

Zoom sur l'éco-conditionnalité

Par Samuel Féret, juin 2002

L'éco-conditionnalité est un instrument désormais inscrit dans le règlement horizontal de l'accord de Berlin depuis 1999, tout comme la modulation des aides. Appliqué depuis près de 70 ans dans la politique agricole américaine, ce dispositif offre de nombreux avantages en terme de protection des ressources et de lisibilité du soutien public. Zoom sur un dispositif environnemental méconnu, à travers les politiques agricoles américaines, canadiennes et européennes.

Un principe horizontal

La conditionnalité environnementale ou éco-conditionnalité (en anglais *cross compliance*) est un principe qui vise à subordonner l'octroi d'aides directes aux agriculteurs par l'adoption de pratiques agricoles moins dommageables pour l'environnement.

Une institution aux Etats Unis

Dès les années 30, la conservation des sols a figuré parmi les objectifs des premières législations agricoles américaines. La crainte principale était alors le risque de dégradation du potentiel productif des grandes cultures. L'éco-conditionnalité s'y applique aux grandes cultures bénéficiant des *commodity programs* (maïs, blé, orge, sorgho, avoine, riz, coton et soja). C'est un programme de soutien des prix qui fonctionne à travers un double système de prix plancher, et de paiements directs compensatoires pour les producteurs disposant de superficies de références, lesquelles sont précisément soumises aux mesures environnementales. Trois programmes d'éco-conditionnalité ont été définis dans le Farm Bill de 1985 ; la *conservation compliance*, mesure historique contre l'érosion des sols sur les terres cultivées qui couvre 41 millions d'ha, le *sodbuster*, qui vise les terres érodables non mises en cultures, et le *swampbuster* pour la gestion des terres relevant de zones humides, qui couvre 6 millions d'ha.

Des réticences au Canada

Les problèmes environnementaux canadiens dus à la monoculture sont similaires à ceux des Etats Unis, en y ajoutant la pollution des nappes phréatiques. Avec une stratégie davantage axée sur l'export que les Etats Unis, le Canada s'est désengagé du financement public des programmes agricoles au profit des systèmes d'assurance-récoltes tout en maintenant certaines aides agro-environnementales découplées. L'Etat fédéral n'ayant pas de vision interventionniste en matière d'environnement, l'idée d'éco-conditionnalité connaît des réticences. La préférence va pour d'autres instruments s'inscrivant dans une optique de marché : les approches volontaires et l'auto-réglementation, l'éducation, la sensibilisation. Des programmes agro-environnementaux se développent néanmoins dans les provinces, notamment au Québec.

Une nouveauté de a PAC 99

L'article 3 du règlement 1259/1999 (dit règlement horizontal) prévoit que les Etats membres prennent les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées, en subordonnant le versement des aides au respect d'engagements agri-environnementaux, d'exigences environnementales générales ou spécifiques. Le non-respect de ces mesures entraîne des sanctions définies par les Etats membres, qui peuvent prévoir une réduction, voire la suppression des aides relevant des régimes de soutien concernés. Le tableau ci-contre informe de l'application de l'éco-conditionnalité dans les Etats membres de l'Union européenne.

L'acceptation par les agriculteurs

Malgré des positions en faveur du découplage des aides aux Etats Unis, on peut noter une réelle articulation entre le soutien du revenu et les conditions environnementales dans la politique américaine. La double crise agricole et environnementale favorise des programmes de soutien des prix et des revenus qui font de la conservation des ressources naturelles un objectif non négligeable. Dans un contexte économique difficile marqué par des périodes d'excédents et de bas prix des produits agricoles, le taux de participation des agriculteurs aux programmes d'éco-conditionnalité y est plus forte (jusqu'à 80% pour la *conservation compliance*). Signalons également que la crainte de la sanction justifiée par un système de surveillance efficace, pèse sur les agriculteurs. En cas de non respect, la perte des avantages porte sur: les programmes de soutien des prix et des revenus et les mesures reliées, les prêts aux installations de stockage à la ferme,

l'assurance-récolte, les paiements en cas de désastre climatique, les primes de stockage, et tout prêt à une activité agricole pouvant contribuer à la dégradation de la qualité du sol et de l'eau.

Sur l'application de l'éco-conditionnalité, l'administration agricole française est restée plus prudente, pour la circonscrire aux seules surfaces irriguées. Pourtant lors d'enquêtes réalisées en 1998, certaines catégories d'agriculteurs comme les céréaliers qui se résignaient à « jouer le jeu de l'environnement », se montraient finalement favorables à l'éco-conditionnalité. Réflexe utilitariste, puisque cette stratégie permet de maintenir les aides directes qui forment l'essentiel du revenu des céréaliers. Malgré cela, l'éco-conditionnalité a récemment suscité un rejet chez des agriculteurs du Midi, lesquels ont décidé de « geler » la mesure les obligeant à installer des compteurs d'eau sur leurs exploitations. Ils protestaient contre la baisse du revenu et la « suradministration ».

Perspectives

En Europe, hors-mis la Suisse, l'éco-conditionnalité s'applique encore assez peu aux productions animales (sauf Autriche, Danemark, Finlande). Vu les surfaces concernées, l'éco-conditionnalité cible surtout le secteur des grandes cultures, et un type de risque environnemental précis : l'érosion des sols aux Etats-Unis, la gestion des aquifères en France. A moyen terme, le dispositif pourrait être étendu à toutes les organisations communes de marché, pour prendre en compte les pollutions d'origine animale (OCM lait et bovin). Le verdissement des aides directes prévu par les règles de l'OMC, nécessitera d'élargir le champ d'application de l'éco-conditionnalité. La stratégie française pourrait d'ailleurs s'appuyer sur la qualification des exploitations d'après le référentiel de l'agriculture raisonnée.

Les programmes de conservation développés selon le principe d'éco-conditionnalité prouvent qu'il est possible d'intégrer de manière significative le développement durable à l'intérieur des mécanismes de régulation des marchés et de soutien du revenu. D'après l'expérience américaine, le dispositif demeure attractif en cas de baisse récurrente des prix des produits agricoles, et en maintenant les aides à la production. A partir de là, le règlement horizontal du premier pilier de la PAC pourrait devenir un levier de changement majeur, qui permettrait de justifier les soutiens publics par des conditions environnementales.

Pour en savoir plus : *Les agriculteurs et la conditionnalité environnementale aux Etats-Unis et en France*, rapport d'étude MATE/DNP, 1999. (Disponible sur commande à : bocage@wanadoo.fr)

Article paru dans la Lettre du RAD n° 24, juillet 2002.

Tableau 1 : la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité des aides par les Etats membres

Pays	Mesure mise en œuvre	Sanction prévue
Allemagne	Réflexion en cours	
Autriche	Obligation de respecter un maximum de 170 kg d'azote par ha sur les terres arables et les prairies, en place depuis 1991.	Retrait de tous les paiements directs.
Belgique	Aucune, position d'attente	
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respect de bandes non cultivées de 2 m de large en bordure des cours d'eau. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction des aides directes au minimum de la valeur de l'aide pour un hectare de céréales
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tenue de plans de fertilisation pour les cultures arables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction des paiements au maximum de 6 %
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obligation de tenue de plans de fertilisation et d'épandage sur certaines terres pour bénéficier des primes bovines 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilité de réduction des aides si le plan n'est pas fourni, ou si les quantités épandues sont trop importantes.
Espagne	La décision d'application est de la compétence des régions autonomes.	
Finlande	Extension des plans agri-environnementaux déjà en vigueur, dans le secteur de l'élevage et des cultures arables (mesures générales de protection de l'environnement dans le secteur agricole, promotion de l'agriculture biologique, protection de l'eau, utilisation des nitrates)	Pénalités allant jusqu'à 84 euros/ha, et de 20 % des primes pour l'élevage
France	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le versement de l'aide compensatoire « COP » sur la base des rendements irrigués est subordonnée à la fourniture d'une autorisation de prélèvements d'eau, et à l'existence de moyens de mesures (compteurs) ou d'évaluation des quantités d'eau utilisée. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versement des aides sur la base du rendement sans irrigation.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le versement de l'aide pour les surfaces gelées est conditionné à des règles d'entretien fixées par département. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pénalités allant jusqu'à un abattement de 50 % de l'aide versée pour l'ensemble des surfaces gelées.
Grèce	Réflexion en cours pour la mise en œuvre	
Irlande	Une certaine forme d'écoconditionnalité est déjà mise en œuvre depuis 1992 par des aides incitatives à la réduction de taille des troupeaux ovins et des pénalités en cas de dépassement du quota de primes attribué par exploitant, pour prévenir le surpâturage. Pas de mesure supplémentaire pour le moment.	
Italie	Discussions en cours	
Luxembourg	Réflexion en cours	
Pays Bas	Pour deux productions seulement. Un projet pilote est en cours d'étude, aux fins d'extension à d'autres productions	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pommes de terre de féculé : utilisation de pesticides de synthèse interdite 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction des aides directes de 10 %
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maïs : utilisation des pesticides de synthèse limitée à 1 kg de matière active 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction des aides directes de 25 %
Portugal	Pas de mesures d'écoconditionnalité	
Royaume Uni	Rien pour le moment. Réflexion en cours sur des contraintes pour l'élevage, pour éviter le surpâturage ; et sur la gestion de la jachère.	
Suède	Pas d'application.	

Source : Solagral, Vers une politique agricole commune multifonctionnelle et coopérative, rapport pour le groupe des Verts/Ale au Parlement européen, mars 2002.