

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET L'ENVIRONNEMENT : SONT-ILS COMPATIBLES ?

Philippe BURNY

Centre wallon de Recherches agronomiques, Faculté universitaire des Sciences agronomiques, Gembloux, Belgique

Abstract : Common agricultural policy and environment : are they compatible ? This paper presents the successive regarding environment and included in the CAP. When the treaty establishing the European Economic Community was signed at Rome in 1957, a common policy was established in the field of agriculture, and five objectives were defined.

Key words: agriculture policy, environment, European Economic Community

Introduction

Le 25 mars 1957, le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne a été signé par les représentants de six nations : la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Dans son article 39.1, le Traité définit les objectifs d'une politique agricole que l'on voulait commune. Les objectifs étaient :

- d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- de stabiliser les marchés ;
- de garantir la sécurité des approvisionnements ;
- d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Comme on le constate, ces objectifs sont économiques et sociaux. En effet, l'Europe était à cette époque déficitaire en de nombreux produits et disposait d'une importante « réserve de productivité » qui ne demandait qu'à être exploitée. La définition d'une politique agricole commune (PAC) était un véritable défi, tant les conditions de production étaient différentes d'une région à l'autre (climat, sol, taille des exploitations, qualification de la main-d'œuvre, régime foncier, système de protection sociale, politique précédemment mise en place, types de production, systèmes d'exploitation, ...) et même souvent à l'intérieur de chaque région.

Par ailleurs, l'instauration de la PAC a été un événement réellement historique, car, pour la première fois, la société a investi massivement dans le secteur agricole, alors que ce dernier était, jusque là, considéré comme une véritable « colonie intérieure », dont les surplus de capitaux éventuels étaient utilisés pour réaliser des investissements dans les autres secteurs de l'économie.

Près d'un demi-siècle plus tard, alors que la Communauté était devenue l'Union européenne et que le nombre d'Etats membres était passé à vingt-cinq, le projet de « Traité constitutionnel » présenté à Rome en octobre 2004 reprenait textuellement, pour ce qui concerne la PAC, les mêmes objectifs que ceux de 1957.

Est-ce à dire que rien avait changé ? Les conditions économiques et sociales étaient-elles les mêmes ? Les attentes des citoyens étaient-elles identiques ? Les objectifs de départ n'avaient-ils pas été atteints ?

En fait, la PAC, au cours de son existence, a subi des modifications continuelles, parfois superficielles et parfois fondamentales, surtout au cours de ces dernières années.

La PAC, en vérité, a connu un réel succès : la production agricole a augmenté considérablement, une alimentation abondante, variée, saine et bon marché a été offerte à la population, l'Europe est devenue un important exportateur sur le marché mondial, les industries d'amont (engrais, semences, alimentation du bétail, produits sanitaires, ...) et d'aval (industrie agro-alimentaire, commercialisation) se sont développées de manière inégalée dans l'histoire.

Le grand succès, cependant, a entraîné l'apparition de conséquences négatives de plus en plus marquées avec le temps. Il s'agit notamment :

- de la diminution continue et rapide du nombre d'emplois en agriculture ;
- de l'apparition de problèmes de gestion de surplus et de conflits commerciaux internationaux ;
- de préjudices envers l'environnement (pollution de nappes phréatiques par les nitrates d'origine agricole, réduction de la biodiversité, pollution de l'air, modification des paysages, érosion des sols, destruction d'habitats naturels pour la ferme, ...).

Des mesures ont donc été prises, depuis de nombreuses années, au sein de la PAC, afin de contrer les conséquences négatives de l'intensification de l'agriculture. Différentes étapes peuvent être signalées.

Les mesures de 1988 encourageant l'extensification de la production

Les règlements communautaires n° 1094/88, 1273/88 et 4115/88 présentent des mesures visant à encourager l'intensification de certaines productions. Les Etats membres ont l'obligation de prévoir ce type de mesure, mais les agriculteurs sont libres d'y adhérer ou non. Pour eux, il s'agit donc d'un régime volontaire auquel ils peuvent adhérer ou non.

Des aides sont octroyés aux agriculteurs qui s'engagent, pour une durée d'au moins cinq ans, à réduire d'au moins 20 % les productions excédentaires (c'est-à-dire pour lesquelles il n'y a pas de débouchés normaux non subventionnés), soumises à organisation commune de marché. Les productions sont : les viandes bovine, ovine et caprine, les céréales, le colza, le tournesol, le soja, le tabac, le coton, les légumes, le vin, l'huile d'olive et les fruits.

La diminution de la production est assurée par la réduction de la superficie cultivée ou du cheptel ou par la baisse des rendements.

La réforme de 1992 : un tournant important

Le 30 juin 1992 est décidée une réforme fondamentale de la PAC, dont les réformes ultérieures ne sont que la prolongation.

Les mesures prises visent à mieux orienter la production sur la demande européenne et internationale, en instaurant une diminution progressive des prix garantis, et l'octroi d'aides directes aux agriculteurs, dites « compensatoires » de la baisse du revenu entraînée par la réduction des prix de vente des produits agricoles.

Parallèlement aux négociations commerciales internationales, au GATT, les subventions à l'exportation et les taxes à l'importation sont réduites.

Les aides directes restent liées à la nature, voire à la quantité des productions réalisées par les agriculteurs (aide à l'hectare de céréale, aide à l'hectare d'oléagineux, prime à la vache allaitante, ...) et sont limitées, dans le secteur animal, à un montant correspondant à une charge de 2 Unités de Gros Bétail à partir de 1995. En même temps que cette modification quasiment philosophique des organisations communes de marché, il est prévu de mettre en œuvre des mesures dites « d'accompagnement » de la réforme de la PAC. Ces mesures concernent l'encouragement :

- de la préretraite des agriculteurs âgés d'au moins 55 ans et dont les exploitations sont économiquement peu rentables ;

- du boisement des terres agricoles peu productives ;
- des méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

Le règlement de base définissant les mesures dites « agri-environnementales » porte le n° 2078/92.

Les objectifs des actions définies sont :

- favoriser ou maintenir l'utilisation de pratiques de production agricole portant sur une diminution des effets polluants de l'agriculture ;
- promouvoir une extensification favorable à l'environnement des productions végétales et de l'élevage bovin et ovin ;
- favoriser une exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, de l'espace naturel, du paysage, des réserves naturelles, des sols et de la diversité génétique ;
- encourager l'entretien des terres agricoles et forestières abandonnées là où c'est écologiquement justifié ;
- encourager les retraits des terres agricoles à long terme à des fins environnementales (gel des terres) ;
- encourager la gestion des terres pour l'accès au public et les loisirs ;
- favoriser la sensibilisation et la formation des agriculteurs en matière environnementale.

Un régime d'aide est défini et s'applique aux exploitations agricoles qui s'engagent à :

- a) diminuer l'utilisation d'engrais chimiques et/ou de produits phytopharmaceutiques (tournières de conservation, maintien des haies couverture du sol en hiver, ...)
- b) procéder par d'autres moyens que ceux prévus sous a), à une extensification des productions végétales (conversion des terres arables en pâturages extensifs, notamment) ;
- c) diminuer la charge du cheptel bovin par unité de surface fourragère ;
- d) utiliser d'autres pratiques de production compatibles avec la protection de l'environnement et des réserves naturelles, ainsi qu'avec le maintien de l'espace rural et du paysage ;
- e) entretenir des terres agricoles ou forestières abandonnées ;
- f) élever des animaux de races locales menacées de disparition ;
- g) procéder au retrait de terres agricoles pour au moins 20 ans, à des fins liées à l'environnement (protection des biotopes, protection des eaux, ...)
- h) gérer des terres pour l'accès du public et des loisirs.

Le règlement prévoit que les Etats membres définissent des programmes zonaux pluriannuels. D'une durée minimale de cinq ans, ils couvrent des zones géographiques définies par leurs caractéristiques naturelles, environnementales et structurelles.

Les programmes définissent des mesures « verticales » c'est-à-dire limitées à des espaces bien précis (zones de protection des eaux souterraines, parcs naturels, ...).

L'aide consiste en une prime par hectare ou par tête de bétail. Les bénéficiaires doivent s'engager à maintenir les pratiques favorables à l'environnement pour au moins cinq ans.

Des aides sont même accordées pour :

- la fréquentation des cours ou stages ;
- l'organisation et l'exécution des cours et stages.

Par ailleurs, la Commission peut aussi financer des projets de démonstration des pratiques favorables à l'environnement.

Il faut encore signaler que la réforme de 1992 a été précédée par la définition de l'agriculture biologique dans le secteur végétal (règlement n° 2092/91) et suivie par les règlements relatifs aux appellations d'origine (2081/92) et aux attestations de spécificité (2082/92).

L'Agenda 2000 (période de programmation 2000-2006)

En mars 1999, à Berlin, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne se sont mis d'accord pour définir la politique européenne et le cadre financier y relatif pour la période 2000-2006, durant laquelle un élargissement considérable était prévu.

Pour la PAC, outre un plafond financier prévoyant notamment le coût de son application dans les dix nouveaux Etats membres, il était prévu un approfondissement de la réforme de 1992, à savoir une réduction supplémentaire des prix garantis, des subventions à l'exportation et des taxes à l'importation. En compensation, les aides directes sont augmentées.

A côté des organisations communes de marché, le développement rural est clairement désigné comme étant le « second pilier » de la PAC. Les diverses mesures relatives au développement rural au sens large sont réunies au sein d'un règlement unique portant le n° 1257/99.

Parmi les multiples mesures prévues, certaines concernent les engagements environnementaux de l'Union européenne. Le règlement n°2078/92 est changé, mais plusieurs mesures environnementales sont maintenues, de même que des aides.

Afin d'assurer une meilleure programmation des mesures agri-environnementales, le règlement n° 1929/2000 permet aux Etats membres d'autoriser la transformation d'un engagement agri-environnemental contracté sur base du règlement 2078/92 en un nouvel engagement de cinq ans ou plus, dans le cadre du règlement 1257/99 à condition que cela implique des avantages environnementaux indiscutables et un renforcement significatif de l'engagement.

Comme précédemment, les modalités de calcul des aides financières accordées annuellement tiennent compte de la perte de revenu encourue, des surcoûts résultant des engagements et de la nécessité d'une incitation financière.

Les mesures agri-environnementales peuvent être appliquées sur l'ensemble de l'exploitation ou sur une partie seulement.

Parmi les diverses mesures de développement rural, la mesure n° 4 concerne les dispositions agri-environnementales pour des agriculteurs à titre principal, tandis que la mesure n° 9, intitulée : « Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture et la sylviculture et la gestion de l'espace rural » se rapporte aux autorités publiques locales, aux associations agricoles ou sylvicoles et aux associations oeuvrant en milieu rural.

La revue à mi-terme de l'Agenda 2000 (2003)

Au milieu de la période 2000-2006, soit en 2003, il était prévu de revoir les dispositions prises, de les évaluer et de les réorienter éventuellement. Au départ, il ne devait s'agir que d'un ajustement de faible ampleur, de nature plus technique que politique.

Cependant, il allait vite s'avérer qu'il n'en était rien et que la revue à mi-parcours conduirait bel et bien à une nouvelle réforme fondamentale de la PAC. L'accord de Luxembourg de juin 2003 prévoit, en effet :

- L'instauration du paiement unique ;
- La modulation des aides ;
- L'écoconditionnalité des aides ;
- Le découplage des aides.

L'idée de base est de garantir un revenu minimum aux agriculteurs, tout en orientant la production sur la demande effective en évitant les surproductions structurelles. Toutes les aides accordées aux différents produits agricoles (céréales, oléagineux, viande bovine, lait, viande ovine, ...) doivent être additionnées sur la base d'une période de référence historique (2000-2002) et constituer un paiement unique versé aux agriculteurs à la suite d'une déclaration de superficie relative à certaines cultures autorisées donnant droit au paiement unique. Le paiement unique est cependant totalement découplé de la production, c'est-à-dire que les cultures qui permettent, à partir de 2005 ou 2006 selon les Etats

membres, le versement du paiement unique n'ont aucun lien avec celles qui ont permis le calcul du montant du paiement unique. Par exemple, une superficie en betterave déclarée en 2006 peut justifier un paiement unique dont le montant a été calculé sur la base des aides octroyées aux céréales et aux oléagineux cultivés par l'exploitation concernée au cours de la période 2000-2002.

En conséquence, les aides octroyées n'influencent pas le choix des productions et n'entraînent donc pas de distorsions de concurrence sur les marchés internationaux. Cela correspond bien à la philosophie de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Actuellement, ce paiement n'est pas encore « unique », car certaines aides spécifiques restent liées à des productions précises. Cependant, les principales aides (céréales, oléagineux, protéagineux, jeunes bovins mâles, vaches allaitantes, lait, brebis, jachères) sont d'ores et déjà rassemblées dans un seul paiement. Petit à petit, au fur et à mesure des réformes sectorielles, toutes les aides aujourd'hui encore disparates devraient constituer un montant réellement unique.

Une autre grande nouveauté de la revue à mi-parcours est la modulation des aides. En effet, le montant du paiement dépassant le seuil de 5000 euros par exploitation est réduit de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % en 2007. Ce prélèvement est alors reversé au deuxième pilier de la PAC, le développement rural.

Enfin, le versement du paiement unique est désormais subordonné au respect de diverses règles concernant :

- L'environnement et l'identification animaux (cinq directives et quatre règlements communautaires) ;
- La santé publique, la santé animale et la réglementation phytosanitaire (cinq directives et deux règlements) ;
- Le bien-être animal (trois directives).

De plus, les bonnes pratiques agricoles doivent être appliquées et la superficie en prairies permanentes ne peut être inférieure à une certaine limite.

Il faut bien noter que l'on n'impose pas de nouvelles législations aux agriculteurs, mais que l'on conditionne l'octroi du paiement unique au respect de ces législations. En cas de manquement, des pénalités financières peuvent être appliquées aux agriculteurs (réduction, voire suppression du paiement unique).

Par ailleurs, la revue à mi-parcours de l'Agenda 2000 confirme l'importance du développement rural en tant que véritable « deuxième pilier » de la PAC, à côté des organisations communes de marché.

A titre d'exemple, la Région wallonne de Belgique a mis en œuvre les premières mesures agri-environnementales en 1995, les a renouvelées en 1999 et a défini un troisième train de mesures, approuvées par la Commission européenne en 2004.

Les nouvelles mesures agri-environnementales pouvant être mises en œuvre en 2005 sont les suivantes :

1. La conservation d'éléments du réseau écologique et du paysage.

Sont ici concernés les haies, les bandes boisées, les arbres et arbustes isolés, les arbres fruitiers haute tige, les bosquets et les mares.

Les agriculteurs s'engageant à ne pas détruire, à déclarer tous ces éléments, à entretenir et si possible, à améliorer le réseau écologique de leur exploitation peuvent obtenir des subventions en répondant à certaines conditions (pas d'épandage d'engrais ni de traitements phytosanitaires au pied des haies, pas de labour à moins de deux mètres du bord des mares, etc.).

2. La prairie naturelle

La gestion des prairies permanentes doit répondre à un cahier des charges (pas d'intervention entre le 1^{er} janvier et le 15 juin, apport de fertilisants limité à un apport annuel de fumier ou de compost, ...).

3. Les bordures herbeuses intensives

On distingue ici les tournières enherbées en bordure de cultures et des bandes de prairie extensive.

Les bordures de culture ou de prairie ne peuvent recevoir d'engrais ni faire l'objet de traitements phytosanitaires (sauf action localisée contre orties, chardons et rumex).

4. La couverture hivernale du sol

Il s'agit ici d'éviter l'érosion des sols nus pendant l'hiver. La couverture suit la récolte et doit être détruite après le 1^{er} janvier suivant, avant l'implantation de la culture de printemps.

5. La réduction d'intrants en céréales

Une densité maximale de 200 graines/m² doit être respectée. Aucun régulateur de croissance ne peut être appliqué.

6. La détention d'animaux de races locales menacées

Les animaux concernés doivent répondre au standard original de la race reconnue comme menacée de disparition, être enregistrés dans un livre généalogique agréé et être intégrés dans un système d'identification s'il s'agit de bovins et d'ovins.

7. Le maintien de faibles charges de bétail

La charge maximale est de 1,4 UGB par hectare de prairie. L'herbe ne peut servir qu'à l'alimentation du cheptel de l'exploitation et la matière organique épandue sur les prairies ne peut provenir que du cheptel de l'exploitation.

8. La prairie de haute valeur biologique

Il ne peut y avoir épandage ni d'engrais, ni de produits phytosanitaires (sauf contre orties, chardon et rumex).

Aucune intervention (pâturage, friche, ...) ne peut avoir lieu entre le 1^{er} janvier et juillet.

9. Les bordures de parcelles aménagées

Il s'agit ici :

- de bandes pour l'accueil de la faune et de la flore sauvage ;
- de bords de cours d'eau ;
- de bandes fleuries ;
- de bandes de messicoles.

Les bandes doivent être maintenues au moins pendant cinq ans. Aucun épandage d'engrais n'est autorisé, ni aucun traitement phytosanitaire (sauf contre orties, chardons et rumex).

10. Le plan d'action agri-environnemental

Le producteur qui applique des méthodes agri-environnementales dans le cadre d'une approche globale sur son exploitation intitulée « plan d'action agri-environnemental » peut bénéficier d'un surcroît de subvention de 5 % sur l'ensemble des subventions agri-environnementales auxquelles il peut prétendre.

Le plan est établi avec l'administration, est revu et adapté et finalement évalué. Les éléments suivants sont pris en compte pour l'établissement du plan :

- la gestion de la fertilisation ;
- la gestion des traitements phytosanitaires ;
- la gestion du paysage et des aménités des abords de fermes ;
- la gestion de la biodiversité ;
- la réalisation d'efforts d'épuration (eaux, odeurs).

Le plan de Développement rural de l'Union européenne pour la période 2007-2013

Le 20 septembre 2005, le Conseil des Ministres de l'Agriculture des vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne a approuvé le texte concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (règlement (CE) n°1698/2005, J.O.C.E. L277 du 21/10/2005).

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) est le nouveau fonds constituant l'unique source de financement des projets de développement rural.

Dans le règlement susmentionné, quatre axes d'action ont été définis :

- axe 1 : amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier ;
- axe 2 : amélioration de l'environnement et de l'espace rural ;
- axe 3 : qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale ;
- axe 4 : leader (liaison entre actions de développement de l'économie rurale).

L'aide financière prévue au titre de l'axe 2 concerne :

- a) les mesures axées sur l'utilisation durable des terres agricoles grâce à :
 - 1) des paiements aux agriculteurs situés dans des zones de montagne en vue de compenser les handicaps naturels,
 - 2) des paiements aux agriculteurs situés dans des zones présentant des handicaps autres que ceux des zones de montagne,
 - 3) des paiements Natura 2000 et des paiements liés à la directive 2000/60/CE,
 - 4) des paiements agro-environnementaux,
 - 5) des paiements en faveur du bien-être animal,
 - 6) une aide pour les investissements non productifs ;
- b) les mesures axées sur l'utilisation durable des terres forestières grâce à :
 - 1) une aide au premier boisement des terres agricoles,
 - 2) une aide à la première installation de systèmes agro-forestiers sur des terres agricoles,
 - 3) une aide au premier boisement des terres non agricoles,
 - 4) des paiements Natura 2000,
 - 5) des paiements sylvoenvironnementaux,
 - 6) une aide à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention,
 - 7) une aide pour les investissements non productifs.

Les Etats membres accordent des paiements agroenvironnementaux sur l'ensemble de leur territoire, en fonction de leurs besoins particuliers. Les paiements sont versés aux agriculteurs qui prennent volontairement des engagements en faveur de l'agroenvironnement. Les engagements ont en général une durée de 5 à 7 ans. Les paiements sont accordés annuellement et couvrent les coûts supplémentaires et la perte de revenus dus aux engagements pris. Le cas échéant, ils peuvent également inclure les coûts induits.

L'aide atteint un montant maximal de 600 euro par hectare pour les cultures annuelles, 900 euros par hectare pour les cultures pérennes spécialisées, 450 euros par hectare pour les autres utilisations des terres et 200 euros par unité de gros bétail pour les animaux de races locales menacées d'abandon.

Conclusions

Comme on le constate, la Politique Agricole Commune a, au cours de son évolution, de plus en plus pris en compte les aspects environnementaux de la production. Aujourd'hui, l'environnement est une véritable composante de la production agricole, et cela de deux manières :

- le paiement des aides aux revenus des agriculteurs, indispensables pour la survie économique de maintes exploitations, est subordonné au respect de règles minimales obligatoires pour tous,
- il existe un système d'aides supplémentaires pour ceux qui s'engagent volontairement à respecter des mesures favorables à l'environnement allant au-delà des normes obligatoires (mesures agroenvironnementales).

On peut donc répondre par l'affirmative à la question de savoir si la PAC et l'environnement sont compatibles. Economie et écologie semblent donc pouvoir se combiner harmonieusement même s'il reste des problèmes dont on s'applique à trouver la solution.

Bibliographie :

1. BOUQUIAUX, J.M et MAURSIN, J.M, 2004, *L'éco-conditionnalité, c'est quoi?* Les nouvelles de la Direction Générale de l'Agriculture du Ministère de la Région wallonne. 4^{ème} trimestre, p.10-11.
2. LEDENT, A. et BURNY, Ph., 2002, *La politique agricole commune - des origines au 3^{ème} millénaire*. Presses agronomiques de Gembloux.
3. MULDER, C., STEVENNE, S. et THIRION, M., 2004, *Les nouvelles mesures agri-environnementales*. Les nouvelles de la Direction Générale de l'Agriculture du Ministère de la Région wallonne 4^e trimestre, p. 12-17.
4. STEVENNE, J., 2004, *Intégration croissante de l'environnement dans la politique agricole commune*. Les nouvelles de la Direction Générale de l'Agriculture du Ministère de la Région wallonne 4^e trimestre, p. 6-9.
5. *Le nouveau régime de subventions agri-environnementales*. In : Les cahiers de l'agriculture. Les nouvelles de la Direction Générale de l'Agriculture du Ministère de la Région wallonne. 3^{ème} trimestre.
6. Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Journal officiel de l'Union européenne L277 du 21/10/2005.

POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ ȘI MEDIUL : SUNT COMPATIBILE?

(Rezumat)

Când Tratatul Comunității Economice Europene a fost semnat la Roma în 1957, a fost stabilită o politică comună în domeniul agriculturii, și au fost definite cinci obiective.

În 2004, când Constituția a fost propusă, exact aceleași obiective au fost incluse. Primul dintre acestea este de a crește productivitatea agriculturii, și în special a forței de muncă.

Aceste obiective au fost atinse, iar CAP este un remarcabil succes. Cu toate acestea, au apărut rapid anumite aspecte negative ca și consecință a intensificării agriculturii. Unul dintre acestea este impactul asupra mediului în general. Astfel, măsuri specifice au fost introduse progresiv în CAP pentru a evita sau a limita efectele negative ale agriculturii intensive.