

Agriculture et environnement :
enseignements tirés de dix ans de travaux de l'OCDE

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉAMBULE.....	5
RÉSUMÉ.....	7
Quels sont les facteurs qui influent sur les performances environnementales de l'agriculture ?.....	10
Assiste-t-on à une amélioration ou à une dégradation des performances environnementales du secteur agricole ?	12
Aides à l'agriculture : quels sont les liens avec l'environnement ?	21
Comment ont évolué les mesures agro-environnementales ?.....	25
Paiement ou redevance : dans quels cas faut-il faire supporter aux agriculteurs le prix de la pollution ou les rémunérer en échange des services rendus ?.....	27
Les réglementations environnementales font-elles obstacle à la concurrence ?.....	28
La libéralisation des échanges est-elle écologiquement favorable ou préjudiciable ?.....	29
Quelle est la portée réelle et l'efficacité des politiques agro-environnementales ?.....	31
Comment associer de manière optimale les mesures gouvernementales et les approches par le marché ?.....	32
Quelles sont les perspectives d'évolution des politiques agro-environnementales ?	34
Quelles sont les principales conclusions relatives à l'action des pouvoirs publics tirées des travaux de l'OCDE sur l'agriculture et l'environnement ?	36
 Figures	
1. Variation de la superficie des terres agricoles, 1990-92 à 1999-2001.....	16
2. Utilisation totale de l'eau pour l'agriculture : 1985-2000	17
3. Estimation du bilan de l'azote à la surface du sol : 1985-87 à 1995-97.....	18
4. Utilisation de pesticides dans l'agriculture : 1990-92 à 2000-02.....	19
5. Émissions brutes de gaz à effet de serre d'origine agricole : 1990-92 à 1999-2001.....	20
 Encadrés	
1. Principales mesures agro-environnementales en vigueur dans les pays de l'OCDE.....	26
2. L'agriculture biologique.....	34
3. Biomasse agricole : possibilités de développement de l'énergie verte et des matières premières d'origine végétale.....	35

PRÉAMBULE

Le présent rapport résume les principaux enseignements qui peuvent être tirés des travaux relatifs aux politiques agricoles et environnementales menés depuis dix ans (1993-2003) par l'OCDE. Il identifie aussi les principaux problèmes et défis qui se font jour afin d'aider les décideurs dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques efficaces et efficientes. Pour contribuer à comprendre les questions de politique relatives aux performances environnementales de l'agriculture, l'OCDE a créé le Groupe de travail mixte (GTM) sur l'agriculture et l'environnement en 1993 en vue de :

- fournir un forum pour un vaste échange d'opinions, d'analyses et d'informations sur les relations entre agriculture et environnement dans le contexte du développement durable, la réforme des politiques agricoles et des échanges, et la mise en œuvre des accords environnementaux multilatéraux ; et
- entreprendre des activités pour suivre et évaluer les performances environnementales de l'agriculture et les politiques dans le but de contribuer à la conception et à la mise en œuvre de politiques et d'actions favorisant l'agriculture durable et la gestion des ressources naturelles dans l'agriculture.

Les activités du GTM ont fait des progrès dans :

- l'identification des principales questions relevant des pouvoirs publics et les relations entre l'agriculture et l'environnement ;
- la mise au point d'indicateurs pour suivre la situation de l'état de l'environnement dans l'agriculture et les tendances observées afin de guider l'action des pouvoirs publics ;
- l'inventaire des mesures traitant les problèmes agro-environnementaux dans l'agriculture ; et
- l'examen approfondi de questions et politiques environnementales importantes pour l'agriculture.

L'analyse a pris en considération la large gamme de conditions et mesures agro-environnementales dans les pays de l'OCDE, et les résultats ont été publiés régulièrement.¹ Une liste de publications portant sur les travaux du GTM et d'autres publications de l'OCDE qui se sont appuyées sur les travaux relatifs à l'agriculture et l'environnement ou y ont contribué est présentée à la fin de ce rapport. Dans ces publications, le lecteur peut trouver des détails sur les analyses, les données et les enseignements tirés des travaux réalisés à ce jour.

Au cours des dix dernières années, le GTM a fourni des fondations solides pour l'analyse des politiques. Il a fait apparaître la complexité des liens entre les politiques agro-environnementales et agricoles et les résultats environnementaux et a montré qu'il n'y a pas de mesure « universelle » de politique qui permette de remédier aux problèmes d'environnement, bien que les travaux sur les activités énumérées ci-dessus se poursuivent. Les travaux futurs du GTM seront centrés sur l'approfondissement de la compréhension de ces liens, dans le but d'aider les décideurs à élaborer, suivre et évaluer leurs politiques.

Ce rapport a été déclassifié pour publication par le GTM en juin 2004.

RÉSUMÉ

Les principaux enseignements tirés des travaux réalisés par l'OCDE sur l'agriculture et l'environnement sont :

- On constate une amélioration générale des performances environnementales de l'agriculture, mais ce progrès masque de graves problèmes locaux et régionaux, alors que de fortes pressions sont appelées à s'exercer à l'avenir sur les ressources en sols et en eau de la planète.
- On a pu constater que les mesures agro-environnementales apportaient certaines améliorations de l'environnement mais, dans certain cas, il y a un manque de cohérence des politiques dans plusieurs pays de l'OCDE dans lesquels ces mesures agro-environnementales et les mesures de soutien liées à la production de produits agissent dans des directions opposées.
- L'amélioration des performances environnementales de l'agriculture implique des coûts qui seraient inférieurs en l'absence de mesures de soutien liées à la production, et qui peuvent constituer des incitations à adopter des pratiques dommageables pour l'environnement (notamment l'utilisation plus intensive de produits chimiques) et à exploiter des terres écologiquement fragiles.
- Bien que les mécanismes d'écoconditionnalité associés aux paiements liés à la production de produits dont bénéficient les agriculteurs puissent atténuer certaines pressions sur l'environnement, il y a d'autres moyens pour réduire effectivement les incompatibilités existant entre les objectifs de la politique agricole et ceux de la politique de l'environnement.
- Il ne suffit pas de montrer que les politiques en place ont été efficaces ; il est également nécessaire d'établir le coût d'un tel résultat et d'identifier les politiques et les actions fondées sur les mécanismes du marché qui permettraient d'obtenir le même résultat en matière d'environnement ou un résultat meilleur à moindre coût.
- Il y aurait intérêt à ce que les agriculteurs cherchent les moyens de tenir davantage compte des coûts et des avantages de l'agriculture pour l'environnement dans leurs décisions de production, ainsi qu'à appliquer plus largement le principe pollueur-payeur dans le secteur agricole.
- Il n'existe probablement pas de formule « universelle » qui permette de remédier aux problèmes d'environnement et associe de manière optimale mesures gouvernementales et approches par le marché, car les conditions agro-écologiques et les préférences du public varient d'un pays à l'autre.

Dans tous les pays de l'OCDE, la population est de plus en plus consciente de l'impact des activités agricoles sur l'environnement et préoccupée par ce problème. Les marchés n'ont pas toujours fourni les résultats environnementaux qu'exige la société. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour répondre à ces préoccupations ou à ces exigences de la société prennent une importance croissante. Cette tendance semble devoir se poursuivre à l'avenir. Certes, l'éventail des mesures mises en place pour faire face aux problèmes agro-environnementaux est large, mais certaines de ces mesures consistent simplement à contrebalancer les pressions environnementales imputables à d'autres politiques agricoles. Les travaux entrepris à l'OCDE depuis une décennie ont fourni un forum permettant aux pays membres de mieux comprendre et d'analyser les rapports entre les différentes politiques, l'agriculture et l'environnement.

Quelles ont été les performances environnementales de l'agriculture au cours des dernières années ? D'après les travaux sur les indicateurs agro-environnementaux, on a constaté une réduction des pressions exercées par les activités agricoles sur l'environnement dans l'ensemble des pays de l'OCDE, mais les progrès enregistrés depuis le milieu des années 1980 sont inégaux. La superficie des terres à usage agricole et les pertes de sol diminuent, mais la consommation d'eau est en augmentation. Les excédents d'éléments nutritifs sont en baisse dans de nombreux pays, atténuant les pressions exercées sur la qualité de l'eau, mais d'importantes zones de fortes concentrations subsistent. L'utilisation moyenne de pesticides dans les pays de l'OCDE a enregistré une faible augmentation dans les années 1990, mais on ne dispose pas d'éléments d'information suffisants quant aux risques qu'ils présentent pour l'environnement. Les émissions de gaz à effet de serre ont quelque peu augmenté en moyenne, mais elles se sont considérablement réduites dans certains pays. La tendance durable au recul de la biodiversité et à la détérioration d'éléments du paysage semble s'être ralentie, voire inversée dans certains cas. Mais pour répondre aux besoins futurs des pays de l'OCDE et du reste du monde en matière de denrées alimentaires et de matières premières, la production agricole va devoir se développer, ce qui engendrera dans certains pays de l'OCDE de nouvelles pressions sur l'environnement, et en particulier sur les ressources en sol et en eau.

De quelle manière les politiques ont-elles contribué à ces évolutions et comment peuvent-elles aider à atténuer les pressions que l'agriculture exercera sur l'environnement à l'avenir ? Malgré les réformes, les aides agricoles constituées par des mesures liées à la production de produits demeurent la forme prédominante de soutien dans les pays de l'OCDE. Les travaux de l'OCDE montrent qu'elles entraînent une hausse de la valeur des terres et autres actifs fixes et incitent à adopter des pratiques dommageables pour l'environnement (notamment l'utilisation plus intensive de produits chimiques) et à exploiter des terres écologiquement fragiles et par là même aggravent les pressions exercées sur l'environnement. Les contraintes exercées sur la production (par exemple quotas de production et gel des terres) limitent l'impact du soutien lié à la production de produits sur l'environnement, mais peuvent faire obstacle à l'ajustement structurel, et avoir pour effet de « verrouiller » certains impacts environnementaux. Toutefois les relations entre les politiques et les performances environnementales sont complexes et peuvent varier d'une région ou d'un pays à l'autre et dans le temps. Par conséquent, il est nécessaire d'établir un lien entre les mesures de performances environnementales (indicateurs) et les caractéristiques des différentes mesures de politique

Il existe, dans les pays de l'OCDE, une pléthore de mesures visant à faire face à une grande variété de problèmes d'environnement liés à l'agriculture. Bien que l'on ait pu constater que ces mesures apportaient certaines améliorations pour l'environnement, dans certains cas, on observe un manque de cohérence entre les politiques, les mesures agro-environnementales et les mesures de soutien liées à la production agissant dans des directions opposées. Lorsque ce soutien est assuré par le biais de mesures liées à la production de produits, la fourniture des services environnementaux doit être mise en balance avec les coûts des atteintes à l'environnement engendrées par ces mesures.

Il apparaît que les pays caractérisés par des niveaux relativement faibles de soutien lié à la production sont généralement ceux qui ont davantage recours à des approches s'appuyant sur les mécanismes du marché et sur des actions concertées. En revanche, les pays qui font le plus grand usage des paiements agro-environnementaux sont en général ceux où le niveau du soutien lié à la production de produits est relativement élevé, de sorte que la réalisation des objectifs environnementaux y est plus incertaine et plus coûteuse que ce ne serait le cas en l'absence de ce type de soutien.

Dans certains pays, les mécanismes d'écoconditionnalité associés aux paiements liés à la production dont bénéficient les agriculteurs sont considérés comme un moyen de réduire certaines des incompatibilités existant entre les objectifs de la politique agricole et ceux de la politique de l'environnement, et contribuent donc à atténuer les pressions sur l'environnement. L'efficacité de

ces mécanismes est limitée par le fait que les agriculteurs bénéficiant de paiements répondant au principe de l'écoconditionnalité ne sont pas nécessairement ceux qui cultivent les terres les plus fragiles. De plus, l'écoconditionnalité ne s'applique que lorsqu'il existe à la fois des mesures de soutien et des pressions sur l'environnement. L'élimination progressive des mesures liées à la production de produits, qui aggravent souvent les pressions sur l'environnement, réduirait par conséquent la raison de l'écoconditionnalité dans ces cas, mais non la nécessité de mesures environnementales ciblées.

Il y aurait intérêt à mieux prendre en considération les coûts de l'agriculture pour l'environnement dans les décisions de production, en identifiant les pollueurs, en assurant le suivi des mesures et en veillant au respect de leurs dispositions. Le rôle secondaire des taxes et redevances environnementales par rapport aux paiements agro-environnementaux incitatifs dans les pays de l'OCDE indique que, dans certains pays, les agriculteurs ont pu conserver des droits généraux implicites ou « présumés » d'utilisation des ressources naturelles.

Il serait aussi nécessaire de définir plus clairement les droits de propriété en agriculture. Ceci aiderait les responsables des politiques à décider les cas où les agriculteurs doivent être tenus de remédier, à leurs frais, aux dommages environnementaux et les cas où ils peuvent être rémunérés pour la fourniture de services environnementaux allant au-delà de ceux qui sont rémunérés par le marché. De plus, en dépit des difficultés souvent rencontrées pour l'application du principe pollueur-payeur dans le secteur agricole, il y aurait intérêt à y avoir davantage recours dans ce secteur.

Il n'est pas aisé de démontrer les divers effets de la libéralisation des échanges agricoles sur l'environnement. Toutefois, on a pu constater qu'elle s'est traduite par une réorientation de la production au profit de systèmes caractérisés par des coûts moins élevés et une moindre consommation d'intrants. Elle a réduit l'intensité de la production dans les pays qui procédaient traditionnellement à des apports élevés d'engrais et de pesticides, atténuant les pressions sur l'environnement dans ces régions, mais a augmenté les pressions sur l'environnement dans les pays dans lesquels la production a augmenté. Il ne semble guère établi que l'abandon de pratiques agricoles produisant des avantages pour l'environnement soit imputable à la libéralisation des échanges, ou que les réglementations environnementales influent sensiblement sur la compétitivité des producteurs. Néanmoins, les avantages potentiels pour l'environnement découlant de la libéralisation des échanges seront plus grands si des mesures ciblées sont en place pour faire face aux retombées dommageables et bénéfiques pour l'environnement.

L'intervention des pouvoirs publics devrait favoriser et non freiner l'amélioration des conditions agro-environnementales, et la panoplie de mesures mise en œuvre devrait être celle dont l'efficacité par rapport aux coûts est la plus grande. La panoplie de mesures fait intervenir les cadres réglementaires, les stratégies fondées sur l'information et les instruments économiques. Pour déterminer le mode approprié d'intervention des pouvoirs publics, il sera toujours prudent d'établir en premier lieu que les marchés à eux seuls ne peuvent apporter les résultats voulus en matière d'environnement.

A l'avenir, pour évaluer les moyens d'obtenir de meilleurs résultats environnementaux à un coût moindre, il est indispensable d'approfondir la compréhension et la mesure des relations entre les causes politiques et les effets sur l'environnement. L'analyse des liens entre les politiques et les performances environnementales est complexe mais les mesures de politique devraient viser la cause plutôt que le symptôme de tout problème ou objectif auquel il faut faire face. Par conséquent, il est nécessaire de mettre au point des méthodes et des outils d'analyse des interactions complexes et des différences spatiales pour améliorer la compréhension, la mesure et l'analyse des liens entre politiques et résultats environnementaux. Et il est essentiel de partager l'expérience acquise dans les pays de l'OCDE concernant les initiatives qui ont produit ou non les résultats escomptés, afin de déterminer les panoplies de mesures et les approches fondées sur les mécanismes du marché qui sont particulièrement efficaces par rapport à leur coût.

Quels sont les facteurs qui influent sur les performances environnementales de l'agriculture ? ²

Il est nécessaire d'améliorer les performances environnementales de l'agriculture, ...

Il est généralement admis qu'il est nécessaire d'améliorer les performances environnementales de l'agriculture, en renforçant les effets bénéfiques sur l'environnement et en réduisant les effets néfastes afin de garantir une utilisation durable des ressources. Cependant, l'agriculture entretient une relation complexe avec les ressources naturelles et l'environnement, et il est difficile d'attribuer des effets environnementaux spécifiques à ce secteur. Si l'agriculture est un utilisateur important de ressources en sol et en eau, il lui est indispensable de préserver la quantité et la qualité de ces ressources afin de rester viable. L'agriculture engendre des déchets et de la pollution, mais elle préserve et recycle aussi des ressources naturelles, et modifie les paysages et les habitats pour la faune et la flore sauvages. Nombre de ses effets sur l'environnement sont confinés au secteur lui-même, mais les effets externes sont aussi importants. Les impacts sont souvent concentrés aux niveaux local et régional, encore que certains revêtent une importance nationale et internationale.

... qui subissent l'influence de nombreux facteurs, notamment les politiques, ...

Les politiques agricoles et environnementales, les marchés, les pratiques de gestion des exploitations, les changements structurels, les évolutions technologiques et les préférences socioculturelles sont les principaux éléments dont l'interaction détermine les performances environnementales de l'agriculture, et qui émettent des signaux parfois contradictoires. Il n'est cependant guère aisé d'identifier et de mesurer l'influence respective de tous ces facteurs. L'hétérogénéité de la base de ressources naturelles, la structure des exploitations et les systèmes de production utilisés par les agriculteurs, ainsi que la capacité d'assimilation des écosystèmes, diffèrent d'un endroit à l'autre. Démêler les influences de ces divers facteurs sur les résultats environnementaux soulève des problèmes d'identification et de mesure, compte tenu notamment de la prédominance des sources diffuses de pollution en agriculture et des délais souvent importants de manifestation de certains effets sur l'environnement, comme la pollution des eaux souterraines.

... qui ont évolué au fil du temps.

L'abondance et la régularité de l'offre alimentaire sont largement assurées dans les pays de l'OCDE. L'élévation générale du niveau de prospérité et la sensibilisation croissante du public aux questions d'environnement se sont traduites par une demande accrue de denrées alimentaires produites selon des méthodes qui préservent ou améliorent le cadre naturel ou esthétique. Les performances environnementales de l'agriculture ont évolué au fil du temps en fonction des politiques agricoles suivies par les pays de l'OCDE, dont la plupart comportent des mesures d'aide liées à

la production de produits (par exemple soutien des prix du marché, paiements liés à la production et subvention des intrants) visant essentiellement à soutenir la production et le revenu des exploitants agricoles.

Les réglementations environnementales ont un impact de plus en plus grand sur l'agriculture.

Les réformes de la politique agricole et la libéralisation des échanges ont abouti à une réduction de l'importance des mesures de soutien liées à la production, qui demeurent cependant prédominantes dans la plupart des pays de l'OCDE. Les réglementations environnementales applicables à l'ensemble des secteurs économiques ont un impact de plus en plus grand sur l'agriculture. Le fonctionnement des mécanismes du marché – souvent influencé dans une large mesure par les interventions des pouvoirs publics – permet de faire coïncider l'offre et la demande de produits agricoles de base, mais ce fonctionnement est imparfait ou inexistant pour de nombreux biens et services environnementaux. Bien souvent, on ne peut déterminer avec précision ni la nature ni l'ampleur des « performances environnementales » exigées du secteur agricole par le public.

L'enjeu est de savoir si à l'avenir les activités agricoles peuvent assurer une production alimentaire suffisante sans provoquer de dégradation des ressources naturelles.

La production du secteur agro-alimentaire des pays de l'OCDE ne cesse d'augmenter, en grande partie grâce à une amélioration de sa productivité, mais avec des résultats mitigés en termes de performances environnementales. Au cours des cinquante prochaines années, le secteur agricole va devoir doubler sa production à l'échelle mondiale pour être en mesure de répondre à la demande alimentaire croissante attendue et lutter contre la faim. L'enjeu est de savoir si les activités agricoles peuvent assurer de manière efficiente une production alimentaire permettant de satisfaire cette demande mondiale en progression constante sans provoquer une dégradation des ressources naturelles – sols productifs, air non pollué et réserves suffisantes d'eau pure, habitats, biodiversité et paysages préservés – et ce dans des conditions socialement acceptables.

Beaucoup de politiques ont une incidence sur les performances environnementales de l'agriculture ...

Dans les pays de l'OCDE, on a cherché à résoudre directement les problèmes d'environnement posés par l'agriculture en combinant de différentes façons plusieurs types d'actions : mesures agro-environnementales spécifiques ; mécanismes d'écoconditionnalité ; réglementations et politiques visant la totalité des secteurs économiques ; règlements de zonage ; recherche-développement, éducation et vulgarisation ; et dispositions visant à faciliter l'adoption de stratégies fondées sur les actions concertées, les mesures d'application volontaire et le jeu des mécanismes du marché.

... mais la relation entre les politiques, la production agricole et les résultats environnementaux est encore mal comprise.

Étant donné que toutes les politiques ont une incidence sur les performances environnementales de l'agriculture, la difficulté a consisté à déterminer dans quelle mesure les initiatives gouvernementales et les panoplies de mesures ont facilité ou entravé l'amélioration des performances environnementales, et à évaluer quels ont été les coûts économiques et sociaux de ces actions. De nombreux travaux ont été entrepris au niveau des pays individuels et à l'OCDE, mais bien souvent les résultats ne sont pas définitifs. Les travaux de recherche visant à comprendre et mesurer la relation complexe entre les politiques, la production agricole et les résultats environnementaux afin d'évaluer les politiques et d'en tirer des conclusions générales et universellement applicables sont encore embryonnaires.

Assiste-t-on à une amélioration ou à une dégradation des performances environnementales du secteur agricole ? ³

L'agriculture est grosse consommatrice de ressources naturelles, en particulier de terre et d'eau ...

Grosse consommatrice de ressources naturelles, l'agriculture exerce un impact considérable sur l'environnement. Dans la zone de l'OCDE, l'agriculture représente 40 % environ de la superficie totale des terres et près de 45 % de la consommation d'eau et, dans de nombreux pays, elle domine et façonne le paysage. Contrairement à de nombreuses autres activités économiques, l'agriculture exerce des effets à la fois néfastes et bénéfiques sur l'environnement en induisant des modifications qualitatives ou quantitatives des sols, de l'eau, de l'air, de la biodiversité et des paysages.

... et elle exerce des effets à la fois néfastes et bénéfiques sur l'environnement ...

La demande alimentaire croissante ainsi que les politiques encourageant la production et les changements technologiques et économiques ont souvent abouti à une nette intensification de l'activité agricole (gains de production par unité de superficie ou de travail) et à l'exploitation de terres écologiquement fragiles, engendrant dans certains cas des effets dommageables sur l'environnement. Ces effets englobent principalement la pollution de l'eau et de l'air, mais aussi la disparition d'espèces sauvages, d'habitats et d'éléments du paysage. La dégradation des sols et l'appauvrissement des ressources en eau suscitent aussi de graves préoccupations dans certaines zones. En revanche, les effets bénéfiques sur l'environnement peuvent dans certaines circonstances comprendre la contribution à la constitution de réserves d'eau, à la lutte contre les inondations, au recyclage et à la fixation des éléments nutritifs, à la formation des sols, au piégeage du carbone par les arbres et les sols, à la protection de la faune et de la flore sauvages et de la biodiversité, à la fourniture de services de loisirs et à la valeur esthétique des paysages.

... mais il n'est pas facile de mesurer les performances environnementales de l'agriculture.

Il n'est pas facile de mesurer les performances environnementales de l'agriculture, mais des progrès ont été réalisés dans la mise au point de méthodologies communes pour mesurer ces performances par l'élaboration des indicateurs agro-environnementaux. Les indicateurs couvrent les pressions environnementales imputables à l'évolution des marchés, des politiques et des technologies qui déterminent potentiellement l'état de l'environnement (par exemple, qualité des sols et de l'eau, perturbation des écosystèmes). Ces pressions suscitent des réponses ou des actions, au niveau des agriculteurs (par exemple, gestion des éléments nutritifs), des décideurs (par exemple, réglementations, conditionnalité), des marchés (par exemple, permis négociables), et de l'évolution technologique (par exemple, amélioration du rendement d'utilisation des produits d'alimentation animale, système global de position [GPS] et agriculture de précision).

L'agriculture a contribué à l'érosion des sols ...

L'agriculture a contribué à *l'érosion des sols* à cause de l'emploi de certaines pratiques telles que la reconversion des terres, les techniques de travail du sol, ou le surpâturage. L'érosion tant éolienne qu'hydrique des sols est un problème très préoccupant aux **États-Unis** et dans la zone du blé du **Canada**. Les problèmes d'érosion hydrique sont également très préoccupants en **Australie**, en **Nouvelle-Zélande**, ainsi que dans les **pays méditerranéens**.

... et elle est à l'origine d'une importante pollution de l'eau dans certaines régions.

L'agriculture est actuellement à l'origine d'une importante *pollution de l'eau*, particulièrement préoccupante dans certaines régions d'**Europe** et des **États-Unis**, et au niveau local dans d'autres pays comme l'**Australie**, le **Canada** et la **Nouvelle-Zélande**. Dans certains pays de l'OCDE, jusqu'à 40 % des émissions d'azote et 30 % des émissions de phosphate dans les eaux de surface sont imputables à l'épandage d'engrais agricoles et aux effluents d'élevage, qui contribuent ainsi de façon significative aux problèmes d'eutrophisation qui résultent de l'appauvrissement en oxygène de l'eau. Le ruissellement de pesticides à partir des terres agricoles nuit également à la qualité de l'eau potable et est préjudiciable à la faune aquatique.

Les prélèvements excessifs des eaux souterraines sont également un sujet de préoccupation dans beaucoup de pays de l'OCDE ...

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

... tandis que la pollution de l'air est généralement importante dans les régions de production agricole intensive.

Les problèmes de *pollution de l'air* dus à l'ammoniac (pluies acides), au bromure de méthyle (appauvrissement de la couche d'ozone), à la dispersion de pesticides, au brûlage des résidus de culture et aux odeurs nauséabondes sont généralement plus importants dans les régions de production agricole intensive. Les émissions de gaz d'origine agricole – en particulier celles de méthane et d'hémioxyde d'azote – sont aussi un facteur qui contribue de façon notable au réchauffement de la planète et au changement climatique, et l'on estime que l'agriculture est actuellement responsable d'environ 9 % du total des *émissions de gaz à effet de serre* des pays de l'OCDE, encore que certaines activités agricoles puissent considérablement atténuer le processus de réchauffement planétaire, en particulier grâce à la fixation du carbone atmosphérique par les sols et à la production de biomasse, notamment à des fins énergétiques. A plus long terme, le changement climatique influe sur l'agriculture en raison du niveau et de la variabilité des températures et des précipitations, qui à leur tour incitent à modifier les pratiques agricoles et la localisation des activités d'exploitation, ainsi que les denrées produites.

Il a été établi que l'agriculture était une cause importante de l'appauvrissement de la biodiversité, et ...

Dans de nombreux pays de l'OCDE, il a été établi que l'agriculture était une cause importante de *l'appauvrissement de la biodiversité*, en particulier parce qu'elle entraîne la destruction des habitats par des changements dans l'utilisation des terres résultant de l'intensification des pratiques agricoles (notamment l'augmentation de la taille des champs, la diminution de l'assolement et l'utilisation accrue d'engrais et de pesticides). Toutefois, l'abandon de l'agriculture a entraîné des modifications des habitats dans un certain nombre de régions ayant recours à des pratiques agricoles spécifiques. C'est particulièrement le cas en **Europe**, où nombre des zones les plus prisées pour leur faune et leur flore sauvages sont généralement constituées d'habitats semi-naturels, et les espèces ont évolué en s'adaptant au fil des siècles aux pratiques agricoles traditionnelles. Par comparaison, dans des pays tels que l'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande** ainsi qu'en **Amérique du Nord**, les habitats prisés sont principalement associés aux régions naturelles, qui comprennent des prairies, des terres humides et des forêts et buissons. Les pratiques agricoles ont dans certains cas exposé ces régions à certains risques. Par exemple, aux **États-Unis**, on considère que la conversion de prairies et de terres humides en terres cultivées a contribué au déclin d'un certain nombre d'espèces rares de la faune et de la flore sauvages.

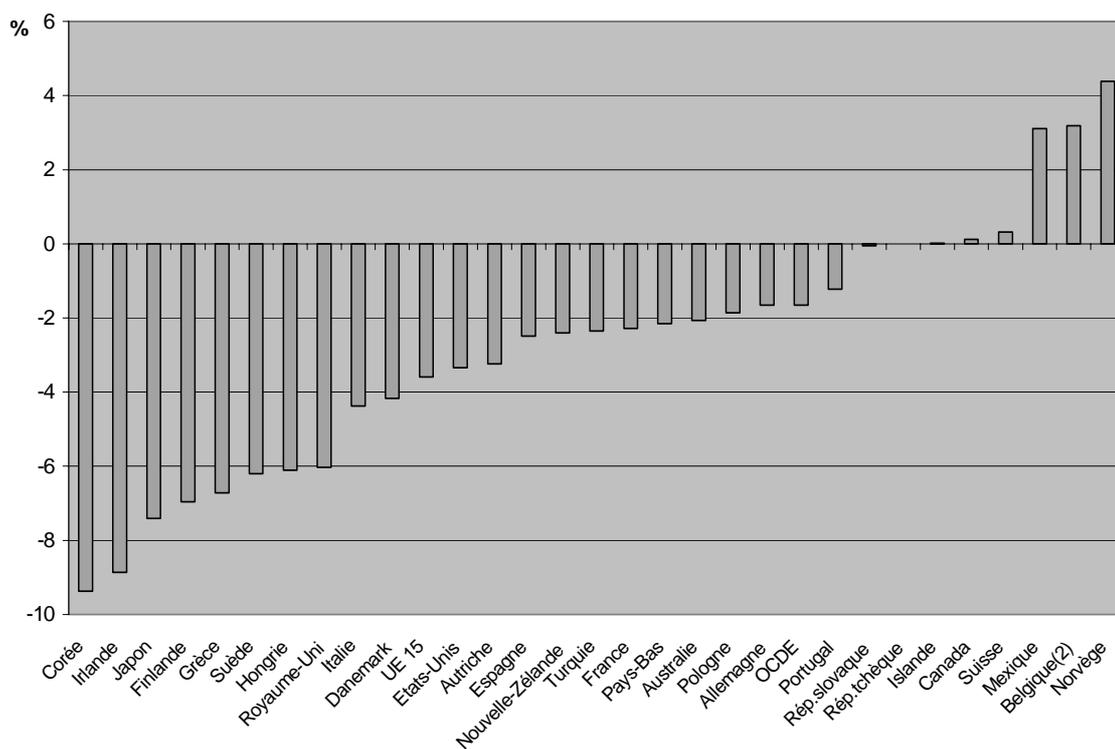
... la déprise des terres a conduit à se préoccuper de la préservation des paysages.

Les pressions exercées sur l'utilisation des terres et l'adoption de pratiques agricoles plus intensives, de même que la déprise des terres dans certains pays de l'OCDE ont conduit à se préoccuper de la *préservation des paysages* façonnés par l'agriculture traditionnelle, en particulier en **Corée**, dans les **pays européens** et au **Japon**, où ce type de paysage est souvent considéré comme d'une grande importance culturelle. Dans d'autres pays de l'OCDE comme l'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande** ainsi qu'en **Amérique du Nord**, la préservation des paysages ruraux n'est généralement pas considérée comme prioritaire pour l'aide financière des pouvoirs publics, bien que le recul de l'espace rural dû à l'urbanisation dans certaines régions, en particulier des **États-Unis**, et le dépeuplement des zones rurales en **Australie**, suscitent des préoccupations.

Alors que la production agricole a augmenté, les performances de l'agriculture en matière d'environnement ont été mitigées, et ont varié d'un pays à l'autre ainsi qu'à l'intérieur même des pays de l'OCDE.

Globalement, si la production et la productivité agricoles ont en général augmenté dans tous les pays de l'OCDE, les performances environnementales de l'agriculture varient d'un pays à l'autre ainsi qu'à l'intérieur même des pays. La superficie des terres à usage agricole et les pertes de sol diminuent, mais la consommation d'eau est en augmentation (figures 1 et 2). Le lessivage des éléments nutritifs d'origine agricole dans le milieu naturel est en baisse dans de nombreux pays, atténuant les pressions exercées sur la qualité de l'eau, mais d'importantes zones de fortes concentrations subsistent (figure 3). En moyenne, l'utilisation de pesticides dans les pays de l'OCDE a légèrement augmenté par rapport aux années 1990 (figure 4), mais on ne dispose d'aucun élément d'information concluant quant aux risques qu'ils présentent pour l'environnement. Les émissions de gaz à effet de serre ont quelque peu augmenté en moyenne dans les pays de l'OCDE, bien qu'elles se soient considérablement réduites dans certains pays (figure 5). Il apparaît également que le recul durable de la biodiversité et la disparition d'éléments du paysage se sont ralentis.

Figure 1. Variation de la superficie des terres agricoles¹ : 1990-92 à 1999-2001

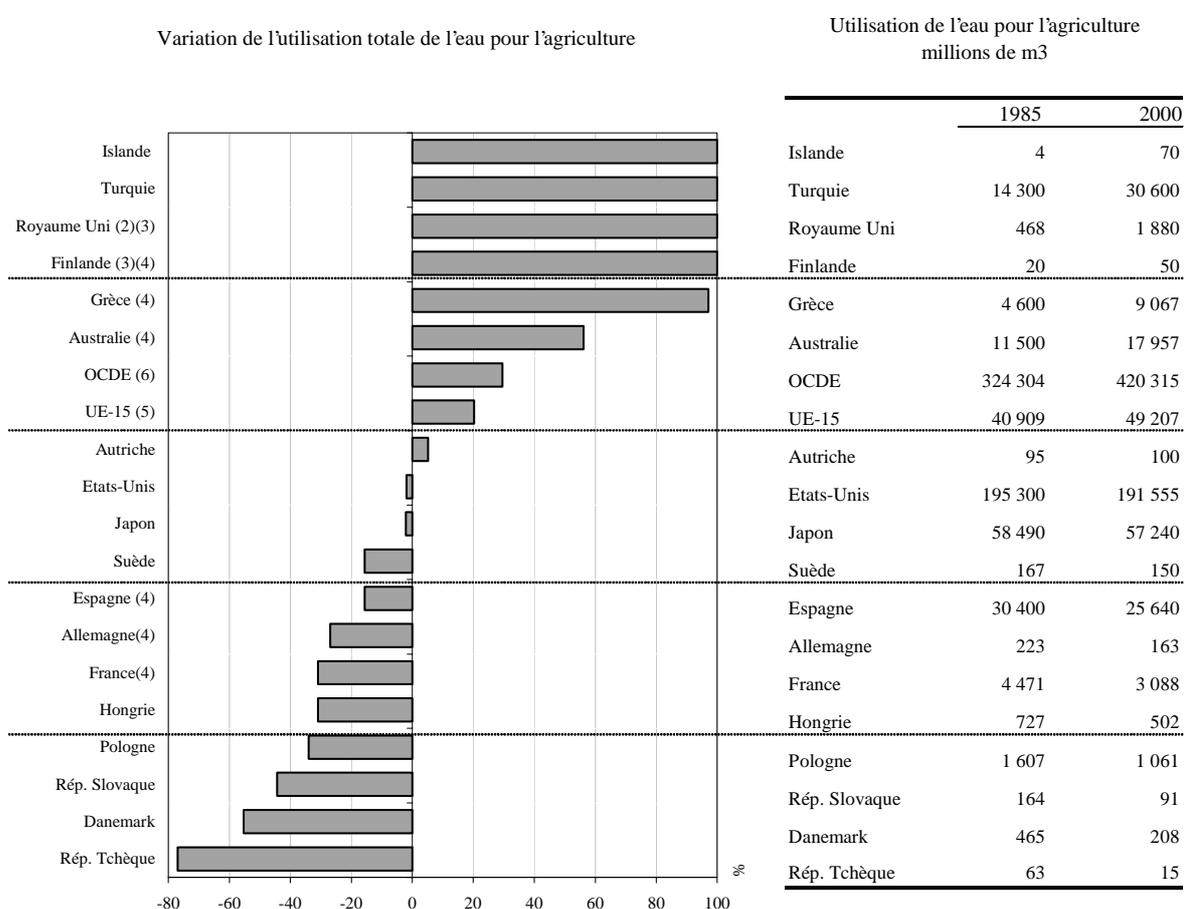


Notes :

1. Superficie des terres agricoles : la somme des superficies des terres arables, des cultures permanentes et des pâturages permanents.
2. Luxembourg inclus.

Source : Base de données de la FAO et données nationales pour la Suisse.

Figure 2. Utilisation totale de l'eau pour l'agriculture¹ : 1985-2000



Notes :

1. L'utilisation de l'eau pour l'agriculture est définie comme l'eau destinée à l'irrigation et aux autres usages agricoles, tels que l'élevage. Elle comprend les prélèvements d'eaux de surface et souterraines, les écoulements restitués (prélèvements) de l'irrigation pour l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, les Pays-Bas et la Turquie, mais ne comprend pas les précipitations arrivant directement sur les terres agricoles.

2. Angleterre et Pays de Galles.

3. La variation est supérieure à 100% pour la Finlande (150%), l'Islande (1 650%), le Royaume-Uni (302%) et la Turquie (114%).

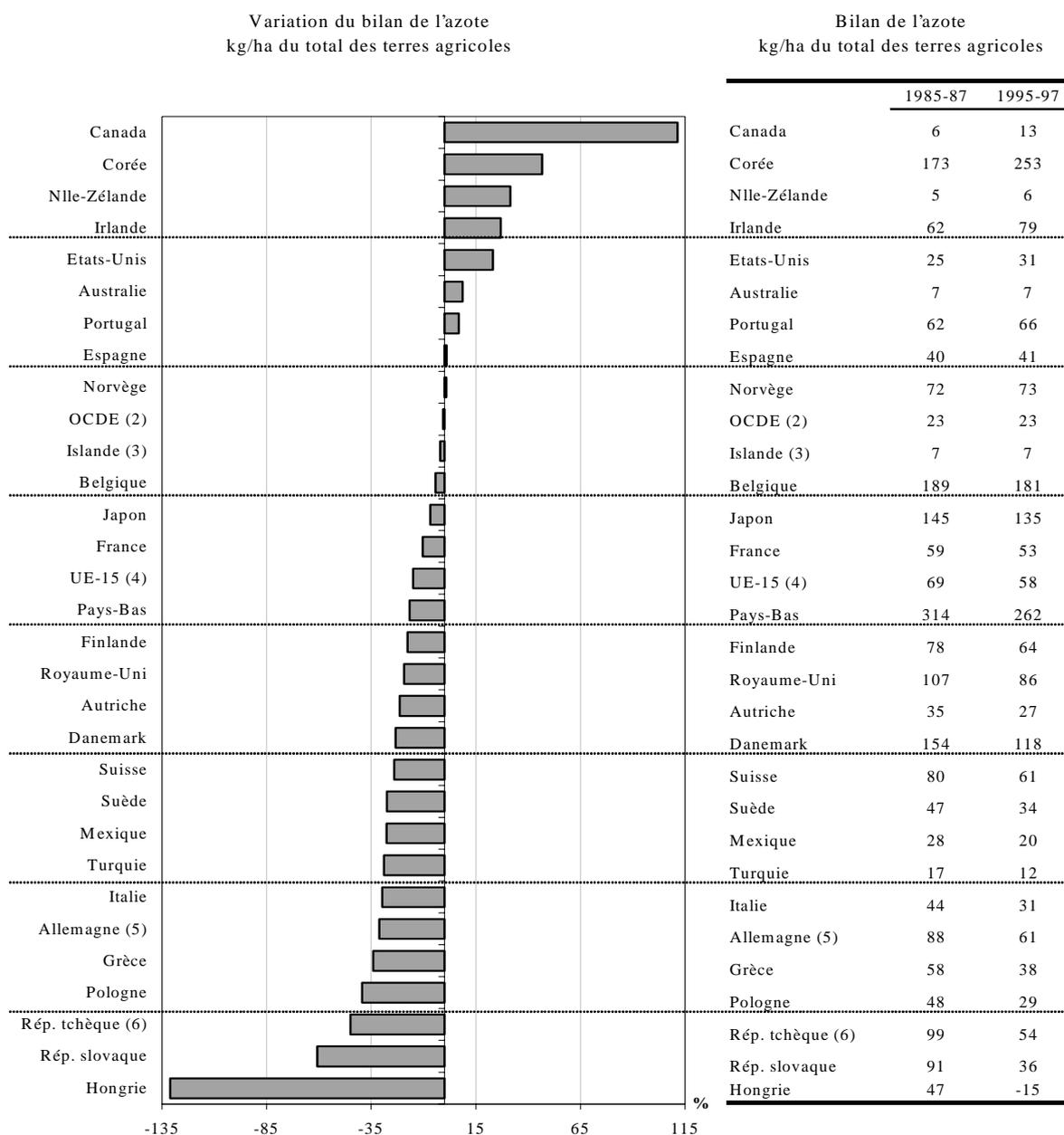
4. Les données sur l'utilisation de l'eau d'irrigation ont été utilisées lorsque les données sur l'utilisation de l'eau pour l'agriculture n'étaient pas disponibles.

5. UE-15, à l'exclusion de : la Belgique, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal.

6. OCDE, à l'exclusion de : la Belgique, le Canada, la Corée, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, le Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suisse.

Source : *Données OCDE sur l'environnement, Compendium.*

Figure 3. Estimation du bilan de l'azote à la surface du sol¹ : 1985-87 à 1995-97



Notes :

1. Le bilan de l'azote à la surface du sol établi par l'OCDE est la différence entre l'azote disponible pour un système agricole (entrées, ayant principalement pour origine le fumier organique et les engrais chimiques) et l'absorption d'azote par l'agriculture (sorties, dans une large mesure produits végétaux et fourrages). Il comprend les dépôts atmosphériques d'azote qui sont pour la plupart indépendants des activités agricoles.

2. Moyenne de l'OCDE, à l'exclusion du Luxembourg.

3. La moyenne 1995-97 correspond à 1995.

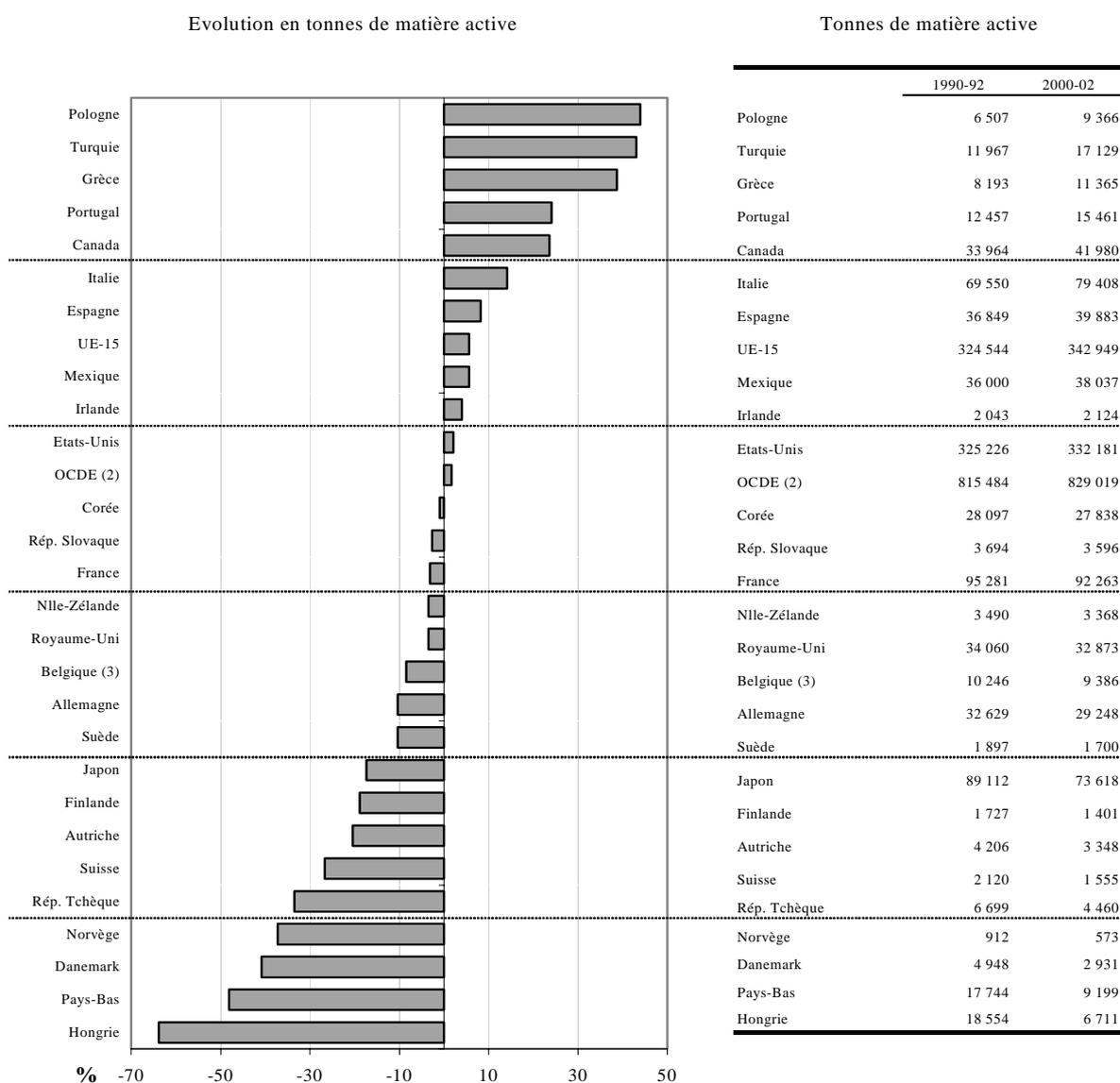
4. Moyenne de l'UE-15, à l'exclusion du Luxembourg.

5. Comprend l'Allemagne orientale et occidentale pour toute la période 1985-97.

6. Les données pour la période 1985-92 correspondent à la partie tchèque de l'ex-Tchécoslovaquie.

Source : OCDE (2001), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, Volume 3.*

Figure 4. Utilisation de pesticides dans l'agriculture¹ : 1990-92 à 2000-02



Notes :

1. Il convient d'être prudent en comparant les tendances entre les pays, car les définitions, les champs couverts par les données et les périodes considérées peuvent différer d'un pays à l'autre. Pour des notes détaillées, voir la source ci-dessous.

Les données pour la moyenne 1990-1992 correspondent à :

Canada : 1990
Grèce : moyenne de 1989, 1991 et 1992
Mexique : 1993
Portugal : 1996
République slovaque : 1991-93
Turquie : 1993-95
UE-15 : avec des estimations pour Grèce et Portugal en 1990.

2. A l'exclusion de l'Australie et de l'Islande.

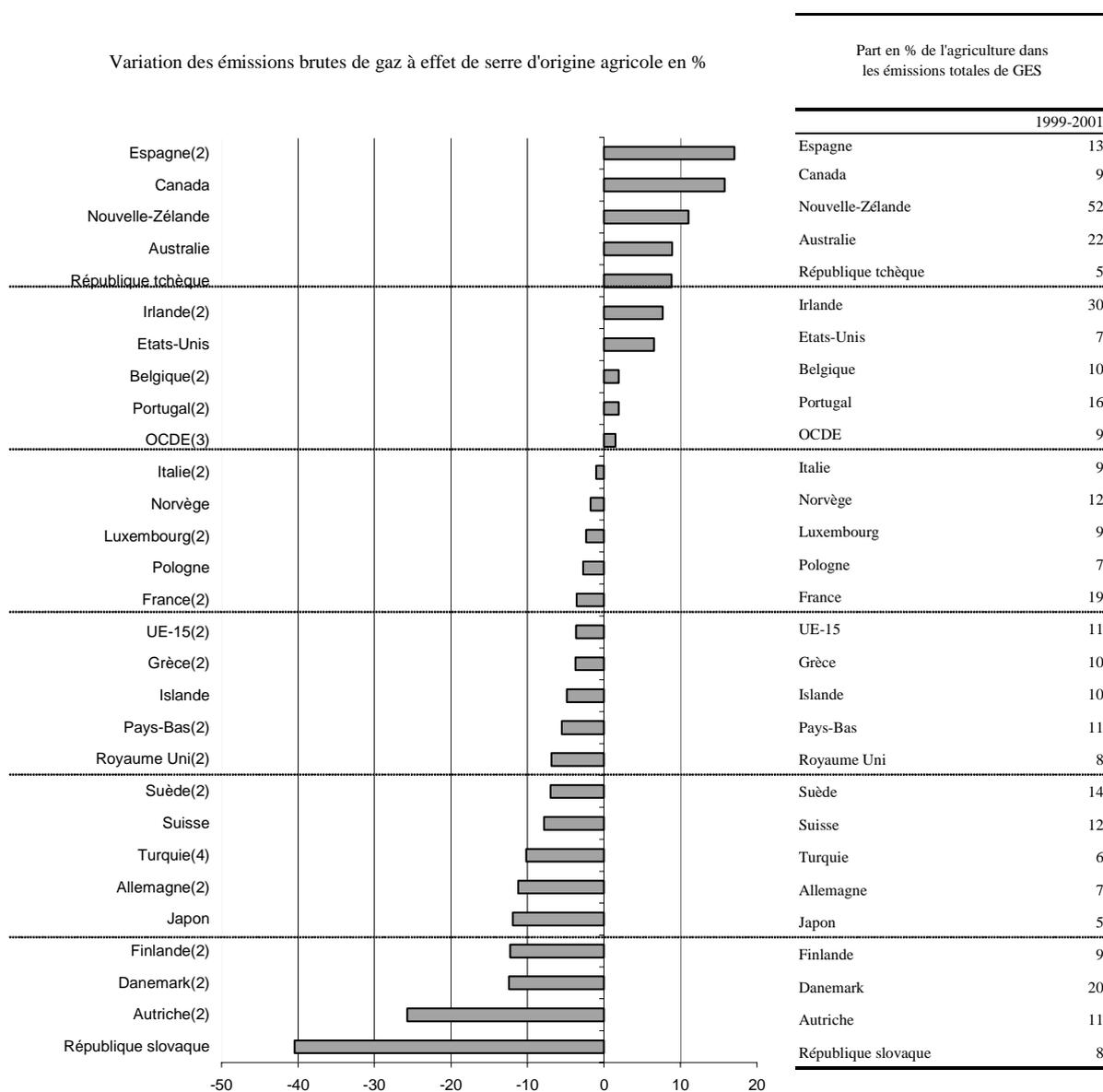
3. Y compris le Luxembourg.

Les données pour la moyenne 2000-02 correspondent à :

Belgique et Mexique : 1998-2000
Canada : 1999-2000
Corée, Irlande, Italie, Japon et Portugal : 1999-2001
États-Unis : 1997-99
Turquie : 2000-01
UE-15 : 1999-2001, avec des estimations pour la Belgique en 2001
OCDE : 1997-99.

Source : Données OCDE sur l'environnement, Compendium.

Figure 5. Émissions brutes de gaz à effet de serre d'origine agricole¹ : 1990-92 à 1999-2001



Notes :

1. Les gaz à effet de serre comprennent le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄) et l'hémioxyde d'azote (N₂O), exprimés en équivalent CO₂.
2. Les données pour le dioxyde de carbone (CO₂) ne sont pas disponibles en 2001, on utilise la moyenne 1998-2000 pour l'année 2001.
3. A l'exclusion de la Corée, de la Hongrie et du Mexique.
4. Turquie : Ministère de l'environnement ; données disponibles seulement de 1990 à 1997.

Sources : Secrétariat de l'OCDE ; Ministère de l'environnement, Turquie ; Convention cadre sur les changements climatiques (CCCC).

Aides à l'agriculture : quels sont les liens avec l'environnement ? ⁴

Le soutien lié à la production de produits exacerbe souvent les pressions exercées sur l'environnement.

Les mesures de soutien du secteur agricole, en particulier celles qui prévoient des aides liées à la production de produits, exacerbent souvent les pressions environnementales. En règle générale, ces mesures ne sont toutefois pas mises en œuvre isolément, et s'accompagnent souvent de contraintes de production (par exemple, quotas de production et mise hors culture de terres) et autres mesures spécifiquement conçues pour atténuer ou renforcer leurs effets sur l'environnement (par exemple, mécanismes d'écoconditionnalité et paiements agro-environnementaux).

Une mesure gouvernementale qui incite à accroître la production favorise d'autant plus l'aggravation des pressions sur l'environnement ...

Si l'on classe les mesures agricoles en fonction de leur impact potentiel sur la production, on constate que, toutes choses étant égales par ailleurs, le *soutien des prix du marché*, les *paiements au titre de la production* (par unité produite) et les *subventions aux intrants* (pour les engrais, les pesticides, l'eau et l'énergie, par exemple) constituent des incitations particulièrement fortes à accroître la production. Un des principaux facteurs qui déterminent les répercussions des politiques agricoles sur l'environnement tient à l'effet de ces politiques sur l'élévation de la valeur des terres et autres actifs fixes, qui influe sur la prise de décision au niveau des exploitations concernant le choix des pratiques agricoles.⁵ En général, une mesure gouvernementale qui incite à accroître la production de produits agricoles particuliers favorise d'autant plus la monoculture, l'intensification de la production (augmentation des rendements), l'exploitation de terres marginales (écologiquement fragiles) et, partant, l'aggravation des pressions exercées sur l'environnement. En revanche, une mesure gouvernementale qui peut être centrée sur un objectif environnemental aura d'autant plus de chance de contribuer efficacement à la réalisation de cet objectif.

... mais un certain recul du soutien lié à la production, conjugué à un soutien ciblé en direction de l'environnement, a atténué les pressions sur l'environnement.

Étant donné que les mesures par produit liées à la production et aux intrants sont difficiles à centrer sur des objectifs environnementaux précis, mais qu'elles incitent probablement les agriculteurs à intensifier leur production et/ou exploiter des terres écologiquement sensibles, elles ont tendance à accentuer bon nombre des pressions qui s'exercent sur l'environnement dans les pays de l'OCDE. Si les mesures de soutien liées à la production de produits et à l'utilisation d'intrants peuvent contribuer à préserver des systèmes d'exploitation procurant des services environnementaux comme la conservation de la biodiversité, la lutte contre les inondations, les puits de carbone et la préservation des paysages, ces aides ne sont pas ciblées en direction de ces biens et services non marchands et il faut, pour en évaluer les effets, tenir aussi compte des atteintes à l'environnement et autres distorsions dans l'affectation des ressources qu'elles produisent également. Les mesures par

produit liées à la production et aux intrants sont en recul depuis le milieu des années 1980, et ce recul, conjugué à l'introduction de mesures agro-environnementales, a atténué certaines des pressions exercées sur l'environnement. Cependant, les mesures liées à la production de produits et à l'utilisation d'intrants représentaient encore en 2003 les trois quarts des aides totales accordées aux agriculteurs dans les pays de l'OCDE. Par conséquent, il est nécessaire d'évaluer les mesures gouvernementales dans le contexte de l'environnement économique et politique général du pays dans lequel elles s'appliquent.

***La maîtrise de l'offre
compense certaines pressions
sur l'environnement⁶ et ...***

La politique agricole s'est notamment caractérisée par l'instauration de limites ou de quotas de production dans certains pays de manière à contenir le développement de la production agricole, compte tenu du niveau élevé des prix et des paiements de soutien, afin que l'offre corresponde mieux à la demande sur le marché intérieur. Sont notamment soumis à des quotas de production le sucre et le lait dans le cadre de l'Union européenne (UE), le lait, les œufs et certaines volailles au Canada, le tabac aux États-Unis, ainsi que le lait en Suisse et au Japon. Les terres font également l'objet d'un gel obligatoire au titre du soutien aux céréales dans plusieurs pays, notamment ceux de l'UE. Par ailleurs, la quantité de produits ou facteurs de production donnant droit à un soutien peut être limitée, comme c'est le cas de certains programmes concernant les productions végétales aux États-Unis, ainsi que des primes aux bovins et aux ovins fondées sur le nombre d'animaux au sein de l'UE.

***... les restrictions de la
production limitent les effets
du soutien lié à la production
de produits ...***

Ces restrictions se sont répercutées sur le niveau et la structure de la production agricole, non sans juguler les effets du soutien lié à la production de produits sur l'environnement, bien qu'elles n'aient pas été initialement conçues dans une optique environnementale. Dès lors qu'elles imposent une limite de production contraignante, elles devraient plus particulièrement atténuer à la marge les incidences écologiquement préjudiciables des mesures de soutien liées à la production intensive et extensive. Lorsque des quotas ont verrouillé la distribution régionale de la production, ils ont contribué au maintien de l'agriculture dans des régions moins compétitives économiquement. Dans la mesure où l'agriculture est également considérée comme fournissant des avantages environnementaux importants dans ces régions, les quotas ont des répercussions positives sur l'environnement. Cependant, il est improbable que la distribution géographique des quotas – mis en œuvre pour des raisons de production – soit optimale d'un point de vue environnemental. En pratique, divers autres facteurs tendent à modifier les effets de ces mesures sur l'environnement, et le bilan écologique global de la maîtrise de l'offre est contrasté.

Par exemple, les incidences environnementales des mesures de maîtrise de l'offre dans l'agriculture sont souvent déterminées par les activités qui viennent remplacer les activités de production soumises à des restrictions. Le régime de quotas laitiers instauré à l'échelle de l'UE dans les années 1980, par exemple, a conduit certains agriculteurs à reporter leur capacité de production inutilisée sur les viandes bovine et ovine, si bien qu'en réalité, le chargement en bétail augmente au total dans certains États membres de l'UE. Dans le même ordre d'idées, les effets environnementaux de la mise hors culture dépendent étroitement de la manière dont les terres sont utilisées – selon qu'elles sont laissées en friche ou consacrées à d'autres productions – et de la durée pendant laquelle une superficie donnée est gelée.

... mais peuvent aussi provoquer d'autres pressions environnementales indésirables.

La réglementation de la production peut aussi provoquer d'autres pressions environnementales indésirables. Ainsi, l'application de quotas laitiers dans de nombreux pays de l'OCDE a entraîné une concentration de la production et s'est accompagnée d'une hausse des prix du lait et beaucoup d'agriculteurs ont tenté d'abaisser leurs coûts de production en diminuant le nombre de vaches et en augmentant le rendement laitier par animal. Ils y sont souvent parvenus en recourant davantage aux aliments concentrés et en réduisant les superficies utilisées pour le pâturage, ce qui a eu pour effet d'accroître l'intensité de la production laitière et les pressions exercées localement sur l'environnement.

Les avantages du gel des terres pour l'environnement dépendent de la qualité des terres en question.

Les dispositifs de gel incitent généralement les agriculteurs à soustraire à la production leurs terres les plus médiocres et les moins rentables. Les effets environnementaux de cette pratique dépendent de divers facteurs, notamment de la qualité des ressources naturelles qui vont de pair avec les terres mises hors culture, à commencer par la biodiversité et les paysages. Les incidences du gel tournant sur l'environnement peuvent être tout aussi inégales.

Les mesures de régulation de l'offre associées à des niveaux élevés de soutien lié à la production peuvent verrouiller certaines retombées environnementales.

Par ailleurs, il importe de noter que les mesures de régulation de l'offre associées à des niveaux élevés de soutien lié à la production de produits peuvent entraîner des rigidités dans les structures de production agricole. L'ajustement structurel peut alors être freiné, surtout en cas d'attribution de droits de production non négociables aux agriculteurs, au risque de verrouiller certaines retombées environnementales.

L'éligibilité conditionnelle vise indirectement des objectifs environnementaux par le biais du soutien à l'agriculture,⁷ ...

Le versement de paiements budgétaires en faveur de l'agriculture peut être subordonné au respect de conditions en vue d'objectifs qui touchent à l'environnement. Les agriculteurs qui choisissent de ne pas se conformer à ces conditions ne peuvent prétendre à ces paiements. L'écoconditionnalité limite ainsi les impacts environnementaux des paiements de soutien

liés à la production. Les mesures d'écoconditionnalité, bien établies aux États-Unis et en Suisse, sont de plus en plus répandues au sein de l'Union européenne, du fait qu'elles ont été instaurées à titre volontaire pour les États membres, dans le cadre défini par l'Agenda 2000, puis à titre obligatoire, à la faveur de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de 2003.

Certains pays voient dans l'éligibilité conditionnelle un moyen d'intégrer des objectifs d'environnement dans les paiements budgétaires en faveur de l'agriculture. Bien qu'il soit encore nécessaire d'approfondir la compréhension des relations entre ces politiques et leurs effets sur l'environnement, les principaux avantages et inconvénients potentiels de l'écoconditionnalité peuvent se résumer comme suit :

... permet une meilleure harmonisation des politiques agricoles et environnementales, et ...

- L'écoconditionnalité permet une meilleure harmonisation des politiques agricole et environnementale, améliore le respect de la législation et des codes de pratique existants, contribue à l'implication des producteurs qui ne s'engageraient pas sur une base volontaire. L'écoconditionnalité peut renforcer la prise de conscience par les agriculteurs des conséquences environnementales de leurs actions, mais il n'y a pas de lien entre le niveau de soutien reçu et les actions entreprises.

... peut contribuer à mieux faire accepter par l'opinion publique le soutien accordé aux agriculteurs, ...

- L'écoconditionnalité peut contribuer à mieux faire accepter par l'opinion publique le soutien accordé aux agriculteurs. Cependant, elle n'est pas envisageable dans le cadre du soutien des prix du marché (SPM), qui incite à intensifier la production et demeure la principale forme de soutien à l'agriculture dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Le SPM s'applique sans discrimination à tous les agriculteurs, tandis que l'écoconditionnalité suppose une modulation du soutien d'un agriculteur à l'autre car autrement il ne serait pas possible d'exclure du dispositif les agriculteurs qui ne se conforment pas aux conditions voulues.

... mais les zones visées par l'écoconditionnalité ne coïncident pas nécessairement avec les terres écologiquement vulnérables.

- L'application de mesures d'écoconditionnalité présente pour les agriculteurs un intérêt qui varie selon leur degré de dépendance à l'égard des paiements budgétaires, l'effet étant le plus marqué sur le comportement de ceux qui sont largement tributaires de ces aides. Toutefois, aucune corrélation particulière ne peut être établie entre ces agriculteurs et ceux qui travaillent les terres écologiquement les plus vulnérables et les zones non visées par l'écoconditionnalité, qui peuvent pourtant être particulièrement exposées. Par conséquent, les zones et les systèmes de production agricole sur lesquels l'écoconditionnalité peut avoir l'impact environnemental le plus grand ne coïncident pas nécessairement avec les zones et les systèmes sur lesquels une action doit être exercée.

Des modifications du niveau de soutien réduisent l'efficacité de l'écoconditionnalité, et ...

- Toute évolution du niveau de soutien se répercute sur l'efficacité de l'écoconditionnalité. L'éligibilité conditionnelle comporte un risque de diminution de l'impact écologique à mesure que le soutien lié à la production de produits baisse. Par ailleurs, le soutien peut aussi prendre un caractère environnemental, les paiements étant accordés en échange de pratiques auxquelles les agriculteurs devraient se conformer quelle que soit la situation. Et si le soutien est contracyclique, l'influence de l'écoconditionnalité est la plus faible lorsque les incitations économiques en faveur d'une production intensive dommageable pour l'environnement sont les plus fortes.⁸

... le fait que les agriculteurs supportent des coûts différents pour le respect des conditions n'est pas pris en compte, ce qui peut impliquer des coûts de transaction élevés.

- Lorsque des obligations homogènes sont imposées à tous les agriculteurs, le fait que les agriculteurs supportent des coûts différents pour le respect des conditions n'est pas pris en compte. D'autre part, si l'éligibilité conditionnelle devait prendre en compte les coûts hétérogènes pour le respect des conditions, alors les coûts administratifs et de suivi seraient supérieurs. Bien que les coûts administratifs puissent être inférieurs à ceux des dispositifs volontaires, la mise en place de structures administratives peut s'avérer indispensable pour axer l'écoconditionnalité sur les zones écologiquement les plus vulnérables, adapter les contraintes de gestion aux conditions locales, assurer une surveillance et faire appliquer les dispositions, ce qui peut impliquer des coûts de transaction élevés.

Comment ont évolué les mesures agro-environnementales ?⁹

Il existe toute une panoplie de mesures agro-environnementales en vigueur, ...

Compte tenu de l'intérêt croissant porté aux effets écologiques de l'agriculture, les mesures agro-environnementales tendent à prendre une plus large place dans les politiques agricoles menées depuis deux décennies par les pays de l'OCDE (encadré 1). Ceux-ci s'efforcent aujourd'hui de remédier à la situation par une multiplicité de mesures, qui font parfois double emploi et associent des éléments de réglementation directe, des instruments économiques, l'éducation, la persuasion et la participation du public. Les principales caractéristiques des mesures actuellement en place sont :

- l'accent mis sur la fixation d'**objectifs chiffrés** ou de **seuils**, surtout pour l'utilisation de pesticides, la qualité de l'eau, ainsi que pour les émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre ;
- la mise en œuvre de pratiques agricoles particulières (stockage du fumier, par exemple) souvent assurée au moyen de **réglementations** assorties d'amendes et de redevances en cas de non-conformité ;

- des *paiements agro-environnementaux* très variables d'un pays à l'autre. Selon les cas, ils doivent couvrir les coûts liés au respect des réglementations, *compenser* la perte de revenu qu'entraîne l'adoption de certaines pratiques ou rémunérer les agriculteurs pour la fourniture de services environnementaux ;
- une application très restreinte des *taxes et redevances* ;
- les autres dispositifs axés sur le marché, tels que les *permis négociables*, et les *approches volontaires locales* sont peu répandus mais vont en se développant.

Encadré 1. Principales mesures agro-environnementales en vigueur dans les pays de l'OCDE

Les *paiements incitatifs* axés sur la qualité de l'environnement en agriculture ont connu un essor particulier dans les pays **européens** et aux **États-Unis** durant la décennie écoulée. Se sont notamment multipliés : les paiements qui visent à financer l'adoption de pratiques agricoles moins intensives ; les paiements au titre du gel des terres axés sur des objectifs environnementaux précis ; et les paiements transitoires permettant aux agriculteurs de mener à bien des changements structurels au profit de l'environnement. En termes budgétaires, ces stratégies pèsent de plus en plus lourd, par exemple, d'après les projections, le total des dépenses consacrées par l'UE aux paiements agro-environnementaux devrait passer de 2.2 milliards d'EUR par an en moyenne durant la période 1994-99 à 3.7 milliards par an pour la période 2000-06, soit une augmentation de 68 %.

Certains pays, tels que l'**Australie**, le **Canada** et la **Nouvelle-Zélande**, ont massivement misé sur les *approches locales* pour parer aux problèmes d'environnement, en soutenant diverses formes d'initiatives collectives – connues sous le nom de groupes de conservation des sols ou clubs de protection de la nature. Ces approches tablent en général sur l'intérêt bien compris des agriculteurs pour la préservation de l'environnement et mettent à contribution les compétences locales pour apporter des solutions.

Tous les pays de l'OCDE imposent des *contraintes réglementaires* pour remédier aux effets écologiquement préjudiciables des activités agricoles, qui vont de l'interdiction pure et simple à l'application de normes, en passant par des conditions d'utilisation des ressources. Dans bien des cas, ces exigences ont été étendues ou affinées durant les quinze années écoulées. De plus en plus, les contraintes réglementaires découlent de mesures prises par l'état ou à l'échelle provinciale, régionale ou locale, dans le cadre de la législation nationale, et sont adaptées aux sites.

Les *taxes et redevances* sont encore peu appliquées pour intégrer directement les coûts environnementaux des activités agricoles aux choix de production des exploitants – surtout si on considère l'application qui en est faite par ailleurs. L'explication tient, d'une part, aux difficultés logistiques rencontrées dans le secteur agricole et, d'autre part, à l'interprétation différente des droits de propriété par rapport aux autres secteurs. Cependant, les intrants agricoles font parfois l'objet de taxes et redevances. Les *droits négociables* ne semblent pas jouer un rôle notable dans la politique environnementale, bien qu'ils soient mis en œuvre aux **Pays-Bas**, et, à l'échelle des états/à l'échelle régionale, aux **États-Unis** et en **Australie**.

Beaucoup de pays de l'OCDE s'attachent davantage à enrichir la base de connaissances relatives aux problèmes d'environnement en agriculture, moyennant une augmentation des dépenses destinées à la *recherche agro-environnementale*, souvent dans le cadre d'une coopération avec le secteur privé. De façon générale, une plus large place a été aussi accordée à l'information des agriculteurs sur les enjeux environnementaux, par l'*assistance technique* et la *vulgarisation*, pour susciter une transformation librement consentie des pratiques agricoles propice à l'amélioration des performances environnementales, passant par l'adoption de systèmes à faible consommation d'intrants et la production biologique.

Source : *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation 2003* (OCDE, 2003).

... mais ce sont les paiements à finalité environnementale qui ont progressé dans de nombreux pays de l'OCDE.

Les mesures axées directement ou indirectement sur les problèmes d'environnement en agriculture ne manquent pas, bien qu'elles aient des objectifs différents. Entre autres exemples, les paiements à finalité agro-environnementale ont généralement progressé dans de nombreux pays Membres et représentent actuellement 3 à 4 % environ de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) en moyenne de la zone OCDE. Toutefois ce chiffre ne comprend ni les mesures de soutien lié à la production subordonnées au respect d'exigences environnementales (écoconditionnalité, par exemple), ni le soutien aux services environnementaux d'intérêt général, tels que la recherche, l'enseignement, la formation et l'information. Dans certains pays, beaucoup de transferts aux producteurs sont accordés avec des objectifs multiples, notamment la fourniture de services environnementaux, tandis que dans d'autres pays les coûts encourus par les agriculteurs pour mettre en œuvre des réglementations d'environnement peuvent aussi donner lieu à des subventions.

Il apparaît que les mesures agro-environnementales ont entraîné des améliorations de l'environnement.

Certaines études font état d'améliorations apportées à l'environnement par les programmes de ce type – qui, en Europe et aux États-Unis, passent pour avoir plus ou moins permis d'atténuer l'érosion des sols, de limiter les pressions exercées par l'utilisation d'intrants, de juguler la pollution de l'eau et le surpâturage, et contribué à préserver la biodiversité et des paysages aménagés particulièrement prisés. Néanmoins, dans bien des pays de l'OCDE, les mesures agro-environnementales sont encore relativement peu élaborées. Il est donc difficile de savoir si elles ont véritablement favorisé la fourniture de services environnementaux ou neutralisé les incidences écologiquement préjudiciables du soutien à l'agriculture et des pratiques agricoles.

Paiement ou redevance : dans quels cas faut-il faire supporter aux agriculteurs le prix de la pollution ou les rémunérer en échange des services rendus ? ¹⁰

Il apparaît qu'il y aurait intérêt à internaliser l'ensemble des coûts...

Il apparaît qu'il y aurait intérêt à internaliser l'ensemble des coûts pour inciter davantage à remédier aux atteintes environnementales et favoriser l'innovation dans le domaine de la dépollution, en réduisant ainsi les coûts de mise en conformité à long terme. Toutefois, le désintérêt relatif pour les *taxes* et *redevances* et le rôle privilégié des *paiements incitatifs* dans les pays de l'OCDE laissent penser que les agriculteurs ont pu çà et là conserver des droits généraux implicites ou « présumés » d'utilisation des ressources naturelles. Certains prolongements s'ensuivent pour le niveau et la durée de l'indemnisation consentie si ces droits sont un tant soit peu amputés, et par conséquent pour les décisions que prennent les agriculteurs.

... mais il est nécessaire de mieux définir les droits de propriété en agriculture.

Il peut donc s'avérer indispensable de se référer à des limites plus claires – à des « *droits de propriété* » – en agriculture. Une telle définition permettrait de distinguer les cas dans lesquels les agriculteurs doivent remédier à leurs frais aux atteintes écologiques et ceux dans lesquels ils peuvent être rémunérés en échange de services environnementaux allant au-delà des « bonnes pratiques agricoles » :

- soit ils sont *tenus de payer* selon l'ampleur de la défaillance du marché, autrement dit les niveaux de pollution admis, les droits de polluer accordés aux agriculteurs et aux autres secteurs, sans oublier les coûts liés à l'identification des responsables de la pollution et à la lutte antipollution ;
- soit ils peuvent *prétendre à une rémunération* selon l'importance de l'approvisionnement du marché, autrement dit la quantité de produits environnementaux (biens et services) rémunérée par le biais des ventes de produits agricoles, par rapport à celle qui est souhaitée, sans oublier les coûts liés à l'identification des fournisseurs et à la mise en œuvre des paiements.

Les réglementations environnementales font-elles obstacle à la concurrence ? ¹¹

Les réglementations environnementales exercent de plus en plus d'influence sur l'agriculture ...

De plus en plus, les politiques générales d'environnement axées sur des problèmes précis, notamment pour réduire la pollution de l'eau, exercent une influence sur l'agriculture, qui figure parmi les principaux secteurs à l'origine de ces problèmes. Par ailleurs, les pays instaurent des objectifs et des seuils environnementaux de portée nationale, également lourds de conséquences pour l'agriculture, visant les émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre, entre autres exemples.

... mais elles ne suffisent pas à expliquer les différences de compétitivité, et ...

La diversité des réglementations environnementales se répercute sur les coûts relatifs de production, la compétitivité des producteurs et les courants d'échanges. En termes de coûts de production, des différences liées aux réglementations sont à prévoir du fait que le patrimoine naturel, les pressions exercées sur les ressources et les préférences du public varient d'un pays à l'autre. A supposer que tous les coûts imposés à l'environnement par l'agriculture soient payés par les agriculteurs, les différences affectant les coûts environnementaux de la production agricole d'un pays à l'autre ne disparaîtraient pas pour autant – pas plus que les différences de coûts de la main-d'œuvre, des terres et du capital. L'analyse de la réglementation en matière de gestion des effluents d'élevage dans les secteurs porcin et laitier indique que les répercussions des différences de sévérité des réglementations sur les coûts d'exploitation agricole ne suffisent pas à expliquer les différences de compétitivité entre les pays de l'OCDE. De plus, des aides ont été accordées dans certains cas pour compenser en

partie l'augmentation des coûts imputable aux réglementations environnementales, alors qu'il n'en va généralement pas de même pour les réglementations applicables à la main-d'œuvre ou à d'autres domaines. Les paiements de soutien destinés à compenser le coût du respect de la réglementation doivent être évalués par rapport à la mise en œuvre du *principe pollueur-payeur* (PPP).

... elles peuvent accroître le bien-être en améliorant les performances environnementales.

Même si les réglementations environnementales adoptées dans certains pays élèvent les coûts supportés par les agriculteurs et paraissent nuire à la compétitivité, elles peuvent accroître le bien-être en améliorant les performances environnementales. L'impact du coût induit par la réglementation sur les agriculteurs peut aussi être atténué par une meilleure gestion, dès lors que les réglementations favorisent les gains de productivité et (grâce aux labels et à la certification) permettent de percevoir des primes à la commercialisation. Le coût des réglementations environnementales imposées à différents systèmes de production agricole doit donc être apprécié en fonction des avantages apportés à l'environnement. Appliquée à un système bien précis, une obligation uniforme risque de manquer d'efficacité écologique et d'efficience économique.

La libéralisation des échanges est-elle écologiquement favorable ou préjudiciable ? ¹²

La libéralisation des échanges, encore limitée et ponctuelle, a été amorcée il y a peu (depuis la conclusion des négociations d'Uruguay en 1994) et varie sensiblement d'un pays et d'un produit à l'autre. Cependant, en moyenne, l'écart entre les prix des produits à l'intérieur des pays de l'OCDE et à la frontière est passé de quelque 60 % au milieu des années 1980 à un peu plus de 30 % durant la période 2000-03.

La réduction des obstacles aux échanges peut avoir aussi bien des effets bénéfiques que des effets néfastes sur l'environnement ...

L'abaissement des barrières commerciales entraîne de multiples conséquences, favorables et défavorables, sur l'environnement. En témoignent les changements affectant l'échelle des activités économiques, la structure de la production dans les pays, le dosage des facteurs et des produits, ainsi que les technologies mises en œuvre. Certains effets sont perceptibles à l'échelle nationale : pollution des eaux souterraines et superficielles imputable au ruissellement d'engrais et de pesticides, et modifications de l'utilisation des sols qui se répercutent sur l'aspect des paysages, la protection contre les inondations, la qualité des sols et la biodiversité. D'autres se font sentir à l'échelle internationale : rééquilibrage de la production entre pays, retombées transfrontières (gaz à effet de serre, par exemple), modification des flux de transports internationaux et risque d'introduction d'espèces, de ravageurs et de maladies allochtones du fait des importations agricoles.

... mais la mesure de ces effets s'avère difficile.

La mesure de ces différents effets ne va pas de soi, car compte tenu de la grande diversité des systèmes de production agricole, des conditions naturelles et des dispositifs réglementaires, les impacts positifs et négatifs sur l'environnement ne sont pas les mêmes selon les pays, les régions et les sites. A en juger par les données disponibles, l'abaissement des barrières commerciales est appelé à réduire la production dans les pays caractérisés jusqu'à présent par des niveaux élevés d'apports d'engrais et de pesticides, d'où une atténuation des atteintes écologiques dans ces zones. Parallèlement, la production devrait augmenter dans les pays qui se prêtent assez facilement à une augmentation de l'utilisation des produits agrochimiques car les engrais et les pesticides y sont utilisés pour l'instant en petites quantités. Certains travaux analytiques montrent que les pressions sur l'environnement au niveau régional risquent d'augmenter dans ces pays.

Bien que les différences régionales ne soient pas véritablement un problème pour les émissions de gaz à effet de serre puisque dans ce cas les préoccupations relatives à l'environnement sont planétaires, il existe souvent des « points chauds » provoqués par la pollution de l'eau par les éléments fertilisants, dont les répercussions environnementales peuvent être beaucoup plus graves que ce qui est indiqué par les indicateurs nationaux. De plus, la libéralisation des échanges va augmenter le volume des produits transportés entre les pays et les émissions de gaz à effet de serre associées au transport, cependant cette augmentation est probablement très faible par rapport aux émissions générées par la production (au niveau de l'exploitation), les échanges intérieurs ou la consommation (transport du détaillant à la maison). Bien que certaines activités agricoles présentant un grand intérêt pour l'environnement aient été abandonnées, le lien avec la libéralisation des échanges n'est guère établi.

Pour bénéficier des incidences écologiquement favorables de la libéralisation des échanges, il est nécessaire de prendre des mesures pour corriger les répercussions défavorables.

Si les décideurs s'attachent à tirer parti des incidences écologiquement favorables de la libéralisation des échanges, tout en atténuant les répercussions défavorables, leurs choix devraient en principe s'aligner sur les politiques qui s'imposent généralement en cas de défaillance du marché. Là où les échanges améliorent l'état de l'environnement par le biais d'externalités positives (ou d'une réduction des externalités négatives), il y a tout intérêt à poursuivre la réforme. En cas d'aggravation des externalités négatives, il peut être nécessaire de prendre des mesures correctrices. De façon générale, celles-ci viseront vraisemblablement à infléchir l'externalité à la source, notamment en taxant ou en réglementant les pratiques de production, plutôt qu'à ériger des barrières commerciales ou à interrompre leur réduction. En ce qui concerne les biens publics planétaires (biodiversité ou changement climatique, par exemple), les politiques nationales doivent sans doute être complétées par des accords internationaux sur l'environnement.

Quelle est la portée réelle et l'efficacité des politiques agro-environnementales ? ¹³

Il n'est pas facile d'évaluer l'efficacité écologique et l'efficacité économique des politiques.

Il n'est pas facile d'évaluer l'efficacité écologique et l'efficacité économique des mesures agro-environnementales. Alors que l'analyse des politiques agricoles plus classiques vise surtout à analyser les effets du soutien des prix et des subventions aux intrants sur la production, les prix et les échanges, dans le cas des politiques agro-environnementales, la difficulté consiste à cerner les liens entre l'agriculture et l'environnement et à chiffrer l'incidence de l'action des pouvoirs publics. Néanmoins, des cadres et méthodes d'évaluation ont pu être récemment mis en place dans un nombre croissant de pays de l'OCDE grâce aux progrès de la surveillance de l'environnement en agriculture, dont témoigne l'élaboration d'indicateurs agro-environnementaux. Ces évaluations devraient faire mieux percevoir le rapport coût-efficacité des politiques agro-environnementales, et permettre ainsi de dégager des pratiques satisfaisantes.

Il est nécessaire que les politiques visent des objectifs clairement définis.

L'expérience montre que les politiques agro-environnementales sont d'autant plus efficaces que les objectifs environnementaux sont clairement définis et que les actions requises de la part des agriculteurs se rattachent étroitement à ces objectifs, les mesures étant éventuellement adaptées au caractère localisé de bien des problèmes écologiques. En outre, l'efficacité est mieux assurée lorsque le respect des dispositions est suivi de près et évalué, et que les agriculteurs bénéficient d'une formation et de conseils qui leur apportent des éléments suffisants sur la marche à suivre. Toutefois, en pratique, les coûts de transaction liés à la mise en œuvre des politiques agro-environnementales – du fait que les problèmes d'environnement en agriculture sont souvent localisés – peuvent empêcher de remplir pleinement bon nombre de ces conditions.

Il existe un manque de cohérence de l'action gouvernementale dans certains pays de l'OCDE ...

On observe un manque de *cohérence de l'action gouvernementale* dans plusieurs pays de l'OCDE où les mesures agro-environnementales et les mesures de soutien à l'agriculture semblent s'orienter dans des directions opposées. Fait significatif, les pays caractérisés par des niveaux relativement faibles de soutien lié à la production sont ceux qui s'en remettent davantage à des approches axées sur le marché et à des actions concertées. Par ailleurs, beaucoup des pays qui recourent le plus aux paiements agro-environnementaux accordent des niveaux relativement élevés de soutien des prix du marché et autres paiements liés à la production. La coexistence de ces mesures peut compromettre la réalisation des objectifs d'environnement et générer des coûts qui n'existeraient pas autrement. Il en ressort que la réforme des politiques agricoles irait dans le sens des objectifs économiques et environnementaux en contribuant à améliorer la cohérence des politiques.

... ce qui signifie qu'il est nécessaire d'améliorer la coordination entre les autorités intervenant dans la politique agro-environnementale, et ...

Pour améliorer la cohérence et l'efficacité des moyens d'action, il faut aussi impérativement assurer la **coordination** nécessaire entre les autorités gouvernementales et autres instances intervenant dans la politique agro-environnementale, afin d'apporter les solutions d'ensemble que réclame la situation en évitant le chevauchement des travaux et les redondances. En outre, l'intérêt croissant des agriculteurs pour l'intégrité des services liés à l'écosystème laisse entrevoir que les activités d'**information**, de **conseil** et de **formation** peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de toute action visant à remédier aux problèmes d'environnement dans le secteur agricole.

... l'information, le conseil et la formation ont un rôle à jouer pour aider les agriculteurs à identifier les préoccupations relatives à l'environnement.

La plupart des agriculteurs savent comment gérer les ressources – sols, eau et ressources biologiques – dont ils disposent pour optimiser la production, du moins à court terme. Cependant, ils sont souvent peu conscients des conséquences à long terme qu'entraînent les pratiques agricoles en vigueur pour ces ressources, ou des autres possibilités qui s'offrent à eux. En mettant à profit, par des conseils judicieux, l'intérêt bien compris des agriculteurs pour l'entretien des ressources, on peut contribuer à vaincre la résistance aux changements requis et, en dernière analyse, se passer autant que possible d'instruments agro-environnementaux plus coûteux. Autre avantage, l'information peut aider les agriculteurs à discerner les tendances qui se dégagent chez les consommateurs à l'égard de l'environnement, et les encourager ainsi à chercher de nouveaux créneaux.

Comment associer de manière optimale les mesures gouvernementales et les approches par le marché ?¹⁴

Les objectifs environnementaux doivent être compatibles avec les autres objectifs des pouvoirs publics.

Les finalités environnementales de l'action des pouvoirs publics doivent être compatibles avec les objectifs d'ordre économique, social, commercial et autres fixés à l'échelle nationale et internationale. Il importe de définir les droits et les devoirs des agriculteurs vis-à-vis du reste de la collectivité pour déterminer à qui incombe le coût de la réalisation des objectifs d'environnement. **L'attribution de droits de propriété** définissant le niveau de performance environnementale à atteindre, par l'internalisation des coûts et des avantages pour l'environnement, est lourde de conséquences pour la répartition des revenus et des richesses, compte tenu des impératifs d'équité. En dépend également le rôle accru des marchés dans l'obtention des résultats environnementaux recherchés.

La réforme des politiques devrait permettre aux signaux du marché d'orienter plus efficacement l'exploitation de ressources limitées.

La **réforme des politiques** (notamment la réduction ou la suppression du soutien lié à la production de produits) devrait permettre aux signaux du marché d'orienter plus efficacement l'exploitation de ressources limitées et contribuer à améliorer les résultats environnementaux lorsqu'elle atténue les pressions sur la production et l'environnement. L'avantage comparatif devrait

se traduire par une répartition géographique différente de la production. La réforme peut aussi susciter d'autres modèles, plus efficaces, de spécialisation et d'intensification de l'agriculture, parallèlement à des changements d'échelle touchant les unités de production et la mise en service des technologies, non sans entraîner certains effets sur l'environnement.

Dans bien des cas, la réforme devrait réduire les incitations favorables à l'utilisation d'engrais et de pesticides, les pressions conduisant à mettre en production des terres écologiquement vulnérables, ainsi que d'autres pressions telles que les prélèvements d'eau d'irrigation. Toutefois, ainsi qu'il a été noté précédemment, d'aucuns redoutent également que dans certains pays le processus de libéralisation, par la multiplication des échanges de produits agricoles, porte atteinte à l'environnement.

L'identification, la mesure et l'évaluation de la demande de résultats environnementaux sont problématiques.

En l'absence de marchés véritablement opérationnels pour les résultats environnementaux, l'identification, la mesure et l'évaluation de la demande de ces résultats sont problématiques. Ces résultats, qu'ils soient obtenus ou non conjointement avec des produits agricoles, ne se feront pas attendre si les agriculteurs (et les autres acteurs) reçoivent les signaux voulus. Or la transmission de ces signaux est souvent compliquée ou faussée par divers types et niveaux de soutien agricole. De façon générale, les approches par le marché (permis et droits négociables ou tarification des services environnementaux, par exemple) et les dispositifs concertés sont les plus répandus dans les pays de l'OCDE où le soutien est le plus faible.

Les politiques doivent compléter l'action du marché, elles ne doivent pas s'y opposer.

Le **« marché »** tend progressivement à exiger des produits agricoles conformes à des lignes directrices du secteur privé en matière de performances environnementales, en vertu de contrats conclus entre la grande distribution et les agriculteurs, et à des systèmes publics ou privés de certification et d'étiquetage (applicables notamment aux produits biologiques ou aux systèmes de production à faible consommation d'intrants). Reste à savoir dans quelle mesure les résultats environnementaux associés à l'agriculture peuvent être rémunérés par le biais de marchés et de quasi-marchés (« trusts », clubs, formules locales de rémunération, etc.) de préférence à des paiements budgétaires accordés au niveau national. On constate à l'usage que les politiques de soutien à la production biologique, par exemple, peuvent entraver la fonction indicatrice du marché et nuire à la compétitivité commerciale (encadré 2). L'action des pouvoirs publics doit compléter le marché, et non s'y opposer.

Encadré 2. L'agriculture biologique

L'agriculture biologique se développe dans tous les pays de l'OCDE, parallèlement à la demande des consommateurs, même si elle ne représente encore qu'une part relativement faible de la production agricole et de la consommation alimentaire. Elle ne se limite plus aux agriculteurs pour lesquels la production biologique fait partie intégrante d'un mode de vie, la vente des produits passant par des réseaux de distribution spécialisés, mais s'étend à l'ensemble de la filière agroalimentaire car elle correspond économiquement à un créneau apportant des marges plus élevées. De façon générale, l'agriculture biologique ménage davantage l'environnement que l'agriculture traditionnelle, encore qu'elle puisse nécessiter des superficies plus importantes pour produire les mêmes volumes et, bien souvent, davantage de main-d'œuvre pour remplacer les intrants achetés – engrais, pesticides et produits vétérinaires.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, des dispositifs spécifiques passant par l'information, la normalisation, la certification et l'étiquetage sont déjà en place ou mis au point par les acteurs de la filière biologique et les pouvoirs publics pour faciliter le choix des consommateurs. Toutefois, ceux-ci peuvent être désorientés par la prolifération des labels et des normes, tandis que la disparité des dispositifs risque de freiner les échanges internationaux. Le plus souvent, le développement de cette forme d'agriculture est largement sous-tendu par les mécanismes du marché, mais un certain nombre de gouvernements, notamment en Europe, encouragent les agriculteurs à se tourner vers la production biologique et à rester dans cette filière au moyen d'incitations financières, en partant du principe que les avantages environnementaux ne sont pas toujours pris en compte par le marché. Ces incitations sont plus fortes là où les aides à l'agriculture élèvent le coût d'entrée dans la filière biologique. On note par ailleurs un certain déplacement de la recherche agronomique financée par l'état vers les systèmes de production biologique, alors que dans quelques pays, les politiques de passation des marchés prévoient l'achat de produits biologiques par des organismes publics.

Source : *Organic Agriculture : Sustainability, Markets and Policies* – Séminaire de Washington, D.C. (OCDE, 2003).

Quelles sont les perspectives d'évolution des politiques agro-environnementales ? ¹⁵

La politique agro-environnementale est appelée à garder toute son importance dans beaucoup de pays de l'OCDE.

Il ne fait guère de doute que la politique agro-environnementale est appelée à garder toute son importance dans beaucoup de pays de l'OCDE. Aux **États-Unis**, la Loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural (*FSRI Act*) adoptée en 2002 prévoit un accroissement de 80 %, étalé sur six ans, des fonds à finalité agro-environnementale, tandis que la *réforme de 2003 de la Politique agricole commune (PAC)* de l'**Union européenne** vise une augmentation du financement des mesures de *développement rural* – notamment des programmes agro-environnementaux – durant la période 2006-12. En 2002, l'**Australie** a mis en route un certain nombre de stratégies agro-environnementales nouvelles, notamment un programme national pilote (*National Market-Based Instruments Pilot Programme*) concernant l'application d'instruments fondés sur le marché vis-à-vis des problèmes d'environnement ; au **Canada**, le *Cadre stratégique pour l'agriculture* récemment défini marque le lancement d'un large éventail d'initiatives publiques axées sur l'environnement.

Les mesures de politique agro-environnementale en vigueur dans les pays de l'OCDE visent en général des problèmes d'environnement nationaux, régionaux ou locaux. Toutefois, les pressions internationales vont sans doute se faire sentir plus fortement. Elles tiennent notamment aux engagements pris dans le cadre de divers accords internationaux relatifs à des enjeux

environnementaux transfrontières, tels que le *Protocole de Kyoto* (1997) – qui fixe des objectifs d'émissions de gaz à effet de serre pour la période 2008-12 – et la *Convention sur la diversité biologique*, qui impose aux pays signataires d'élaborer des stratégies nationales pour la préservation et l'exploitation viable de la biodiversité.

Les agriculteurs ont besoin de politiques et de signaux du marché appropriés afin que les coûts et les avantages environnementaux puissent être pris en compte.

Les effets de la réforme de la politique agricole sur l'environnement d'un pays donné varient en fonction de facteurs très divers, tels que le cadre d'action général (englobant les réglementations environnementales), la compétitivité du secteur agricole à l'échelle internationale, le progrès technologique et la nature des marchés des facteurs et des produits, et les autres types de production qu'illustre la recherche croissante de débouchés pour la biomasse agricole (encadré 3). La réforme ne saurait à elle seule accroître tous les agréments environnementaux exigés par la collectivité, ni ramener les effets écologiquement préjudiciables à un niveau acceptable. Là où les producteurs agricoles ne sont pas convenablement incités à prendre en compte dans leurs décisions l'ensemble des coûts et des avantages environnementaux résultant, pour le corps social, des activités menées sur les sites d'exploitation, une intervention supplémentaire s'impose.

Encadré 3. Biomasse agricole : possibilités de développement de l'énergie verte et des matières premières d'origine végétale

Le XXI^{ème} siècle pourrait être marqué par un recentrage en faveur des ressources biologiques, au détriment des combustibles fossiles. D'après les projections pour les 30 ou 50 années à venir, les prix des combustibles fossiles confirmeront peut-être le rôle prépondérant de cette forme d'énergie dans l'économie. Toutefois, les prix du plastique d'origine végétale soutiennent déjà la concurrence de ceux du plastique tiré du pétrole sur le marché haut de gamme, et certains biocarburants, tels que l'éthanol, se prêtent mieux à une exploitation commerciale que les piles à combustible.

Dans la zone OCDE comme dans bon nombre de pays en développement, le secteur public et le secteur privé cherchent de plus en plus à développer les marchés des produits issus de la biomasse agricole. Cet intérêt va de pair avec plusieurs préoccupations : réduire les émissions de gaz à effet de serre ; favoriser la diversification et la sécurité de l'approvisionnement énergétique ; accroître les bienfaits pour l'environnement, notamment la conservation de la biodiversité ; et susciter un contexte socio-économique favorable en préservant les revenus et l'emploi en milieu rural grâce à des activités plus variées.

Une stratégie de valorisation de la biomasse axée sur la demande, et non sur l'offre, suppose que les politiques agricoles en vigueur laissent place à d'autres formes d'intervention et approches par le marché. Au lieu de se contenter de combler l'écart entre le coût de production et le prix du marché, il faudrait viser les objectifs suivants : réduire les frais de démarrage, encourager l'innovation, abaisser les coûts des technologies et fournir des moyens d'expérimentation à grande échelle. Des codes de bonnes pratiques pourraient contribuer à économiser le carbone et à optimiser les avantages écologiques au sens large.

Source : *Biomass and Agriculture: Sustainability, Markets and Policies* – Séminaire de Vienne (OCDE, 2004).

Sans doute n'existe-t-il pas de « solution miracle » pour remédier aux problèmes d'environnement.

Sans doute n'existe-t-il pas de « solution miracle » pour remédier aux problèmes d'environnement et associer de manière optimale les mesures gouvernementales et les approches par le marché dans les différents pays de l'OCDE. Il faut commencer par supprimer les mesures qui augmentent les pressions sur l'environnement. Les pouvoirs publics devront continuer à parer aux problèmes environnementaux en agriculture, notamment par un *cadre réglementaire* adapté, des *stratégies fondées sur l'information* et des *instruments économiques*. L'action gouvernementale devra être justifiée par les constats suivants : premièrement, les marchés à eux seuls ne peuvent apporter les résultats environnementaux voulus ; deuxièmement, loin de les compromettre, l'intervention va dans le sens de ces résultats tout en faisant progresser le bien-être économique en général ; et, troisièmement, parmi les formules envisageables, c'est la panoplie retenue qui offre le meilleur rapport coût-efficacité.

Quelles sont les principales conclusions relatives à l'action des pouvoirs publics tirées des travaux de l'OCDE sur l'agriculture et l'environnement ?

Le coût supporté pour améliorer l'environnement serait inférieur s'il n'y avait pas de mesures de soutien liées à la production.

Les *principales conclusions* des travaux relatifs aux politiques réalisés jusqu'à présent par le GTM font ressortir que dans bien des pays, l'amélioration des performances environnementales en agriculture a un coût qui serait inférieur s'il n'y avait pas de mesures de soutien liées à la production de produits. Autrement dit, il ne suffit pas de montrer que les politiques ont été efficaces pour atteindre un résultat environnemental souhaité ; il convient aussi d'évaluer les coûts et les avantages économiques correspondants et de mettre en évidence les combinaisons de stratégies gouvernementales et d'approches par le marché susceptibles d'apporter des résultats environnementaux comparables ou supérieurs à moindre coût. Le choix des stratégies gouvernementales ou des approches par le marché dépendra en fin de compte de leur contribution conjuguée aux dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable.

Il est nécessaire d'approfondir l'analyse des relations entre les mesures prises et les performances en matière d'environnement.

Dans cette optique, il faut : élucider, mesurer et analyser plus avant les liens de cause à effet entre les moyens d'intervention et les performances environnementales ; à partir de l'évolution observée dans les pays de l'OCDE, étudier les panoplies de mesures et les approches par le marché particulièrement efficaces par rapport au coût ; et faire apparaître les prolongements pratiques des pressions qui pourraient s'exercer à l'avenir sur les ressources naturelles, notamment les terres et l'eau. Ce sont les domaines auxquels sont consacrés maintenant les travaux de l'OCDE sur l'agriculture et l'environnement.

Le défi consiste à identifier et comprendre les relations complexes entre tous les facteurs qui façonnent les résultats environnementaux, et ...

Ces travaux impliquent un certain nombre de défis pour identifier et analyser les relations complexes entre la multitude de facteurs (par exemple les développements du marché, les politiques et autres facteurs exogènes tels que les conditions naturelles et les événements climatiques) qui façonnent les résultats environnementaux. L'agriculture se caractérise également par l'hétérogénéité de la base de ressources naturelles et des systèmes de production utilisés par les agriculteurs, avec des résultats environnementaux souvent spécifiques au site. Pour déterminer l'influence spécifique des mesures sur les résultats environnementaux, il convient de les identifier et de les mesurer, et notamment la prédominance de sources de pollution dispersées, diffuses dans l'agriculture et les délais souvent très longs pour l'apparition ou la disparition de résultats environnementaux.

... à améliorer la mesure des indicateurs environnementaux.

Ces travaux exigent d'améliorer la mesure des indicateurs environnementaux afin d'établir un lien entre les performances environnementales et les caractéristiques des différentes mesures de politique. Ces questions doivent être prises en considération dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ; elles ne sont pas insurmontables mais il est nécessaire d'approfondir et de peaufiner le cadre conceptuel et analytique et d'améliorer l'information et les données actuellement disponibles.

NOTES

1. Des synthèses des résultats des travaux du GTM se trouvent dans *L'agriculture et l'environnement : Enjeux et stratégies* (1998), et *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : Choix de mesures et approches par le marché* (2001).
2. Rapports de l'OCDE [22] et [24].
3. Rapports de l'OCDE [11] et [19].
4. Rapport de l'OCDE [46].
5. Rapport de l'OCDE [44].
6. Rapports de l'OCDE [41], [42] et [48].
7. Rapports de l'OCDE [42].
8. Par exemple, lorsque les prix du marché sont élevés, il est économiquement plus intéressant pour les agriculteurs de convertir des terres humides ou de labourer des terres très érodables, dans la mesure où l'écoconditionnalité exerce moins d'influence puisque le soutien est très faible ou nul dans de telles circonstances.
9. Rapports de l'OCDE [25] et [47].
10. Rapport de l'OCDE [24].
11. Rapports de l'OCDE [40], [41] et [45].
12. Rapports de l'OCDE [40], [41] et [45].
13. Rapports de l'OCDE [25], [46] et [47].
14. Rapports de l'OCDE [9] et [24].
15. Rapports de l'OCDE [25] et [47].

PUBLICATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL MIXTE

Les publications suivantes présentent les résultats des travaux du GTM sur l'agriculture et l'environnement, on peut également y avoir accès sur le site internet : www.oecd.org/topic/.

Agriculture durable et problèmes de ressources

- [1] *L'agriculture durable – Questions de fond et politiques dans les pays de l'OCDE*, 1995.
- [2] *Sustainable Management of Water in Agriculture: Issues and Policies* – Séminaire d'Athènes, 1998.
- [3] *A Policy Decision-making Framework for Devising Implementation Strategies for Good Agricultural and Environmental Policy Practice*, 2000.
- [4] *Information Note on the Use and Potential of Biomass Energy in OECD Countries*, 2000.
- [5] *Pratiques agricoles visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre : Tour d'horizon et résultats de l'enquête*, 2001.
- [6] *Rapport analytique sur le développement durable* (chapitre sur l'« agriculture durable »), 2001.
- [7] *L'adoption de technologies favorisant les systèmes durables de production agricole* – Séminaire de Wageningen, 2001.
- [8] *Biomass and Agriculture : Sustainability, Markets and Policies* – Séminaire de Vienne, 2004.

Indicateurs

- [9] *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture – Volume 1 : Concepts et cadre d'analyse*, 1997.
- [10] *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture – Volume 2 : Questions clés et conception* – Séminaire de York, 1999.
- [11] *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture – Volume 3: Méthodes et résultats*, 2001.
- [12] *Bilans azotés à la surface du sol dans les pays de l'OCDE : Estimations préliminaires 1985-1997*, 2001.
- [13] *Agriculture and Biodiversity: Developing Indicators for Policy Analysis* – Séminaire de Zurich, 2003.
- [14] *Agricultural Impacts on Landscapes: Developing Indicators for Policy Analysis* – Séminaire d'Oslo, 2003.
- [15] *Soil Organic Carbon and Agriculture: Developing Indicators for Policy Analysis* – Séminaire d'Ottawa, 2003.
- [16] *Soil Erosion and Soil Biodiversity: Developing Indicators for Policy Analysis* – Séminaire de Rome, 2004.

- [17] *Agricultural Land Ecosystem Functions: Developing Indicators for Policy Analysis* – Séminaire de Kyoto, 2004.
- [18] *Agricultural Water Use and Water Quality: Developing Indicators for Policy Analysis* – Séminaire de Gyeongju (Corée), 2004.
- [19] *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture – Volume 4*, à paraître 2005.

Examen des politiques : études générales

- [20] *L'intégration des politiques de l'agriculture et de l'environnement: Progrès récents et nouvelles orientations*, 1993.
- [21] *La réforme des politiques agricoles : Quels effets sur l'environnement ?*, 1998.
- [22] *L'agriculture et l'environnement : Enjeux et stratégies*, 1998.
- [23] *La situation et les politiques agro-environnementales en Pologne, Hongrie et République tchèque*, 1999.
- [24] *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture – Choix de mesures et approches par le marché*, 2001.
- [25] *Mesures agro-environnementales: Tour d'horizon des évolutions*, 2002.
- [26] *Inventaire des mesures agri-environnementales (site Web)*, 2003.

Examen des politiques : études spécifiques

- [27] *Sylviculture, agriculture et environnement* – Séminaire de Madrid, 1995.
- [28] *Séminaire sur la sylviculture, l'agriculture et l'environnement – Études de cas par pays* – Séminaire de Madrid, 1996.
- [29] *Effets sur l'environnement des programmes de mise hors culture des terres agricoles*, 1997.
- [30] *Avantages écologiques de l'agriculture : Enjeux et stratégies* – Séminaire d'Helsinki, 1997.
- [31] *Helsinki Seminar on Environmental Benefits from Agriculture – Country Case Studies*, 1997.
- [32] *Agriculture, pesticides et environnement. Quelles politiques ?*, 1997.
- [33] *Actions concertées en faveur de l'agriculture durable*, 1998.
- [34] *Business Approaches to Agri-Environmental Management: Incentives, Constraints and Policy Issues*, 2002.
- [35] *Transition to Full-Cost Pricing of Irrigation Water for Agriculture in OECD Countries*, 2002.
- [36] *Organic Agriculture: Sustainability, Markets and Policies* – Séminaire de Washington D.C., 2003.

Échanges

- [37] *Agriculture, échanges et environnement : Prévoir les enjeux fondamentaux*, 1997.
- [38] *Incidences de la libéralisation des échanges sur l'environnement au plan national et international*, 2000.
- [39] *Effets des mesures agro-environnementales sur la production : réconcilier objectifs commerciaux et environnementaux*, 2000.
- [40] *Agriculture, échanges et environnement : Le secteur porcin*, 2003.
- [41] *Agriculture, échanges et environnement : Le secteur laitier*, 2004.
- [42] *Agriculture, échanges et environnement : Le secteur des grandes cultures*, à paraître 2005.

AUTRES PUBLICATIONS DE L'OCDE

Les publications qui suivent s'appuient sur les travaux du GTM et ont été utilisées pour développer ces travaux ainsi que pour la préparation de ce rapport.

- [43] *Agriculture and the Environment in the Transition to a Market Economy*, 1994.
- [44] *Market Effects of Crop Support Measures*, 2001.
- [45] *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Un programme de réforme constructif*, 2002.
- [46] *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, plusieurs années.
- [47] *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation (Politiques agro-environnementales dans les pays de l'OCDE)*, 2003.
- [48] *Analyse et réforme des subventions préjudiciables à l'environnement : Défis et perspectives (Étude de cas sur l'agriculture)*, 2004.