

Avant-propos

Ce document de référence sur l'écoconditionnalité a été réalisé sous les auspices du Groupe de travail mixte sur l'agriculture et l'environnement du Comité de l'agriculture et du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE. Il a été écrit par Wilfrid Legg et Dimitris Diakosavvas, respectivement Chef et Économiste principal dans la Division des politiques agricoles et de l'environnement de la Direction des échanges et de l'agriculture. Françoise Bénicourt, Theresa Poincet et Louise Schets ont préparé le rapport en vue de sa publication.

Table des matières

Vue d'ensemble.....		7
Chapitre 1	Solutions pour assurer un soutien des revenus agricoles et améliorer la performance environnementale.....	9
Chapitre 2	Liens entre les réglementations environnementales, les paiements agro-environnementaux et l'écoconditionnalité.....	15
Chapitre 3	Approches de l'écoconditionnalité adoptées dans les pays de l'OCDE.....	17
Annexe 1	Études de cas par pays : conception et mise en œuvre de l'écoconditionnalité.....	23
1.	SUISSE.....	23
1.1.	Développement et objectifs.....	23
1.2.	Programmes de soutien subordonnés au principe d'écoconditionnalité.....	24
1.3.	Normes et exigences.....	30
1.4.	Surveillance, contrôle de l'application et sanctions.....	32
1.5.	Participation et respect des dispositions.....	33
2.	ÉTATS-UNIS.....	35
1.1.	Développement, objectifs et portée.....	35
1.2.	Programmes de soutien subordonnés au principe d'écoconditionnalité.....	35
1.3.	Exigences et normes.....	38
1.4.	Taux de conformité.....	42
1.5.	Surveillance, contrôle et sanctions.....	42
Annexe 2	Objectifs et niveaux de référence environnementaux.....	43
Références.....		47

Tableaux

Tableau 1.1.	Définitions.....	11
Tableau 3.1.	Caractéristiques des approches de l'écoconditionnalité dans l'UE, en Suisse et aux États-Unis.....	21
Tableau A.1.1.	Paiements de soutien subordonnés au principe d'écoconditionnalité (en millions de CHF).....	26
Tableau A.1.2.	Modulation des paiements directs en fonction de la taille de l'exploitation.....	25
Tableau A.1.3.	Participation aux différentes mesures de soutien, 1999-2005 (en %).....	33
Tableau A.1.4.	Participation des exploitations, infractions et réductions des contributions, 1999-2005.....	34
Tableau A.1.5.	Infractions 2005 par type.....	34
Tableau A.1.6.	Relation entre les paiements agricoles et les performances environnementales.....	37
Tableau A.1.7.	Soutien aux agriculteurs subordonné au principe d'écoconditionnalité (millions USD).....	38
Tableau A.1.8.	Systèmes de conservation les plus utilisés sur des terres cultivables très érodables soumises à des critères d'écoconditionnalité.....	41

Figures

Graphique 2.1.	Objectifs environnementaux, niveaux de référence et optimum économique des agriculteurs	15
Graphique A.1.1.	Classification des paiements directs accordés aux agriculteurs selon les exigences environnementales.....	24
Graphique A.2.1.	Objectifs et niveaux de référence environnementaux et pratiques agricoles en vigueur	46

Vue d'ensemble

Les pays de l'OCDE s'efforcent, en matière de production de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, de fibres et de combustibles, d'atteindre des objectifs sociaux et environnementaux très divers. En règle générale, ces objectifs consistent à assurer la sécurité des approvisionnements, la sûreté des aliments, le bien-être des familles agricoles et la viabilité des zones rurales tout en veillant à la salubrité de l'environnement et à la bonne gestion sanitaire des élevages. De plus en plus, le public s'intéresse au procédés et méthodes utilisés dans la chaîne de production agroalimentaire – ainsi qu'aux effets produits sur l'environnement et sur la viabilité à moyen terme des terres et des ressources en eau, en particulier, dont le secteur agricole est hautement tributaire.

À cette fin, les pouvoirs publics ont mis en place un large éventail d'instruments de soutien relevant des politiques agricoles et agro-environnementales, de réglementations environnementales et d'autres mesures applicables à l'économie tout entière. L'interaction de ces dispositifs est complexe : les instruments de politique agricole ainsi que les mesures agro-environnementales influent sur la performance environnementale de l'agriculture, tandis que les réglementations environnementales et les politiques applicables à l'ensemble de l'économie ont un impact sur la performance économique du secteur.

Au cours de la dernière décennie, la réforme de la politique agricole s'est traduite par des modifications dans les modalités d'octroi du soutien aux agriculteurs. Certains pays de l'OCDE ont commencé d'abandonner les mesures liées à la production de produits au bénéfice de mesures qui sont davantage découplées des paramètres de la production actuelle. Dans le même temps, certains pays peuvent profiter du découplage pour utiliser les mécanismes existants de soutien des revenus agricoles comme moyens d'aborder ou de renforcer les objectifs environnementaux et autres qui préoccupent grandement la société. A cet égard, diverses approches ont été adoptées, qui subordonnent l'octroi d'aides financières aux agriculteurs au respect de certaines conditions concernant l'environnement, l'identification et le bien-être des animaux, ou la préservation de la santé publique, animale et végétale et retirent le soutien accordé en cas de non-respect de ces conditions. Ces mécanismes qui établissent un lien entre l'octroi ou la suppression d'un soutien financier et l'adhésion à des politiques environnementales ou autres sont généralement regroupés sous le terme de « conditionnalité ». Le présent document porte sur l'écoconditionnalité, l'environnement étant le principal domaine dans lequel les pays de l'OCDE mettent en œuvre la conditionnalité, même si l'analyse sous-jacente peut aussi s'appliquer aux autres domaines. Il convient de souligner que plusieurs pays ne recourent pas à l'écoconditionnalité pour atteindre les objectifs de l'action publique concernant les revenus agricoles, l'environnement et d'autres questions.

Il y a au moins trois raisons de mettre en œuvre l'écoconditionnalité en vue d'améliorer la cohérence des politiques agricoles et d'environnement, l'écoconditionnalité dans les pays de l'OCDE : le soutien du revenu des agriculteurs peut

paraître plus acceptable pour la société lorsqu'il est subordonné au respect d'exigences environnementales ; le fait de lier l'aide financière à des conditions ayant trait à l'environnement peut aider à faire mieux respecter les normes environnementales ; et les coûts de transaction liés à l'action publique peuvent être réduits. S'il est vrai que le terme d'écoconditionnalité indique que plusieurs instruments de l'action gouvernementale sont réunis ou liés les uns aux autres, il n'existe pas d'approche unique de l'écoconditionnalité dans les pays de l'OCDE. Cependant, il y a au moins deux *conditions nécessaires* pour mettre en œuvre un mécanisme d'écoconditionnalité : il doit exister un système de soutien des revenus (ou de subventions aux intrants) permettant de faire en sorte que certains agriculteurs respectent des exigences environnementales étant donné qu'il n'est pas possible de lier les instruments généraux de soutien des prix du marché (tels que les mesures douanières) au respect d'obligations environnementales (à moins de les appliquer de manière uniforme à tous les agriculteurs) ; et il doit exister des « niveaux de référence » explicites ou implicites qui définissent les responsabilités respectives des agriculteurs et de la société en matière de fourniture de services environnementaux et donc la répartition des coûts de cette amélioration entre les agriculteurs et la société (par le biais de l'action publique).

S'il n'y a pas d'approche unique de l'écoconditionnalité, cette solution n'est qu'une des panoplies de mesures possibles pour atteindre les objectifs en matière de revenus agricoles et de performance environnementale. Même si les systèmes d'écoconditionnalité sont *efficaces* pour réaliser les objectifs de l'action publique, il existe peut-être, pour ce faire, d'autres moyens plus *efficaces* par rapport à leur coût lorsque l'objectif primaire du soutien financier est le respect des normes environnementales. L'on pourrait, par exemple, mettre en œuvre diverses mesures isolées, sans lien les unes avec les autres : réglementations environnementales et pénalités et redevances applicables à tous les agriculteurs, qu'ils reçoivent ou non d'autres aides financières ; paiements au titre du soutien des revenus applicables à tous les agriculteurs ou à un groupe ciblé d'agriculteurs ; et paiements agro-environnementaux aux agriculteurs remplissant certaines conditions qui fournissent des services environnementaux allant au-delà de ce que la société attend d'eux. On ne pourra évaluer l'efficacité et l'efficacité des différentes approches de l'écoconditionnalité utilisées dans les pays de l'OCDE et des différents ensembles de mesures mises en œuvre pour atteindre des objectifs en matière de revenu et d'environnement que lorsqu'il y aura suffisamment de données disponibles car il s'agit en fin de compte d'un travail de nature empirique. À ce stade, cette évaluation n'est pas proposée dans le présent document.

Dans le présent document, nous examinerons tout d'abord les diverses solutions possibles pour soutenir les revenus agricoles et, par ailleurs, améliorer la performance environnementale, en donnant une définition des termes pertinents ; nous analyserons les liens entre les réglementations environnementales, les paiements de soutien des revenus agricoles, les paiements agro-environnementaux et l'écoconditionnalité, et nous décrirons les approches de l'écoconditionnalité adoptées dans les pays de l'OCDE. On trouvera en annexe un schéma illustrant le concept de niveaux de référence et d'objectifs environnementaux, établi à partir d'un rapport de synthèse de l'OCDE de 2001 intitulé *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture: Choix de mesures et approches par le marché*.

Chapitre 1

Solutions pour assurer un soutien des revenus agricoles et améliorer la performance environnementale

Pour analyser les diverses approches de l'écoconditionnalité adoptées par les pays de l'OCDE, il est utile de les placer dans le contexte de la gamme d'instruments et de panoplies de mesures dont les pouvoirs publics disposent pour soutenir les revenus agricoles et pour améliorer la performance environnementale. Ces questions sont examinées de façon générique dans la présente section, sachant que les pays ne partent pas de zéro en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques dans ce domaine.

Les pays de l'OCDE appliquent depuis de longues années des mesures de *soutien des revenus agricoles et d'aide à l'agriculture*. Les politiques et mesures utilisées pour soutenir les revenus agricoles diffèrent toutefois sensiblement. Seuls quelques pays, très peu nombreux, recourent à des mesures applicables à l'ensemble de l'économie au lieu de mesures ciblées plus particulièrement sur le soutien des revenus des agriculteurs. Dans la plupart des autres pays, les mécanismes de soutien varient considérablement, allant de l'utilisation massive du soutien des prix du marché et des mesures commerciales au paiement d'aides financières à chaque agriculteur et au soutien aux services d'intérêt général, applicable à l'ensemble du secteur agricole.

En ce qui concerne la *performance environnementale*, tous les pays appliquent des *réglementations environnementales*, mais ces dernières sont parfois propres à l'agriculture ou aux industries liées à ce secteur. Certains pays disposent d'informations détaillées et à jour sur les conditions environnementales au niveau local, mais d'autres non, tandis que dans tous les pays certaines des questions environnementales sont liées au site. Les réglementations environnementales limitent le volume autorisé de pollution de l'air et de l'eau ou l'utilisation de produits chimiques, ou interdisent certaines pratiques agricoles, le non-respect de ces règles donnant lieu à des amendes pour infraction ou négligence. En d'autres termes, les réglementations ont pour effet de guider les actions et les pratiques des agriculteurs afin de réduire les dommages pour l'environnement.

Cependant, l'agriculture joue aussi un rôle majeur dans certains pays en matière de fourniture de services environnementaux tels que la séquestration du carbone, la prévention des inondations, la préservation de l'écosystème et le façonnage et la préservation des paysages. De nombreux pays offrent des *paiements agro-environnementaux* spécifiques aux agriculteurs en échange de la fourniture de services à partir des activités agricoles lorsqu'il n'y a pas de marché pour rémunérer cette prestation. Il existe d'autres types de paiements pour rémunérer les agriculteurs qui investissent dans les équipements permettant de réduire la pollution de l'environnement (tels que des installations de gestion des effluents d'élevage ou l'installation de clôtures empêchant l'accès des animaux aux rives). Les paiements agro-environnementaux aident à faire adopter certaines pratiques agricoles (telles que les méthodes de production à

faible consommation d'intrants ou d'agriculture biologique) afin d'éviter ou de limiter la pollution et l'épuisement des ressources naturelles. Ils sont destinés à compenser les coûts additionnels encourus ou le revenu perdu par les agriculteurs du fait des engagements qu'ils prennent volontairement en matière d'environnement et qui vont au-delà du niveau de référence.

À l'autre extrémité du spectre des mesures gouvernementales, quelques pays encouragent des groupes d'agriculteurs opérant dans des aires d'alimentation à créer (souvent avec un financement initial) des *systèmes de coopération volontaire* entre eux afin de s'attaquer collectivement aux problèmes communs que sont la pollution de l'eau et l'érosion des sols.

Il faut faire une distinction entre les obligations de *respect* de la réglementation et d'*écoconditionnalité*. Le respect de la réglementation correspond à l'obligation pour les agriculteurs de satisfaire à des critères précis ou de remplir des conditions pour avoir droit à des paiements agro-environnementaux. (Les agriculteurs sont évidemment tenus aussi de se conformer aux réglementations environnementales – dans l'UE, le non-respect de ces réglementations peut entraîner une réduction ou la suppression des paiements). Dans un système d'écoconditionnalité, il y a un lien entre deux ou plusieurs instruments d'action publique, de sorte que les agriculteurs sont obligés de remplir des conditions précises pour avoir droit à un soutien ou à des paiements (dans l'UE, il s'agit pour eux d'éviter la réduction ou la suppression de ces aides). Dans tous les pays appliquant l'écoconditionnalité, il existe un lien entre deux ou plusieurs mesures gouvernementales : dans l'Union européenne et la Suisse, le non-respect des normes respectives expose les agriculteurs à une réduction ou à la perte complète des paiements agricoles. Dans d'autres pays, où l'objectif primaire est le soutien des revenus agricoles, les agriculteurs doivent remplir diverses conditions du point de vue de la performance environnementale ou des pratiques d'exploitation pour avoir droit aux paiements. Dans le cas d'un paiement agro-environnemental, l'objectif primaire consiste à atteindre un niveau donné de performance environnementale, et pour pouvoir prétendre à un paiement, l'agriculteur doit remplir volontairement des conditions précises. Le tableau 1.1 donne les définitions des termes utilisés dans le présent rapport.

Si l'on veut appliquer le principe d'écoconditionnalité, il faut qu'il existe un lien entre deux ou plusieurs instruments d'action publique. Dans les pays mettant en œuvre seulement des *instruments de soutien de revenu et de préservation de l'environnement valables dans l'ensemble de l'économie*, les mécanismes visant à assurer un niveau minimum de bien-être et le respect des réglementations et objectifs environnementaux (en matière de pollution de l'air et de l'eau, par exemple) s'adressent à la fois aux familles et entreprises agricoles et non agricoles. Comme il n'y a pas de mesures spécifiques de soutien des revenus agricoles, les objectifs environnementaux doivent être atteints à l'aide des instruments de politique de l'environnement puisque, par définition, il on ne peut pas compter sur d'autres effets liés au soutien des revenus agricoles. Dans ce cas, par définition, l'écoconditionnalité n'est pas une option, mais le respect des réglementations environnementales est une obligation légale.

Dans les pays mettant en œuvre des instruments de soutien des revenus propres agricoles et des instruments d'action environnementale applicables à l'ensemble de l'économie ou au secteur agricole, les mécanismes destinés à assurer un niveau minimum de bien-être aux familles agricoles s'appliquent seulement à ces dernières (même s'ils peuvent être étroitement intégrés aux mécanismes opérant dans l'économie tout entière). Les réglementations environnementales s'appliquent de la même façon aux activités

agricoles et non agricoles. Comme il existe des mesures spécifiques de soutien des revenus agricoles, on peut s'en aider pour atteindre des objectifs environnementaux, mais cela dépend de façon décisive de la forme que prend le soutien des revenus agricoles. Il n'est possible de s'aider de l'écoconditionnalité pour atteindre des objectifs environnementaux que dans les cas où des paiements budgétaires ou des subventions aux intrants sont offerts, à moins qu'il existe des obligations légales.

Tableau 1.1. Définitions

Paielement agro environnemental	Paielement incitant les agriculteurs à entreprendre <i>volontairement</i> certaines activités telles que la plantation d'arbres, la création d'habitats pour les espèces sauvages ou la conservation des races traditionnelles d'élevage, ou à exploiter leurs terres dans un souci de viabilité écologique, ou à investir dans la lutte contre la pollution.
Réglementation environnementale	Prescription obligatoire et ayant force de loi qui fixe la limite à respecter concernant la quantité d'intrants particuliers utilisés sur les exploitations agricoles, le niveau de pollution des cours d'eau et de l'air, ou qui définit le type de pratique agricole à adopter.
Respect de la réglementation, avec paiements agro-environnementaux	Pour pouvoir prétendre à un paielement agro-environnemental, les agriculteurs doivent s'engager à aller au-delà du niveau de référence en matière de prestation de services environnementaux et à respecter les réglementations et les normes environnementales.
Écoconditionnalité	Pour pouvoir prétendre à un soutien de leur revenu, les agriculteurs doivent remplir un certain nombre de conditions en matière de performance environnementale.
Soutien du revenu	Paielement résultant d'un programme gouvernemental, transféré directement des fonds publics à l'agriculteur, dont l'objectif est de compléter les revenus que les agriculteurs tirent du marché.
Conditions d'éligibilité	Conditions déterminant quels individus (unités) de la population d'agriculteurs (exploitations agricoles) peuvent bénéficier du dispositif de soutien direct des revenus soumis à l'écoconditionnalité.
Droit à paielement	Droit dont bénéficient ceux qui satisfont aux conditions d'éligibilité pour recevoir des paiements au titre du soutien du revenu. Ce droit peut être lié, ou non, au respect de critères d'écoconditionnalité. Ces droits peuvent revenir à un individu, ou être attachés à des terres/exploitations, selon le type de conditions d'éligibilité.
Niveau d'objectif environnemental	Pratiques ou qualité environnementales précises, déterminées par les pouvoirs publics et correspondant aux préférences de la société.
Niveau de référence environnemental	Niveau minimum de qualité environnementale que les agriculteurs sont tenus d'assurer à leurs propres frais.
Démarche ascendante	Démarche par laquelle les agriculteurs proposent, dans le cadre des directives du programme, les pratiques agricoles et les gains environnementaux potentiels (ou d'autres objectifs relatifs au traitement des animaux et à la santé animale et végétale) qui détermineront les critères d'écoconditionnalité ; dans l'Union européenne, cette démarche comprend aussi les propositions faites par les producteurs aux autorités locales dans le cadre de développement rural.
Conditions basées sur les performances	Les conditions basées sur les performances définissent les résultats à atteindre en matière d'environnement (tels que la perte de sol maximale, la présence d'éléments nutritifs ou d'éléments pathogènes dans l'eau ou le nombre d'espèces végétales présentes).
Conditions basées sur les pratiques	Les conditions basées sur les pratiques stipulent les pratiques de gestion (notamment le travail simplifié du sol ou le maintien de la couverture végétale) à adopter pour avoir droit à des paiements au-delà du niveau de référence.

L'écoconditionnalité – système selon lequel l'octroi d'un soutien agricole est lié au respect de conditions ou des réglementations environnementales – peut contribuer à améliorer la performance environnementale de l'agriculture *par rapport à une situation où les agriculteurs ont droit à des paiements analogues sans conditions*. Cependant, toute comparaison entre différentes approches de l'écoconditionnalité ou entre l'écoconditionnalité et d'autres approches ou mesures (telles que les paiements de soutien agricole non liés au respect de conditions environnementales ou avec paiements agroenvironnementaux ciblés) utilisées pour atteindre des objectifs en matière de revenus agricoles et d'environnement est une question empirique et dépend de la référence choisie pour procéder à ces comparaisons.

D'une manière générale, on peut donc s'attendre à ce que les *avantages et inconvénients potentiels* des diverses mesures varient. Si l'on veut dresser une liste des critères à utiliser pour peser les avantages et les inconvénients des différentes approches de l'écoconditionnalité, il faut prendre en compte à la fois les aspects généraux et les aspects particuliers.

En ce qui concerne la *cohérence de l'action publique*, il s'agit de voir dans quelle mesure les approches de l'écoconditionnalité conduisent à :

- de plus grandes synergies entre les politiques agricoles et de l'environnement ;
- une acceptation par le public du système de soutien des revenus agricoles subordonné au respect d'exigences environnementales ;
- des réformes plus poussées des politiques agricoles, lorsque ces réformes dépendent du respect de normes environnementales.

En ce qui concerne la *participation des agriculteurs aux programmes de soutien*, il s'agit de voir dans quelle mesure les approches de l'écoconditionnalité conduisent à :

- la participation de producteurs qui, autrement, ne le feraient pas de façon volontaire ;
- l'application de programmes agro-environnementaux facultatifs impliquant des exigences plus strictes en matière de conformité et un meilleur respect de la loi ;
- la prise de conscience par les agriculteurs du fait qu'ils reçoivent un paiement pour leur action en faveur de l'environnement.

En ce qui concerne la performance *agro-environnementale*, il s'agit de voir dans quelle mesure les approches de l'écoconditionnalité ont un impact sur :

- l'application du principe pollueur-payeur dans l'agriculture ;
- la conscience qu'ont les agriculteurs des conséquences de leurs actions sur l'environnement, en particulier si l'écoconditionnalité est rendue obligatoire par la loi ;
- le moyen de pression que représente l'octroi de paiements (ou le risque de retrait des paiements) pour inciter les agriculteurs à se conformer à la législation et aux codes de pratique existants, dans les cas où les codes de pratique font partie des conditions d'écoconditionnalité ;

- le nombre de producteurs n'ayant pas droit aux paiements de soutien qui mettent en œuvre des pratiques respectueuses de l'environnement ;
- la capacité de respecter des normes environnementales minimums sans paiement supplémentaire lorsque les normes servent de référence pour les mesures de politique agro-environnementale ;
- l'équilibre des obligations environnementales dans le cas où les obligations environnementales liées à l'écoconditionnalité vont plus loin que les réglementations, si certains secteurs reçoivent des paiements au titre du soutien agricole et d'autres non ;
- la certitude d'obtenir des résultats en matière d'environnement si les mesures d'écoconditionnalité sont plus générales et moins ciblées sur la situation de chaque exploitation ;
- la performance environnementale si les paiements de soutien agricole ont un effet anticonjoncturel, étant donné qu'il existe une relation inverse entre les incitations économiques et les incitations environnementales ; et
- la performance environnementale s'il existe des obligations homogènes pour tous les agriculteurs mais que les différents agriculteurs ont des coûts de mise en conformité différents.

En ce qui concerne les dispositifs administratifs et les *coûts de transaction*, il s'agit de voir dans quelle mesure les approches de l'écoconditionnalité influent sur :

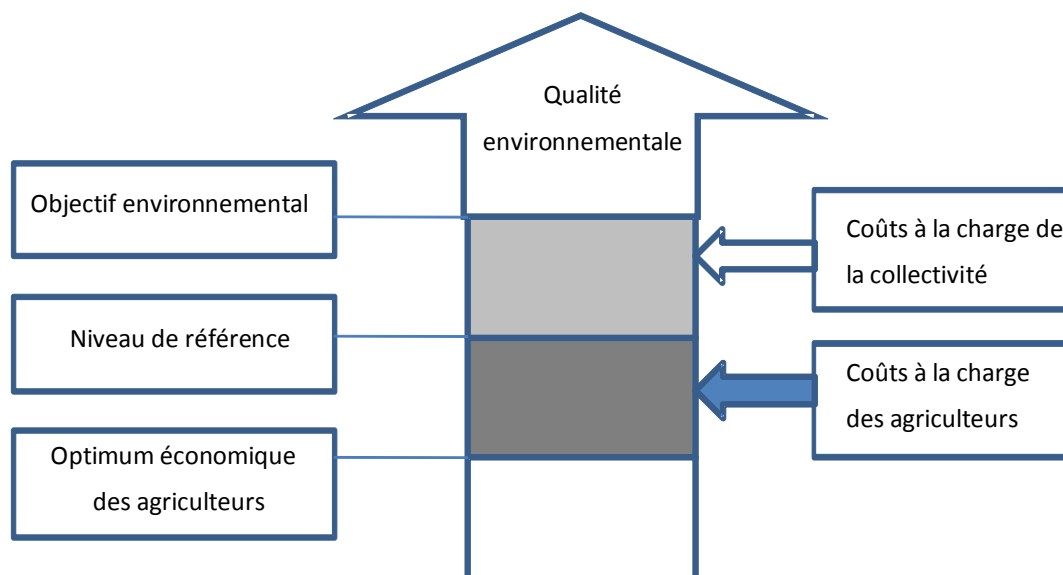
- la possibilité d'économiser sur les coûts administratifs et de transaction par rapport au régime d'administration séparée du soutien des revenus agricoles, des réglementations environnementales et des paiements agro-environnementaux pour assurer un niveau donné de qualité environnementale ;
- les coûts de suivi lorsque les mesures d'écoconditionnalité sont ciblées sur la situation de chaque exploitation, même si les coûts administratifs et de suivi peuvent être plus bas lorsqu'il existe des mesures sectorielles ;
- les incitations à améliorer l'environnement qui résultent de pénalités financières en cas de non-respect des normes si les conditions de mise en conformité en font pas partie des obligations légales ; et
- les coûts administratifs et de suivi si les conditions d'écoconditionnalité tiennent compte de coûts de mise en conformité hétérogènes.

Chapitre 2

Liens entre les réglementations environnementales, les paiements agro-environnementaux et l'écoconditionnalité

La présente section expose un cadre *conceptuel* illustrant la relation entre trois des principaux instruments utilisés pour résoudre les problèmes d'environnement dans l'agriculture : les réglementations environnementales, les paiements agro-environnementaux et l'écoconditionnalité (compte non tenu des taxes sur les intrants tels que pesticides et engrais, par exemple). Cette analyse s'appuie sur la publication intitulée *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture: Choix de mesures et approches par le marché* (OCDE, 2001), en particulier les concepts d'« objectifs environnementaux » et de « niveaux de référence ». D'autres informations, tirées de la publication de 2001, sont fournies en annexe 2, tandis que le schéma 1 montre la relation entre les objectifs environnementaux, les niveaux de référence et l'optimum économique des agriculteurs (le niveau de qualité environnementale que les agriculteurs assureraient sur la base de la rentabilité privée).

Graphique 2.1. Objectifs environnementaux, niveaux de référence et optimum économique des agriculteurs



Les *objectifs environnementaux* dépendent des préférences de la société en matière de qualité de l'environnement – ce que la société considère comme des pratiques environnementales ou une performance environnementale acceptables. Les *niveaux de référence environnementaux* dépendent des traditions et des lois d'un pays en matière de définition des droits de propriété – qui doit payer pour la réduction des nuisances environnementales et qui doit être payé pour améliorer l'environnement. Les définitions des objectifs et des niveaux de référence environnementaux varient selon les pays et dans le temps, mais les conséquences sont décisives pour les mesures mises en place et pour l'évaluation effective de la performance environnementale. Les objectifs environnementaux sont fixés sur la base de considérations relatives à l'écologie ou à la santé humaine, en établissant un certain équilibre entre les avantages escomptés pour l'environnement et les coûts additionnels encourus pour obtenir ces améliorations. Les niveaux de référence environnementaux pertinents (qui doit payer pour la réaffectation des ressources au profit de la réalisation des objectifs fixés) sont déterminés sur la base de considérations relatives à la répartition (équité) et des droits de propriété. Les paragraphes qui suivent décrivent les diverses options possibles sur la base des concepts d'objectif et de niveau de référence.

Les objectifs environnementaux peuvent être définis en termes de niveaux (obligatoires) minimums de qualité de l'environnement pour le secteur agricole dans un pays (ce qui requiert des *réglementations environnementales* et des mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que les agriculteurs atteignent les objectifs fixés) *et/ou* en termes de niveaux (facultatifs) souhaités de qualité de l'environnement qui peuvent aller au-delà des exigences minimums. Si le niveau de référence (le niveau de qualité environnementale fixé par les réglementations et qui doit être atteint aux frais des agriculteurs) est fixé au niveau d'objectif (les préférences de la société en matière de qualité de l'environnement requise), et si les pratiques agricoles existantes donnent une qualité *inférieure* à ce niveau, il faut obliger les agriculteurs à atteindre le niveau de qualité voulu à leurs propres frais. Cela signifie que l'agriculteur a l'obligation d'atteindre ce niveau (c'est le « pollueur qui paie », et il *respecte* la réglementation), faute de quoi il encourt une amende ou une autre sanction. Il y aurait par exemple un niveau maximum de rejet d'éléments fertilisants ou de pesticides par les exploitations dans les cours d'eau (niveau d'objectif), que les agriculteurs seraient tenus de respecter à leurs propres frais. Dans la pratique, du fait de la nature diffuse des sources de pollution de l'eau, il est difficile, dans certains cas, de contrôler le respect des objectifs, mais il existe, de plus en plus, des dispositifs de suivi technologique.

Cependant, si la société fixe le niveau de référence en-deçà de l'objectif de qualité environnementale et si les pratiques agricoles en vigueur donnent un niveau de qualité environnementale inférieur à l'objectif, un moyen d'inciter les agriculteurs à atteindre le niveau d'objectif consiste à leur octroyer un paiement. Cette solution peut être valable, que l'objectif soit défini sous forme d'un niveau maximum de pollution ou en termes de fourniture de services environnementaux allant au-delà de ce que l'on attend normalement des agriculteurs. Dans le premier cas, par exemple, les agriculteurs reçoivent des subventions leur permettant d'investir dans des installations de stockage du lisier afin de se conformer à la législation en matière d'environnement. Dans le second cas, des paiements seraient accordés aux agriculteurs afin de les inciter à adopter des pratiques censées assurer la biodiversité ou améliorer la séquestration du carbone (ou de les récompenser pour ces efforts).

Chapitre 3

Approches de l'écoconditionnalité adoptées dans les pays de l'OCDE

Comment l'écoconditionnalité s'inscrit-elle dans ce cadre conceptuel ? Dans tous les pays, les agriculteurs sont tenus de respecter certaines réglementations environnementales, avec ou sans système d'écoconditionnalité. Dans les pays mettant en œuvre l'écoconditionnalité, dans l'Union européenne, il existe un lien entre les paiements de soutien agricole et le respect des réglementations environnementales et des normes qui visent à assurer les « bonnes conditions agronomiques et environnementales » (GAEC) de la conservation des terres et des paysages agricoles, de sorte que les paiements peuvent être réduits ou supprimés en cas de non-respect de ces règles. Dans ce cas, en raison de l'introduction des exigences portant sur les GAEC, le niveau de référence de la qualité environnementale pour l'écoconditionnalité est supérieur au niveau défini par les réglementations environnementales. Dans le cas des États-Unis et de la Suisse, le niveau de référence de la qualité environnementale est celui défini par les réglementations environnementales, et tous les agriculteurs sont obligés de veiller à ce que leurs pratiques soient conformes à la réglementation, mais pour l'écoconditionnalité, les paiements au titre du soutien agricole sont subordonnés au respect de pratiques ou d'objectifs de performance environnementale qui vont au-delà des réglementations. Dans tous les pays où les agriculteurs passent *volontairement* un contrat avec l'État en s'engageant à assurer une qualité environnementale supérieure au niveau requis (niveau de référence) et sans retour du marché (bien public), ils ont droit à un paiement de compensation ou d'incitation tant qu'ils satisfont aux critères fixés. On trouvera en annexe 1 des études de cas pour la Suisse et les États-Unis.

Aux États-Unis, l'écoconditionnalité a été mise en œuvre pour la première fois dans le cadre du *Food Security Act* de 1985, modifié ensuite par les *Farm Acts* de 1990 et 1996. Ce dispositif est utilisé principalement afin de limiter l'érosion des sols i) en encourageant les agriculteurs à adopter des pratiques de gestion appropriées pour les terres labourables vulnérables (très érodables) ; ii) en offrant des contre-incitations à convertir des sols très érodables qui n'étaient pas cultivés avant 1985 en terres arables ; et (iii) en décourageant les agriculteurs de convertir des marécages en terres arables.

D'après les observations faites, les programmes de conditionnalité qui existent actuellement aux États-Unis ne s'appliquent pas à 100 % des exploitations agricoles. En 2004, 60 % des exploitations (représentant 40 % de la valeur totale de la production) ne recevaient pas de paiements fédéraux liés à l'agriculture – qui forment la base des programmes d'écoconditionnalité. Les 40 % des exploitations des États-Unis qui recevaient des paiements représentent toutefois 85 % de l'ensemble des terres cultivées, 83 % des terres labourables très érodables et 75 % de l'ensemble des terres agricoles (y compris toutes les terres labourables et tous les pâturages utilisés pour la production agricole). Cela signifie qu'une part non négligeable des terres très érodables n'est pas soumise à l'écoconditionnalité. De plus, une grande part des paiements va à des

agriculteurs qui n'ont guère ou pas de terres très érodables, tandis que de nombreuses exploitations ayant une vaste superficie de terres de cette catégorie reçoivent un soutien relativement modeste. Bon nombre d'exploitations ont aussi des terres très érodables (qui ne sont pas mises en culture) et des marécages qui, s'ils étaient convertis à la culture, déclencheraient des sanctions au titre des programmes de protection par engazonnement ou de protection des zones marécageuses.

Aux États-Unis, les informations concernant spécifiquement chaque exploitation sont prises en compte dans l'établissement des critères de conditionnalité. Par exemple, chaque agriculteur opérant sur des terres hautement sensibles à l'érosion propose un plan de conservation détaillant les pratiques qu'il a l'intention d'utiliser pour réduire l'érosion des sols en-deçà d'un seuil minimum. Ainsi, l'objectif est spécifié dans le programme en termes de performance, et chaque producteur peut opter (sous réserve d'approbation du ministère de l'Agriculture américain (USDA) pour les pratiques qui lui semblent les plus adaptées pour l'atteindre sur son exploitation. L'USDA a ainsi approuvé plus de 1600 systèmes de conservation originaux, ce qui montre que les agriculteurs profitent de la flexibilité du programme.

Dans l'Union européenne, l'écoconditionnalité est devenue obligatoire avec la réforme de la PAC en 2003 et, à partir de janvier 2007, elle a été étendue à huit mesures en vertu de l'« axe 2 » du règlement de 2005 concernant le soutien au développement rural. Ce dispositif oblige à respecter 19 exigences réglementaires en matière de gestion (SMR), fondées sur les directives et règlements existants de l'UE – dont cinq ont trait spécifiquement à l'environnement, ainsi qu'une nouvelle prescription consistant en un total de 11 normes relatives à la protection des sols et au maintien des habitats naturels. Ces dernières normes environnementales visent à assurer la conservation des terres et paysages agricoles dans de « bonnes conditions agronomiques et environnementales » (GAEC). L'obligation faite aux agriculteurs d'assurer les GAEC s'appuie souvent sur des normes de « bonne pratique agricole » qui étaient en vigueur auparavant, ou s'en inspire. La mise en place des SMR dans le cadre de l'écoconditionnalité ne crée pas de nouvelles obligations légales mais les exploitants agricoles doivent respecter les exigences des normes pour la documentation puisque la législation en question et ses règles de contrôle d'application existaient déjà de façon indépendante quelque temps auparavant et que les critères d'écoconditionnalité s'appliquent sans préjudice du système distinct de sanctions établi par la législation environnementale spécifique.

Une des principales caractéristiques de l'approche européenne tient au fait qu'elle établit un lien entre deux instruments de l'action publique – les paiements de soutien des revenus agricoles (ainsi qu'un certain nombre de paiements de soutien au développement rural applicables durant la période 2007-13) et les exigences réglementaires en matière de gestion applicables au niveau de l'exploitation, qui découlent de la législation environnementale de l'UE. Ces dispositifs concernent l'environnement, la santé des animaux et des végétaux, la santé publique et le bien-être animal et l'identification et l'enregistrement des animaux. Dans le cas de l'Union européenne, le non-respect des normes relatives à l'environnement, aux GAEC, à l'identification et au bien-être des animaux, et à la santé humaine, animale et végétale, peut conduire à une réduction ou à la suppression des paiements accordés aux agriculteurs au titre du soutien à l'agriculture et du développement rural. L'approche européenne de l'écoconditionnalité prévoit donc la perte partielle ou totale des paiements de soutien agricole si l'agriculteur ne respecte pas les normes obligatoires découlant de la législation existante et des GAEC. L'UE utilise un système dans lequel les prescriptions légales et l'action volontaire se complètent. Les agriculteurs recevant des paiements agro-environnementaux pour leurs engagements

volontaires doivent de toute façon respecter les normes légales. En ce sens, le système d'écoconditionnalité de l'UE offre déjà la base de calcul des paiements pour les mesures agro-environnementales. Les États membres et les autorités régionales de l'UE définissent les normes d'écoconditionnalité sur la base du cadre européen en les adaptant aux conditions locales afin de tenir compte de l'hétérogénéité des situations, en se fondant sur le respect par les agriculteurs des exigences des normes pour la documentation. Le contrôle de l'application de la législation environnementale est assuré principalement par le biais des systèmes de sanctions des États membres de l'UE.

Par ailleurs, même les normes des GAEC ne sont, dans bien des cas, pas nouvelles étant donné que de nombreux États membres ont défini la plupart des GAEC en s'inspirant de prescriptions déjà en vigueur, telles que le respect des « bonnes pratiques agricoles » comme condition de base pour recevoir certaines mesures de soutien au titre de la politique de développement rural. Les GAEC n'étaient nouvelles que pour les agriculteurs qui, en tant que bénéficiaires de mesures agro-environnementales en faveur du développement rural ou de paiements accordés aux régions moins favorisées, n'appliquaient pas auparavant de « bonnes pratiques agricoles ». Les États membres doivent définir des exigences minimums pour toutes les normes sur la base du cadre établi à l'annexe IV du Règlement du Conseil (CE) N° 1782/2003, à l'exception de celles qui ne présentent pas d'intérêt dans le contexte national. La réglementation de l'UE relative à l'écoconditionnalité laisse de nombreux détails de la conception et de la mise en œuvre à la discrétion des différents États membres et des régions de l'UE. Néanmoins, les États membres sont tenus de mettre en place des systèmes d'inspection et de contrôle d'application, les paiements au titre du soutien des revenus agricoles pouvant être réduits ou supprimés si les bénéficiaires ne se conforment pas aux normes des GAEC et des SMR.

En Suisse, l'écoconditionnalité a été mise en place en 1999 dans le cadre du Programme de réforme de la politique agricole pour 1999-2003. Presque toutes les formes de soutien agricole sont soumises au respect d'exigences en matière d'environnement. Ces exigences vont au-delà du respect de la législation environnementale existante du pays concernant l'agriculture, ainsi que de divers critères généraux, sociaux et structurels, comme moyen de parvenir à la viabilité économique et environnementale. Toutes les terres agricoles peuvent donner droit à des paiements directs de soutien des revenus soumis à écoconditionnalité, indépendamment de leur affectation. Il existe toutefois certaines restrictions quantitatives (nombre d'hectares ou d'animaux) et certains critères concernant l'âge, l'utilisation de main d'œuvre, le plafonnement des actifs, etc. Moins de 1 % des exploitations sont trop grandes pour prétendre à des paiements directs de soutien des revenus ; mais ces exploitations représentent presque 3 % des terres agricoles. Toutefois, 90 % environ des exploitations suisses remplissent les conditions requises pour bénéficier de ces paiements. Cela signifie que certaines exploitations ne sont pas éligibles pour d'autres raisons que leur taille. Si c'est le cas, qu'elles soient ou non neutres du point de vue de l'objectif environnemental, ces exclusions réduisent la participation au programme. Cela montre bien comment les règles d'éligibilité qui sont établies en fonction de l'objectif primaire de soutien des revenus peuvent laisser certaines exploitations à l'écart du dispositif d'écoconditionnalité.

Selon l'approche suisse, l'écoconditionnalité implique le respect de la législation environnementale et des normes de bien-être animal, ainsi que le respect de plusieurs exigences environnementales supplémentaires : ainsi, par exemple, au moins 7 % des terres agricoles doivent être utilisées comme « surfaces de compensation écologique » ; un équilibre approprié des éléments nutritifs doit être maintenu ; les cultures doivent être

alternées régulièrement et le sol doit être protégé ; et des mesures appropriées pour le bien-être animal doivent être adoptées. En Suisse, le non-respect des normes relatives à l'environnement et au bien-être des animaux peut conduire à une réduction ou à la suppression des paiements accordés aux agriculteurs au titre du soutien à l'agriculture.

En Norvège, les paiements au titre du Programme sur les paysages agraires et les surfaces cultivées ne sont accordés que si les exploitants respectent les obligations concernant le « paysage agricole » mises en place à partir de 1991. En Corée, les paiements à l'hectare versés aux producteurs de riz paddy sont aussi soumis à des dispositions d'écoconditionnalité depuis 2001. Dans l'UE, en Suisse et aux États-Unis, la plupart des formes de soutien budgétaire agricole et de paiements de soutien au développement rural sont soumises à l'écoconditionnalité, tandis qu'en Norvège c'est le cas pour un seul programme de soutien agricole. Dans l'UE, en Suisse et aux États-Unis, les agriculteurs doivent respecter les obligations de l'écoconditionnalité sur la totalité de leur exploitation pour avoir droit à des paiements agro-environnementaux. Le tableau 3.1 résume les principales caractéristiques de l'écoconditionnalité dans l'UE, en Suisse et aux États-Unis.

Tableau 3.1. Caractéristiques des approches de l'écoconditionnalité dans l'UE, en Suisse et aux États-Unis

	Union européenne	Suisse	États-Unis
Domaine d'application	Pratiques agricoles compatibles avec l'environnement en ce qui concerne la pollution de l'eau, la qualité et l'érosion des sols et la préservation de la biodiversité et des paysages, et le maintien des terres en culture (sur les 19 règlements d'écoconditionnalité, 4 concernent l'identification des animaux, 4 concernent la santé humaine, animale et végétale, 3 concernent la notification des maladies animales, et 3 concernent le bien-être des animaux. De plus, il y a 11 normes pour les GAEC.)	Utilisation écologiquement viable de la terre pour l'agriculture, biodiversité et bien-être des animaux	Érosion des sols, préservation des zones humides (habitats)
Spécificité	L'ensemble de l'exploitation	L'ensemble de l'exploitation	L'ensemble de l'exploitation
Champ d'application	L'ensemble de la superficie des exploitations bénéficiaires de paiements directs et de 8 mesures de soutien au développement rural. Selon les estimations, 97 % des terres agricoles de l'UE25 sont concernées	97 % des terres agricoles utilisées	Terres très érodables et zones humides pour les agriculteurs participant aux programmes de soutien des exploitations et autres programmes agricoles.
Relation avec les réglementations	L'écoconditionnalité oblige les agriculteurs à se conformer aux exigences réglementaires existantes, à maintenir de bonnes conditions agricoles et environnementales (GAEC) sur leur exploitation et à maintenir le pourcentage de leurs terres consacré aux pâturages permanents	Les obligations de l'écoconditionnalité vont au-delà des règles générales applicables aux agriculteurs	Les obligations de l'écoconditionnalité vont au-delà des règles générales applicables aux agriculteurs
Relation avec les paiements agro-environnementaux	Les obligations de l'écoconditionnalité déterminent le « niveau de référence » pour les paiements agroenvironnementaux, qui sont également soumis au respect de ces normes.	Les obligations de l'écoconditionnalité déterminent le « niveau de référence » pour les paiements agroenvironnementaux	Les obligations de l'écoconditionnalité déterminent le « niveau de référence » pour les paiements agroenvironnementaux
Qui décide du niveau de référence ?	Pouvoirs publics	Pouvoirs publics	Pouvoirs publics

Flexibilité	5 directives communautaires sur l'environnement sont transposées dans la législation nationale (les actions sont énoncées dans le 6 ^{ème} Programme d'action pour l'environnement) et 11 normes GAEC permettent certaines variations nationales ou régionales	Programme national	Contrats individuels pour les agriculteurs soumis au programme de préservation des terres fortement érodables
Soutien budgétaire soumis à écoconditionnalité	Paiements agricoles directs (PUE, paiement unique à la surface, indemnités à l'hectare et primes d'élevage et 8 mesures du programme de développement rural 2007-13 (dispositif en faveur des zones défavorisées, paiements agroenvironnementaux, etc.) sur l'ensemble de l'exploitation	Paiements directs généraux pour la culture d'oléagineux, crédits d'équipement et aides à des conditions favorables	La plupart des paiements prévus par les programmes fédéraux de soutien au titre des produits (prêts à la commercialisation, indemnités au titre des calamités, paiements anticonjoncturels, paiements compensatoires au titre des prêts, etc.) et paiements au titre de la conservation sur l'ensemble de l'exploitation
Contrôle	Une évaluation fondée sur les risques détermine où les agriculteurs éligibles doivent être inspectés. Chaque année, au moins 1 % des exploitations sont contrôlées pour vérifier le respect des 19 textes et 11 normes GAEC	Toutes les exploitations recevant pour la première fois un paiement; toutes les exploitations où des irrégularités ont été relevées l'année précédente ; et au moins 30 % des autres exploitations sélectionnées au hasard	Contrôles aléatoires et non aléatoires des parcelles donnant droit à paiements au titre des terres très érodables et des zones humides. Environ 5% des terres entrant dans le dispositif d'écoconditionnalité sont contrôlés chaque année
Sanctions	Réduction des versements proportionnellement à la gravité, l'importance, la permanence et la répétition de l'infraction, avec possibilité de suppression totale des paiements	Réduction des versements proportionnellement à l'importance de l'infraction et des dommages causés	Le non-respect peut entraîner la perte de nombreux avantages offerts par les programmes sur toutes les terres exploitées
Suivi du fonctionnement du dispositif et de son impact sur l'environnement	La loi oblige à vérifier si l'écoconditionnalité s'applique et si les conditions sont respectées et, dans le cadre de l'évaluation de la PAC, le fonctionnement de l'écoconditionnalité sera évalué au moins une fois tous les 6 mois et, tous les deux ans, le dispositif est soumis à une évaluation par la Cour des comptes européenne	Oui	Oui

Source : OCDE.

Annexe 1

Études de cas par pays : conception et mise en œuvre de l'écoconditionnalité

1. SUISSE

1.1. Développement et objectifs

En Suisse, toutes les formes de paiements directs sont soumises à des exigences environnementales (graphique A.1.1). L'octroi de paiements directs est subordonné au respect des dispositions environnementales applicables à l'agriculture de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement, de la nature, et du paysage. Si un agriculteur ne respecte pas ces dispositions, non seulement une amende lui est infligée, mais aussi les paiements directs peuvent lui être supprimés.

Les exigences de conditionnalité ont été introduites en 1999 dans le cadre du programme de réforme de la politique agricole 1999-2003 (Politique agricole 2002). Pour bénéficier de la plupart des formes de paiements directs, les exploitants doivent respecter, non seulement la législation environnementale applicable à l'agriculture et les nombreux critères structurels, sociaux et généraux, mais aussi des normes environnementales spécifiques et des exigences en matière de pratiques de gestion des exploitations. En particulier, pour avoir droit aux paiements directs généraux, aux paiements à l'hectare pour les grains oléagineux, aux crédits d'investissement et aux prêts au titre de l'aide aux exploitations, ils doivent remplir des critères spécifiques regroupés sous la notion de prestations écologiques requises (PER) et apporter la preuve qu'ils affichent un bilan de fumure équilibré, affectent une part d'au moins 7 % de la surface agricole utilisée (SAU) aux surfaces de compensation écologique (SCE), pratiquent un assolement régulier et assurent une protection appropriée du sol, sélectionnent et utilisent de manière ciblée les produits phytosanitaires, et mettent en œuvre des mesures appropriées de protection des animaux. De plus, à compter de 2007, pour avoir droit aux paiements directs, le producteur devra avoir suivi une formation professionnelle de base en agriculture. De plus, les contributions d'estivage seront soumises à des exigences environnementales particulières.

Les exigences en matière de conditionnalité environnementale, ou écoconditionnalité, ont pour principal objectif d'encourager l'exploitation durable des terres. Les systèmes de gestion environnementale visent à protéger la biodiversité naturelle, à réduire la pollution azotée des sols et de l'eau de source, à réduire la pollution phosphatée des eaux superficielles, et à protéger les animaux. L'écoconditionnalité contribue à l'application effective des normes existantes car ses exigences peuvent être considérées comme une norme de référence en deçà de laquelle les paiements ne sont pas versés.

Contributions à la surface

Introduites en 1999, les contributions à la surface (par hectare de terres agricoles) sont versées indépendamment de toute exigence quant au type de production agricole. Ces paiements sont soumis à des limites de revenu et de fortune et sont modulés en fonction de la taille de l'exploitation (tableau A.1.2). En principe, ils ne le sont pas en fonction de l'utilisation des terres ou des régions. Pour les surfaces exploitées par tradition dans la zone limitrophe de pays étrangers (France, Allemagne, par exemple), les contributions sont réduites de 25 % car ces exploitations supportent des prix d'intrants plus faibles (semences et engrais, par exemple). Au total, ce sont 5 128 hectares qui sont exploités dans la zone limitrophe depuis 1984.

Tableau A.1.2. Modulation des paiements directs en fonction de la taille de l'exploitation

Superficie (ha)	Nombre d'animaux (UGBFG)	Contributions perçues (en %)
1-30	1-45	100
>30-60	>45-90	75
>60-90	>90-135	50
>90	>135	0

UGBFG = unités de gros bétail fourrage grossier.

Source : OFAG (2005)

En 2005, les contributions à la surface ont représenté environ 66 % du montant total des paiements directs généraux. Près de 8 % de la surface agricole utilisée (SAU) est affectée par une réduction progressive des contributions. La contribution moyenne à la surface s'élève à 1 152 CHF par hectare. Environ 10.8 % de la SAU est gérée par des exploitations d'une superficie de plus de 10 hectares. Seulement 0.8 % des exploitations dépasse 60 hectares et gère 3.7 % de la SAU.

Tableau A.1.1. Paiements de soutien subordonnés au principe d'écoconditionnalité (en millions de CHF)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Paiements subordonnés à des exigences d'écoconditionnalité (1)	1940	2019	2152	2236	2242	2245	2286
<i>Paiements directs généraux</i>	1779	1804	1929	1995	1999	1994	2049
Contributions à la surface	1 163	1 187	1 304	1 316	1 318	1 318	1 375
Garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	255	259	268	283	288	286	289
Garde d'animaux dans des conditions difficiles	256	252	250	290	287	284	280
Exploitation de terrains en pente	96	97	97	96	96	95	94
Surfaces viticoles en forte pente et en terrasses	9	10	10	10	11	11	11
<i>Autres paiements</i>	161	216	223	241	243	251	238
Contributions à la production d'oléagineux	3	27	27	32	35	38	36
Crédits d'investissements	72	76	81	84	87	91	94
Aide aux exploitations paysannes	18	31	34	35	30	31	17
Contributions d'estivage	68	81	81	90	91	91	91
Paiements agro-environnementaux	242	262	329	350	366	384	389
Compensation écologique	101	108	118	122	125	134	135
Culture extensive	35	34	33	32	31	31	31
Agriculture biologique	12	12	23	25	27	28	29
Contributions pour la garde d'animaux de rentre particulièrement respectueuse de l'espèce	94	108	155	171	183	191	196
Contributions pour la protection des eaux	0	1	2	4	4	6	6
Total des paiements de soutien aux agriculteurs (2)	2 872	3 016	3 185	3 283	3 282	3 276	3 329
Estimation du soutien aux producteurs (3)	7 519	7 615	7 303	7 699	7 249	7 267	7 002
Part en % (1)/(2)	68	67	68	68	68	69	69
Part en % (1)/(3)	26	27	29	29	31	31	33

Source : OCDE, Base de données des ESP.

Garde d'animaux consommant des fourrages grossiers

Ces contributions visent à protéger les terres en les utilisant comme pâturages. Elles remplacent celles versées jusqu'en 1998 aux éleveurs de bovins laitiers ne commercialisant pas leur lait. Elles sont versées pour des animaux gardés sur l'exploitation durant la période d'affouragement d'hiver. Sont considérés comme animaux consommant des fourrages grossiers les bovins et les équidés, ainsi que les moutons, les chèvres, les bisons, les cerfs, les lamas et les alpagas. Les contributions sont versées pour les surfaces herbagères permanentes et pour les prairies artificielles. Les diverses catégories d'animaux sont converties en unités de gros bétail fourrage grossier (UGBFG).

Ont droit à ces contributions les producteurs qui gardent au moins une UGBFG dans leur exploitation et satisfont aux conditions de base et aux exigences minimales de l'ordonnance sur les paiements directs (OPD). Les contributions sont modulées par zone. Les limites supérieures des contributions selon les zones correspondent à la charge en bétail maximale (prévue dans les instructions pratiques pour la protection des eaux dans l'agriculture) et elles tiennent compte du potentiel de rendement décroissant.

Les UGBFG se répartissent en deux groupes de contributions. Pour les bovins, équidés, bisons, chèvres et brebis laitières, le taux est de 900 CHF par UGBFG, alors qu'il est fixé à 400 CHF pour les chèvres et moutons ainsi que pour les cerfs, les lamas et les alpagas. Les contributions sont plus élevées pour les animaux exigeant davantage de travail et d'investissements dans les bâtiments.

Garde d'animaux dans des conditions difficiles

Les exploitants des régions de collines et de montagne perçoivent des contributions pour l'exploitation de terres et la garde d'animaux dans des conditions difficiles. Ces contributions tiennent compte des difficultés culturelles rencontrées dans ces régions. Elles sont versées aux agriculteurs qui cultivent au moins un hectare de SAU dans la zone des collines ou dans la région de montagne et qui détiennent au moins une UGBFG. Donnent droit aux contributions les mêmes catégories d'animaux que dans le cas des contributions versées pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers. Cette mesure favorise les petites exploitations puisque les contributions ne sont allouées que pour un maximum de 20 UGBFG par exploitation. Les taux des contributions sont différenciés selon les zones (région de plaine, de collines, de montagne).

La part des UGBFG ne donnant pas droit aux contributions a représenté 36.8 % du cheptel des exploitations ayant droit aux contributions. Les exploitations concernées par les paiements limitant le nombre d'UGBFG à 15 élevaient environ 82 % du cheptel UGBFG. Dans ces exploitations, la part des UGBFG ne donnant pas droit aux contributions s'est élevée à 44.7 %.

Exploitation de terrains en pente

Les paiements alloués à l'exploitation de terrains en pente (baptisés « contributions générales pour des terrains en pente ») compensent les difficultés rencontrées par les agriculteurs dans l'exploitation des surfaces. Ces contributions ne sont versées que pour les prairies, les surfaces à litière et les terres assolées. Les prairies et les surfaces à litière doivent être fauchées au moins une fois par an. Par contre, les contributions ne sont pas octroyées pour les haies et les bosquets champêtres, ni pour les pâturages et les vignobles.

Ont droit aux contributions pour des terrains en pente les exploitants qui satisfont aux conditions de base et aux exigences minimales de l'ordonnance sur les paiements directs. Celle-ci précise que la surface en pente doit dépasser 50 ares en tout et 5 ares par parcelle d'exploitation. On distingue deux degrés de déclivité : de 18 à 35 %, et plus de 35 %. Les taux des contributions, calculés par hectare, augmentent avec les difficultés d'exploitation. L'étendue des surfaces annoncées ne varie que légèrement d'une année à l'autre ; cette évolution dépend surtout des conditions climatiques et de leur impact sur le type d'exploitation (plus ou moins de pâturages ou de prairies de fauche).

Surfaces viticoles en forte pente et en terrasses

Les contributions pour les surfaces viticoles en pente visent à préserver les vignobles plantés sur des surfaces en forte pente et en terrasses. Afin d'apprécier correctement les surfaces viticoles pour le calcul des contributions, il convient de faire la distinction entre, d'une part, les fortes et les très fortes pentes et, d'autre part, les terrasses aménagées sur des murs de soutènement. Pour les vignobles en forte pente et en terrasses, les contributions ne sont allouées qu'à partir d'une déclivité de 30 %.

Sont réputées vignobles en terrasses les surfaces viticoles (présentant une déclivité naturelle de 30 % et plus) composées de paliers réguliers, épaulés par des murs de soutènement, qui remplissent les conditions suivantes :

- densité minimale de terrasses : distance maximale de 30 mètres entre les murs de soutènement d'un palier en aval et en amont ;
- aménagement en terrasses, devant couvrir un périmètre total d'un hectare au moins;
- hauteur d'un mètre au moins pour les murs de soutènement (les murs ordinaires en béton ne sont pas éligibles).

Ont droit aux contributions les exploitants qui remplissent les conditions de base et les exigences minimales fixées dans l'ordonnance sur les paiements directs et dont l'exploitation comprend une surface en pente dépassant 10 ares en tout et 2 ares par parcelle d'exploitation. Les taux des contributions sont fixés indépendamment des zones, mais sont différenciés en fonction de la configuration des terrains (surfaces de 30 à 50 % de déclivité, surfaces de plus de 50 % de déclivité, et surfaces en terrasses).

La part des surfaces viticoles en forte pente et en terrasses représente quelque 33 % de la surface viticole totale et la proportion d'exploitations viticoles concernées constitue 60 % du nombre total des exploitations viticoles.

Production de graines oléagineuses

Le programme, qui a été lancé en 1999, prévoit des paiements à l'hectare pour les graines oléagineuses (colza, soja, tournesol et chanvre). Les exploitants agricoles qui remplissent les conditions de base et les exigences minimales de la réglementation sur les paiements directs ont droit à 1 500 CHF par hectare, à condition que la superficie des différentes cultures oléagineuses représente au moins 20 ares par parcelle.

Crédits d'investissements

Ces aides sont accordées sous la forme de prêts sans intérêts par le gouvernement fédéral et les cantons. Pour en bénéficier, les agriculteurs doivent non seulement satisfaire aux exigences en matière de prestations écologiques requises (PER), mais aussi suivre une formation professionnelle en gestion de l'exploitation.

En 2004, les cantons ont accordé 2 159 crédits d'investissements portant sur un montant total de 301 millions de CHF, dont 86 % étaient consacrés à des mesures individuelles et 9 % à des mesures collectives (OFAG, 2005). Les crédits destinés aux mesures individuelles ont principalement été alloués au titre de l'aide initiale ainsi que pour la construction, la transformation ou l'amélioration de maisons d'habitation et de bâtiments d'exploitation. Les crédits alloués aux mesures collectives ont permis notamment de soutenir la réalisation d'améliorations foncières et de mesures de construction (bâtiments et équipements destinés à l'économie laitière ainsi qu'à la transformation et au stockage de produits agricoles).

Aide aux exploitations

Le soutien au titre de ce programme, accordé sous la forme de prêts sans intérêts, sert à aider les exploitants agricoles qui ont des difficultés financières dues à des problèmes indépendants de leur volonté. En 2005, un montant total de 16.6 millions de CHF a été accordé pour 120 exploitants agricoles. Le prêt moyen s'est élevé à 138 264 CHF et sera remboursé dans un délai de 13.9 ans.

Contributions d'estivage

Ce programme a pour objectif d'assurer l'exploitation durable des vastes pâturages d'estivage dans les Alpes, les Préalpes et le Jura. Plus de 3 000 000 animaux d'élevage sont gardés sur les exploitations d'estivage, qui couvrent environ 600 000 hectares. Les exploitants qui estivent des animaux sur une exploitation d'estivage, de pâturage ou de pâturages communautaires ont droit aux contributions. Bien que les agriculteurs ne soient pas tenus de se soumettre aux prestations écologiques requises, ils doivent respecter certaines obligations environnementales.

Depuis l'an 2000, les contributions sont versées par pâturage normal (NST) ou unité de gros bétail (UGB)¹. Le taux des contributions diffère selon qu'il s'agit de moutons, brebis laitières exceptées, ou d'autres animaux consommant des fourrages grossiers. En 2005, le taux des contributions s'élevait à 300 CHF par NST pour les moutons, brebis laitières exceptées, avec surveillance permanente par le berger ; 220 CHF par NST pour les moutons, brebis laitières exceptées, pour les pâturages tournants ; 120 CHF par NST pour les moutons, brebis laitières exceptées, pour les autres pâturages ; 300 CHF par UGB consommant des fourrages grossiers, pour les vaches traites et les brebis et chèvres laitières estivées de 56 à 100 jours ; et 300 CHF par NST pour les autres animaux consommant des fourrages grossiers ainsi que pour les vaches traites et les brebis et chèvres laitières traites estivées pendant moins de 56 jours ou plus de 100 jours.

1. Un NST correspond à l'estivage d'une UGB pendant 100 jours. Pour les exploitations d'estivage qui ont des périodes d'estivage plus courtes, le paiement pour les animaux laitiers est fondé sur les UGB. Les cantons peuvent ajuster la charge usuelle en bétail en cas de changement des conditions d'exploitation ou de dégâts écologiques.

1.3. Normes et exigences

Comme indiqué précédemment, les agriculteurs doivent remplir trois conditions principales pour bénéficier de paiements directs généraux, de crédits d'investissements et des prêts au titre de l'aide aux exploitations.

Exigences générales

N'ont droit aux paiements directs que les exploitants qui gèrent une exploitation pour leur compte et ont leur domicile civil en Suisse. N'y ont pas droit la Confédération, les cantons et les communes, ou les personnes morales. N'y ont pas droit non plus les producteurs dont les effectifs de bétail dépassent les plafonds fixés par l'ordonnance sur les effectifs maximums (OEM).

Critères structurels et sociaux

Ces critères concernent la taille minimale de l'exploitation, le besoin minimal en travail (au moins 0.3 unité de main-d'œuvre standard – UMOS), la main-d'œuvre propre à l'exploitation, et l'âge de l'exploitant. En outre, les paiements directs généraux sont modulés en fonction de la surface de l'exploitation ou du nombre d'animaux, et ils sont plafonnés en fonction du revenu et de la fortune.

Prestations écologiques requises (PER)

Les exigences liées aux PER comprennent, entre autres, la réduction au minimum des pertes en éléments nutritifs, un assolement régulier pour préserver la fertilité des sols, le respect d'indices de protection du sol différents selon les cultures pour prévenir l'érosion, la sélection et l'utilisation ciblée des produits phytosanitaires, et une part équitable de surfaces de compensation écologique (SCE) (Hofer, 2000). Les contributions peuvent être réduites, voire refusées en cas de non-respect de ces exigences.

Pour assurer les PER, les exploitants doivent respecter six ensembles de règles (OFAG, 2004 ; Hofer, 2000) :

- Garde d'animaux de rente respectueuse des espèces

La règle impose d'observer les dispositions de l'ordonnance sur la protection des animaux. C'est à l'exploitant qu'il incombe de prouver qu'il respecte les dispositions de cette législation.

- Bilan de fumure équilibré

La règle sur le bilan des éléments nutritifs recommande de calculer les apports d'azote et de phosphore en fonction du besoin des plantes et du potentiel de production de l'exploitation. Le recours aux engrais doit être équilibré, mais un excédent de 10 % est toléré. Des analyses du sol doivent être effectuées par parcelle au moins tous les dix ans, pour déterminer les réserves du sol en éléments nutritifs et adapter en conséquence les engrais nécessaires au maintien de la fertilité du sol. Cette règle ne s'applique pas aux surfaces qui ne font l'objet d'aucune fumure comme les prairies extensives.

- Part équitable de surfaces de compensation écologique

Cette règle impose que, dans toutes les exploitations, les surfaces de compensation écologique représentent au moins 3.5 % de la surface agricole utilisée (SAU) affectée aux cultures spéciales (petits fruits, arbres fruitiers, légumes de plein champ, vignes, etc.) et 7 % du reste de la SAU. Les exploitants peuvent choisir entre 15 types d'habitats différents (dont les prairies extensives et peu intensives, et les bandes culturales extensives où l'utilisation d'engrais et de pesticides est interdite). Des bandes herbeuses d'une largeur minimale de 0.5 m doivent être maintenues le long des chemins et d'une largeur de 3 m le long des cours d'eau, des haies, des bosquets champêtres, des berges boisées et des lisières de forêt.

- Assolement régulier

Pour éviter la monoculture, maintenir la fertilité du sol et assurer un bon état sanitaire des plantes, le plan d'assolement annuel doit comprendre un minimum de quatre cultures différentes. La part annuelle maximale des cultures principales est limitée (notamment à 66 % pour les céréales, à 40 % pour le maïs, à 25 % pour les pommes de terre). Sur les exploitations comptant plus de 3 hectares de terres ouvertes, les cultures principales doivent couvrir la majorité des terres en assolement ; des pauses entre les cultures sont également prescrites.

- Protection appropriée du sol

Cette règle définit un indice de protection du sol pour chaque culture. Afin de réduire l'érosion du sol et les pertes d'éléments nutritifs ou de produits phytosanitaires, les exploitations de plus de 3 hectares de terres ouvertes sont tenues d'atteindre un certain taux de couverture végétale pendant un certain nombre de jours par an.

- Sélection et utilisation ciblée de pesticides

Le matériel utilisé pour la protection phytosanitaire doit être testé au moins tous les quatre ans et les seuils de tolérance doivent être pris en considération lors des interventions phytosanitaires directes. En outre, certains traitements sont interdits.

Conditions relatives aux contributions d'estivage

Contrairement au cas des paiements directs généraux, les conditions générales d'ordre structurel et social telles que l'obligation de travail minimum, la limite d'âge de l'exploitant agricole, le revenu et la fortune ne sont pas applicables. Cependant, les exploitants qui estivent des animaux sur une exploitation d'estivage, de pâturage ou de pâturages communautaires doivent respecter les conditions environnementales suivantes :

- Les animaux estivés doivent être détenus sur des pâturages clôturés ou être contrôlés une fois par semaine.
- Les surfaces non pâturables doivent être protégées par des mesures adéquates destinées à empêcher l'accès des animaux.
- Les surfaces relevant de la protection de la nature doivent être exploitées selon les prescriptions en vigueur.

- Il est interdit d'épandre des engrais minéraux azotés et des engrais liquides ne provenant pas de l'alpage.
- L'utilisation d'herbicides est autorisée pour le traitement plante par plante. Le traitement de surfaces entières n'est permis que dans le cadre d'un plan général de défrichage.
- L'utilisation de fourrages grossiers ne provenant pas de l'alpage n'est autorisée que pour pallier des situations exceptionnelles dues aux conditions météorologiques.
- L'affouragement des porcs avec des fourrages concentrés n'est autorisé qu'en tant que complément aux sous-produits du lait produits sur l'alpage.
- Bâtiments, installations et accès doivent être entretenus convenablement.
- Les points fixés dans un éventuel plan d'exploitation doivent être respectés.

1.4. Surveillance, contrôle de l'application et sanctions

Seuls les producteurs qui fournissent les prestations écologiques requises peuvent bénéficier de paiements directs. Pour y avoir droit, l'exploitant doit prouver qu'il assure les PER sur l'ensemble de son exploitation, et pour ce faire, fournir une attestation délivrée par une des organisations de contrôle cantonale. S'il ne fournit pas les PER, les contributions à la surface sont réduites conformément aux dispositions cantonales. Pour obtenir l'attestation, le requérant doit tenir à jour des cahiers d'enregistrement concernant la gestion de l'exploitation.

Aux termes de l'ordonnance sur les paiements directs, la responsabilité du contrôle du système de paiements directs, notamment de la fourniture des PER, est déléguée aux autorités cantonales qui peuvent exécuter elles-mêmes ce contrôle ou y associer des organisations extérieures spécialement accréditées, après les avoir préalablement contrôlées par sondage. Les critères selon lesquels les cantons ou les organisations associées sont tenus d'exécuter les contrôles sont aussi précisés. Sont assujetties à un contrôle (OFAG, 2001) :

- toutes les exploitations qui demandent des contributions pour la première fois ;
- toutes les exploitations dans lesquelles des manquements ont été constatés lors de contrôles effectués l'année précédente ; et
- au moins 30 % d'autres exploitations choisies au hasard.

Les exploitants qui fournissent des données fallacieuses concernant l'exploitation ou qui ne remplissent pas ou que partiellement les exigences liées à l'octroi des contributions sont sanctionnés selon des critères uniformes.

Dans le cas de l'estivage, les exploitants qui ne respectent pas les conditions sont pénalisés comme suit : réduction de 25 % lorsque la charge en bétail dépasse la charge usuelle de 10 à 15 %, mais au moins de deux pâturages normaux ; pas de contribution lorsque la charge en bétail dépasse la charge usuelle maximum de plus de 15 %, mais au moins de trois pâturages normaux ; et lorsque la charge en bétail est inférieure de plus de 25 % à la charge usuelle, les contributions se calculent en fonction de la charge effective.

1.5. Participation et respect des dispositions

Une des principales nouveautés de la Politique agricole 2000 a consisté à coupler les paiements directs au respect des conditions des PER. (L'un de ses autres objectifs était que 95 % de l'ensemble de la superficie agricole respecte des exigences écologiques minimales ; cet objectif a été porté à 98 % dans le programme de réforme de la politique agricole pour 2004-2007 (PA 2007) qui présente le cadre législatif et réglementaire de cette politique. En 2004, 89 % de l'ensemble des exploitations, soit 97 % de la superficie agricole utilisée (SAU), remplissaient les exigences d'écoconditionnalité (prestations écologiques requises) (tableau A.1.3 et tableau A.1.4).

Les caractéristiques mêmes du système font que la part des superficies agricoles bénéficiant d'autres paiements directs subordonnés à des exigences de conditionnalité est plus faible que celle des superficies ayant droit aux paiements à la surface, puisque ni toutes les catégories d'animaux ni l'ensemble des superficies agricoles ne peuvent bénéficier de paiements, compte tenu des objectifs de ces programmes (OCDE, 2007b). Globalement, si la participation est stable et élevée dans le cas des mesures de conditionnalité relevant de l'approche ticket rouge, elle est plus faible mais cependant en augmentation constante dans celui des mesures relevant de l'approche ticket vert. Au bout d'un certain temps, cette dernière finit par se stabiliser à un niveau constant, car il n'est pas dans l'intérêt des exploitants participants d'engager plus de terres ou d'animaux dans le programme si leurs possibilités de réduction des coûts sont épuisées.

Tableau A.1.3. Participation aux différentes mesures de soutien, 1999-2005 (en %)

	Unité	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ecoconditionnalité								
Contributions à la surface	Hectare	95	96	96	96	96	97	97
Garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	Unité de gros bétail	22	23	24	25	26	27	27
Exploitation de terrains en pente	Unité de gros bétail	22	22	22	22	22	21	21
Contributions d'estivage	Unité de gros bétail	23	24	24	22	24	25	24
Paiements agro-environnementaux								
Compensation écologique	Hectare	10	10	11	11	11	11	11
Culture extensive	Hectare	8	8	8	7	7	7	7
Agriculture biologique	Hectare	7	8	9	10	10	11	11
Sorties régulières en plein air des animaux	Unité de gros bétail	41	48	53	57	62	64	66
Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	Unité de gros bétail	17	20	24	26	30	33	32

Source : OFAG, divers dossiers.

En 2004, les cantons ou les organismes accrédités ont contrôlé 33 697 exploitations (59 % des exploitations pouvant bénéficier de paiements directs généraux) pour vérifier qu'elles s'acquittaient des PER (tableau A.1.4). Ont été constatées au total 1 896 infractions (6 % des exploitations contrôlées), qui ont entraîné une réduction des contributions d'un montant de 981 000 CHF, soit 1606 CHF par exploitation. Les infractions portaient surtout sur de tenue des cahiers d'enregistrement et les exigences de protection des animaux (tableau A.1.5).

Tableau A.1.4. Participation des exploitations, infractions et réductions des contributions, 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre total d'exploitations	73591	70537	68784	67421	65866	64466	63627
Ecoconditionnalité (1)							
Nombre d'exploitations ayant droit aux paiements	68929	59790	67195	65377	65047	64526	63717
Participation (%)	94	85	98	97	99	100	100
Exploitations contrôlées (%)	42	66	56	59	68	59	52
Infractions (%)	10	16	12	14	6	6	7
Réductions des contributions (en milliers de CHF)	6750	3485	4495	7076	4031	1758	4130
Paiements agro-environnementaux (2)							
Nombre d'exploitations ayant droit aux paiements	56437	56395	56105	55015	54564	54101	53403
Participation (%)	77	80	82	82	83	84	84
Exploitations contrôlées (%)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Infractions (%)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Réductions des contributions (en milliers de CHF)	186	279	383	303	585	723	672

1. PER et contributions d'estivage ; 2. Surfaces de compensation écologique (SCE).

Source : OFAG, divers dossiers.

Tableau A.1.5. Infractions 2005 par type

	TOTAL	(%)
Annonces tardives	70	2
Garde d'animaux de rente non respectueuse de l'espèce	896	20
Enregistrements lacunaires	1 764	39
Bilan de fumure non équilibré	343	8
Part des SCE inadéquate	176	4
Bordures tampons et bandes herbeuses inadéquates	263	6
Assolement irrégulier	106	2
Protection inappropriée du sol	63	1
Sélection et utilisation non conformes des produits phytosanitaires	246	5
Autres	598	13
Total	4 525	100

Source : OFAG (2006).

2. ÉTATS-UNIS²

1.1. Développement, objectifs et portée

Les États-Unis ont été le premier pays de l'OCDE à mettre en place des mesures d'écoconditionnalité. Des mesures liant les systèmes d'aides à la lutte contre l'érosion existent depuis les années 30, mais c'est avec l'adoption de la *Food Security Act* (FSA) en 1985 que les mécanismes d'écoconditionnalité ont été introduits³. Des dispositions en matière d'écoconditionnalité ont ainsi été instaurées par la FSA de 1985, puis modifiées par les *Farm Acts* de 1990 et 1996. La *Farm Security and Rural Investment Act* (FSRI) de 2002 et la *Food, Conservation and Energy Act* (FCEA) de 2008 ont maintenu des mécanismes en matière de conditionnalité avec seulement de légères modifications techniques.

Les mécanismes d'écoconditionnalité s'intègrent dans une stratégie plus large de conservation des sols et de protection des zones humides. Ils conditionnent généralement l'octroi de la plupart des aides agricoles au respect par les agriculteurs de certaines normes minimales de protection de l'environnement sur des terres écologiquement fragiles. Ils ont servi principalement à lutter contre l'érosion des sols en encourageant les agriculteurs à adopter des pratiques de gestion adaptées aux terres cultivées fragiles ; à réduire l'intérêt que présente la conversion des pâturages en terres arables lorsque les sols sont très érodables ; et à décourager les exploitants de convertir les zones humides en terres arables. Les exigences en matière d'écoconditionnalité concernent environ 44 millions d'hectares de terres très érodables, 25 % de l'ensemble des terres cultivées aux États-Unis et 31 millions d'hectares de zones humides.

1.2. Programmes de soutien subordonnés au principe d'écoconditionnalité

Les producteurs qui ne respectent pas les exigences en matière d'écoconditionnalité peuvent perdre le bénéfice de la plupart des aides prévues par les programmes de soutien au titre des produits, notamment : les paiements directs ; les prêts à la commercialisation (*Marketing Loan Gains*) ; les paiements compensatoires au titre des prêts (*Loan Deficiency Payments*) ; les paiements contracycliques (*Counter-Cyclical Payments*) ; les prêts à la construction d'installations de stockage et les paiements au titre des calamités sur l'intégralité de l'exploitation, même si elle comprend des terres non sujettes à l'érosion. Les paiements au titre des contrats de production flexible (*Production Flexibility Contract*) et les paiements exceptionnels d'aide pour pertes de marché (*Market Loss Assistance*) étaient également subordonnés au principe d'écoconditionnalité mais ne sont plus autorisés.

Les paiements au titre de la conservation sont également soumis à conditionnalité, et les paiements du Programme de mise en réserve des terres fragiles (CRP) et du

-
2. D'après Claassen et al. (2004) essentiellement.
 3. En 1977, une stratégie de conditionnalité, qui n'était encore assortie d'aucun objectif environnemental, fut introduite en vue d'améliorer le fonctionnement du *Programme de réduction des superficies cultivées* (*Acreage Reduction Program* : ARP) sous la forme d'une mesure de maîtrise de l'offre pour le blé, les céréales fourragères, le coton et le riz. Les participants réclamant un paiement pour l'un de ces produits de base devaient se conformer à des dispositions de gel des terres portant sur d'autres produits pour lesquels ils se voyaient attribuer une surface de référence, et ce même s'ils n'avaient pas demandé, cette année-là, à bénéficier des paiements dans le cadre des autres programmes.

Programme EQIP ainsi que d'autres paiements environnementaux peuvent être suspendus si les conditions ne sont pas remplies sur une quelconque parcelle de l'exploitation. Ainsi, les paiements peuvent être interrompus même si l'irrégularité est constatée sur une parcelle autre que celles visées par les paiements environnementaux et si l'activité de conservation donnant droit au paiement est pleinement exercée. De plus, les pratiques de conservation qu'impliquent le respect des critères de conditionnalité ne donnent pas droit aux paiements au titre de la conservation.

Aux États-Unis, les critères de conditionnalité font généralement partie d'un ensemble de mécanismes agroenvironnementaux qui comprennent également des réglementations et des incitations financières. En général, la réglementation est réservée aux problèmes d'environnement les plus sérieux et marque généralement le niveau de référence environnemental que tous les producteurs doivent respecter. A l'heure actuelle, la réglementation couvre l'utilisation et l'offre de pesticides ; la gestion du fumier et son élimination, l'engraissement en parc (CAFO), et (dans certains cas) le drainage des zones humides. Les critères de conditionnalité marquent un niveau plus élevé que les producteurs doivent respecter pour pouvoir bénéficier de pratiquement tous les paiements agricoles fédéraux. Les producteurs sont tenus dans ce cadre de protéger les sols dans les zones de culture très érodables et d'éviter de drainer les zones humides. Les producteurs qui souhaitent recevoir des paiements au titre de la conservation (même s'ils ne bénéficient d'aucune autre forme de soutien) doivent d'abord mettre en conformité l'ensemble de leur exploitation sans aides des programmes agroenvironnementaux fédéraux. Des programmes d'incitation tels que l'EQIP, le CSP, le CRP et le WRP encouragent l'amélioration des performances environnementales. Par exemple, l'élément « swampbuster » du dispositif d'écoconditionnalité *protège* les zones humides existantes et le Wetlands Reserve Program offre des aides en faveur de la *restauration* des zones humides actuellement exploitées. Alors que l'écoconditionnalité s'applique à tout le territoire des exploitations, les incitations financières ne peuvent concerner qu'une parcelle ou qu'une installation d'élevage. Enfin, bien qu'ils ne puissent être utilisés pour répondre aux exigences de conditionnalité, les paiements agroenvironnementaux peuvent servir, dans certains cas, à aider les producteurs qui doivent respecter des prescriptions réglementaires. Par exemple, les parcs d'engraissement peuvent bénéficier de fonds de l'EQIP pour les aider à couvrir les coûts nécessaires pour respecter les prescriptions en matière de gestion et d'élimination du fumier. Le tableau A.1.6 résume la relation entre les paiements de soutien agricole et les performances environnementales aux États-Unis.

En 2005, 79 % des paiements budgétaires accordés aux agriculteurs (63 % du soutien total accordé aux agriculteurs) étaient subordonnés au respect de critères d'écoconditionnalité (tableau A.1.7)⁴. Les paiements au titre de surfaces antérieures ou actuelles constituent l'essentiel des aides subordonnées au principe d'écoconditionnalité, atteignant 38 % de ces aides en 1986-88 et 48 % en 2005. Figurent dans cette catégorie les paiements au titre des dispositifs PFC, MLA, CCP, LDP ainsi que les paiements au titre des calamités. Le bénéfice de prêts fédéraux liés à l'agriculture ou de garanties de prêt comme des prêts au soutien des prix et des prêts de crédits agricoles peut également être suspendu. L'assurance récolte subventionnée au niveau fédéral, qui pouvait être supprimée en vertu des dispositions initiales promulguées en 1985, a été retirée de la liste de programmes subordonnés au principe d'écoconditionnalité dans la *FAIR Act* de 1996 et ne relève donc plus de ce principe depuis.

4. Il convient de souligner que les paiements au titre des dispositifs *Watershed Protection and Flood Prevention* et *Cotton User Marketing* ne sont pas inclus car ils ne concernent pas les agriculteurs.

Tableau A.1.6. Relation entre les paiements agricoles et les performances environnementales¹

Amélioration des performances environnementales =>	Amélioration des performances environnementales : Incitations	WRP, CRP, CREP	EQIP, CSP, CRP, etc.	EQIP, CSP, etc.	CRP, WHIP, GRP, etc.
	Performance exigée pour obtenir des paiements agricoles : conditionnalité	Swampbuster	HEL/Sodbuster	X ²	X ²
	Performance minimum : Réglementation	Clean Water Act	X	Clean Water Act	EQIP ³
Services d'environnement=>		Zones humides	Sols Érosion	Éléments nutritifs/ Qualité de l'eau	Espèces sauvages Amélioration des habitats

1. Les paiements peuvent cibler plus d'un type.

2. Si les critères de conditionnalité ne concernent pas d'autres services que la lutte contre l'érosion des sols et la protection des zones humides, les paiements correspondant à d'autres services (réduction des pertes d'éléments nutritifs par ruissellement, amélioration des habitats des espèces sauvages) sont soumis à certaines conditions.

3. Les fonds de l'EQIP peuvent être utilisés pour aider les agriculteurs à respecter la réglementation environnementale concernant les rejets d'éléments nutritifs des grands parcs d'engraissement.

Avec la *FSRI Act* de 2002, les obligations d'écoconditionnalité ont été imposées aux aides accordées aux producteurs de soja, d'autres graines oléagineuses et d'arachides, ainsi qu'aux prêts au soutien des prix pour les producteurs d'arachides, de laine, de mohair, de miel, de pois chiches, de lentilles et de pois secs⁵. D'après les travaux de Claassen *et al.* (2004), l'extension du programme ne devrait avoir qu'un léger effet sur l'efficacité d'ensemble des mécanismes d'écoconditionnalité.

La répartition géographique des aides par rapport aux problèmes environnementaux traités grâce aux mécanismes d'écoconditionnalité est un élément essentiel de l'efficacité de l'écoconditionnalité. Il apparaît que même si le niveau global des aides varie avec le temps, la répartition géographique de ces aides a été stable d'année en année parce que la répartition des aides dépend largement de la répartition géographique des superficies de référence susceptibles de bénéficier des programmes, laquelle est fonction à son tour des plantations antérieures et non des superficies cultivées actuelles. Une comparaison des aides de 1998 avec la répartition géographique des terres très érodables montre que la plupart de ces dernières, surtout celles sensibles à l'érosion éolienne, sont situées sur des terres qui reçoivent des paiements (Claassen *et al.*, 2004).

5. Les producteurs de soja et autres graines oléagineuses pouvaient déjà bénéficier de prêts au soutien des prix.

Tableau A.1.7. Soutien aux agriculteurs subordonné au principe d'écoconditionnalité (millions USD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Soutien aux agriculteurs subordonné au principe d'écoconditionnalité (1)	27830	22863	16203	13600	21301	26885
<i>Paiements au titre de la production</i>	8938	6306	795	721	4099	5788
Paiements compensatoires au titre des prêts	6233	5594	546	476	3713	4764
Prêts à la commercialisation	709	608	185	130	302	1
<i>Paiements au titre de surfaces plantées antérieures ou actuelles</i>	12651	9840	8641	5990	9625	12951
Paiements au titre des calamités	2052	935	1369	8	0	2380
Paiements contractuels	0	0	1805	541	4224	5224
Paiements fixes	0	0	1618	5267	5289	5235
Contrats de production flexible	5067	4099	3674	0	0	0
Aides pour pertes de marché	5463	4640	0	0	0	0
<i>Paiements au titre de l'utilisation d'intrants</i>	3623	3871	3366	3372	3352	3430
Programme de crédit agricole	233	233	233	233	233	233
<i>Paiements agro-environnementaux</i>	2619	2848	3401	3516	4226	4716
Programme de mise en réserve des terres fragiles	1531	1657	1785	1789	1799	1937
Programme en faveur de la qualité de l'environnement (EQIP)	174	198	390	331	904	995
Programme de mise en réserve des terres humides (WRP)	177	174	284	309	285	268
Programme de conservation d'urgence (ECP)	65	38	32	47	23	80
Programme de conservation et de protection (CSP)	0	0	0	0	41	202
Soutien budgétaire accordé aux agriculteurs (2)	35640	33616	25650	25658	30319	33948
Estimation du soutien aux producteurs (3)	53071	51780	40341	35929	42869	42669
Part (1)/(2) (%)	78	68	63	53	70	79
Part (1)/(3) (%)	52	44	40	38	50	63

1. A l'exclusion des paiements du programme de commercialisation des utilisateurs de coton qui sont alloués aux transferts aux consommateurs.

2. A l'exclusion de certains paiements agro-environnementaux qui sont alloués aux services d'intérêt général.

Source : OCDE, Base de données sur les ESP.

1.3. Exigences et normes

Pour pouvoir bénéficier de paiements de soutien aux producteurs, les agriculteurs doivent adopter des mesures de conservation. Les dispositions en matière d'écoconditionnalité portent sur deux problèmes généraux : la conservation des terres très érodables (*highly erodible land* : HEL) et celle des zones humides.

Dispositions concernant les terres très érodables

Sur les terres très érodables cultivées entre 1981 et 1985, les agriculteurs sont tenus d'appliquer des systèmes de conservation permettant d'obtenir une réduction importante de l'érosion des sols. Ces dispositions sont généralement considérées comme correspondant au « respect des mesures de conservation des ressources naturelles ». Elles visent à maintenir la productivité des terres en préservant l'épaisseur du sol, et à limiter les dommages annexes dus aux charges solides, par exemple, en réduisant la quantité de sédiments déversés dans les masses d'eau. Les terres reconnues comme étant très sensibles à l'érosion (c.-à-d. les terres qui, en se basant sur les sols d'un champ

particulier, atteignent ou dépassent un indice d'érosion (EI) de 8 ou supérieur), soit éolienne soit hydrique sont soumises à des exigences environnementales en échange de la poursuite du droit à recevoir les allocations du ministère de l'Agriculture des États-Unis (USDA) stipulées dans les dispositions de respect des mesures.

Sur les terres très érodables qui n'ont pas d'antécédents de culture entre 1981 et 1985, les agriculteurs et les éleveurs doivent utiliser des systèmes de conservation qui n'entraînent pas d'augmentation importante de l'érosion du sol et qui maintiennent l'érosion en deçà du *seuil de tolérance de pertes de sol* (T). L'objectif de ces dispositions, dites dispositions *sodbuster*, est de décourager les agriculteurs de mettre en culture des terres cultivables très érodables qui avaient auparavant une couverture végétale spontanée permanente, telle que de l'herbe ou des arbres.

Les normes d'érosion fixées ci-dessus s'appliquent aux plans de conservation qui ont été développés ou révisés après le 3 juillet 1996. Les normes de lutte contre l'érosion pour les plans développés avant juillet 1996 sont remplacées au fur et à mesure que les exploitants actuels adoptent de nouvelles technologies et de nouveaux systèmes de conservation, et que de nouveaux exploitants prennent les terres en main. Les anciens dispositifs de conservation reposaient sur la mise en œuvre des mesures de conservation dans le cadre d'une démarche qui tenait compte à la fois de l'érosion du sol et du coût de la réduction de l'érosion, les normes d'érosion applicables ayant des niveaux variables dans le pays. Entre 1986 et 1987, le service de conservation des ressources naturelles (*Natural Resources Conservation Service*, NRCS) du ministère de l'Agriculture des États-Unis encourageait les agriculteurs et les éleveurs à réduire l'érosion au niveau de tolérance du sol (T) sans nuire à la rentabilité de la production végétale, en ayant recours aux plans de conservation « de base » conçus pour ramener l'érosion au niveau T, qui avaient été développés avant la législation relative au respect des mesures. Toutefois, en 1987, le NRCS a commencé à mettre en œuvre des systèmes de conservation « de substitution » lorsqu'il se trouvait que la réduction de l'érosion au niveau T empêchait un agriculteur ou un éleveur de respecter la disposition du fait qu'elle était plus coûteuse. Les systèmes de conservation « de substitution » prévoient l'application de pratiques de conservation du sol techniquement et économiquement réalisables dans une zone donnée et permettent une réduction de l'érosion « substantielle ». Dans le cadre du concept des systèmes de substitution, les producteurs disposaient de beaucoup plus de flexibilité s'agissant du niveau de réduction de l'érosion, avec beaucoup de régions du pays dans lesquelles les cultures pauvres en résidus constituaient la base, et qui présentaient des niveaux d'érosion deux à trois fois supérieurs au niveau toléré. Cependant, en raison du manque de cohérence entre les frontières des comtés, des états et des régions, le ministère de l'Agriculture des États-Unis a procédé à des modifications administratives des normes d'érosion.

Les terres très érodables sont définies comme les terres présentant un *indice d'érodabilité* de 8 ou plus⁶. La tolérance de pertes de sol est une estimation du taux d'érosion qu'un type de sol donné peut supporter sans risquer une perte de productivité notable à long terme. L'indice d'érodabilité traduit à la fois la propension d'un sol à être érodé et les dommages potentiels résultant de l'érosion. L'érosion du sol effective reflète

6. L'indice d'érosion (EI) est une fonction de la pluviosité (R), de l'érodabilité (K), et des facteurs de pente et de longueur (LS) dans l'équation universelle de perte de sol (USLE) divisée par la valeur du facteur de tolérance de perte de sol (T) pour les terres soumises à l'érosion hydrique ; et de la valeur des facteurs de climat (C) et d'érodabilité du sol (I) dans l'équation d'érosion éolienne (WEQ) divisée par le facteur de tolérance de pertes de sol (T) pour les terres soumises à l'érosion éolienne.

quant à elle une interaction complexe entre le climat, la topographie, les caractéristiques du sol, l'utilisation des terres et les pratiques de gestion des terres.

Un système de conservation est composé d'un ensemble de pratiques de conservation diverses. Par exemple, un producteur peut adopter des pratiques de conservation des terres, passer à des cultures moins érosives et installer des voies d'eau gazonnées pour évacuer les eaux des champs. Les systèmes de conservation planifiés et appliqués sont adaptés aux variations concernant le climat, la topographie, les sols, les cultures majeures et les pratiques de production préexistantes. L'efficacité d'un système pour lutter contre l'érosion dépend de plusieurs facteurs, dont la fréquence, la période ou l'ampleur des vents et des précipitations ; l'exposition des terres aux conditions météorologiques ; la capacité du sol exposé à résister aux forces érosives ; le matériel végétal disponible pour protéger les sols ; et la propension des pratiques de production à réduire ou atténuer les forces érosives.

Les systèmes de conservation ayant été développés selon les conditions locales, ils ont pu être adaptés au climat, aux sols, aux modes de cultures et aux compétences en gestion du producteur. C'est ainsi qu'un large éventail de systèmes de conservation a été approuvé. Par exemple, il ressort des données du ministère de l'Agriculture des États-Unis (USDA) qu'en 1997, 1 674 systèmes de conservation différents ont été approuvés, ce qui illustre une grande souplesse dans les exigences en matière de conservation. Toutefois, plus de 50 % des terres très érodables faisant l'objet de systèmes de conservation relevaient de moins de trois pratiques de conservation : séquences culturales favorables à la conservation des sols, recours à des techniques culturales anti-érosives, utilisation de résidus de récolte ou toute association de ces pratiques (tableau A.1.8). Le ciblage selon les conditions locales est probablement plus efficace pour réduire l'érosion du sol que l'utilisation de plans moins adaptés, mais la surveillance et le contrôle du respect des exigences d'écoconditionnalité sont plus complexes et les coûts de transaction pourraient être plus élevés.

Tableau A.1.8. Systèmes de conservation les plus utilisés sur des terres cultivables très érodables soumises à des critères d'écoconditionnalité

Élément	% de terres très érodables cultivées
Systèmes de gestion conservatoire	
Séquences culturales favorables à la conservation des sols / utilisation de résidus de récolte	27.5
Séquences culturales favorables à la conservation des sols / recours à des techniques culturales anti-érosives	10.8
Séquences culturales favorables à la conservation des sols uniquement	7.8
Utilisation de résidus de récolte uniquement	4.9
Total	51.0
Pratiques techniques de conservation	
Total pour les séquences culturales favorables à la conservation des sols	81.1
Total pour l'utilisation de résidus de récolte	51.3
Total pour le recours à des techniques culturales anti-érosives	33.0

Le total des pourcentages dépasse 100 parce que certains systèmes de conservation nécessitent l'application de plus d'une pratique.

Source : USDA, ERS, d'après NRCS 1997 Compliance Status Review, cité dans Claassen *et al.* (2004).

Dispositions concernant les zones humides

Les dispositions relatives à la préservation des zones humides, dites dispositions *swampbuster*, prévoient que les agriculteurs qui mettent en culture des zones humides peuvent perdre le bénéfice d'aides agricoles. Elles visent à stopper la perte de zones humides et à protéger la valeur de ces dernières pour ce qui est des habitats naturels, de l'épuration de l'eau, de la réalimentation des nappes souterraines et de l'atténuation des crues. Toutefois, la *FAIR Act (Federal Agriculture Improvement and Reform Act)* de 1996 a introduit une certaine souplesse dans le système, et les producteurs peuvent ne pas être soumis aux dispositions *swampbuster* dans les circonstances suivantes :

- la conversion des zones humides aura un effet minime sur les fonctions et valeurs générales des zones humides ;
- le projet de conversion des zones humides est complètement compensé par la création ou la restauration de zones humides semblables dans la même région d'ensemble ;
- la mesure est autorisée en vertu de la *Clean Water Act* et le *Natural Resources Conservation Service (NRCS)* estime que les conditions d'atténuation des impacts sont satisfaisantes ; ou
- la détérioration a eu lieu par inadvertance et ignorance de la loi et la zone humide est restaurée dans un délai d'un an.

1.4. Taux de conformité

Malgré le manque de données, les taux de conformité sont considérés comme étant très élevés. Au cours des 6 premières années d'application de la disposition *sodbuster*, 1 185 cas de non-respect ont été recensés, lesquels ont entraîné une perte de 6.4 millions USD d'avantages liés au programme. Il ressort de l'analyse de Claassen *et al.* (2004) que bon nombre d'agriculteurs respectent les critères même si les aides par hectare de terres cultivables très érodables sont faibles pour certaines exploitations. Cela pourrait s'expliquer par le fait que des normes souples ont permis de limiter les coûts et que les pratiques les plus répandues pour les systèmes d'écoconditionnalité sont peu coûteuses (par exemple, séquences culturales favorables à la conservation des sols, recours à des techniques culturales anti-érosives et gestion saisonnière de résidus de récolte).

1.5. Surveillance, contrôle et sanctions

L'examen annuel *Compliance Status Review* (CSR) est le principal mécanisme dont dispose l'USDA pour vérifier le respect des exigences relatives aux terres très érodables et aux zones humides. Chaque année, dans le cadre du CSR, le personnel sur le terrain de l'USDA contrôle un échantillon de parcelles appartenant à des exploitations qui reçoivent des aides subordonnées au respect de dispositions sur les terres très érodables et les zones humides. Certaines parcelles sont sélectionnées au hasard dans la base de données de la *Farm Service Agency* (FSA) de l'USDA, d'autres sont choisies par les services de la FSA à l'échelle des États en raison de leur potentielle non-conformité⁷.

En 2001, 17 723 parcelles au total ont été examinées, représentant environ 4.9 millions d'acres. Sur ce total, 13 552 ont été le fruit d'un échantillonnage aléatoire dans la base de données nationale, et 4 171 ont été ajoutées par les États. Le résumé du CSR préparé par le NRCS de l'USDA fait apparaître que 98.0 % des parcelles contrôlées et 98.9 % de la superficie analysée respectaient les exigences de conditionnalité pour les terres très érodables.

Un rapport de 2003 du *General Accounting Office* (GAO) a repéré des lacunes dans le CSR et a remis en cause l'avis de l'USDA selon lequel 98 % des parcelles cultivées respectaient les dispositions en matière de conservation auxquelles elles étaient subordonnées (U.S. GAO, 2003). Le GAO a critiqué le CSR sur plusieurs points, dont les méthodes utilisées pour sélectionner les échantillons à examiner, la cohérence et la clarté des directives fournies aux bureaux locaux, le traitement et l'analyse des données, l'absence de signalement de cas de graves manquements, et la justification insuffisante de l'exonération des sanctions. Le rapport du GAO a notamment mis en lumière le fait que le CSR a porté sur de nombreuses parcelles qui ne relèvent pas d'un plan de conformité. Dans le CSR de 2001, 33 % des parcelles examinées ne nécessitaient pas de plans de conservation. Ces parcelles étaient souvent des pâturages permanents ou des terrains de parcours qui étaient enregistrés comme respectant les dispositions relatives aux terres très érodables et aux zones humides. Si ces parcelles sont retirées des données du CSR, le taux de conformité global n'est plus que de 92.8 %. L'étude du GAO a soulevé des questions importantes quant à la qualité des données du CSR à des fins d'évaluation de la conformité. Ces incertitudes appellent une amélioration du contrôle de la conformité.

7. Par exemple, les parcelles sur lesquelles des écarts ou exemptions temporaires ont été accordés doivent faire l'objet de vérification en vue d'un retour au respect total des dispositions.

Annexe 2

Objectifs et niveaux de référence environnementaux

(D'après l'annexe 5 de la publication intitulée *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture: Choix de mesures et approches par le marché*, OCDE, 2001)

Les **niveaux de référence environnementaux** sont les niveaux minimums de qualité de l'environnement que les agriculteurs sont tenus d'assurer à leurs propres frais. Ils peuvent être fixés en termes de résultat en matière d'environnement (qualité de l'eau, par exemple), de pratiques agricoles (telles que le maintien de zones tampon le long des cours d'eau) ou de niveaux d'émission (comme la quantité d'éléments nutritifs rejetés par les exploitations agricoles dans les cours d'eau) permettant d'obtenir le résultat voulu. Étant donné leur nature diffuse, bon nombre d'effets environnementaux de l'agriculture ne peuvent pas toujours être définis en termes de niveaux d'émission. C'est pourquoi la performance environnementale de l'agriculture est souvent définie par rapport à la meilleure technologie disponible pour obtenir un niveau déterminé de qualité environnementale et non pas par rapport au niveau d'émission souhaité. La valeur de la qualité de l'environnement est souvent difficile à établir, mais on peut parfois l'exprimer par des grandeurs physiques (quantité d'éléments nutritifs, de sédiments ou d'éléments pathogènes présents dans les cours d'eau, par exemple).

Les **objectifs environnementaux** sont les niveaux (obligatoires) minimums de qualité de l'environnement fixés pour le secteur agricole dans un pays ou des niveaux (facultatifs) souhaités qui vont au-delà des prescriptions minimums. Les objectifs environnementaux dépendent des préférences exprimées par la collectivité en matière de qualité de l'environnement, tandis que les niveaux de référence environnementaux dépendent des traditions des pays en matière de définition des droits de propriété. L'établissement d'objectifs environnementaux efficaces doit permettre que les avantages résultant de la poursuite de ces objectifs compensent toute perte de bien-être résultant d'une production ou consommation moins importante d'autres biens et services. En d'autres termes, l'optimum du bien-être global est atteint lorsqu'il reflète le niveau de qualité environnementale qui peut être obtenu au vu des conditions technologiques du moment et des préférences de la société vis-à-vis de tous les biens et services.

L'établissement des objectifs environnementaux repose sur des considérations écologiques et de santé humaine, alors que l'identification des niveaux de référence (qui doit supporter les coûts du redéploiement des ressources visant les objectifs environnementaux) repose sur des considérations de répartition (équité) et de droits de propriété. Contrairement à ceux de l'industrie, les effets environnementaux de l'agriculture sont dans bien des cas étroitement liés à l'utilisation des terres pour lesquelles des droits de propriété traditionnels ou « présomptifs » peuvent être

revendiqués. Lorsque les droits de propriété, traditionnels ou « présomptifs », des terres ont la priorité sur les exigences de la société en matière de qualité environnementale liée à l'utilisation des terres (qualité du sol et de l'eau, diversité biologique) la poursuite des objectifs environnementaux peut enfreindre ces droits et, par conséquent, nécessiter la compensation de l'expropriation des droits de propriété. Cette expropriation implique donc que les droits présomptifs deviennent des droits effectifs définis par le niveau de référence.

En règle générale, les bonnes pratiques agricoles sont spécifiquement liées aux lieux de production et aux systèmes de production. Elles dépendent des conditions naturelles, des types de système de production, des structures agricoles, et des préférences, perceptions et valeurs de la société. Par conséquent, les bonnes pratiques agricoles et les niveaux de performance environnementale qui leur sont associés ne constituent pas un point unique sur l'échelle de qualité environnementale. Elles peuvent varier d'un pays ou d'une région à l'autre. Par exemple, les bonnes pratiques de production dans les zones de montagne sont différentes de celles des zones de plaine. Ou encore, l'attitude des pays vis-à-vis de l'aviculture varie selon qu'elle est pratiquée en batterie ou en plein air.

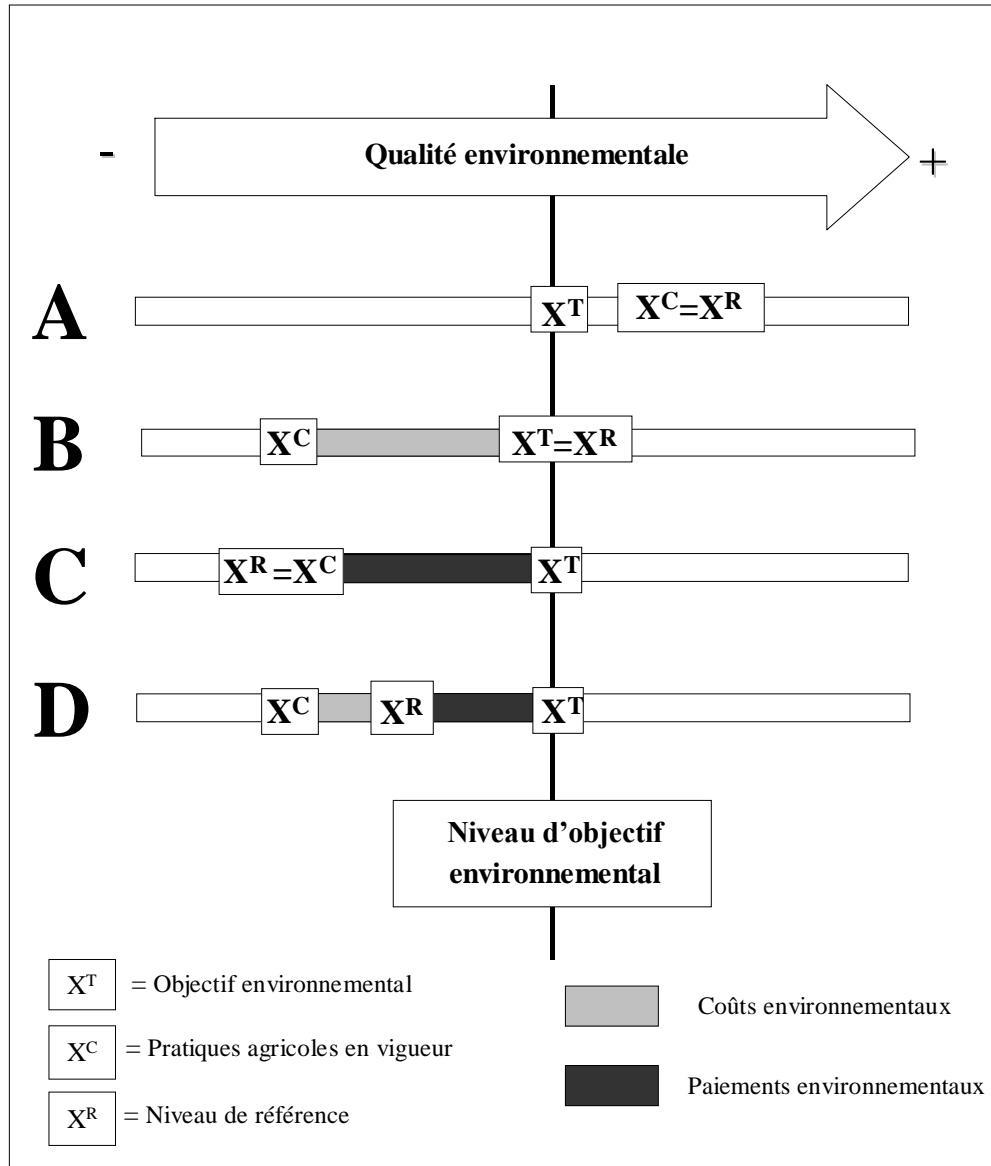
Le graphique ci-dessous illustre quatre situations différentes (cas A à D) qui peuvent s'appliquer aux agriculteurs dans un pays. X_T représente le niveau de qualité de l'environnement correspondant aux objectifs environnementaux ; X_R représente les niveaux de référence ; et X_C représente les pratiques agricoles du moment. Tous les cas représentent un même résultat environnemental et une allocation des ressources agricoles identique puis que l'*objectif environnemental* X_T est le même. Ce qui varie d'un cas à l'autre est la répartition des coûts associés à la réalisation de l'objectif environnemental défini (c'est-à-dire qui paie ou à qui ils sont imputés) en fonction du *niveau de référence environnemental* et des pratiques agricoles du moment.

- Le *cas A* représente une situation où les pratiques agricoles du moment assurent un niveau de qualité de l'environnement correspondant au niveau de référence ($X_C = X_R$) défini *au-dessus* de l'objectif environnemental (X_T). Cela étant, les agriculteurs appliquent déjà les pratiques agricoles requises pour réaliser les résultats environnementaux souhaités par la société. Avec X_T assuré à un coût d'opportunité nul, *aucune action des pouvoirs publics* ne s'avère nécessaire. Dans ce cas, le niveau de référence X_R serait normalement atteint en utilisant les pratiques agricoles du moment X_C (considérées comme étant des « bonnes pratiques agricoles »).
- Le *cas B* représente une situation où les pratiques agricoles du moment (X_C) aboutissent à des performances environnementales *inférieures* à celles découlant d'un niveau de référence défini au niveau de l'objectif environnemental ($X_T = X_R$). Dans ce cas les producteurs doivent adopter *à leurs propres frais* les pratiques agricoles requises pour réaliser l'objectif environnemental souhaité (X_T), ce qui est compatible avec leurs droits de propriété.
- Le *cas C* représente une situation où les pratiques agricoles du moment aboutissent à des performances environnementales correspondant au niveau de référence ($X_C = X_R$) qui sont inférieures à celles définies par l'objectif environnemental X_T . Étant donné que dans ce cas les droits de propriété associés à l'utilisation des terres couvrent des pratiques agricoles assurant un niveau de performance environnementale inférieur au niveau de l'objectif environnemental, les producteurs peuvent avoir besoin d'une compensation pour remplacer leurs

pratiques actuelles (X_C) par des pratiques requises pour assurer l'objectif environnemental (X_T). Ce qui est compatible avec le PPP puisque ce principe n'implique pas une expropriation non compensée des droits de propriété privés lorsque l'utilisation productive de ressources et facteurs de production privés est en concurrence avec leur utilisation à des fins environnementales. Cependant, les politiques environnementales sont souvent confrontées à des situations légales où les droits de propriété sur l'utilisation des terres sont purement «présomptifs» sans être basés sur des définitions légales. Dans ces cas, la définition des droits de propriété peut très bien évoluer, passant de droits présomptifs au niveau X_C à des droits plus stricts au niveau X_T .

- Le *cas D* représente une situation équivalente à celle du cas C où les pratiques agricoles du moment (X_C) aboutissent à des performances environnementales inférieures à celles correspondant au niveau de l'objectif environnemental (X_T), mais le niveau de référence est supérieur au niveau de la performance environnementale des pratiques agricoles actuelles (X_C) et inférieur au niveau de l'objectif environnemental (X_T). Pour améliorer leurs performances environnementales, les exploitants agricoles doivent adopter à *leurs propres frais* les pratiques agricoles requises pour atteindre le niveau de référence (X_R). La demande d'améliorer davantage encore leurs performances environnementales au delà de X_R (jusqu'au niveau de l'objectif environnemental X_T , par exemple) peut nécessiter un dédommagement adéquat, mais qui ne sera que transitoire dans certains cas.

Graphique A.2.1. Objectifs et niveaux de référence environnementaux et pratiques agricoles en vigueur



Références

- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2006), *Rapport Agricole 2005*, Berne.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2004), *Ökologischer Leistungsnachweis* (Proof of ecological performance), Berne (<http://www.blw.admin.ch/rubriken/00453/-index.html?lang=de>, Situation au 20 décembre 2004).
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2001), *Rapport Agricole 2000*, Berne.
- Claassen, R., *et al.* (2004), “Environmental Compliance in U.S. Agricultural Policy: Past Performance and Future Potential”, Agricultural Economic Report No. 832, ERS, USDA, Washington, D.C., juin, disponible à l’adresse : www.ers.usda.gov/publications/aer832/ .
- Hofer, E. (2000), “The Swiss Approach to Environmental Protection”, in Petersen, J.-E. and K. Shaw (dir. pub.) (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, Londres.
- NRCS (2004), “Farm Bill 2002: Environmental Quality Incentives Program: Fact Sheet”, National Resources Conservation Service, USDA.
- OCDE (2008), *La performance environnementale de l’agriculture dans les pays de l’OCDE depuis 1990*, OCDE, Paris.
- US General Accounting Office [GAO] (2003), “Agricultural Conservation: USDA Needs to Better Ensure Protection of Highly Erodible Croplands and Wetlands”, Washington, D.C.