaustif et il peut exister des lacunes importantes dans les informations. Les données actuellement contenues dans l'*Inventaire* concernent les pays suivants : **Belgique; Canada; Danemark; Etats-Unis ; Japon ; Nouvelle-Zélande; Royaume-Uni (Angleterre); Suisse et Union européenne**. Pour d'autres pays (Allemagne, Australie, Autriche, Finlande, Irlande, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Suède) les données de l'*inventaire* sont en cours de préparation et de vérification auprès des pays membres concernés.

Il convient également de noter qu'un certain nombre de pays de l'OCDE semblent accorder une place moins importante aux mesures agro-environnementales. Par exemple, dans certains pays, comme le **Mexique** et la **Turquie**, la part relativement importante représentée par l'agriculture dans l'économie et dans l'emploi, ainsi que le niveau relativement faible du PIB peuvent limiter le recours aux mesures agro-environnementales qui impliquent des dépenses budgétaires importantes.

Instruments économiques

Les instruments économiques ont des incidences sur les coûts et les avantages des différentes actions que peuvent engager les agriculteurs, l'effet recherché étant d'influencer leur comportement d'une manière qui améliore les résultats environnementaux. En règle générale, ces instruments impliquent soit un transfert monétaire – c'est-à-dire des *paiements* (section 2.1) ou des *redevances/taxes* (section 2.2) ; ou la création de nouveaux marchés – autrement dit des droits ou permis *négociables* accordés à des fins de protection de l'environnement (section 2.3).

2.1 Paiements

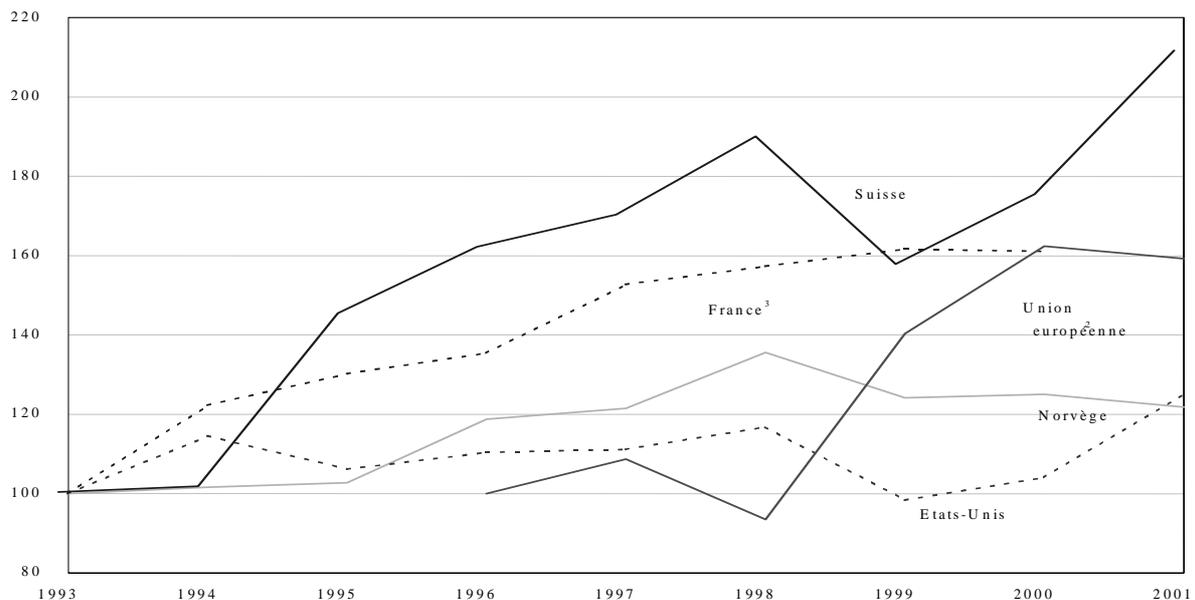
De nombreux pays de l'OCDE accordent des paiements monétaires (notamment des transferts implicites tels qu'avantages fiscaux et facilités de crédit) aux exploitants agricoles et aux autres propriétaires terriens pour qu'ils luttent contre les problèmes environnementaux et/ou pour encourager la fourniture d'aménités environnementales. Dans la pratique, de nombreux paiements agro-environnementaux sont généralement liés aux terres ou à d'autres facteurs de production, tandis que les paiements directement liés aux résultats environnementaux - comme "l'amélioration du paysage" ou "l'augmentation de la diversité" - sont rares.

Les **Etats-Unis**, la **Norvège**, la **Suisse** et l'**Union européenne**, en particulier, recourent beaucoup plus aux paiements agro-environnementaux. Dans beaucoup de cas ces paiements ont été introduits au

milieu des années 1980 et se sont fortement développés au cours des années 1990 (graphique 1). Il convient cependant de souligner que les paiements agro-environnementaux ne représentent qu'une part modeste, bien qu'en hausse, du soutien à l'agriculture pour l'ensemble des pays de l'OCDE – passant de 1 % à environ 3 % de l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) totale de l'OCDE entre le milieu des années 1980 et l'année 2002 (OCDE, 2003a).

Graphique 1. Dépenses publiques consacrées aux paiements agro-environnementaux 1993-2001¹

Indice 1993 = 100



Notes :

1. Les chiffres de 2001 concernant les Etats-Unis, la Suisse et l'Union européenne sont des estimations.
2. 1996 = 100. Financement par l'UE (mais non compris le financement par chacun de ses Etats membres) des paiements agro-environnementaux au titre des Règlements 2078/92 et 1257/99.
3. Les chiffres indiqués pour la France comprennent le financement par l'UE.

Sources : Secrétariat de l'OCDE ; Commission européenne ; USDA ; Ministère norvégien de l'Agriculture ; Office fédéral suisse de l'agriculture.

Les **Etats-Unis** ont dans un premier temps fait de la lutte contre l'érosion et de la qualité de l'eau des objectifs distincts des politiques agricoles en introduisant une gamme de paiements au titre de la conservation dans le cadre de la *loi sur la sécurité alimentaire* de 1985 (Food Security Act). Cette initiative a été suivie de l'adoption de la *loi sur l'agriculture* de 1990 (Farm Act), qui a élargi la portée des objectifs agro-environnementaux, en faisant une plus large place à la qualité de l'eau, la qualité de l'air et l'habitat de la faune et la flore sauvages. Plus récemment, la *loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural 2002* (FSRI - Farm Security and Rural Investment Act) a affecté un volume de ressources beaucoup plus important à la réalisation des objectifs agro-environnementaux et a institué une série de nouveaux programmes.

L'**Union européenne** a introduit les premiers paiements au titre de la conservation de la faune et la flore sauvages et des paysages dans le cadre du *Programme pour la protection de l'environnement dans les zones particulièrement menacées*, en 1986. Ultérieurement, en 1992, la réforme de la Politique agricole commune (PAC) a obligé les Etats membres de l'UE à mettre en place des programmes de paiements agro-environnementaux. Ces mesures ont ensuite été articulées avec d'autres mesures de développement

rural pour former le nouveau "deuxième pilier" de la PAC dans le cadre de la réforme prévue dans *L'Agenda 2000*. Les propositions présentées par la Commission européenne pour de nouvelles réformes de la PAC au-delà de 2006 comprennent également un nouvel étoffement du "deuxième pilier". La **Norvège** a introduit un certain nombre de paiements au titre de la protection des ressources et des paysages à la fin des années 1980 et au début des années 1990. En **Suisse**, la *loi fédérale sur l'agriculture* a fait l'objet d'une première réforme en 1992 visant à cibler les aides sur les pratiques écologiques, puis elle a été amendée en 1996, à la suite d'un référendum national, de manière à proposer un large éventail de paiements spécialement adaptés aux différentes normes environnementales. Un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, notamment l'**Australie**, le **Canada**, la **Corée** et le **Japon** ont également mis en œuvre à des degrés divers des programmes de paiements agro-environnementaux au cours des dix dernières années.

Les principaux types de programmes de paiements agro-environnementaux, classés en fonction des catégories utilisées dans l'Inventaire, sont récapitulés dans les sections 2.1.1. à 2.1.3. ci-après.

2.1.1 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 avantages fiscaux ou les facilités de crédit) aux agriculteurs pour les encourager à utiliser des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement.

L'**Union européenne** cofinance avec ses **Etats membres** tout un ensemble de programmes de paiements agro-environnementaux au titre des pratiques agricoles conformément à une politique inaugurée en 1992 en vertu du *Règlement agro-environnemental (N° 2078/92)* et ultérieurement englobée dans le cadre plus large du *Règlement sur le développement rural (N° 1257/99)* (encadré 1). Parmi ces mesures, les plus importantes sont les paiements destinés à aider l'adoption de pratiques agricoles utilisant moins d'intrants. Par exemple, au milieu des années 1990, la plupart des Etats membres de l'UE avaient introduit toute une variété de programmes nationaux ou régionaux pour soutenir la production agricole biologique. Ces dispositifs fournissent en général aux agriculteurs un soutien fondé sur la superficie pour une durée d'au moins cinq ans pour encourager la *conversion* de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture biologique. La plupart des Etats membres, à quelques exceptions près (la **France** et le **Royaume-Uni**), offrent également un soutien permanent pour le *maintien* de l'agriculture biologique au-delà de la période initiale de conversion. Un grand nombre d'Etats membres de l'UE – notamment l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Belgique**, le **Danemark**, l'**Espagne**, la **France**, la **Finlande**, la **Grèce** et les **Pays-Bas** – ont aussi mis en œuvre toute une variété d'autres programmes de paiements pour favoriser les pratiques agricoles utilisant moins d'intrants et/ou des pratiques plus bénéfiques à l'environnement. Ceux-ci comprennent par exemple des programmes favorisant l'extensification des cultures et de l'élevage et l'adoption de la production intégrée.

La plupart des Etats membres de l'UE offrent aussi des paiements agro-environnementaux fondés sur les pratiques agricoles conformément au *Règlement sur le développement rural (N° 1257/99)*, qui visent des objectifs liés à la biodiversité et à la protection du paysage. Ainsi, au **Royaume-Uni**, dans le cadre du *Programme pour la protection de l'environnement dans les zones particulièrement menacées* (ESA - Environmentally Sensitive Areas Scheme), des paiements incitatifs par hectare sont offerts au titre 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 - on dénombre actuellement 22 zones de ce type en Angleterre, qui couvrent environ 10 % des terres agricoles. Il existe également toute une variété de programmes de paiements au titre du *Règlement sur le développement rural (N° 1257/99)* en **Allemagne**, en **Espagne**, en **Finlande**, en **France**, en **Grèce**, en **Irlande**, aux **Pays-Bas**, au **Portugal** et en **Suède** pour encourager les pratiques agricoles permettant de préserver des superficies cultivées spécifiées, des races animales rares ou d'autres éléments de la flore et de la faune.

Encadré 1. Paiements agro-environnementaux dans l'Union européenne

En 1992, les Etats membres de l'UE ont dû mettre en œuvre des programmes de paiements agro-environnementaux, conformément au *Règlement agro-environnemental (N° 2078/92)*. En 2000, ces mesures ont été intégrées aux autres mesures de développement rural dans le cadre du *Règlement sur le développement rural (N° 1257/99)*. Ces règlements ont fourni le cadre principal dans lequel les programmes de paiements agro-environnementaux de l'Union européenne ont été façonnés dans chaque Etat membre. Bien que la mise en œuvre des programmes soit obligatoire au niveau des Etats membres, les agriculteurs ont le choix de continuer leurs pratiques agricoles normales ou de participer – habituellement par contrat – à des programmes particuliers.

Les programmes bénéficiant d'un soutien se classent en plusieurs grandes catégories :

- Les modes d'utilisation des terres agricoles qui sont compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, du sol et de la diversité génétique ;
- L'extensification de l'exploitation agricole favorable à l'environnement et la gestion des systèmes de pâturages de faible intensité ;
- La conservation d'environnements exploités très prisés pour leur caractère naturel, qui sont menacés ;
- L'entretien du paysage et des caractéristiques historiques sur les terres agricoles ; et
- L'utilisation de la planification environnementale dans les pratiques agricoles.

Les programmes doivent permettre d'atteindre des avantages environnementaux qui vont au delà de ceux obtenus par l'application de "*bonnes pratiques agricoles*" (qui sont définies comme des niveaux de qualité environnementale qui devraient être réalisés aux frais de l'exploitant agricole). 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 supportés par les agriculteurs pour entrer dans ces activités ou du manque à gagner en résultant, avec parfois un élément d'incitation en plus. Les paiements sont accordés aux agriculteurs en fonction des engagements pris en matière environnementale, le soutien étant fondé sur la superficie de l'exploitation à laquelle s'appliquent les engagements agro-environnementaux. En général, les programmes ont une durée minimum de 5 ans, à l'exception du gel des terres de long terme, qui s'étend 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 moins développées) et à hauteur de 50% des coûts dans les autres régions.

Pour se conformer au *Règlement agro-environnemental (No 2078/92)* et au *Règlement sur le développement rural (No 1257/99)*, les Etats membres de l'UE ont adopté toute une gamme de programmes agro-environnementaux (voir sections 2.1.1 – 2.1.3.) Ces programmes sont souvent mis en place à différents niveaux administratifs (national, infranational et régional). A la fin des années 1990, les programmes couvraient environ 20 % de la totalité de la superficie des terres agricoles de l'UE, ils en couvraient plus de 70% dans certains Etats membres et régions – notamment en Autriche et en Finlande, de même que dans certains Länder allemands – et moins de 5 % en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Grèce et aux Pays-Bas (Baldock *et al.*, 2002).

Le total des dépenses annuelles moyennes, communautaires et nationales, au titre de ces mesures devrait augmenter de 68 %, passant de 2.2 milliards d'EUR par an entre 1994 et 1999 à 3.7 milliards par an pour la période 2000-2006 (OCDE (2002a)). Il faut souligner cependant que celles-ci ne représentent encore qu'une modeste proportion du budget total de la PAC, qui est fixé à environ 40.5 milliards d'EUR par an pour la période 2000-2006 (CAP Monitor, 2002).

Les règles détaillées relatives au suivi de l'application du *Règlement sur le développement rural (N° 1257/99)* sont exposées dans le cadre du *Règlement sur les indicateurs communs pour suivre la programmation du développement rural (No 445/02)*, qui spécifie que le suivi doit être entrepris par référence à des indicateurs spécifiques physiques et financiers fixés d'avance. Les Etats membres doivent soumettre des évaluations *ex ante*, à mi-parcours et *ex post* pour les mesures mises en œuvre au titre du règlement pour la période 2000-2006, d'après les lignes directrices de la Commission européenne.

Les paiements liés aux pratiques agricoles ont également été mis en œuvre dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE. Par exemple, la *loi fédérale sur l'agriculture* de la **Suisse**, dont la dernière révision remonte à 1996, prévoit désormais une gamme de paiements calculés en fonction des différentes normes des pratiques agricoles : ceux de la première catégorie sont accordés pour des biotopes spécifiques, tels que les prairies extensives, les arbres fruitiers de haute tige et les haies ; ceux de la deuxième catégorie encouragent la production intégrée utilisant moins d'intrants ; tandis que ceux de la troisième catégorie sont destinés à soutenir l'agriculture biologique. La **Norvège** a introduit des paiements destinés à encourager l'agriculture biologique en 1989 et actuellement elle offre un paiement par hectare au titre de la conversion à l'agriculture biologique, ainsi que des paiements permanents à la surface et par tête de bétail aux exploitants qui font de l'agriculture biologique. En 1990, des paiements ont également été introduits pour soutenir l'élevage laitier au cours de l'été, afin de contribuer à l'entretien du paysage culturel par le pâturage des animaux, et un paiement par tête de bétail a été introduit en 1998 pour stimuler l'utilisation et la gestion de champs isolés pour maintenir la diversité biologique. En 1999, la **Corée** a introduit des paiements directs destinés aux agriculteurs qui limitent l'utilisation des engrais et des pesticides dans les zones de conservation de l'eau potable. En 2002, ce programme a été élargi sur toute la surface agricole. Les surfaces sont réparties en quatre catégories de qualité environnementale selon le degré d'utilisation des produits chimiques (agriculture biologique, conversion à l'agriculture biologique, sans pesticides, utilisation réduite des pesticides).

Aux **Etats-Unis**, le *Programme en faveur de la qualité de l'environnement* (EQIP - Environmental Quality Incentives Program) a été institué en vertu de la *loi sur l'agriculture de 1996* (Farm Act) dans le but d'offrir une aide financière et technique aux exploitants agricoles pour les encourager à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement dans les zones écologiquement fragiles. Le programme EQIP offre des aides permettant de financer jusqu'à 75 % des investissements induits par 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. Les exploitants bénéficient de contrats d'une durée de cinq à dix ans (voir également les sections 2.1.3. et 2.7.). Plus de 200 millions d'USD sont dépensés chaque année au titre du programme EQIP et il est inscrit au budget que ce montant devrait s'établir entre environ 1.2 et 1.5 milliard d'USD par an au titre du *FSRI Act 2002*. Dans le cadre du *FSRI Act*, la somme totale des paiements par ferme est limitée à 450 000 USD pour une période de cinq ans. En outre, le *Programme de conservation et de protection* (CSP - Conservation Security Programme), dont la création a été annoncée récemment avec la promulgation du *FSRI Act 2002*, doit fournir aux agriculteurs des paiements modulés en fonction des différents niveaux de pratiques de conservation et il devrait aller considérablement au delà des programmes en vigueur comme le programme EQIP - on estime qu'une enveloppe de l'ordre de 2 milliards d'USD sera consacrée à ce programme au cours des dix prochaines années (CBO, 2002).

2.1.2 Paiements au titre du retrait de ressources

Les programmes relevant de cette catégorie fournissent des paiements en vue d'encourager la mise hors production de terres ou d'autres facteurs de production pour des considérations environnementales. Ces programmes ont absorbé l'essentiel des dépenses consacrées à la conservation des terres agricoles aux **Etats-Unis** depuis le milieu des années 1980. Le principal programme de mise en réserve de terres est le *Programme de mise en réserve des terres fragiles* (CRP - Conservation Reserve Program), qui a été mis en place conformément à la *loi sur la sécurité alimentaire* (Food Security Act) adoptée en 1985. Le CRP verse un paiement annuel au titre de la location aux exploitants qui s'engagent dans le cadre de contrats d'une durée de 10 à 15 ans à mettre hors production des terres. Initialement, le CRP avait pour principal objectif de lutter contre l'érosion des sols, mais, à mesure que le programme a évolué, d'autres objectifs ont été ajoutés, 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. Depuis 1996, les paiements accordés dans le cadre du CRP pour la location de terres se sont élevés en moyenne à plus de 1.5 milliard d'USD par an, soit environ 96 % du montant total consacré à la mise en réserve de terres par l'USDA (ERS, 2001).

Conformément au *FSRI Act de 2002*, la surface maximum des terres ouvrant droit à des paiements dans le cadre du CRP a été portée de 14.7 millions d'hectares à 15.8 millions 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. Les paiements agro-environnementaux au titre de la mise en réserve de terres sont également courants dans l'**Union européenne**. La plupart des Etats membres de l'Union ont institué divers programmes de mise en réserve de terres répondant à des objectifs environnementaux variés - en particulier la protection des approvisionnements en eau et des réserves de biotopes - conformément au *Règlement agro-environnemental (N° 2078/92)* et au *Règlement sur le développement rural (N° 1257/99)*. Ainsi, dans le cadre du *PDRN (2000-2006)*, la **France** offre aux exploitants toute une gamme de paiements au titre de la mise en réserve de terres pour atteindre des objectifs environnementaux variés, notamment la conversion de terres arables en prairies et la création de zones tampons constituées de prairies à proximité des cours d'eau. Dans le cadre du *Plan d'action en faveur du milieu aquatique (1998-2003)* du **Danemark**, les exploitants bénéficient de paiements compensatoires lorsqu'ils mettent hors production d'anciennes zones humides et les restaurent.

En 1992, l'**Union européenne** a également lancé un programme de mesures forestières (*Règlement du Conseil N°2080/92*), ultérieurement englobé dans le cadre du *Règlement sur le développement rural (N° 1257/99)*, qui accorde des aides pour financer les coûts des plantations en vue du reboisement de terres agricoles. Ce programme a pour objectif d'améliorer les ressources forestières, de réduire la pénurie de bois dans l'UE, d'encourager des formes de gestion de la campagne plus compatibles avec le respect de l'environnement et de combattre l'effet de serre. Les paiements, qui sont cofinancés par l'UE, peuvent également couvrir les coûts de la gestion forestière sur une période n'excédant pas 5 ans, ainsi que la compensation des revenus pour une période allant jusqu'à 20 ans. Entre 1993 et 1997, la Communauté a versé pour les mesures de boisement mises en œuvre au titre de ce programme une contribution totale de 1.27 milliard d'ECU, et plus de 500 000 hectares de terres agricoles ont été reboisées, dont 80 % environ en **Espagne**, en **Irlande**, au **Portugal** et au **Royaume-Uni** (Commission européenne, 2002).

Enfin, certains pays ont récemment mis en œuvre des mesures destinées à réduire les répercussions négatives sur l'environnement de certaines pratiques agricoles en finançant le départ des agriculteurs. En 2000, les **Pays-Bas** ont introduit un ensemble de mesures pour un budget de 800 millions d'EUR pour racheter les quotas de production de porc. Il est prévu que ce programme de rachat réduira les excédents d'effluents d'élevage nationaux des Pays-Bas d'environ 12 000 tonnes de phosphate d'ici à 2003 (OCDE, 2003b). En Flandre, **Belgique**, un programme a été introduit en 2001, pour un budget de 75 millions d'EUR, dans le but de réduire le nombre de porcs de 10%. Au titre de ce programme, les agriculteurs qui arrêtent complètement l'élevage de porcs peuvent bénéficier d'une indemnité de départ pendant une période de temps limitée (OCDE, 2003b).

2.1.3. Paiements au titre du capital fixe des exploitations agricoles

Des paiements fondés sur le capital fixe des exploitations agricoles sont des mesures qui accordent aux agriculteurs un transfert monétaire (notamment des transferts implicites tels que des allègements fiscaux et des bonifications d'intérêts) afin de compenser le coût de l'investissement nécessaire pour ajuster la structure ou l'équipement des exploitations en vue d'adopter des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Au cours des quinze dernières années, de multiples paiements de ce type ont été mis en place dans les pays de l'OCDE.

Aux **Etats-Unis**, le *Programme en faveur de la qualité de l'environnement* (EQIP - Environmental Quality Incentives Program) verse aux exploitants des paiements qui couvrent jusqu'à 75 % des frais d'investissement requis pour créer des installations ou procéder à des modifications structurelles qui favorisent 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 (voir également les sections 2.1.1 et 2.7). En 2000, le *Programme d'aide à la gestion de l'espace agricole* (AMA - Agriculture Management Assistance) a également été étendu à quinze Etats 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 des infrastructures hydrauliques ou d'irrigation, la plantation de brise-vent ou l'amélioration de la qualité des eaux. En outre, le *Programme d'incitations en faveur de l'habitat des espèces sauvages* (WHIP - Wildlife Habitat Incentives Program), qui a été introduit en 1996, accorde aux exploitants des paiements qui couvrent jusqu'à 75 % des coûts de la mise en valeur de hautes terres, de zones humides, de berges de cours d'eau et d'habitats d'espèces aquatiques.

Un certain nombre de programmes de paiements structurels ont également été mis en place dans l'**Union européenne** au titre du *Règlement sur le développement rural* (N° 1257/99) – par exemple, les **Pays-Bas** accordent des paiements aux agriculteurs pour la non utilisation agricole des terres situées le long des cours d'eau, et leur entretien comme site naturel. Le **Danemark** octroie des paiements pour l'établissement de brise-vent, tandis que l'**Espagne** accorde des paiements afin d'améliorer la gestion de l'eau d'irrigation. La **France** propose une gamme de paiements agro-environnementaux destinés à créer, entretenir et restaurer des éléments spécifiques du paysage, comme les haies et les arbres, dans le cadre de son *Plan de développement rural national (PDRN) 2000-2006*. Depuis 2000, la **Belgique** offre également aux exploitants des paiements afin de les aider à préserver et à entretenir certains éléments du paysage et la biodiversité, tels que haies, zones boisées, vieux arbres fruitiers de haute tige dans les prés et mares. Au **Royaume-Uni**, dans le cadre de son *Programme de conservation de l'espace naturel* (CSS - Countryside Stewardship Scheme), mis en place en 1991, des paiements sont accordés pour favoriser l'amélioration et la restauration des paysages, des habitats d'espèces sauvages et des sites historiques spécifiques, ainsi que pour améliorer les possibilités d'accès du public à ces lieux.

Des *allègements fiscaux* et des *bonifications d'intérêts* sont parfois accordés pour compenser les investissements que requiert l'adaptation de la structure ou de l'équipement des exploitations agricoles en vue de favoriser l'amélioration de l'environnement. Par exemple, au titre du *Fonds d'amélioration agricole*, qui a été créé en 1999, le **Japon** accorde aux exploitants agricoles des prêts bonifiés et des allègements fiscaux pour leurs dépenses d'investissement destinées à favoriser une exploitation agricole 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, telles que des épandeurs de compost, et l'amélioration des infrastructures, telles que les installations de stockage du fumier. A ce jour, environ 16 000 exploitants ont participé à ce programme. En **Australie**, le gouvernement fédéral a introduit des réductions d'impôts dans les années 1980 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 de brise-vent*, des arbres et des arbustes sont distribués (gratuitement) aux propriétaires terriens des Prairies qui remplissent les conditions requises afin qu'ils plantent des brise-vent dans les zones agricoles, en vue d'améliorer la durabilité et la biodiversité dans l'environnement. En 2001, ce programme a été complété avec l'introduction du *Programme de mise en valeur des brise-vent*, dont le but est d'accroître la réussite des plantations de brise-vent afin de favoriser le piégeage des émissions de gaz à effet de serre, comme le prévoit le *Plan d'action du gouvernement du Canada 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 de mise en conformité de leur exploitation avec les *exigences réglementaires*. Par exemple, en 2000, les **Etats-Unis** ont introduit le *Programme d'aide à la conservation des sols et de l'eau* (Soil and Water Conservation Assistance) afin d'aider les propriétaires terriens à se mettre en conformité avec la législation environnementale adoptée au niveau fédéral et à celui des Etats, ainsi qu'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 de rationalité économique. En 1996, le **Royaume-Uni** a fourni aux exploitants agricoles dans le cadre du *Programme de subventions pour la gestion des déchets agricoles* (Farm Waste Grant Scheme) des subventions destinées à financer à hauteur de 40 % les investissements requis pour améliorer leurs installations de stockage des déchets agricoles ou en construire de nouvelles afin qu'elles soient en conformité avec la *Directive de l'UE sur les nitrates (N° 676/91)* (voir section 2.4). En 1993, la **France** a introduit le *Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)*, qui finance jusqu'à hauteur de 65 % les travaux que doivent réaliser les exploitants pour mettre les bâtiments et les installations de stockage des effluents en conformité avec la réglementation sur l'environnement. D'autres pays, comme l'**Allemagne**, le **Danemark**, la **Norvège** et la **Suède**, ont également accordé des aides à l'investissement pour l'expansion des capacités de stockage des effluents pour qu'elles soient conformes à la réglementation, souvent de manière transitoire (OCDE, 2003b).

2.2 Taxes et redevances d'environnement

Les taxes et redevances d'environnement sont des mesures imposant une taxe ou une redevance en rapport avec la pollution ou la dégradation de l'environnement, y compris des taxes et des redevances sur les intrants ou les produits agricoles qui peuvent être à l'origine d'atteintes à l'environnement. Dans le cadre des recommandations de l'OCDE concernant l'application du "*principe pollueur-payeur*" (PPP), le pollueur est tenu de couvrir les dépenses de prévention de la pollution et des mesures de contrôle introduites par les autorités publiques. Cela implique que les agriculteurs doivent assurer les coûts d'observation des normes concernant la pollution et la dégradation de l'environnement. Les *redevances* ou les *taxes* imposées aux pollueurs sur la base d'une évaluation des dommages causés sont l'application du PPP, dans son concept actuel³

L'application de taxes et redevances semble être rare dans le secteur agricole, comparativement à d'autres secteurs. Cela tient peut-être en partie à des problèmes pratiques de *mesure* - à la différence de ce qui se passe dans une usine où la pollution peut normalement être contrôlée sur place, la pollution d'origine agricole est beaucoup plus diffuse, car elle provient généralement de nombreuses exploitations différentes et dans des proportions variables. Cependant, ces mesures sont également parfois considérées comme allant à l'encontre des *droits de propriété* des exploitants agricoles, qui souvent ne sont pas perçus de la même manière dans le secteur agricole et dans les autres secteurs⁴.

Certains pays ont résolu le problème de mesure en imposant toute une série de redevances basées sur le *volume estimé* des émissions d'éléments nutritifs provenant des exploitations dépassant un niveau donné. Par exemple, depuis 1998 aux **Pays-Bas** les exploitants sont tenus de fournir aux autorités des évaluations du "surplus" total de phosphore et d'azote produit par leurs exploitations dans le cadre d'un système de déclaration des minéraux (MINAS). Une taxe prohibitive doit alors être acquittée sur la teneur estimée en éléments nutritifs des effluents qui dépasse un certain seuil (OCDE, 2003b). Des taxes identiques frappent également le volume estimé d'éléments fertilisants généré sur l'exploitation au-delà de niveaux déterminés en **Belgique** et au **Danemark**.

Une formule plus courante consiste à imposer des taxes et des redevances sur la vente d'*intrants* reconnus comme potentiellement néfastes pour l'environnement. Ainsi, diverses taxes sur les *pesticides* ont été introduites dans les années 1980 en **Belgique**, au **Danemark**, en **Finlande**, en **Norvège** et en **Suède**, tandis que des taxes sur les engrais commerciaux sont désormais également en vigueur dans quelques pays de l'OCDE, notamment en **Suède** et dans certains états des **Etats-Unis**.

Les *redevances sur l'eau* sont également couramment utilisées aujourd'hui dans de nombreux pays de l'OCDE. Cependant, la taxation de l'eau dans le secteur agricole est généralement moins étendue que dans d'autres secteurs et ne s'applique bien souvent qu'aux coûts liés à l'administration et à l'approvisionnement (par exemple, délivrance de permis, entretien des infrastructures) et non à l'intégralité du coût d'opportunité des eaux résultant d'autres utilisations potentielles (Brouwer *et al*, 2000). Cependant,

certain pays de l'OCDE ont commencé à englober dans leur politique le principe de recouvrement plus complet des coûts de l'eau. Ainsi, dans l'**Union européenne**, la *Directive cadre sur l'eau (N° 60/00)*, qui a été adoptée en 2000, impose aux Etats membres de tenir compte du principe de recouvrement des coûts relatifs aux services de l'eau, aussi bien des coûts pour l'environnement que des coûts de la ressource.

2.3 *Droits négociables*

Les droits/contingents négociables sont des mesures par le biais desquelles sont établis des contingents, permis, restrictions et interdictions, des droits maximums ou des obligations minimums pour les agents économiques, qui sont transférables ou négociables. Le caractère négociable permet de transférer ces droits aux agents qui les estiment le plus, ce qui peut favoriser des résultats économiques bénéfiques. Les droits négociables destinés à améliorer les résultats environnementaux sont de plus en plus prisés dans divers contextes dans les pays de l'OCDE, mais dans le secteur agricole leur application reste relativement rare⁵. La raison en est peut-être au moins en partie les coûts de transaction souvent élevés qu'entraînent la mise en place et la surveillance de systèmes de ce type viables dans le contexte de l'agriculture - par exemple, la prédominance de la pollution d'origine diffuse. Des mesures de ce type sont néanmoins en vigueur.

Pour aider la gestion de la pollution par les éléments fertilisants, les **Pays-Bas** ont instauré en 1986 un système de contingents de production d'effluents, fondé sur les quantités antérieures d'effluents produites. Ces droits sont devenus négociables en 1994 sous réserve de certaines conditions, notamment que le gouvernement prenne 25 % du contingent concerné par chaque transaction, et de restrictions géographiques destinées à éviter de nouvelles augmentations du nombre d'animaux dans les régions répertoriées parmi celles ayant de fortes concentrations de production d'effluents.

Des droits négociables ont également été instaurés pour aider la gestion des ressources naturelles. Il existe des droits négociables de prélèvement d'eau pour l'irrigation dans certaines régions ou certains états d'**Australie** et des **Etats-Unis**. C'est ainsi que des droits sur l'eau ont été accordés aux agriculteurs dans les années 1980 dans la zone d'irrigation de Murrumbidgee en Nouvelle-Galles du Sud, **Australie**. Les exploitants peuvent vendre leur surplus d'eau, sur une base temporaire ou permanente, à l'intérieur de la région ou en dehors de celle-ci. En 2002, l'**Australie** a annoncé son intention de poursuivre la mise au point d'ici à 2005 d'un dispositif fondé sur le marché pour l'utilisation de l'eau, avec notamment l'introduction du commerce de l'eau entre les frontières des états.

Aux **Etats-Unis**, en vertu de la *loi sur la propreté de l'air* (CWA - Clean Water Act), les propriétaires terriens qui souhaitent aménager une zone humide située sur leur propriété sont tenus pour obtenir un permis d'aménagement d'offrir en contrepartie des compensations. Celles-ci peuvent être offertes entre autres dans le cadre du "mitigation banking" (système bancaire de fonctionnalités écologiques), mis en place en 1995 par des directives fédérales. En substance, ce système permet aux propriétaires ayant un projet d'aménagement d'acheter des "crédits" dans des projets centralisés de compensation des fonctionnalités écologiques de plus grande envergure concernant des zones humides qui compensent les impacts de leurs propres projets d'aménagement de zones humides. A la fin des années 1990, on dénombrait 160 "mitigation banks", dont 80 avaient été créées dans le but de vendre un capital de crédits. Nombre d'entre elles appartiennent à des organismes gouvernementaux et sont gérées par eux (ERS, 2000).

Mesures de maîtrise et contrôle

Les mesures classées dans cette catégorie supposent une restriction forcée du choix des agents économiques, autrement dit, ils n'ont pas d'autre option que de respecter des règlements spécifiques, faute de quoi ils encourent des sanctions (notamment le retrait de l'aide financière).

2.4 Dispositions réglementaires

Les dispositions réglementaires sont des mesures obligatoires qui imposent le respect de certaines exigences aux producteurs pour atteindre des niveaux déterminés de qualité de l'environnement et il s'agit entre autres de restrictions environnementales, d'interdictions, de conditions d'obtention de permis, de droits maximums ou d'obligations minimums. Divers moyens sont utilisés pour les faire respecter - tribunaux, police ou amendes - dans les cas où les producteurs contreviennent à la réglementation ou aux autres exigences juridiques. Certaines de ces dispositions réglementaires sont spécifiques à l'agriculture uniquement, tandis que d'autres font partie d'une législation environnementale nationale plus générale qui concerne plusieurs secteurs, notamment l'agriculture.

Les mesures réglementaires sont généralement moins flexibles que les instruments économiques, car elles ne laissent généralement pas aux producteurs la latitude de déterminer eux-mêmes quel est le moyen le plus approprié pour atteindre des objectifs environnementaux. Elles tendent aussi cependant à limiter 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 les plus graves.

On applique depuis longtemps dans le secteur agricole des mesures réglementaires pour régler les problèmes liés à la pollution de l'air et de l'eau et protéger les zones écologiquement fragiles. Il peut s'agir d'interdictions ou d'exigences très larges comme de prescriptions très détaillées concernant les pratiques de gestion agricole. D'une manière générale, les pays de l'OCDE ont donné à ces mesures une portée de plus en plus large au cours des deux dernières décennies en raison du rang de priorité élevé accordé aux problèmes agro-environnementaux.

Un nombre croissant de dispositions réglementaires imposées dans les pays de l'OCDE découle de mesures adoptées au niveau national, provincial, régional ou local, souvent à l'intérieur d'une législation-cadre. Par exemple, la *loi sur la gestion des ressources* (RMA - Resource Management Act), qui a été adoptée en **Nouvelle-Zélande** en 1991, rend les collectivités locales responsables de l'élaboration d'objectifs, de politiques et de méthodes visant à lutter contre les incidences environnementales de l'utilisation des ressources naturelles, notamment l'agriculture. Les conseils régionaux jouent en la matière un rôle prépondérant, car ils sont responsables de la gestion de la qualité de l'air et de l'eau. Depuis 1991, l'**Union européenne** a traité les problèmes de pollution des eaux d'origine agricole par le biais de la *Directive sur les nitrates* (N° 676/91) et de la *Directive "eaux alimentaires"* (N° 778/80)⁶. Il appartient à chaque Etat membre de l'**Union européenne** de répondre aux exigences fixées par la *Directive sur les nitrates*, d'où les différences apparues au niveau national. D'autre part, au sein des Etats membres de l'**Union européenne**, les réglementations peuvent varier entre régions, notamment dans les Etats membres ayant défini certaines zones comme étant vulnérables aux nitrates (OCDE, 2003b). Au **Canada**, le gouvernement fédéral a établi des normes régissant les éléments nutritifs, les bactéries et les pesticides, tandis que la responsabilité des réglementations environnementales concernant l'agriculture incombe au premier chef aux autorités provinciales et municipales.

Les mesures réglementaires peuvent viser la réalisation des objectifs agro-environnementaux par des moyens très différents, qui s'accompagnent de contraintes plus ou moins restrictives pour les propriétaires terriens. Pour présenter clairement certaines des mesures les plus importantes, elles ont été regroupées dans trois grandes catégories.

2.4.1 Lutte contre la pollution

Depuis les années 1980, 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.* Un instrument important utilisé dans tous les pays de l'OCDE pour lutter contre la pollution due à l'utilisation d'intrants agricoles est la législation concernant la commercialisation et la vente d'intrants, en particulier de pesticides. Dans la plupart des cas, la législation a été modifiée au fil des années, de sorte que de nombreux pays ne donnent leur agrément à la mise sur le marché de nouveaux pesticides que pour une période limitée (en règle générale de cinq à dix ans). Certaines des exigences relatives aux intrants ont été imposées face aux *pressions internationales* - par exemple, en ce qui concerne l'arrêt progressif de la commercialisation et de l'utilisation de pesticides à base de bromure de méthyle conformément au *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*.
- *Utilisation de pesticides.* L'épandage aérien de pesticides est désormais interdit dans certaines régions 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 certains pays comme l'**Australie**, le **Canada**, les **Etats-Unis** et l'**Union européenne**, des restrictions touchent également aujourd'hui l'utilisation de pesticides à une certaine distance des cours d'eau (Brouwer *et al*, 2000).
- *Gestion des éléments nutritifs.* Alors que depuis le début des années 1970, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté des lois interdisant le rejet *direct* de déchets animaux dans les eaux de surface, de très nombreuses restrictions ont été appliquées depuis aux pratiques agricoles en général pour réduire la pollution par des 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 des effluents et des limitations de la densité du cheptel et de l'augmentation du nombre d'unités de gros bétail (OCDE, 2003b). Les mesures de ce genre sont devenues particulièrement courantes dans les Etats membres de l'**Union européenne**, qui sont tenus par la *Directive sur les 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 la réglementation relative 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 d'effluents des élevages laitiers qui peut être épandue, de telle 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. Dans la province du Québec au **Canada**, des plans de gestion des éléments nutritifs ont été progressivement introduits entre 1997 et 2001, tandis qu'aux **Etats-Unis**, 23 états exigent actuellement que des plans de gestion des éléments nutritifs soient appliqués, au moins pour certaines catégories d'activités d'élevage, en général dans les régions où l'on observe une contamination des eaux souterraines (OCDE, 2003b).
- *Echelle de production.* Dans certains pays de l'OCDE, les unités d'élevage de grande taille sont contrôlées par le biais d'un système de permis, délivrés soit au niveau national, soit au niveau régional. Par exemple, les Etats membres de l'**Union européenne** sont tenus en vertu de la *Directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution*, qui a été appliquée depuis 1999 aux nouvelles installations (et doit être appliquée aux installations existantes en 2007), de fixer, 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 grands élevages de porcs et de volailles. Au **Japon**, la *Loi sur la lutte contre la pollution de l'eau* et les autres lois associées fixent des limites supérieures aux polluants émis par des installations agricoles spécifiées, notamment les grands élevages de porcs et de bovins, et les étables.

- *Zones tampons et cultures dérochées.* La limitation du ruissellement des éléments nutritifs dans les zones tampons proches des cours d'eau et à proximité des sources est devenue une exigence fréquente dans de nombreux pays de l'OCDE, dont l'**Australie**, le **Canada**, et la **Nouvelle-Zélande**⁷. Certains gouvernements ont également adopté des règlements qui imposent aux agriculteurs d'entretenir un couvert végétal minimum durant certaines périodes de l'année (cultures dérochées). Les contraintes réglementaires concernant les cultures dérochées sont particulièrement strictes au **Danemark** et dans certaines régions de **Suède** (OCDE, 2003b).
- *Règles d'implantation.* Ces règles sont devenues la principale mesure adoptée pour maîtriser l'impact de la pollution atmosphérique due aux odeurs. Par exemple, une récente étude menée aux **Etats-Unis** a montré que 44 états appliquent des réglementations relatives à la distance et à l'implantation en ce qui concerne les nuisances olfactives (OCDE, 2003b). En général, les préoccupations relatives aux odeurs sont fortement liées à la densité de la population (Brouwer *et al.*, 2000). Il est exigé en général que les bâtiments agricoles et les installations de stockage des effluents soient implantés à une certaine distance des immeubles d'habitation ou des lieux publics.

2.4.2 *Utilisation des ressources naturelles : eau et sols*

Les restrictions quantitatives limitant dans l'absolu les *prélèvements d'eau* à des fins d'irrigation sont de plus en plus courantes dans les régions où l'eau est rare. Par exemple, en **Australie**, des plafonds ont été fixés dans les années 1990 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. Parallèlement à l'instauration de ces limites, on a parfois créé des droits négociables (voir section 2.3). Les restrictions sur les prélèvements d'eau sont également courantes aujourd'hui dans certains états des **Etats-Unis** - par exemple, en Floride des permis portant sur une période 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 **Nouvelle-Zélande**, les exploitants qui irriguent sont tenus de demander un permis d'utilisation de l'eau et de se conformer à toutes les conditions prescrites, notamment la réduction des usages de l'eau pour préserver le débit des cours d'eau.

Les mesures réglementaires relatives à l'*utilisation des terres* se sont progressivement généralisées en ce qui concerne la qualité des sols, soit au niveau national, soit au niveau des états ou des régions. Par exemple, la *Loi sur les atteintes aux sols* de la **Suisse**, promulguée en 1998, impose le recours à des pratiques agricoles qui préviennent le tassement et l'érosion des sols à long terme de manière à préserver leur fertilité. Dans la plupart des régions de **Suède**, 50 % des terres agricoles au maximum peuvent être laissées en jachère complète (si des plantes industrielles ou énergétiques sont produites sur la jachère, la totalité des terres arables peut être mise en jachère). Dans le Queensland, en **Australie**, en vertu de la *Loi sur la conservation des sols de 1986* (Soil Conservation Act), les propriétaires terriens sont tenus de faire approuver des "plans fonciers" où doivent être précisées les mesures prises au titre de la conservation des sols et où peuvent aussi figurer les pratiques de défrichage et d'autres aspects de la gestion des terres. En **France**, 25 % des zones de marais et de tourbières d'intérêt national sont protégées et dans certains cas, les terres en jachère ne peuvent être laissées nues.

2.4.3 *Biodiversité*

La plupart des gouvernements de l'OCDE, que ce soit au niveau fédéral ou à celui des provinces ou des états, ont adopté depuis longtemps des législations destinées à protéger les espèces sauvages et les habitats précieux, qui peuvent influencer les pratiques agricoles. Ces mesures ont été élaborées compte tenu de considérations internationales, de même que nationales, notamment les obligations qu'ont les pays Membres de l'OCDE de freiner la perte de biodiversité, conformément à la *Convention internationale sur*

la diversité biologique, qui a été adoptée lors de la *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* en 1992.

En vertu de la *Directive concernant la conservation des oiseaux* (N° 409/79) et de la *Directive Habitats* (N° 43/92), les Etats membres de l'**Union européenne** sont tenus de prendre des mesures pour protéger les espèces menacées, ainsi que les habitats dont elles ont besoin pour se nourrir et se reproduire. De la même manière, aux **Etats-Unis**, la *Loi sur les espèces menacées* (Endangered Species Act) de 1973 protège les espèces menacées et leurs habitats et conditionne certaines activités à l'obtention d'un permis fédéral, par exemple le comblement de marécages à des fins de production agricole. De nombreux pays de l'OCDE ont également adopté des lois pour protéger des habitats non agricoles de valeur encore intacts qui sont souvent limitrophes des terres agricoles, tels que zones humides, haies, taillis et forêts. Par exemple, en 1997, le **Royaume-Uni** a promulgué une législation qui est appliquée 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 comme les marais et les terres humides.

Les pays de l'OCDE ont mis en place depuis longtemps des mesures réglementaires destinées à protéger l'agriculture contre les espèces indésirables et ces mesures revêtent une importance particulière dans les pays où la production agricole et les écosystèmes sont très vulnérables comme l'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande**. En outre, les mesures concernant l'introduction et l'utilisation de nouveaux organismes - notamment de nouveaux produits agricoles issus de la biotechnologie - ont souvent été étendues ou renforcées au cours des dix dernières années.

2.5 Mécanismes d'écoconditionnalité

Les mécanismes d'écoconditionnalité correspondent à des mesures imposant des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement ou des niveaux de performances environnementales aux agriculteurs participant à des programmes particuliers de soutien à l'agriculture. Lorsque les aides accordées demeurent relativement élevées, les mesures d'écoconditionnalité peuvent être qualifiées *de facto* d'obligations réglementaires pour les agriculteurs susceptibles de bénéficier de ces paiements. Dans le cadre de la réforme globale des politiques agricoles, de nombreux pays de l'OCDE ont octroyé des paiements généraux de soutien fondés sur la production, les facteurs de production ou le revenu sous réserve que les agriculteurs respectent certaines contraintes environnementales ou obtiennent un résultat environnemental particulier (tableau 1).

C'est aux **Etats-Unis** qu'ont été mises en place les premières mesures d'écoconditionnalité dans le cadre de la *loi de 1985 sur la sécurité alimentaire* (Food Security Act). En vertu des dispositions relatives à la conservation des sols hautement sensibles à l'érosion (« *Sodbuster* »), les producteurs qui mettent en valeur des terres très érosives doivent appliquer un plan de conservation strict pour pouvoir continuer à participer aux programmes de soutien à l'agriculture et bénéficier des aides qui y sont liées. Dans le cas des terres très érosives mises en culture antérieurement, il existe aussi des conditions en matière *de respect de la conservation*, qui imposent aux exploitants agricoles de maintenir les systèmes de conservation des sols. Les conditions relatives à la conservation des terres des zones humides (« *Swampbuster* »), proscrirent le versement de paiements aux producteurs qui convertissent des zones humides à l'agriculture. Compte tenu du taux élevé de participation aux programmes de soutien à l'agriculture, au total de vastes superficies de terres agricoles – environ 44 millions d'hectares de terres cultivables extrêmement sensibles à l'érosion et 31 millions d'hectares de zones humides - sont soumises à ces conditions (ERS, 2001).

Tableau 1. Utilisation de soutien assorti de conditions dans les pays de l'OCDE

Pays	Soutien assorti de conditions	Produit/Programme couvert	Année d'introduction
Australie	non		
Autriche	non		
Belgique	non		
Canada	non		
Rép. tchèque	non		
Danemark	oui	paiements à l'hectare pour les cultures arables primes par tête de bétail bovin	2000
Finlande	oui	paiements à l'hectare pour les cultures arables, le chanvre, le lin, les pommes de terre féculières et de semences; primes par tête de bétail	
France	oui	paiements à l'hectare pour le maïs, pour les cultures irriguées	2000
Allemagne	non		
Grèce	oui	paiement par tête de bétail pour les ovins et caprins, paiements à l'hectare pour les cultures arables dans les régions défavorisées (LFAs)	2001
Hongrie	non		
Islande	non		
Irlande	oui	prime pour les ovins	1998
Italie	oui	paiements à l'hectare pour les cultures arables, les légumineuses à graines, le lin, le chanvre, le tabac, les semences, le riz, les oliviers, primes pour les ovins et les bovins	2001
Japon	non		
Corée	oui	paiement à l'hectare pour les riziculteurs	2001
Luxembourg	non		
Mexique	non		
Pays-Bas	oui	paiements à l'hectare pour le maïs ensilage	2000
Nouvelle-Zélande	non		
Norvège	oui	paiements à l'hectare pour les cultures arables, les plantes oléagineuses, les fruits et légumes et les prairies; paiements par tête de bétail pour l'ensemble du bétail	1991
Pologne	non		
Portugal	non		
Rép. slovaque	non		
Espagne	non		
Suède	non		
Suisse	oui	tous les paiements accordés aux agriculteurs (à l'exclusion des paiements d'estivage par tête)	1999
Royaume-Uni	oui	paiements à l'hectare pour les cultures arables paiement par tête pour les bovins et les ovins	1992-94
Etats-Unis	oui	cultures arables	1985

Source : Secrétariat de l'OCDE, Peterson et Shaw (2000).

Un certain nombre d'Etats membres de l'**Union européenne** ont également introduit le principe d'écoconditionnalité – notamment le **Danemark**, la **Finlande**, la **France**, la **Grèce**, l'**Irlande**, l'**Italie**, les **Pays-Bas** et le **Royaume-Uni** – afin de lier les conditions en matière d'environnement aux aides directes accordées au titre de toute une variété de régimes par produit de la PAC. A ce jour, beaucoup de ces conditions ont été relativement spécifiques, par exemple celles relatives à l'utilisation de pesticides dans la culture des pommes de terre féculières aux **Pays-Bas**, et l'obligation d'obtenir les permis appropriés relativement au prélèvement d'eau pour les agriculteurs demandant une prime pour le maïs irrigué en **France** (Baldock, *et al.*, 2002). Des règles communes pour l'application de l'écoconditionnalité dans toute l'**Union européenne** ont été introduites en 1999 (*Règlement du Conseil N° 1259/99*). Selon ces règles, les aides peuvent être réduites ou supprimées en cas de non-respect de la réglementation, et les Etats membres de l'UE peuvent ensuite réorienter les fonds ainsi libérés vers le financement de mesures agro-environnementales ou de développement rural. Au delà de 2005, les mesures d'écoconditionnalité seront utilisées dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Les paiements d'aides directes seront réduits

dans le cas de non respect des normes de base en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux.

Depuis la fin des années 90, presque tous les paiements directs accordés par la **Suisse** à ses agriculteurs sont octroyés sous réserve que les bénéficiaires respectent des normes environnementales et certaines pratiques de gestion des exploitations - notamment des paiements au titre des droits antérieurs, tous les paiements au titre de la superficie cultivée et la plupart des paiements au titre du nombre de têtes de bétail. La **Norvège** propose également des paiements fondés sur les surfaces en céréales et un soutien généralisé au secteur de l'élevage en fonction des effectifs de bétail, dont le versement est conditionné au respect d'exigences dans le domaine des paysages culturels. La **Corée** a introduit en 2001 un programme de paiements directs par hectare en faveur des riziculteurs, sous réserve d'actions en faveur de la conservation de l'environnement - notamment une diminution de l'utilisation d'engrais et de pesticides - et de la soumission aux autorités de registres d'exploitation agricole.

Mesures de conseil et de soutien aux institutions

Les mesures de conseil et de soutien aux institutions comprennent les projets collectifs portant sur des questions environnementales ainsi que les mesures visant à améliorer la circulation de l'information à des fins de promotion des objectifs environnementaux. Cette information peut être fournie aussi bien aux producteurs, sous la forme d'assistance technique et de vulgarisation, qu'aux consommateurs, par le biais de l'étiquetage.

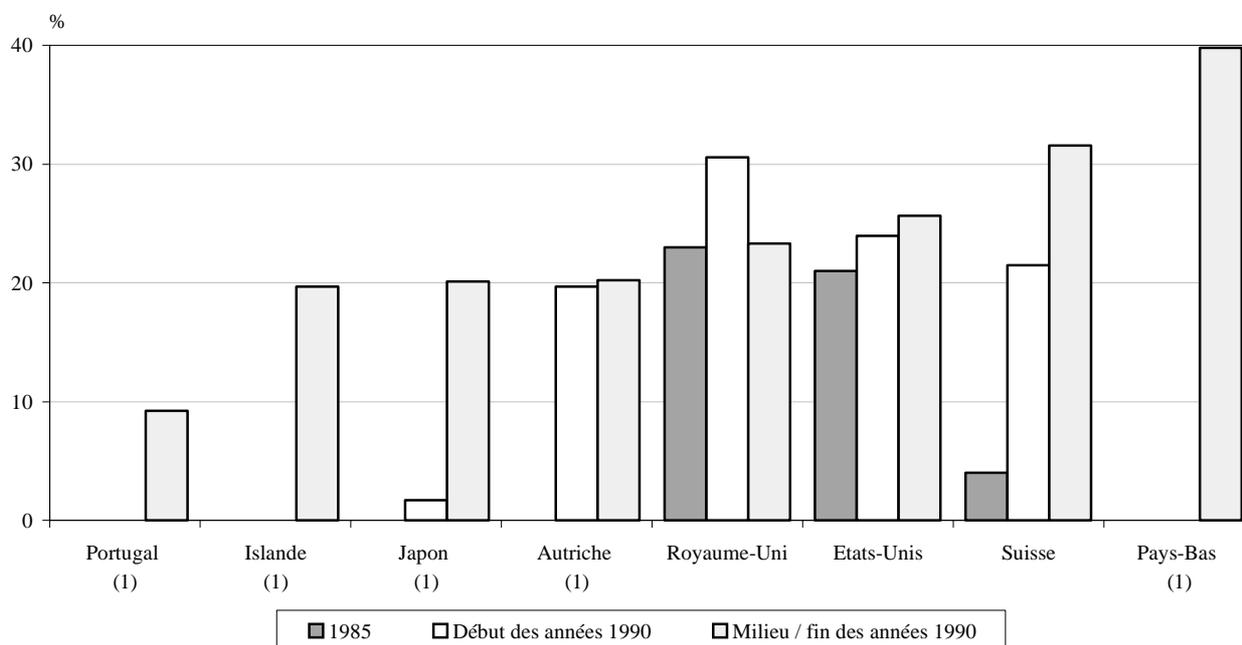
2.6 Recherche-développement

Dans tous les pays de l'OCDE, les gouvernements financent la *recherche* portant sur la relation entre l'agriculture et l'environnement. Ces recherches sont souvent engagées en vue de déterminer les meilleures pratiques de gestion, qui feront ensuite l'objet d'un transfert aux agriculteurs par le biais de l'assistance technique apportée au niveau de l'exploitation, ou d'élaborer les réglementations les plus appropriées ou d'autres mesures d'action. Elles portent sur une vaste gamme d'investigations scientifiques, notamment dans les domaines de l'écologie, de l'ingénierie, des pratiques de gestion des exploitations agricoles, du comportement des exploitants agricoles et des sciences économiques.

Il est généralement admis que pour atteindre les objectifs environnementaux fixés au secteur agricole, il est primordial que l'innovation y soit permanente. La part des dépenses consacrées à la recherche agro-environnementale dans les dépenses totales affectées à la recherche agricole a progressé dans un certain nombre de pays depuis le milieu des années 80 (graphique 2). Dans certains pays de l'OCDE, le financement de ces travaux passe de plus en plus par des accords de partenariat avec l'industrie. C'est ainsi que l'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande** ont créé des instituts de recherche spécialisés co-financés par les pouvoirs publics et l'industrie, lesquels ont pour mission de conduire des recherches axées sur le secteur agricole. Le **Danemark**, les **Pays-Bas** et le **Royaume-Uni** ont également mis en place des programmes analogues de recherche en coopération.

Les dix dernières années ont vu le lancement d'un nombre croissant d'initiatives nationales destinées à suivre de plus près les performances environnementales de l'agriculture. Une des grandes tendances ayant marqué cette période a été la construction d'*indicateurs agro-environnementaux* dans de nombreux pays de l'OCDE, parmi lesquels l'**Australie**, le **Canada**, le **Danemark**, les **Etats-Unis**, la **France**, la **Nouvelle-Zélande**, les **Pays-Bas** et la **Suisse**, ainsi que d'initiatives régionales conduites par les institutions de l'**Union européenne** et dans le cadre de l'**Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)**.

Graphique 2. Part des dépenses publiques consacrées à la recherche agro-environnementale dans le total des dépenses publiques de recherche agricole, 1985-milieu/fin des années 90



Notes : Début des années 1990 : 1991 (Etats-Unis, Royaume-Uni, Suisse) ; 1993 (Japon) ; 1994 (Autriche)

Milieu / fin des années 1990 : 1995 (Royaume-Uni) ; 1996 (Etats-Unis) ; 1997 (Portugal, Suisse) ;

1998 (Autriche, Islande, Japon, Pays-Bas).

1. Les données ne sont pas disponibles pour toutes les périodes.

Source : OECD (2001), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture: Volume 3 – Méthodes et résultats*.

Parmi les tendances qui apparaissent, figure le nombre des nouvelles initiatives visant à promouvoir la recherche sur la problématique du *changement climatique*. En 2000, le **Canada** a par exemple lancé l'*Initiative de financement pour le changement climatique en agriculture*, qui a pour objet d'améliorer les connaissances scientifiques sur la contribution du secteur agricole aux émissions de gaz à effet de serre, tandis que les *fermes modèles de recherche agricole* ont été créées en 2001 afin de mieux évaluer les possibilités de piégeage du carbone et de réduction des émissions de gaz à effet de serre associées à différentes pratiques agricoles. Les **Etats-Unis** ont annoncé l'instauration, dans le cadre du *FSRI Act de 2002*, d'un nouveau programme de *recherche-développement sur la biomasse*, qui devrait déboucher sur la production de produits industriels à partir de la biomasse. Ces mesures sont généralement soutenues par de vastes programmes d'assistance technique au niveau des exploitations.

2.7 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 pour la planification et l'application de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. La plupart des pays de l'OCDE disposent depuis longtemps de programmes d'aide à l'adoption de nouvelles technologies et à l'amélioration des pratiques agricoles. Ces programmes sont traditionnellement axés sur l'accroissement de la productivité des exploitations, mais au cours des vingt dernières années, l'accent a davantage été mis sur la sensibilisation des agriculteurs aux problèmes de ressources et d'environnement, afin de les inciter à modifier leurs pratiques agricoles à titre volontaire et, partant, à améliorer leurs performances environnementales.

Aux **Etats-Unis**, par exemple, le programme *d'aide technique à la conservation* (CTA — Conservation Technical Assistance) offre aux agriculteurs une aide à la planification et à la mise en œuvre de pratiques de conservation des sols et d'amélioration de la qualité de l'eau. Une aide technique et des services de vulgarisation sont également prévus dans les grands programmes environnementaux centrés sur la conservation et l'aide à coûts partagés comme l'*EQIP* et le *CRP* (voir aussi section 2.1.). Au total, les dépenses affectées à l'aide technique et à la vulgarisation ont progressé depuis les années 80 et s'élevaient à 600 millions d'USD en 2000 (ERS, 2001).

L'**Union européenne** offre elle aussi toute une série de programmes d'assistance technique. A titre d'exemple, la **Suède** a mis en place depuis 1986 des programmes de sensibilisation aux questions environnementales. Ces programmes comprennent des services individuels, des cours sur le terrain et sur les exploitations, ainsi que des sites de démonstration. Des projets de formation et de démonstration ont par ailleurs été introduits par les Etats membres -- et cofinancés par l'UE -- en application du *Règlement concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (N° 2078/92)* et du *Règlement concernant le soutien au développement rural (N° 1257/99)* (voir aussi section 2.1.). Aux **Pays-Bas** le gouvernement a mis au point un important programme de démonstration et d'information (70 millions d'EUR sur quatre ans) pour aider les agriculteurs à se conformer aux normes du système de déclaration des minéraux (MINAS). Dans certains pays, notamment l'**Australie**, le **Canada** et la **Nouvelle-Zélande**, les communautés locales et les groupements d'agriculteurs coopèrent désormais plus activement à la diffusion de l'information et aux actions en faveur de solutions économiquement rationnelles aux problèmes d'environnement (voir aussi section 2.9).

L'assistance technique offerte ces dernières années dans la zone de l'OCDE s'est systématiquement caractérisée par le recours croissant à *Internet* pour diffuser auprès des agriculteurs les informations et les meilleures pratiques de gestion des exploitations. A titre d'exemple, le gouvernement fédéral des **Etats-Unis** tient à jour des bases de données sur tout un éventail de sujets, depuis les pullulations d'insectes jusqu'à la typologie des sols, et propose aux agriculteurs un accès en réseau à ces bases via Internet. Au **Canada**, *FumierNet* est un centre national d'information et de coordination pour la gestion des effluents d'élevage/nutriments, qui dispose de plus de 7 000 liens et d'une base de données en ligne comportant plus de 4 500 entrées (CRAC, 2002). Au **Royaume-Uni**, les agriculteurs peuvent désormais avoir accès par Internet à la version intégrale des *Codes de bonnes pratiques agricoles* pour la préservation de l'eau, de l'air et des sols (DEFRA, 2002).

Au fil du temps, les informations fournies ont généralement englobé un champ d'informations de plus en plus vaste ; au **Canada**, par exemple, la *Planification environnementale des exploitations agricoles* (Environmental Farm Plans) développe des stratégies de *gestion des risques* pour les exploitants agricoles, et en **Australie**, les *Systèmes de gestion environnementale* intègrent les objectifs individuels des exploitations agricoles en matière d'environnement dans les *objectifs régionaux*.

2.8 Normes d'étiquetage/certification

Les normes d'étiquetage et la certification sont des mesures à participation volontaire définissant des normes particulières d'éco-étiquetage auxquelles doivent satisfaire les produits agricoles pour bénéficier d'une certification.

Afin d'aider les consommateurs à établir une distinction entre les produits cultivés sans engrais chimiques ni pesticides et ceux obtenus selon des méthodes traditionnelles, un certain nombre de pays de l'OCDE ont établi des normes encadrant les "écolabels" et mis en place des organismes chargés d'en certifier l'authenticité. Aux **Etats-Unis**, il existe aujourd'hui au moins 25 grands dispositifs d'étiquetage applicables aux biens produits selon des pratiques respectueuses de l'environnement. Divers organismes de certification par tierce partie se sont créés afin de garantir aux consommateurs que la qualité environnementale revendiquée est effectivement fondée. Les dispositifs de certification peuvent être privés

("Eco-OK", par exemple) ou publics, comme les premières normes nationales d'étiquetage et de transformation des produits biologiques adoptées en 2000 (OCDE, 2001d).

Depuis une dizaine d'années, nombre de gouvernements d'autres pays de l'OCDE — entre autres au **Japon**, en **Norvège**, en **Suisse** et dans l'**Union européenne** — ont également instauré des normes nationales d'étiquetage des produits biologiques, dont le contrôle est assuré par les pouvoirs publics. Au **Canada**, la *norme nationale sur l'agriculture biologique*, élaborée en 1999, a été mise en œuvre par le gouvernement, mais les critères applicables à l'étiquetage ont été définis par le secteur, tandis qu'en **Nouvelle-Zélande**, ce sont des groupes de professionnels qui pilotent les activités concernant l'étiquetage des produits biologiques.

2.9 Mesures destinées aux collectivités

Les mesures destinées aux collectivités sont des mesures qui impliquent le soutien du gouvernement à des groupes locaux pour la mise en œuvre de projets collectifs d'amélioration de la qualité de l'environnement en agriculture. Depuis les années 80, l'**Australie**, le **Canada** et la **Nouvelle-Zélande** en particulier, ont opté pour un recours généralisé à des approches locales de la gestion des ressources dans les zones rurales, dans l'optique de mobiliser et de motiver les citoyens en les responsabilisant davantage face aux problèmes environnementaux. Ces méthodes mettent particulièrement l'accent sur l'amélioration des flux d'information et le recours à la pression par les pairs pour atteindre des résultats.

En **Australie**, le *Programme national de protection des terres* (NLP — National Landcare Programme), qui date du milieu des années 80, soutient des activités collectives s'efforçant de remédier aux problèmes environnementaux par le biais de la recherche, de la planification, de l'assistance technique et de la vulgarisation. Ce programme a pour objet d'encourager les associations locales à se prendre en charge et à développer leurs capacités à planifier, encourager et appliquer des pratiques de gestion durable des sols, de l'eau et de la végétation. Environ un tiers des familles agricoles participent actuellement à des associations de protection des terres. Plusieurs autres programmes environnementaux plus récents de ce type ayant des incidences sur les zones rurales sont également mis en œuvre actuellement. A titre d'exemple, le gouvernement fédéral et les gouvernements des états et des territoires ont arrêté en 2000 le *Plan d'action national de maîtrise de la salinité et de la qualité de l'eau*. Fort du succès qu'a rencontré le *NLP*, ce programme est axé sur des plans d'action définis par les communautés locales de 21 régions ou bassins hydrologiques prioritaires, qui sont financés sur un fonds spécial destiné aux actions stratégiques, à l'assistance technique et à la formation professionnelle. Ce programme, qui est doté au total de 1.4 milliard d'AUD sur 7 ans, bénéficie de crédits à hauteur de 65 millions d'AUD sur le budget 2001-02. De la même manière, le *Programme Murray-Darling de 2001* et le *Programme national de protection des rivières* (National Rivercare Programme, 1997) prévoient également tous deux le financement d'initiatives locales visant à résoudre des problèmes de ressources en eau à l'échelle régionale.

En **Nouvelle-Zélande**, diverses associations agricoles de protection des terres se sont également constituées au cours des dix dernières années en vue de réfléchir aux questions liées à l'agriculture durable. Certaines d'entre elles reçoivent un soutien administratif ou financier de la part des autorités régionales. En outre, le *Fonds de gestion durable* (*SMF* — *Sustainable Management Fund*), qui a été institué en 1994, apporte un soutien, sur la base d'un partage des coûts, à des projets locaux de gestion de l'environnement, tandis que le *Fonds pour l'agriculture durable* (*SFF* — *Sustainable Farming Fund*), qui a été créé en 2000, offre dans les mêmes conditions d'aider au financement de projets qui visent à améliorer les performances financières et environnementales des secteurs nécessitant des ressources foncières. Ces programmes encouragent le transfert d'informations et de technologies d'experts techniques vers les collectivités, en particulier les milieux agricoles. A ce jour, le gouvernement a dépensé environ 31 millions de NZD pour financer plus de 310 projets concrets au titre du *SMF*, le secteur privé ayant pour sa part investi 38 millions de NZD dans ces projets, et il va consacrer encore 23 millions de NZD à 183 projets au titre du *SFF* au cours de la période 2000-2005, le secteur privé apportant une contribution supplémentaire de 22 millions de NZD (MAF, 2003).

Au **Canada**, des groupements d'associations agricoles travaillent également à la promotion d'actions locales menées au niveau des exploitations pour répondre aux problèmes environnementaux. Diverses initiatives ont été adoptées dans plusieurs provinces, en particulier la formation de clubs de conservation des zones rurales et l'élaboration de guides pour l'établissement de plans environnementaux au niveau des exploitations, parfois avec le concours financier des pouvoirs publics. A titre d'exemple, l'*Initiative de gestion agro-environnementale (IGA)* est un programme fédéral triennal (2000-2003) financé par le *Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR)*, qui soutient des projets s'attaquant aux problèmes d'environnement à l'échelle régionale par le biais de l'éducation et de la sensibilisation de l'opinion, du transfert de technologies et des instruments de gestion, en particulier des clubs de protection de l'environnement.

D'autres pays de l'OCDE soutiennent les initiatives locales à des degrés divers. Aux **Etats-Unis**, un soutien est accordé pour financer une série de projets de conservation des ressources locales concernant l'agriculture. Par exemple, au titre du *Programme de réhabilitation des petits bassins versants*, une enveloppe de 35 millions d'USD au maximum est fournie chaque année pour soutenir des projets lancés par des groupes locaux pour protéger des bassins versants d'une superficie inférieure à 100 000 hectares, notamment en participant au financement des améliorations structurelles et non structurelles visant à réduire l'érosion, la sédimentation et le ruissellement. Il est inscrit au budget que le financement accordé au titre de ce programme augmentera de façon importante conformément à la *loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural 2002 (FSRI Act)*. Certains Etats membres de l'**Union européenne** accordent également un soutien à des initiatives locales en faveur de l'environnement au titre du *Règlement concernant le soutien au développement rural (N° 1257/99)*. Par exemple, au **Royaume-Uni**, le *Programme en faveur des entreprises rurales*, qui a été introduit en 2000, accorde un soutien à des projets locaux impliquant des agriculteurs, des entreprises rurales, des collectivités locales, et qui sont destinés à protéger l'environnement en liaison avec l'agriculture, la forêt, le paysage et le bien-être des animaux.

Il est également important de noter que les associations de producteurs d'un certain nombre de pays de l'OCDE ont pris l'initiative de travailler avec des groupes locaux et des organisations non gouvernementales pour améliorer les résultats environnementaux, avec ou sans la participation des pouvoirs publics. En **Australie**, par exemple, un accord intervenu entre la *Fondation australienne pour la conservation* et le secteur de la pomme et de la poire a entraîné des améliorations du point de vue de l'environnement grâce à la réduction de l'usage des pesticides dans le secteur. Aux **Pays-Bas**, les éleveurs de porcs, les groupes pour la défense de la nature (notamment la *Fondation pour la nature et l'environnement*), les entreprises de transformation du porc et les représentants du gouvernement travaillent ensemble afin d'encourager les pratiques agricoles qui prennent en compte les préoccupations de la collectivité, notamment l'environnement. En **Nouvelle-Zélande**, un certain nombre de groupes de producteurs ont également pris des initiatives pour répondre aux préoccupations grandissantes du public pour les questions environnementales – ainsi en mai 2003, la compagnie laitière Fonterra a conclu un Accord avec les autorités locales et le gouvernement (*Dairying and Clean Streams Accord*) destiné à minimiser les répercussions de la production et de la transformation de lait sur les fleuves, les rivières, les lacs et les zones humides. L'accord est surtout ciblé sur l'application volontaire des pratiques de production agricoles améliorant la qualité de l'eau, en accentuant le rôle de l'information et de l'éducation.

3. Evolutions récentes

Il semble faire peu de doute que la politique agro-environnementale va continuer à gagner en importance dans beaucoup de pays de l'OCDE à l'avenir. Ainsi, aux **Etats-Unis**, la *loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural 2002 (FSRI Act)* prévoit une augmentation de 80% du financement à finalité agro-environnementale sur six ans, tandis que les réformes de la *politique agricole commune* de l'**Union européenne** décidées en juin 2003 renforcent le financement des mesures de *développement rural* – notamment les programmes agro-environnementaux – au delà de 2006. De plus, les règles d'écoconditionnalité seront obligatoires pour tous les Etats membres de l'Union européenne au-delà

de 2005. En 2002, l'**Australie** a lancé un certain nombre de nouvelles stratégies agro-environnementales, notamment un *programme pilote national d'instruments fondés sur le marché* pour étudier l'application d'instruments fondés sur le marché pour résoudre les problèmes environnementaux, tandis que le **Canada** va mettre en œuvre toute une gamme de nouvelles mesures environnementales en 2003 au titre de l'*Accord cadre sur la politique agricole et agro-alimentaire pour le 21^{ème} siècle*.

Un grand nombre des mesures agro-environnementales décrites ci-dessus ont été mises en place pour répondre à des problèmes environnementaux qui se posent à l'échelle nationale, régionale ou locale. Néanmoins, les *pressions internationales* semblent devoir exercer une influence de plus en plus grande sur les politiques agro-environnementales futures. On peut notamment citer toute une série d'accords internationaux visant à régler des questions environnementales transfrontières, tels que le *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* - qui définit des objectifs à atteindre entre 2008 et 2012 dans le cas des émissions de gaz à effet de serre - et la *Convention internationale sur la diversité biologique* - qui demande aux pays signataires de mettre en œuvre des stratégies nationales pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

La probabilité que le rôle de la politique agro-environnementale devienne prépondérant sur la scène rurale invite à renforcer l'examen minutieux, aussi bien au niveau national qu'international, des bénéfices qu'elle est censée apporter par rapport aux coûts associés. Cependant, de nombreuses politiques agro-environnementales en sont à un stade relativement peu avancé de développement, et les preuves concernant leurs performances et leurs répercussions sont souvent très limitées. Une évaluation prudente est centrée à la fois sur l'*efficacité pour l'environnement* et sur l'*efficacité économique* des mesures, notamment leurs répercussions sur la production et les échanges. Conduire de telles évaluations constitue un défi de taille. Les résultats environnementaux peuvent être soumis à une multitude d'influences et la politique à évaluer ne représente qu'une seule de ces influences. Les résultats environnementaux coûtent souvent cher à mesurer et, dans de nombreux cas, ils ne se manifestent pas immédiatement. De plus, il est souvent très difficile d'attribuer une valeur monétaire aux répercussions des mesures agro-environnementales, alors qu'elle est nécessaire pour évaluer complètement les coûts et les avantages associés.

Néanmoins, un nombre croissant de pays de l'OCDE mettent en place des cadres et des procédures pour renforcer l'efficacité environnementale et l'efficacité des politiques agro-environnementales, notamment aussi bien des processus *ex ante* que des processus *ex post*. Ainsi, dans les années 1990, les **Etats-Unis** ont mis au point l'*indice des avantages environnementaux* (EBI - Environmental Benefits Index), qui détermine les terres susceptibles de bénéficier du *Programme de mise en réserve des terres fragiles* (CRP - Conservation Reserve Program) en pondérant les avantages attendus du point de vue de l'environnement par rapport aux coûts respectifs du loyer. Le processus d'évaluation des politiques agro-environnementales commence à prendre en compte un suivi plus poussé des politiques dans un nombre croissant de pays. L'**Union européenne**, par exemple, a imposé récemment des obligations de suivi plus étendues pour les programmes agro-environnementaux établis en application du *Règlement relatif au développement rural (N° 1257/99)*, selon lequel les Etats membres de l'Union européenne doivent assurer un suivi des différents programmes en appliquant des indicateurs physiques et financiers préalablement définis. Au **Canada** également, l'*Accord cadre sur la politique agricole et agro-alimentaire pour le 21^{ème} siècle* prévoit d'utiliser des indicateurs agro-environnementaux pour évaluer l'exécution des politiques environnementales à partir de 2003.

Dans l'ensemble, il n'apparaît pas clairement si la *cohérence des politiques* agro-environnementales s'est améliorée ou non au cours des vingt dernières années. Comme on l'a noté dans ce document, un certain nombre de pays de l'OCDE ont entamé une rationalisation en cherchant à regrouper les différentes mesures agro-environnementales régionales au sein de vastes *dispositifs*. Des *plans d'action*, qui intègrent une combinaison de différents instruments de politique destinés à servir des objectifs particuliers, deviennent aussi plus courants - par exemple, certains pays européens (notamment l'**Allemagne**, l'**Angleterre**, le **Danemark**, la **Finlande**, la **Norvège**, les **Pays-Bas**, le **Pays de Galles** et la

Suède) conjuguent l'utilisation de paiements directs, d'information des producteurs et des consommateurs et de soutien accordé aux infrastructures pour encourager l'agriculture biologique (Lampkin, 2003). D'autre part, les politiques agricoles menées dans certains pays de l'OCDE demeurent en contradiction avec les mesures agro-environnementales dans les cas où les mesures de *soutien lié à la production* ou aux *intrants* contribuent de manière significative à la dégradation de l'environnement. L'obtention des objectifs environnementaux est rendue moins efficace et plus coûteuse que cela ne serait le cas autrement.

L'OCDE entreprend actuellement des travaux sur l'évaluation des mesures agro-environnementales. Ce programme de travail comprend plusieurs études de cas spécifiques par secteur et est destiné à contribuer à identifier les caractéristiques des « bonnes pratiques de politique » pour atteindre des objectifs environnementaux tout en minimisant les effets non intentionnels sur la production et les échanges agricoles.

NOTES

1. Contrairement au cas du secteur agricole, la contribution de l'industrie et des ménages à la pollution de l'eau par les phosphates et les nitrates a diminué au cours des vingt dernières années dans les pays de l'OCDE – voir OCDE (2001a).
2. Cependant, les contingents et les dispositifs de gestion de l'offre ont souvent tendance à fixer des objectifs arbitraires qui peuvent encore entraîner une production excessive, avec des conséquences sur l'environnement.
3. Voir «Le principe pollueur-payeur dans sa relation au commerce international» COM/ENV/TD(2002)44FINAL.
4. On a fait valoir que les droits de propriété des exploitants agricoles sur les ressources naturelles sont généralement plus présomptifs qu'ils ne le sont dans d'autres secteurs, facteur qui peut faire obstacle à l'application de telles mesures dans l'agriculture - voir par exemple, D. Bromley dans OECD, 1997c.
5. Pour plus de détails sur cette question, voir OCDE (1999).
6. Ces directives sont maintenant mises en œuvre au titre de la *Directive cadre sur l'eau (N° 60/00)*, qui présente les objectifs généraux de la politique de l'eau de l'UE.
7. En Nouvelle-Zélande, les zones tampons sont obligatoires dans le secteur laitier et sont fortement recommandées dans les autres secteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Agra Europe (Londres) Ltd (2002) *CAP Monitor*.

Baldock, D; J. Dwyer avec la collaboration de J. M. Sumpsi Vinas (2002) Institute for European Environmental Policy: *Environmental Integration and the CAP: A Report to the European Commission, DG Agriculture*.

Brouwer, F. *et al.* (eds) (2000) *Comparison of environmental and health-related standards influencing the relative competitiveness of EU agriculture vis-à-vis main competitors in the world market*, Agricultural Economics Research Institute (LEI), Rapport 5.00.07, La Haye.

Conseil de recherches agroalimentaires du Canada (CRAC) (2002), Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Fumier Net: Site* http://res2.agr.gc.ca/initiatives/manurenet/en/site_map.html.

Classen, R. *et al.* (2001) *Agri-Environmental Policy at the Crossroads: Guideposts on a Changing Landscape*, Agricultural Report Number 794, Economic Research Service, Etats-Unis, Ministère de l'agriculture.

Climate Change (2001) *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, 2001

Congressional Budget Office (CBO)(2002) *Farm Security and Rural Investment Act of 2002 - CBO Estimate of Direct Outlays: <ftp://ftp.cbo.gov/34xx/doc3411/MarchOutlays.pdf>*.

Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2002) United Kingdom: *Codes of Good Agricultural Practice: Summary* www.defra.gov.uk/enviro/cogap/summary.pdf.

Dobbs, T. et J. Pretty (2001) *Future Directions for Joint Agricultural-Environmental Policies: Implications of the United Kingdom Experience for Europe and the United States*: South Dakota State University/University of Essex.

Dobbs, T et J. Pretty (2001) *The United Kingdom Experience with Agri-Environmental Stewardship Schemes: Lessons and Issues for the United States and Europe*: South Dakota State University Economics Staff Paper 2001-1/University of Essex Centre for Environment and Society Occasional Paper 2001-1.

Dobbs, T et J. Pretty (2001) *Future Directions for Joint Agricultural-Environmental Policies: Implications of the United Kingdom Experience for Europe and the United States*, South Dakota State University Economics Research Report 2001-1/University of Essex Centre for Environment and Society Occasional Paper 2001-5.

Dosi, C. et Zeitouni (2000) *Controlling Groundwater Pollution from Agricultural Nonpoint Sources: An Overview of Policy Instruments*, Nota di Lavoro 103.2000, Fondazione Eni Enrico Mattei.

Economic Research Service (ERS), USDA (2000) *Agricultural Resources and Environmental Indicators*, www.ers.usda.gov/catalog/OneProductAtATime.asp?PDT=2&PID=1004.

Economic Research Service (ERS), USDA (2001)

<http://www.ers.usda.gov/News/smith%20testimony%202280%20rev1.pdf>.

- ECOTEC (2001), *Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States*, rapport préparé pour la Commission pour l'environnement de la Commission européenne:
http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm.
- Commission européenne (2002): *Les mesures forestières de la Politique agricole commune* :
http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/en/forest_en/report.htm.
- Commission européenne (1998) Bilan de la mise en oeuvre du règlement (CEE) n°2078/92: évaluation des programmes agri-environnementaux, VI/7655/98, 9.11.1998, :
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs>.
- Cour des Comptes des Communautés européennes (2000) *Greening the CAP*, Rapport spécial N° 14/2000 disponible auprès de la Cour des Comptes des Communautés européennes :
http://www.eca.eu.int/EN/reports_opinions.htm.
- Johansson, R; R. Claasen; M. Peters (2002) *New Conservation Initiatives in the 2002 Farm Bill*: Economic Research Service, United States Department of Agriculture.
- Lampkin, N. "From Conversion Payments to Integrated Action Plans in the European Union" in OECD (2003) *Organic Agriculture: Sustainability, Markets and Policies*, Paris.
- Lampkin, N.; C. Foster; S. Padel; P. Midmore (1999) *Organic Farming in Europe: Economics and Policy; Volume I: The Policy and Regulatory Environment for Organic Farming in Europe*.
- Marmen, S. (2001) *Agri-environmental Advisory Clubs in Quebec*, The Canadian Federation of Agriculture, Environmental Planning Workshop 1 octobre 2001, <http://www.cfa-fca.ca/english/publications/envfarm-wkshp.pdf>.
- MAF [Ministry of Agriculture and Forestry, New Zealand] (2003), *Sustainable Farming Fund Projects by Category*, Wellington: www.maf.govt.nz/sff/about-projects/projects-by-category.htm.
- Nakashima, Y. (2001) *Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Japan*, presentation at Workshop *Multifunctionality: Applying the OECD Analytical Framework Guiding Policy Design*.
- OCDE (2003b) *Agriculture, échanges et environnement - Le secteur porcin*, Paris.
- OCDE (2003a) *Politiques agricoles des pays de l'OCDE - Suivi et évaluation*, Paris.
- OCDE (2002) *Politiques agricoles des pays de l'OCDE - Suivi et évaluation*, Paris.
- OCDE (2001a) *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture. Volume 3, Méthodes et résultats*, Paris.
- OCDE (2001b) *Améliorer les performances environnementale de l'agriculture : Choix de mesures et approches par le marché*, Paris.
- OCDE, (2001c) *Développement durable. Les grandes questions*, Paris.
- OCDE (2001d) *Business Approaches to Agri-Environmental Management: Incentives, Constraints and Policy Issues*, Paris.
- OCDE (1999) *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, Paris.
- OCDE (1998) *La réforme des politiques agricoles : quels effets sur l'environnement ?*, Paris.
- OCDE (1997a) *Effets sur l'environnement des programmes de mise hors culture des terres agricoles*, Paris.
- OCDE (1997b) *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. Synthèse*, Paris.
- OCDE (1997c) *Avantages écologiques de l'agriculture - Enjeux et stratégies. Le Séminaire d'Helsinki*, Paris.

OCDE (1995) *L'agriculture durable. Questions de fond et politiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.

OCDE (1991) *Evaluer les instruments économiques des politiques de l'environnement*, Paris.

OCDE (1991) *Politique de l'environnement : Comment appliquer les instruments économiques*, Paris.

Parris, K (2001) *Measuring the Environmental Impacts of the Common Agricultural Policy: Challenges, Recent Trends and Outlook, and Future Directions*.

Petersen, Jan-Erik and K. Shaw (eds) (2000), *Environmental Standards in Agriculture*, proceedings of a Pan-European Conference on Meeting of Environmental Standards under Agenda 2000, 5-7 October, Madrid, Institute for European Environmental Policy, London.

Ward, N. (2000) *Actors, Institutions and Attitudes to Rural Development: The UK National Report*, Research Report to the WWF and the Statutory Countryside Agencies of Great Britain.