

IMPACT
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE
SUR LA RESSOURCE EN EAU EN FRANCE



ET ENJEUX DE LA REFORME PREVUE
EN 1999

N'COLAS DUPONT

AVRIL-JUILLET 1998

Bureaux :

CENTRE D'AFFAIRES "LA CHIMÉPHY"
Parc d'Activités du Pommier
Route de Noyelles • B.P. 9
62110 HENIN BEAUMONT EN ARTOIS
Tél. 03.21.08.80.20
Fax : 03.21.08.80.21

Siège Social :

83, rue du 11 Novembre
59500 DOUAI
Tél. 03.27.97.36.39
Fax : 03.27.97.36.11

316100/1 AP

Ⓞ



Departements et regions
 (n° de département)

LA FRANCE ADMINISTRATIVE

25

les limites administratives
 du territoire des AGENCES DE L'EAU



SOMMAIRE

Introduction	1
---------------------	----------

PARTIE I

FICHES TECHNIQUES : IMPACT DE LA PAC SUR LA RESSOURCE EN EAU

• Fiche I	Irrigation	2
• Fiche II	Mais	11
• Fiche III	Intensification des élevages bovins, porcins et avicoles	15
• Fiche IV	Disparition des prairies	25
• Fiche V	Oléagineux et protéagineux	28
• Fiche VI	Pollution azotée diffuse d'origine agricole	32
• Fiche VII	Produits phytosanitaires	36
• Fiche VIII	Drainage	38
• Fiche IX	Les mesures agri-environnementales	39
• Fiche X	Les mesures d'aide au boisement	46
• Fiche XI	L'agriculture biologique	49
• Fiche XII	Enjeu de l'agriculture et de la protection de l'eau dans le cadre des négociations internationales avec l'Organisation Mondiale du Commerce	52
• Fiche XIII	Enjeu de l'agriculture et de la protection de l'eau face au développement des organismes génétiquement modifiés	58

PARTIE II

ENJEUX DE LA REFORME DE LA PAC EN 1999

• La future réforme de la PAC : propositions de la Commission et enjeux pour les Agences de l'eau	61
• Avis des Etats membres sur la proposition de la Commission relative aux grandes cultures	70
• Avis des Etats membres sur le règlement horizontal concernant les aides directes	71
• Avis des Etats membres sur la proposition de la Commission relative à la viande bovine	72
• L'avenir de l'agriculture française	73

Conclusion	76
-------------------	-----------

Bibliographie	77
----------------------	-----------

INTRODUCTION

La Politique Agricole est la seule de l'Union Européenne à être commune à tous les Etats membres. A ce titre, les mesures prises dans son cadre ont une portée politique, réglementaire et financière considérable. Depuis sa création en 1957, la PAC monopolise en effet près de la moitié du budget communautaire. En 1997, le budget de la PAC est de 40 milliards d'écus, soit 264 milliards de francs, dont 24 % sont destinés à la France. Ainsi, plus de 63 milliards de francs ont été dépensés en 1997 pour soutenir l'agriculture française.

Le soutien communautaire à l'agriculture a pris la forme, pendant plus de trente ans, de prix garantis et de mesures d'intervention sur le marché intérieur, et a permis d'accroître la productivité et les revenus agricoles. Depuis 1992, le soutien par les prix disparaît pour laisser sa place à des aides directes versées par hectare.

Cette étude a ainsi pour premier objectif d'évaluer l'impact de cette politique de soutien à l'agriculture sur la ressource en eau en France. En effet, la PAC a encouragé l'intensification de l'agriculture, activité identifiée comme la principale responsable de la pollution des eaux par les nitrates. Consciente des méfaits de sa politique agricole, la Commission européenne a intégré davantage les exigences de protection de l'environnement dans la réglementation communautaire. L'analyse technique des mesures mises en oeuvre dans le cadre de la PAC permettra donc d'évaluer leurs effets directs ou indirects, positifs ou négatifs, sur l'eau.

Par ailleurs, en dehors du contexte purement européen, des enjeux internationaux remettent en question les dépenses agricoles de l'Union. La libéralisation des échanges de matières premières agricoles, prônée par tous les grands pays exportateurs regroupés au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce, oblige l'Union à réviser la Politique Agricole Commune. De même, l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, qui sont confrontés à des problèmes essentiellement d'ordre structurel, nécessite de mieux cibler et de rééquilibrer les dépenses en direction de l'agriculture.

Le deuxième objectif de cette étude consiste ainsi en l'analyse des propositions de réforme de la PAC prévue pour l'année 1999. Cette réforme, qui modifie la plupart des mesures mises en oeuvre depuis 1992, dresse les grandes orientations de la PAC pour l'an 2000. Il s'avère alors indispensable, pour les Agences de l'eau, d'évaluer l'impact potentiel de la future PAC sur la ressource en eau.

PARTIE I

FICHES TECHNIQUES : IMPACT DE LA PAC SUR LA RESSOURCE EN EAU

PARTIE I

Cette partie vise à présenter les mesures mises en oeuvre dans le cadre de la PAC et qui ont eu une influence importante, directe ou indirecte, positive ou négative, sur la ressource en eau.

Ces mesures sont classées par ordre de nocivité vis-à-vis de l'eau, et il est étonnant de constater que, si certaines mesures datent de plus de trente ans, les dispositions communautaires les plus dangereuses sont aussi les plus récentes (prime irrigation, prime maïs), alors que l'UE devrait agir dans une optique de protection de l'environnement pour répondre aux engagements internationaux (conférence de Rio, conférence internationale sur l'eau...) et aux attentes de l'opinion publique.

Ainsi, les fiches établies touchent aux thèmes suivants :

1. **Irrigation** : impact négatif direct de la PAC sur les problèmes quantitatifs dans les bassins français (Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Seine-Normandie).
2. **Maïs** : impact négatif direct de la PAC sur la qualité des eaux (Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse, Rhin-Meuse).
3. **Intensification des élevages bovins, porcins et avicoles** : impact négatif direct et indirect de la PAC sur la qualité des eaux.
4. **Disparition des prairies** : impact négatif indirect de la PAC.
5. **Oléagineux et protéagineux** : impact négatif direct de la PAC.
6. **Pollution azotée diffuse d'origine agricole** : impact négatif direct de la PAC.
7. **Produits phytosanitaires** : impact négatif indirect de la PAC.
8. **Drainage** : impact négatif indirect de la PAC.
9. **Les mesures agri-environnementales** : impact direct positif de la PAC.
10. **Les mesures d'aide au boisement** : impact direct positif de la PAC.
11. **L'agriculture biologique** : impact direct positif de la PAC.

Fiches complémentaires :

12. Enjeu de l'agriculture et de la protection de l'eau dans le cadre des négociations internationales avec l'Organisation Mondiale du Commerce.
13. Enjeu de l'agriculture et de la protection de l'eau face au développement des organismes génétiquement modifiés.

FICHE I : IRRIGATION

L'irrigation est une technique de production intensive qui traduit le choix d'itinéraires techniques plus intensifs : utilisation accrue d'engrais et de produits phytosanitaires, rationalisation et agrandissement des structures d'exploitation, etc. Autant de facteurs qui présentent des risques pour les ressources en eau, tant au niveau qualitatif que quantitatif. Ainsi, la pratique de l'irrigation entraîne deux principales conséquences sur l'eau :

- l'humidité des sols générée par l'irrigation favorise la minéralisation. De plus, une irrigation mal maîtrisée peut aggraver le phénomène de fuite des nitrates vers les eaux souterraines.
- les pompages d'eau souterraine pour l'irrigation prennent une grande importance et peuvent contribuer à abaisser le niveau de la nappe. C'est le cas par exemple de la nappe de la Beauce dont on suppose que l'augmentation de 60 à 300 millions de m³ des prélèvements pour l'irrigation est à l'origine du niveau très bas de la nappe (RIPOCHE A., 1995).

I. LE DEVELOPPEMENT DE L'IRRIGATION EN FRANCE

I.1. Situation générale

Selon l'IFEN (1997-1998), le prélèvement agricole touche en priorité les eaux superficielles : 80 % des prélèvements s'effectuent en eaux calmes ou en eaux courantes. Cette situation présente néanmoins des contrastes car les eaux souterraines jouent un rôle important dans les bassins de Rhin-Meuse (81 %), de Seine-Normandie (87 %) et de Loire-Bretagne (55 %).

Ce prélèvement s'effectue différemment selon les régions, le sud du pays étant évidemment plus concerné (voir carte en annexe). En 1995, 88 % des superficies irriguées se situent dans les bassins Adour-Garonne (8,5 % de la SAU sont irrigués), Loire-Bretagne (4,2 % de la SAU sont irrigués) et Rhône-Méditerranée-Corse (12 % de la SAU sont irrigués).

Le prélèvement d'eau pour l'irrigation a fortement augmenté. La superficie irriguée est passée de 539 000 ha en 1970 à 1 620 000 ha en 1995 (multipliée par 3). Les plus fortes progressions s'observent dans l'Ouest et le sud-ouest, notamment en région Poitou-Charentes où les surfaces irrigables ont été multipliées par 10 entre 1970 et 1988. Ainsi, dans les bassins du sud de la France, plus de 45 % de la SAU des départements sont irrigables (tableau 1) :

Tableau 1 : part de la SAU irrigable en 1995 dans quelques départements

Bassin concerné	Département	% de la SAU irrigable en 1995
Adour-Garonne Rhône-Méditerranée-Corse	Landes Bouches-du-Rhône	plus de 45 %
Adour-Garonne Adour-Garonne Rhône-Méditerranée-Corse Rhône-Méditerranée-Corse Seine-Normandie et Loire-Bretagne Rhin-Meuse	Lot-et-Garonne Tarn-et-Garonne Gard Vaucluse Loiret Haut-Rhin	30 à 45 %

Source : d'après IFEN (1997-1998)

En 1995, la surface irriguée couvre 1 620 000 hectares (tableau 2 page suivante). Elle a augmenté de 41 % depuis 1988, soit en moyenne de 5 % par an, mais à des rythmes différents au cours du temps. La reprise d'une progression soutenue entre 1993 et 1995 est venue démentir la quasi-stagnation qui semblait apparaître au début des années quatre-vingt-dix (Agreste, Les cahiers n° 26, Décembre 1997).

Tableau 2 : évolution de l'irrigation au niveau national

	1970	1975	1979	1988	1990	1993	1995	1995/1970
Superficies irrigables (x 1000 ha)	767	975	1 325	1 796	2 100	2 417	2 510	x 3
Superficies irriguées (x 1000 ha)	539	661	801	1147	1476	1468	1620	x 3
% d'exploitations équipées	9 %	10 %	12 %	13 %	15 %	16 %	17 %	x 2

Source : IFEN (1997-1998)

I.2. Les principales cultures irriguées

Les surfaces plantées en maïs grain et semence ont diminué de 20 % entre 1988 et 1995. Seules les régions Poitou-Charentes, Alsace et Rhône-Alpes ont maintenu leurs surfaces. Toutefois, cette régression de la sole en maïs n'affecte pas les exploitations équipées pour l'irrigation, dont les surfaces ont augmenté de 10 %. En 1995, huit exploitations équipées sur dix irriguent du maïs. La surface totale en maïs irrigué a progressé de 23 % depuis 1988 (tableau 3). Les croissances les plus fortes sont enregistrées en Auvergne (+ 99 %) et dans la région Rhône-Alpes (+ 89 %).

Tableau 3 : évolution des surfaces des principales cultures irriguées de 1988 à 1995

	Superficies irriguées en 1995		Evolution 1988-1995 (en %)	
	Milliers d'ha	Part dans la superficie cultivée	Superficies irriguées	Superficies cultivées
Maïs	705	44	+ 23	- 20
Fourrages	148	3	+ 58	+ 8
Légumes frais	144	53	+ 51	+ 7
Vergers	139	56	+ 14	+ 7
Soja	88	80	+ 134	+ 24
Protéagineux	84	14	-	+ 7
Betterave	44	9	+ 64	+ 10
Prairies	43	1	- 10	- 14
Pommes de terre	39	23	+ 138	+ 15
Vigne	25	3	+ 120	- 5
Tournesol	25	3	- 48	+ 2
Blé dur	11	5	+ 30	- 18

Source : Agreste. Les cahiers n° 26, Décembre 1997

I.3. Les aides de la PAC

En 1992, la PAC décide de baisser les prix des céréales et de compenser cette baisse par des aides directes. Le montant des aides qui sera versé aux agriculteurs français est déterminé en multipliant la prime européenne pour les céréales (54,34 écus/t) par le rendement de référence départemental, calculé selon une pondération 2/3 départementale-1/3 nationale. De plus, la réforme offre la possibilité aux Etats membres qui le désirent de distinguer, dans les départements traditionnels de production, des rendements spécifiques pour le maïs et pour le maïs irrigué.

La France a retenu cette option, et certains départements ont décidé de déterminer un rendement régional particulier pour le maïs et le maïs irrigué (tableau 4 page suivante). Dans ces zones, le montant des primes est donc plus important puisque les rendements de référence pour le calcul des primes sont plus élevés. Il existe alors, du fait de la différenciation étudiée précédemment, différents niveaux de primes (voir carte 1 en annexe II) :

- **pas de différenciation entre maïs et autres céréales :**
 - ⇒ si le maïs n'est pas irrigué, 1250 F/ha (Var) à 2450 F/ha (Nord) ;
 - ⇒ si le maïs est irrigué, 2700 F/ha (Mayenne) à 3600 F/ha (Isère).
- **différenciation entre maïs et autres céréales :**
 - ⇒ si rendement de base maïs : 1541 F/ha (Corrèze) à 3538 F/ha (Haute-Corse) ;
 - ⇒ si rendement de base maïs non irrigué/irrigué : 1800 F/ha (non irrigué Dordogne) à 3400 F/ha (irrigué Savoie).

Tableau 4 : départements ayant choisi de définir des rendements de base « maïs » et « maïs irrigué »

Départements	RDT maïs	RDT maïs irrigué	RDT maïs sec	RDT gel	RDT autres céréales	RDT autres céréales irriguées	RDT autres céréales sèches
Hautes-Alpes	79,2			44,8	43,4		
Bouches du Rhône	70,1			43,6	40,5		
Corrèze	80,0			43,6	41,1		
Haute-Corse	97,1			49,5	27,8		
Dordogne		79,1	50,0	50,6		71,2	45,9
Gironde A		88,7	52,5	67,4	46,2		
Pyrénées Atlantiques		91,6	69,4	65,4	48,1		
Hautes-Pyrénées		90,7	62,7	61,9	41,4		
Bas-Rhin		86,3	79,4	66,7	54,8		
Haut-Rhin		85,2	77,9	70,4	55,5		
Savoie		93,3	68,5	59,4	50,1		
Landes		91,6	69,4	74,5	47,6		

Source : Circulaire DPE/SPM/C97/n° 4005 du 31 janvier 1997

I.4. Influence de la PAC

L'irrigation constitue un facteur essentiel de la maîtrise de la production agricole dans de nombreuses régions françaises. Bien que son intérêt varie selon les régions, dans le contexte économique de la nouvelle PAC, la tendance en 1993 reste globalement à un accroissement sensible des superficies de grandes cultures irriguées. Il semblerait néanmoins que cet accroissement se soit fait dans un premier temps grâce à une plus grande utilisation des équipements existants ; ce qui s'est traduit par un ralentissement des investissements (COURANTS, Hors-série 1994).

Après un ralentissement sensible en 1991, l'irrigation des grandes cultures a retrouvé un rythme soutenu en 1993. Les taux de croissance les plus élevés se situent toujours dans l'Ouest de la France (71 % en Poitou-Charentes, 43 % dans les Pays-de-la Loire). Viennent ensuite l'Alsace (37 %), Rhône-Alpes (36 %), Midi-Pyrénées (25 %), Centre (20 %). La région Aquitaine reste stable (1 %) tandis que la superficie des grandes cultures irriguées des régions sud-est (Languedoc-Roussillon, PACA) a tendance à diminuer ; reste à vérifier si cette diminution se fait au profit d'autres cultures irriguées telles que l'arboriculture fruitière et le maraîchage...

Parmi les principales cultures irriguées, les céréales, les fourrages, les protéagineux et le soja recoupent à peu près les cultures sur terres arables qui bénéficient des aides compensatoires dans le cadre de la PAC. En 1995, plus de 60 % de l'ensemble des surfaces irriguées sont éligibles aux aides de la PAC.

Tableau 5	Superficies irriguées éligibles		Superficies cultivées éligibles	
	Milliers d'ha	Part de la superficie irriguée (%)	Milliers d'ha	Part de la SAU
France	1 012	62	11 449	40
Par région				
Midi-Pyrénées	243	81	955	40
Aquitaine	218	81	592	39
Centre	151	73	1 495	62
Poitou-Charentes	150	91	931	52
Pays de la Loire	88	72	878	40
Rhône-Alpes	65	56	405	26
Alsace	42	83	180	53
Auvergne	19	81	256	17
Bourgogne	11	52	731	41
Languedoc-Roussillon	10	10	138	14
PACA	8	6	103	16
Franche-Comté	3	69	170	25
Ile-de-France	2	9	412	69
Picardie	1	2	753	55

Source : Agreste, Les cahiers n° 26, Décembre 1997

Ainsi, d'après le tableau précédent, 90 % des surfaces irriguées bénéficient d'aides dans la région Poitou-Charentes,, et plus de 80 % en Alsace, en Aquitaine et dans la région Midi-Pyrénées.

Le maïs reste de loin la culture irriguée la plus pratiquée. La surface cultivée en maïs irrigué en 1993 (705 000 ha) représente 71 % de la superficie aidée. Elle a cru d'environ 23 % depuis 1988.

Les surfaces en cultures irriguées sont sensibles aux conditions de mise en oeuvre de la réforme de la PAC, en particulier au niveau des primes et à l'attribution de rendements de référence spécifique aux cultures irriguées. Avec les niveaux de prime actuels et lorsqu'un rendement de référence « irrigué » ou « maïs » existe, l'irrigation a tendance à se développer. Suivant ces conclusions, l'irrigation devrait continuer à se développer dans les 52 départements qui ont choisi de distinguer des rendements de référence irrigués. Par contre, elle devrait rester stable ou décroître dans les départements ayant fait le choix contraire (RIEUL L., COURANTS, Hors-série 1994).

I.5. L'irrigation et la nouvelle PAC

La prochaine réforme de la PAC ne remet pas en cause l'irrigation. En effet, la possibilité de définir des rendements spécifiques pour les céréales irriguées subsiste. Toutefois, il ne sera plus possible de distinguer le maïs des autres céréales. Toutes les céréales irriguées, y compris le maïs, auront donc le même niveau de prime au sein d'un même département. Le montant total de la prime irrigation sera alors de 66 écus par tonne multiplié par le rendement de référence « céréales irriguées » de la zone concernée.

Cependant, les primes pour l'irrigation seront un peu moins élevées en France, grâce au nouveau plan de régionalisation, applicable dès la récolte 1999, dont le but est de réduire l'écart entre compensation en sec et en irrigué.

En effet, les rendements de référence départementaux seront établis pour 50 % à partir du rendement national et pour 50 % sur la base du rendement départemental (contre un tiers, deux tiers actuellement). Ce qui se traduit dans les faits par des diminutions des primes irriguées. Dans les départements qui distinguent cultures sèches et irriguées, l'écart entre les 2 primes sera ainsi réduit de 25 % (FIGAROL M., La France agricole, Hors-série Janvier 1998).

II. IMPACT SUR LA RESSOURCE EN EAU ET INTERVENTION DES AGENCES

II.1. L'irrigation dans les différents bassins hydrographiques

Les surfaces irriguées occupent 6 % de la SAU en 1995. L'irrigation étant largement concentrée dans la moitié sud de la France (voir carte 2 en annexe II), ce taux atteint 45 % dans les Bouches-du-Rhône et les Landes, 25 % dans le Tarn-et-Garonne et le Lot-et-Garonne. Il est également de 25 % dans le Haut-Rhin. Le tableau suivant montre que le nombre d'exploitations équipées pour l'irrigation n'a cessé de croître depuis 1988.

Tableau 6	Part des exploitations équipées pour l'irrigation	Evolution 1988-1995 en %
Bassin Rhône-Méditerranée-Corse	26	+ 3
Adour-Garonne	23	+ 5
Loire-Bretagne	9	+ 3
Rhin-Meuse	8	+ 3
Artois-Picardie	7	+ 4
Seine-Normandie	5	+ 2
France	15	+ 3

Source : Agreste, Les cahiers n° 26, Décembre 1997

Près de 90 % des superficies irriguées en 1995 se concentrent dans neuf régions, au premier rang desquelles figurent Midi-Pyrénées et l'Aquitaine. La pratique de l'irrigation s'est accrue dans toutes les régions, mais avec des intensités différentes (tableau 7).

Tableau 7 : évolution des superficies irriguées par bassin et par région

Superficies en milliers d'ha	Superficies irriguées en 1995	Evolution 1988-1995 en %	Dont évolution par sous-période		
			1988-1990	1990-1993	1993-1995
France	1620	+ 41	+ 29	0	+ 10
Par bassin hydrographique					
Adour-Garonne	661	+ 31	+ 4	+ 12	+ 13
Loire-Bretagne	414	+ 57	+ 58	- 6	+ 5
Rhône-M-C	355	+ 32	+ 18	+ 3	+ 9
Seine-Normandie	110	+ 58	+ 113	- 33	+ 10
Rhin-Meuse	50	+ 46	+ 30	+ 16	- 3
Artois-Picardie	26	+ 234	+ 152	- 11	+ 49
Par région					
Midi-Pyrénées	299	+ 42	+ 5	+ 18	+ 15
Aquitaine	269	+ 17	- 2	+ 4	+ 15
Centre	206	+ 38	+ 105	- 35	+ 4
Poitou-Charentes	166	+ 68	+ 32	+ 20	+ 6
PACA	129	+ 11	+ 15	- 6	+ 3
Pays de la Loire	123	+ 61	+ 27	+ 17	+ 8
Rhône-Alpes	116	+ 52	+ 19	+ 17	+ 9
Languedoc-Roussillon	92	+ 30	+ 19	- 8	+ 18
Alsace	50	+ 49	+ 31	+ 16	- 2

Source : d'après Agreste, Les cahiers n° 26, Décembre 1997

D'une région à l'autre, les exploitations équipées pour l'irrigation cultivent une part très variable de la SAU. Les irriguants provençaux exploitent les deux tiers de la SAU régionale, tandis que ceux du Centre ou de l'Alsace n'en exploitent qu'un tiers (tableau 8).

Tableau 8 : SAU des exploitations équipées pour l'irrigation

Régions	SAU des exploitations équipées pour l'irrigation (en % de la SAU totale)	En milliers d'ha	Régions	SAU des exploitations équipées pour l'irrigation (en % de la SAU totale)	En milliers d'ha
PACA	65	434	Rhône-Alpes	27	425
Aquitaine	42	637	Pays de la Loire	19	416
Corse	40	43	Ile-de-France	18	106
Midi-Pyrénées	39	919	Picardie	12	164
Languedoc-Roussillon	37	377	Auvergne	8	116
Centre	33	790	Bourgogne	6	113
Alsace	33	114	Limousin	3	28
Poitou-Charentes	32	560			
France	20 % de la SAU totale sont équipés pour l'irrigation				

Source : Agreste, Les cahiers n° 26, Décembre 1997

II.2. Bassin Adour-Garonne

Le problème majeur du Bassin Adour-Garonne est le maïs : 40 % de la surface nationale se trouve sur le bassin, concentrés dans la région Aquitaine. L'irrigation du maïs accentue le déficit en eau du bassin (il manque **300 millions de m³/an** pour satisfaire tous les usagers du bassin). D'après M. VERDIE (Agence Adour-Garonne, entretien, Mai 1998), on observe sur le bassin une augmentation de l'équipement pour l'irrigation du maïs (impact de la prime PAC pour les céréales irriguées).

L'irrigation étant une pratique d'agriculture intensive, elle s'accompagne d'une surfertilisation et d'apports massifs de produits phytosanitaires (pour assurer la productivité) et donc d'une pollution des eaux.

De plus, les sols du bassin sont très diversifiés : en certains endroits, le maïs est adapté et les pertes d'azote vers les nappes sont faibles ; en revanche, en d'autres endroits, le maïs est inadapté (sable des landes : sol très filtrant, donc maîtrise de l'irrigation mais pollution critique des nappes).

Dans la région Midi-Pyrénées, les problèmes sont moins prononcés car le maïs est moins cultivé qu'en Aquitaine (voir cartes 3, 4 et 5 en annexe II), au profit du blé. Les prélèvements d'eau pour l'irrigation dans les différentes régions du bassin sont exposés dans le tableau 9 :

Tableau 9 : Prélèvements et usages de l'eau pour le bassin Adour-Garonne

Régions	Irrigation en milliers de m3	Total prélèvements en milliers de m3	Part de l'irrigation / total
Aquitaine	324 066	908 389	36 %
Midi-Pyrénées	408 559	1 247 160	33 %
Poitou-Charentes	142 133	252 783	56 %
Limousin	1 071	31 949	3,4 %
Auvergne	1 552	20 453	7,6 %
Languedoc-Roussillon	1 259	12 327	10 %
Adour-Garonne année 1995	878 640	2 473 061	35,5 %
Adour-Garonne année 1992	810 870	2 388 044	34 %

Source : Réseau de Bassin Adour-Garonne, 1997

Pour remédier au déficit hydrique occasionné par l'irrigation, l'Agence se lance dans un programme d'amélioration de la gestion (compteurs, etc.) et de développement de la ressource (réserves, collinaires, etc.). Les aides sont les suivantes (VII^{ème} programme 1997-2001) :

1. financements d'équipements pour une meilleure gestion des ressources en eau

- création de retenues permettant de stocker l'eau en période hivernale pour l'utiliser pendant l'été (subvention au taux de 15 %)
- réalisation de forages dans les aquifères abondants (subvention 15 %)
- création de retenues ou de forages se substituant à des prélèvements dans les cours d'eau et les aquifères (subvention 30 %). Cette disposition doit permettre de protéger les cours d'eau parfois mis à sec en été, tout en garantissant un certain volume d'eau aux agriculteurs pour l'irrigation.

2. Actions pour économiser l'eau et la valoriser

- conduite de l'irrigation (sensibilisation, conseil, appui technique : contribution à hauteur de 30 %)
- amélioration du fonctionnement des matériels (réglage et suivi puis amélioration du fonctionnement)
- comptages des volumes prélevés au plan collectif pour une meilleure connaissance des volumes prélevés, au plan individuel comme outil d'aide à la conduite de l'irrigation. 70 % de subvention pour les compteurs au point de pompage et 50 % pour les compteurs de répartition installés sur les bornes des irriguants dans un réseau collectif.

Ainsi, près de 4500 points de prélèvements sont équipés d'un compteur, et plus de la moitié des 300 000 hectares irrigués bénéficient au 1er janvier 1997 d'une mesure certaine du volume d'eau consommé. Les départements de Charente et Charente-Maritime sont les plus avancés en matière de maîtrise de l'eau pour l'irrigation (contrôle quantitatif, gestion des volumes, capteurs, tableau de bord des ressources).

Cependant, M. VERDIE s'inquiète pour l'avenir, d'autant plus que le Ministère de l'environnement remet en cause le plan de développement de la ressource, considérant que la gestion est plus importante que la création (alors qu'il manque 300 millions de m3 par an sur le bassin). Si la situation reste dans son état actuel, M. VERDIE pense que des mesures draconiennes devront être envisagées (baisse des surfaces en maïs par exemple).

II.3. Bassin Loire-Bretagne

Les surfaces irriguées ont été multipliées par trois depuis 15 ans. Les prélèvements sont assurés environ pour moitié par eaux de surface et pour moitié par eaux souterraines. 320 000 ha sont irrigués annuellement, soit 370 millions de m³ prélevés pour l'irrigation. 50 % des surfaces irriguées se trouvent dans la région Centre L'irrigation intensive des grandes cultures (maïs, blé, pois, betteraves) pose des problèmes d'approvisionnement : certaines nappes, qualifiées d'« intensément exploitées » (carte 6 en annexe II), sont déficitaires, conduisant à un assèchement de certaines rivières en été.

Sur 100 % des surfaces irriguées, 96 % concernent les grandes cultures, 3,5 % l'arboriculture et 0,5 % le maraîchage. Pour les grandes cultures, 80 % des surfaces irriguées sont cultivés en maïs, soit 350 000 ha. Selon M. DUBOIS DE LA SABLONNIERE (entretien, Agence Loire-Bretagne, Mai 1998), l'irrigation des grandes cultures se stabilise dans ce Bassin. Elle se développe un peu en Bretagne (zones sèches (Morbihan) et exigence de qualité) pour les cultures légumières (contrat avec les industries agro-alimentaires).

Par conséquent, un programme d'action axé sur la gestion volumétrique des pompages pour l'irrigation (quotas de prélèvements) a été mis en oeuvre dans les zones de nappes intensément exploitées.

L'Agence Loire-Bretagne a aussi mis en place une aide à la « bonne irrigation » dans ces zones où plus de 60 % des prélèvements sont destinés à l'irrigation des grandes cultures. Les redevances y ont été augmentées de 50 % (6 centimes/m³) par rapport aux autres zones (4 cts/m³). L'aide à la bonne irrigation permet aux agriculteurs volontaires dans ces zones de diminuer le taux de la redevance en fonction du volume d'eau utilisé par hectare. Ainsi, si le volume est supérieur à 1900 m³/ha, il n'y a pas d'abattement de la redevance. Si le volume est inférieur ou égal à 900 m³/ha, l'abattement est maximal (baisse de 33 % de la redevance). Et entre 900 et 1900 m³/ha, l'abattement se fait par paliers. Cette aide a été très peu sollicitée, la redevance étant tellement faible (6 cts/m³) que les agriculteurs ne sont pas incités à baisser leur consommation. Dans la Beauce par exemple, 75 % de l'eau pompée dans la nappe sont destinés à l'irrigation ; la redevance n'est pas du tout incitative pour diminuer les volumes prélevés (DUBOIS DE LA SABLONNIERE, 1998).

Il existe aussi un autre risque dans ces zones : certains agriculteurs sollicitent des aides pour réaliser des réserves étanches, bâchées, et les remplir d'eau en hiver, avant que les problèmes quantitatifs ne se posent durant l'été. Cependant, ces projets pourraient assécher les rivières en hiver (la nappe n'aura pas le temps de se recharger si tout les agricultures prélèvent en hiver pour remplir leurs réserves), ne résoudront pas le problème du manque d'eau en été, et entraîneraient des coûts importants (10 F/m³ de réserve). De plus, il semblerait que les agriculteurs envisagent cette solution pour s'affranchir des interdictions préfectorales de pompage pendant la semaine en été.

La mise en place du comptage depuis 1992 constitue aussi un enjeu de taille (tableau 10) :

Tableau 10 : état d'avancement de l'installation des compteurs

Régions	Taux de superficies irriguées équipées de compteurs en 1996	Pourcentage des points de prélèvement pour l'irrigation équipés de compteur au 30/07/1997
Bretagne	16 %	30 %
Pays de la Loire	33 %	31 %
Poitou-Charentes	52 %	60 %
Centre	65 %	48 %
Limousin	50 %	15 %
Bourgogne	52 %	52 %
Auvergne	44 %	30 %
Rhône-Alpes	13 %	13 %

Source : Agence Loire-Bretagne, 1998

En 1998, 75 % des surfaces irriguées sont équipées de compteurs (financement du compteur + pause : 75 % de prise en charge par l'Agence). D'ici l'an 2000, 85 à 90 % des surfaces irriguées devraient être équipées de compteurs, les agriculteurs ayant pris conscience des risques qu'ils encourraient face au déficit hydrique estival.

Néanmoins, M. DUBOIS DE LA SABLONNIERE se montre pessimiste pour l'avenir : les surfaces irriguées devraient certes se stabiliser, mais le maintien de la situation actuelle n'est pas durable. La surexploitation des nappes se poursuivra dans certains secteurs et entraînera une baisse inexorable des quantités disponibles, provoquant à terme assèchement des rivières et de graves problèmes écologiques.

II.4. Bassin Seine-Normandie

L'Agence Seine-Normandie est confrontée aux mêmes problèmes que l'Agence Loire-Bretagne concernant les nappes intensément exploitées, puisque la nappe de la Beauce est à cheval sur les deux bassins. Sur cette zone, l'Agence Seine-Normandie participe aussi à la mise en place de compteurs, d'aides à une meilleure utilisation de la ressource en eau et de tests de conseil « irrimieux »:

Mais, selon M. DELOUVEE (Agence Seine-Normandie, entretien, Mai 1998), les surfaces irriguées tendent à augmenter encore sous l'effet de la PAC et des contrats avec les industries agro-alimentaires : 10 % des betteraves sont irrigués alors que cette culture n'était pas arrosée auparavant (contrats avec les industries agro-alimentaires) et le blé et le pois sont irrigués au printemps (effet PAC).

De plus, la redevance de l'Agence est beaucoup trop faible pour inciter les agriculteurs à maîtriser leur réseau d'irrigation : en effet, le consommateur paie 33 cts/m³, alors que l'agriculteur ne paie que 6 cts/m³. La politique d'installation de compteurs est très peu suivie puisqu'en Décembre 1997, seuls 100 compteurs ont été financés sur un potentiel de 5000.

M. DELOUVEE craint, à long terme, que la nappe de la Beauce ne s'assèche, et qu'il faille alors amener de l'eau depuis les autres nappes du bassin, induisant des coûts très élevés.

II.5. Bassin Rhône-Méditerranée-Corse

La région Rhône-Alpes est touchée par les problèmes d'irrigation du maïs grain. M. CREMILLE (Agence RMC, entretien, Mai 1998), relève une augmentation des demandes d'irrigation auprès de l'Agence, surtout de la part des producteurs de grandes cultures. Cette irrigation s'accompagne d'un changement dans le système de production, avec un passage des cultures d'hiver à des cultures de printemps, plus dommageables pour la ressource en eau.

L'Agence Rhône-Méditerranée-Corse accorde des aides pour l'irrigation (tableau 11) :

Tableau 11 : aides de l'Agence RMC dans le domaine de l'irrigation

Domaine	Subvention
Etudes et schémas de cohérence	60 %
Mobilisation de la ressource	
- Etudes et forages de reconnaissance	60 %
- Travaux de mobilisation d'une ressource en eau (barrages, retenues collinaires, etc.)	25 %
Gestion optimisée de la ressource	25 %
Maîtrise de l'eau en irrigation	
- Etudes, diagnostics, comptages et régulation	60 %
- Investissements liés à la reconversion des modes d'irrigation	25 %
- Conforter les ouvrages de transfert, réparation des fuites	25 %
- Intervention de secours	20 %
- Appui à des actions innovantes pour une meilleure gestion de la ressource	40 %

Source : Agence Rhône-Méditerranée-Corse, Lyon, 1998

II.6. Bassin Artois-Picardie

Les surfaces irriguées ont été multipliées par 2,7 de 1970 à 1988. Dans ce bassin, la pomme de terre est la culture la plus irriguée, poussée par les industries agro-alimentaires. Cependant, on observe depuis 1992 une baisse des surfaces cultivées en pomme de terre, alors que l'irrigation et les rendements augmentent. Les agriculteurs ont donc diminué l'emblavement en pomme de terre, mais ont compensé la perte de surface par une irrigation accrue qui améliore les rendements (DOCO M., entretien, Mai 1997).

Ainsi, les prélèvements pour l'irrigation ont été multipliés par trois de 1993 à 1995 (tableau 12) :

Tableau 12 : volumes prélevés en m3 pour l'irrigation sur le bassin

1993	1994	1995
9 009 380	20 858 999	26 742 921

Source : service redevances, 08.09.1995

La Somme et l'Aisne ont par ailleurs choisi de définir des bases spécifiques « céréales irriguées » pour le calcul des primes PAC, provoquant une forte augmentation de l'irrigation des grandes cultures entre 1993 et 1995.

L'Agence Artois-Picardie, comme les autres Agences, intervient dans le domaine de l'irrigation (tableau 13) :

Tableau 13 : Aides de l'Agence Artois-Picardie pour la maîtrise de l'irrigation

Nature des interventions	Toutes zones	Observations
IRRIGATION		
- Etudes de recherche ou d'économie d'eau	60 %	- Participation plafonnée pour forages et analyses
- surcoût des travaux d'adduction d'eau d'irrigation	80 %	- Après étude préalable
- Pose de compteurs	60 %	- Participation minimale de 3000 F.
- Réduction des dépenses de forages en cas d'échec	50 %	- Sous conditions.
- Campagne de réglage des enrouleurs	Forfait 500 F	- Limitée au 1er réglage
- Kits de régulation électronique	30 %	- Après campagne de réglage, pour les kits existants au 01/01/1997
- Etude pour la création de retenues d'eau	30 %	- Sous conditions, et plafonnée à 6 000 F.
- Création de retenue d'eau	4 F/m3 stocké	- Limitée à 10 000 m3 par exploitation.
- Conversion aux réseaux de micro-irrigation	30 %	- Sous conditions de zone
- Petite retenue d'eau	30%	

Source : Agence Artois-Picardie, VIIème programme 1997-2001

L'installation des compteurs est bien avancée puisque sur 1500 irriguants estimés, 1300 sont équipés au 31.12.1997 (FIGAROL M., La France agricole, Hors-série Janvier 1998).

II.7. Bassin Rhin-Meuse

Dans le Haut-Rhin (dépt 68, Alsace), il existe une distinction irrigué/non-irrigué. Le maïs grain est concentré en Alsace, irrigué dans le Haut-Rhin, où la prime « maïs irrigué » atteint 3 100 F/ha. D'après M. RAMON (Agence Rhin-Meuse, entretien, Mai 1998), l'irrigation ne pose pas réellement de problème, la ressource étant abondante avec la proximité du Rhin, qui assure aussi une excellente dilution de la pollution due au maïs grain. Ainsi, dans le bassin Rhin-Meuse, les agriculteurs refusent toute idée de comptage.

Pour conclure, toutes les Agences s'accordent à dire que le maintien de la situation actuelle n'est pas durable, et la faiblesse de la redevance, combinée aux futures primes de la PAC, même diminuées grâce au nouveau plan de régionalisation, ne vont pas dans le sens d'une diminution des surfaces irriguées.

FICHE II : LE MAÏS

La culture du maïs est inégalement répartie sur le territoire (voir carte 1 en annexe III). Le maïs nécessite un climat relativement chaud et de l'eau en grande quantité. C'est pourquoi il se concentre dans les régions du sud (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charente, Rhône-Alpes), de l'est (Alsace) et de l'ouest de la France (Bretagne, Pays-de-la-Loire). Cependant, une autre cause peut venir expliquer la concentration du maïs dans ces zones : le développement de l'élevage intensif (voir fiche élevage).

I. LE SOUTIEN COMMUNAUTAIRE A LA CULTURE DU MAÏS

I.1. Historique

Le maïs entre dans l'organisation commune des marchés des céréales, qui a subi, depuis les années 1980, de profondes modifications. Les grands traits de l'évolution des décisions communautaires ayant une influence sur le maïs, donc sur la ressource en eau, sont les suivants :

1962

Création de l'OCM des céréales, comportant un mécanisme d'intervention par achat sur le marché intérieur (prix indicatif et prix d'intervention) et un mécanisme protégeant le marché commun contre des importations à bas prix en provenance des pays tiers (prix de seuil, prélèvement à l'importation et restitution à l'exportation). La production du maïs est donc soutenue par la CEE.

Parallèlement, la Communauté consent aux américains l'entrée en franchise de tout droit de douane d'oléoprotéagineux ainsi que de produits transformés à partir de ces matières premières, les PSC, destinés à l'alimentation du bétail. Peu à peu, les besoins en PSC ont fortement augmenté, au détriment de l'alimentation naturelle (fourrage, prairie), encourageant, avec d'autres facteurs, l'intensification des élevages.

1967

La Communauté accorde au « corn gluten feed » (gluten de maïs, très recherché dans l'alimentation animale) américain l'entrée en franchise de tout droit de douane sur son territoire. En conséquence, les Etats-Unis en ont massivement subventionné la fabrication, ce qui a ainsi contribué à l'éviction des céréales européennes de l'alimentation animale et à l'intensification de l'élevage, qui bénéficie de produits importés à bas prix. A partir des années 1970, le maïs se développe et se concentre en France en même temps que l'élevage poursuit son processus d'intensification.

1984

Les quotas laitiers poussent les éleveurs à diminuer leurs coûts de revient : développement du maïs ensilage, qui permet de diminuer la consommation d'aliments achetés grâce à sa haute valeur énergétique.

1992

Règlement n° 1766-92 du 30 juin 1992 portant OCM des céréales et n° 1765-92 instituant un régime de soutien aux cultures arables. Les prix diminuent progressivement (en vue de rapprocher le niveau communautaire des cours mondiaux) et les dispositifs d'intervention permanente sont démantelés. En contrepartie, les producteurs de maïs, au même titre que les céréales, bénéficieront d'une aide directe accordée si une partie de leur SCOP est mise en jachère.

I.2. Impact sur l'eau

Le développement du maïs, grain ou ensilage, a un impact particulièrement négatif sur la ressource en eau :

- Le développement du maïs ensilage pour l'alimentation du bétail et le soutien financier de l'Union Européenne pour la céréaliculture intensive entraînent la **disparition des surfaces en herbe** (voir fiche prairies), non primées par la PAC. Or, ces surfaces toujours en herbe contribuent à la protection de la ressource en eau, en limitant les fuites de nitrates et l'érosion.

- **L'itinéraire technique** du maïs est particulièrement polluant (nitrates et les produits phytosanitaires). Les pratiques en cause sont les suivantes :

⇒ **Pour le maïs grain :**

- a) fixation d'objectifs de rendement trop élevés entraînant une surfertilisation,
- b) surestimation du besoin global d'azote du maïs,
- c) irrigation mal maîtrisée, entraînant un lessivage inutile des nitrates, des pertes par ruissellement en surface et des problèmes d'érosion,
- d) le maïs grain laisse une quantité importante de matière organique sur le champ après la récolte, qui peut conduire à la minéralisation de 250 kg d'azote par hectare, susceptible de fuir vers les nappes pendant l'hiver si le sol reste nu.

⇒ **Pour le maïs fourrage :**

- a) la plante entière est exportée, le sol est donc complètement nu après la récolte (risques de lessivage de l'azote pendant l'hiver),
- b) dans les exploitations d'élevage, le maïs fourrage joue le rôle d'exutoire vis-à-vis des effluents d'élevage produits en énorme quantité par les unités d'élevage intensif,
- c) le sol est matraqué avec du matériel lourd au moment de la récolte, d'où des risques de ruissellements érosifs entraînant des nitrates notamment.

- Le développement de **l'irrigation** du maïs pose des problèmes de gestion quantitative de la ressource en eau (Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Coteaux secs du sud-ouest). Ainsi, dans le bassin Adour-Garonne, les prélèvements d'eau pour l'irrigation du maïs représentent 80 % des prélèvements totaux entre le 1er juin et le 30 septembre (voir fiche irrigation).

I.3. Les primes de la PAC pour le maïs

Le montant de l'aide est celui prévu pour les céréales, fixé à 54,34 écus/tonne en 1997, soit en moyenne au niveau national, $59,5 \text{ q/ha} \times 5,434 \text{ écus/q} = 322 \text{ écus/ha}$ (environ 2200 F/ha).

Mais le maïs bénéficie d'un traitement de faveur dans le cadre de la réforme de 1992 : l'UE a offert la possibilité aux pays le désirant de distinguer le maïs des autres céréales pour le calcul des primes. La France a retenu cette option, et certains départements ont décidé de déterminer un rendement régional particulier pour le maïs :

Départements	maïs	maïs irrigué	maïs sec	gel	autres céréales	autres céréales irriguées	autres céréales sèches
Hautes-Alpes	79,2			44,8	43,4		
Bouches du Rhône	70,1			43,6	40,5		
Corrèze	80,0			43,6	41,1		
Haute-Corse	97,1			49,5	27,8		
Dordogne		79,1	50,0	50,6		71,2	45,9
Gironde A		88,7	52,5	67,4	46,2		
Pyrénées Atlantiques		91,6	69,4	65,4	48,1		
Hautes-Pyrénées		90,7	62,7	61,9	41,4		
Bas-Rhin		86,3	79,4	66,7	54,8		
Haut-Rhin		85,2	77,9	70,4	55,5		
Savoie		93,3	68,5	59,4	50,1		
Landes		91,6	69,4	74,5	47,6		

Source : Circulaire DPE/SPM/C97/n° 4005 du 31 janvier 1997

Ainsi, la prime maïs non irrigué peut aller de 1 250 F/ha dans le Var à 3 520 F/ha en Haute-Corse. S'il est irrigué, le maïs peut bénéficier d'une prime allant de 2 537 F/ha dans l'Yonne à 3 320 F/ha dans les Landes, la prime la plus élevée étant attribuée dans l'Isère avec un montant de 3 646 F/ha.

De plus, l'agriculteur-éleveur a deux possibilités : soit il intègre les surfaces en maïs ensilage dans la SCOP et il bénéficie de la prime céréales ou céréales irriguées si un rendement de référence « céréales irriguées » a été défini, soit il laisse ces surfaces dans la surface fourragère pour bénéficier des aides à l'élevage (lesquelles sont calculées en fonction du nombre d'animaux par hectare de surface fourragère principale, qui comprend le maïs fourrage). La première option a été largement adoptée par les éleveurs, les primes SCOP étant plus rémunératrices que les primes élevage. Ainsi, devenu depuis plusieurs années une des bases de l'alimentation des ruminants, le maïs fourrage a vu, au travers de cette mesure instaurée en 1993, une confirmation de sa place dans l'assolement.

I.4. Evolution des superficies cultivées dans les principaux départements producteurs

Région	Bassin	Maïs grain				-Maïs fourrage			
		1980	1992	1995	95/80	1980	1992	1995	95/80
Aquitaine	Adour-Garonne	342 647	394 780	370 000	+ 8 %	29 000	50 200	54 000	+ 86 %
Midi-Pyrénées	Adour-Garonne	268 600	238 876	216 000	- 19 %	53 500	48 700	59 000	+ 10 %
Poitou-Charentes	Loire-Bretagne et Adour-Garonne	116 500	155 737	179 000	+ 54 %	74 500	87 000	77 000	+ 3 %
Centre	Loire-Bretagne et Seine-Normandie	276 401	159 845	140 000	- 49 %	44 400	41 400	35 000	- 21 %
Rhône-Alpes	Rhône-M-C	129 904	143 950	131 000	+ 1 %	40 520	58 700	57 000	+ 41 %
Pays de la Loire	Loire-Bretagne	94 200	151 111	118 000	+ 25 %	266 000	340 800	330 000	+ 24 %
Alsace	Rhin-Meuse	37 050	113 800	117 000	+ 216 %	21 414	20 000	17 000	- 21 %
Bretagne	Loire-Bretagne	34 500	155 000	112 000	+ 225 %	239 000	319 000	345 000	+ 44 %
Basse-Normandie	Seine-Normandie	13 300	23 500	14 000	+ 1 %	108 500	169 800	180 000	+ 66 %
Lorraine	Rhin-Meuse	6 500	17 900	13 000	+ 100 %	41 500	71 300	73 000	+ 80 %
Nord-Pas-de-Calais	Artois-Picardie	2 300	6 400	7 000	+ 204 %	29 500	59 000	66 000	+ 124 %
Total 11 régions		1 321 902	1 515 899	1 417 000	+ 7 %	947 834	1 265 900	1 293 000	+ 36 %
Total France		1 756 946	1 869 076	1 650 000	- 6 %	1 138 756	1 524 910	1 556 000	+ 37 %
Part des 11 régions / France		75 %	81 %	86 %	+ 15 %	83 %	83 %	83 %	0 %

Source : Agreste, SAA 1980, 1992, 1995

Si on affine ces résultats, on constate que trois régions (Pays de la Loire, Bretagne et Basse-Normandie) regroupent à elles seules 55 % des surfaces en maïs fourrage en 1995. Pour le maïs grain, quatre régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et Centre) concentrent également 55 % des superficies.

Il apparaît que le maïs grain a progressé dans les zones où il fait l'objet d'une aide spécifique (base maïs ou/et base irrigation). En effet, la culture du maïs grain est très dépendante de l'irrigation, qui permet d'améliorer les résultats du maïs grain. C'est le cas dans le Loiret (Agence Loire-Bretagne et Seine-Normandie) et les Deux-Sèvres (Loire-Bretagne) où l'irrigation a permis de dégager un meilleur produit par hectare. Par contre, les superficies ont fortement diminué en Haute-Garonne (Agence Adour-Garonne) où, après les sécheresses successives de la fin de la décennie, il n'est pratiquement plus cultivé qu'en zone irriguée (Agreste, Cahiers n° 22, Juin 1995).

II. SITUATION DANS LES DIFFERENTS BASSINS

Les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne sont les plus atteints par les problèmes de pollution liés au maïs. Toutefois, dans les autres bassins, le maïs se développe à un rythme inquiétant.

Bassin	Zones de production	Evolution	Problèmes posés	Remarques
Adour-Garonne	Landes, Gers, Pyrénées-Atlantique, Charente	40 % de la surface nationale cultivée en maïs grain. Continue de se développer grâce à l'irrigation dans les Landes et en Charente (voir cartes 2 et 3 en annexe III)	Déficit en eau en période estivale (voir fiche irrigation) Pollution par les nitrates et l'atrazine (voir carte 4 en annexe III) Landes : progression au détriment de la forêt	Augmentation de l'irrigation sous l'effet de la PAC et de l'intensification de l'élevage. Essentiel des surfaces en maïs situé en zone vulnérable.
Loire-Bretagne	Bretagne, Pays-de-la-Loire, Centre	Les surfaces en maïs fourrage continuent d'augmenter depuis la réforme de la PAC, alors que le maïs grain a diminué (baisse du prix et jachère).	Nappes intensément exploitées dans le Centre (voir fiche irrigation) et pollution des nappes et rivières par atrazine et nitrates	Elevage intensif à l'ouest du bassin (laitier, porcin et avicole) a contribué au développement du maïs grain et fourrage. Il faut conditionner au moins 20 % des aides PAC à la protection des eaux.
Rhin-Meuse	Maïs grain se concentre en Alsace (50 % de la SAU), et la zone de production se trouve classée en zone vulnérable. Maïs fourrage concentré en Lorraine.	Le maïs grain continue de se développer depuis 1992, notamment grâce à la prime « maïs irrigué » d'environ 3 100 francs par hectare dont bénéficient les deux départements alsaciens (Haut-Rhin et Bas-Rhin). Le maïs fourrage poursuit sa progression en Lorraine.	Progression qui se fait au détriment des prairies Pas de problème d'ordre quantitatif (présence d'eau en quantité suffisante grâce au Rhin) et le Rhin permet de diluer la pollution	Pour retrouver des teneurs en nitrates de 50 mg/l, il faut limiter les 2/3 de la SAU des exploitations à des cultures arables avec conseils Fertimieux, et mettre le tiers restant en forêt ou en prairies. Cas des sources Vittel : maïs interdit.
Seine-Normandie	Basse-Normandie (Manche, Calvados et Orne)	Prédominance du maïs fourrage, qui continue d'augmenter	Zone vulnérable Progression du maïs fourrage au détriment des prairies	Zone d'élevage laitier intensif Accorder une prime PAC si respect de la ressource en eau (interculture, broyage des cannes et enfouissement...)
Rhône-Méditerranée-Corse	Rhône-Alpes	Irrigué sur les plaines caillouteuses	Danger face au développement de l'irrigation	Intensification de l'élevage
Artois-Picardie	Somme Pas-de-Calais	Forte croissance des surfaces en maïs grain, mais surtout en maïs fourrage	Développement de l'irrigation Progression des surfaces au détriment des prairies	Intensification de l'élevage

Source : entretiens avec les responsables agricoles des Agences, Mai 1998

L'évolution future de la PAC ne permet pas d'espérer une amélioration de la situation. Pour ce qui est du maïs grain, la baisse des primes pour l'irrigation pourrait limiter les surfaces en maïs irrigué, mais il est peu probable que celles-ci diminuent. Le maïs fourrage devrait continuer sa progression. En effet, la mondialisation des échanges pousse les éleveurs à rechercher davantage de compétitivité, donc à diminuer les coûts en ayant recours par exemple au maïs fourrage, lequel continuera de bénéficier d'une prime moyenne d'environ 2 600 F/ha dans le cadre de la nouvelle réforme.

FICHE III : L'INTENSIFICATION DES ELEVAGES

Le processus d'intensification, qui a touché l'ensemble de la production agricole de matières premières végétales, concerne également le secteur animal. Ainsi, les élevages bovins (surtout laitiers et allaitants), porcins et avicoles se sont modernisés, aidés par les progrès de la génétique, la mécanisation et la maîtrise de l'alimentation. L'intensification de ces élevages a fait naître d'énormes risques pour la protection de l'eau, aggravés par le phénomène de concentration qui pose un grave problème de gestion des effluents.

En 1995, 73 % des apports en nitrates sont fournis par le cheptel bovin (tableau 1) :

Tableau 1 : part relative des espèces dans l'apport total d'azote par les effluents

	Part dans l'apport total d'azote par les effluents
Bovins	73 %
Porcins	9 %
Volailles	8 %
Ovins, équins et caprins	9 %
Total	100 %

Source : BIMA, les chiffres de l'agriculture et de la pêche 1998.

Or le cheptel bovin ne se réduit plus que lentement depuis la mise en place des quotas laitiers. Tout au plus se recompose-t-il : il comprend moins de vaches laitières, qui rejettent les plus gros volumes d'effluents, et plus de vaches allaitantes. Le cheptel porcine augmente au contraire régulièrement, mais son incidence est plus faible que celui des bovins sur la production d'azote organique.

Les éleveurs devraient cependant mieux maîtriser les effluents d'élevage dans les prochaines années, grâce notamment au PMPOA qui a été mis en place sur les élevages les plus importants. Avec ce programme, le stockage des effluents en quantités suffisantes devrait permettre une meilleure maîtrise de l'épandage.

En effet, depuis 1994, les éleveurs sont progressivement intégrés au dispositif de la redevance pollution due aux agences de l'eau. Les plus gros élevages ont été les premiers concernés. En 1997, ce dispositif concerne les élevages comptant au moins 550 porcs, 30 000 poules pondeuses ou « l'équivalent de 100 gros bovins ». Il est progressivement étendu aux élevages de plus faible importance. Il touchera ainsi les élevages de 450 porcs ou 20 000 poules pondeuses en 1998.

La mise en place de la redevance s'accompagne d'un PMPOA (tableau 2) dont l'objectif est de renforcer les moyens de lutte contre les pollutions dues aux activités d'élevage. Les éleveurs qui maîtrisent l'ensemble des effluents bénéficient du principe « non pollueur-non payeur » annulant leur redevance.

Tableau 2 : calendrier d'intégration des élevages dans le PMPOA

	Nombre d'exploitations	SAU (millier d'ha)	Effluents d'élevage (millier de tonnes d'azote)
Éleveurs non intégrables au PMPOA	346 000	9 750	500
Tous éleveurs intégrables au 01.01.1996	32 000	3 500	360
Tous éleveurs intégrables au 01.01.1998	36 000	3 700	380
Tous éleveurs intégrables au 01.01.2001	70 000	6 500	580
Part des éleveurs intégrables au 01.01.2001	17 %	40 %	54 %
Tous éleveurs	416 000	16 250	1 080

Source : Agreste primeur, n° 24, Octobre 1997

Par ailleurs, dans les zones vulnérables aux nitrates, les agriculteurs doivent respecter des programmes d'action définis dans le cadre de la directive européenne sur les nitrates, qui vise à protéger les eaux des nitrates agricoles. Ces programmes se fondent sur l'équilibre de la fertilisation apportée et sur la limitation des apports d'effluents d'élevage. Leur premier objectif repose sur un fractionnement des doses, en mettant l'accent sur une prévision de rendement réaliste et une meilleure prise en compte des apports organiques. Leur second objectif est de limiter les apports des effluents d'élevage à 210 kg d'azote par hectare, puis à 170 kg par la suite.

Localement, la maîtrise des rejets azotés des effluents d'élevage dépend de la structure des élevages. En Bretagne, où dominent les grands ateliers hors-sol, l'application du PMPOA permettra à l'horizon 2001 d'encadrer près de 30 % des élevages qui produisent les deux tiers de l'azote organique.

L'intensification et la concentration des élevages résultent d'une tendance à long terme. La PAC y a largement contribué, directement ou indirectement selon le type d'élevages, en intervenant (soutien pour la viande bovine et le lait avec limitation de la production) ou, au contraire, en n'intervenant pas (essor de la production avicole et porcine sans limitation de production).

LES PROBLEMES LIES AUX ELEVAGES BOVINS

I. L'ORGANISATION DES MARCHES DE LA VIANDE BOVINE ET DU LAIT

L'évolution des mesures mises en oeuvre par la Commission européenne montre que la PAC a encouragé le développement de l'élevage bovin intensif, de manière directe par le soutien des marchés et des primes spécifiques, et de manière indirecte par la baisse du prix des céréales.

I.1. Viande bovine

Le règlement n° 805-68 du 27 juin 1968, modifié en dernier lieu par le règlement CE n° 2222-96, porte organisation commune du marché de la viande bovine. L'OCM repose sur des prix garantis relativement élevés soutenus par des mécanismes d'intervention, et un mécanisme protégeant le marché commun contre des importations à bas prix en provenance des pays tiers (prélèvement et restitution).

De 1968 à 1989, ce système a conduit à la formation d'importants excédents structurels, qui ont conduit la Commission à baisser progressivement les prix et le recours à l'intervention.

En 1992, l'OCM est réformée par le règlement CEE n° 2066-92 du 30 juin : baisse des prix garantis et des seuils de recours à l'intervention, compensée par des primes accompagnées d'un mécanisme de régulation du volume de production reposant sur l'extensification.

I.2. Lait et produits laitiers

Le règlement n° 804-68 du 27 juin 1968, modifié en dernier lieu par le règlement CE n° 2931-95, porte organisation commune de marché du lait et des produits laitiers. L'OCM comporte un mécanisme permanent d'intervention (soutien du prix indicatif du lait et de la poudre de lait maigre) et un mécanisme protégeant le marché commun contre des importations à bas prix en provenance des pays tiers.

De 1968 à 1977, on assiste à la constitution d'excédents, qui conduit la Commission à un taxe de coresponsabilité (prélèvement à la production) pour diminuer la production, mais cette mesure s'avérera inefficace.

En 1984, les quotas laitiers limitent la production individuelle de chaque éleveur. Si cette production est dépassée, ces quotas sont assortis d'une sanction financière. Les quotas ont permis de maîtriser la production. Parallèlement, les prix continuent d'être soutenus par la PAC.

I.3. Accords internationaux

En 1962, la Communauté consent aux américains l'entrée en franchise de tout droit de douane d'oléo-protéagineux ainsi que de produits transformés à partir de ces matières premières, les PSC, destinés à l'alimentation du bétail. Peu à peu, les utilisations des oléo-protéagineux se sont fortement diversifiées et surtout les besoins en PSC ont fortement augmenté, au détriment de l'alimentation naturelle (fourrage, prairie). Or, les éleveurs européens, plutôt que d'acheter des céréales européennes plus coûteuses, se sont rabattus sur les PSC américains meilleur marché, car exempts de droits de douane.

En 1967, la Communauté a accordé au corn gluten feed (CGF) américain, résidu de la filière industrielle de l'amidon très recherché dans l'alimentation animale, l'entrée en franchise de tout droit de douane sur son territoire. En conséquence, les Etats-Unis en ont massivement subventionné la fabrication, ce qui a contribué à l'éviction des céréales européennes de l'alimentation du bétail.

I.4. La réforme de 1992

Tableau 3 : la réforme des secteurs de la viande bovine et laitier en 1992

	Mesures entreprises dans le cadre de la réforme de 1992	Intérêt des mesures
Production laitière	Maintien du régime des quotas jusqu'à l'an 2000 et baisse de 2 % des quotas entre 1993 et 1995. Baisse de 5 % du prix du beurre entre 1993 et 1995.	Contrôle de l'offre laitière face à un marché international du lait et des produits laitiers peu susceptible de se développer.
Production bovine	Baisse du prix d'intervention de 15 % de 1993 à 1995 = 292 écus/100 kg de carcasse en 1995	Augmenter la compétitivité de ce secteur face à la concurrence internationale
<i>* PMTVA = prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes</i>	Revalorisation de la PMTVA* = 145 écus/tête en 1995 (120 CEE + 25 Etat), soit 1145 F/vache.	Compenser la baisse du prix d'intervention et soutenir la production.
<i>** PSBM = prime spéciale bovins mâles</i>	Revalorisation de la PSBM** = 180 écus/tête, soit 1422 F/tête en 1995, limitée à 90 animaux par exploitation.	Compenser la perte de revenu due à la baisse des prix d'intervention et soutenir la production.
	Ces primes sont subordonnées au respect d'un certain chargement à l'hectare : 2 UGB/ha de SFP en 1996. Un producteur en dessous de 15 UGB est exempté de cette condition de chargement.	Décourager l'intensification de l'élevage. Favoriser le maintien des élevages extensifs. Enrayer la tendance au retournement des prairies.
	Primes à l'extensification : les PMTVA et PSBM seront augmentées de 36 écus/tête (240 F) ou 52 écus/tête (347 F) selon la prime octroyée si le chargement est inférieur à 1,4 UGB/ha de SFP.	Encourager l'extensification de la production bovine (contrôle de la production, respect de l'environnement, qualité) + complément de revenu.
<i>*** Mesure qui s'inscrit dans le programme agri-environnemental d'accompagnement de la PAC</i>	Prime à l'herbe*** : complément de prime si le chargement est inférieur ou égal à 1 UGB/ha de surface fourragère, ou compris entre 1 et 1,4 si l'exploitation présente au moins 75 % de sa SAU en prairie.	Soutenir l'élevage extensif.

Source : règlements n° 2066-92, 2071-92 et 2078-92 du 30 juin 1992

Par ailleurs, le maïs grain bénéficie de primes plus importantes que pour les autres cultures dans certains départements français (voir fiche maïs), et le maïs fourrage, qui peut être primé au même titre que les céréales et les oléo-protéagineux, voit sa place conforter dans l'assolement français.

Parallèlement à la réforme des secteurs bovins et laitiers, une baisse des prix est décidée dans le secteur des céréales, et l'accord de Blair House (voir fiche OMC) conclu entre l'UE et les Etats-Unis ne remet pas en cause le traitement de faveur accordé aux PSC et au corn gluten feed.

II. IMPACT DE LA PAC SUR L'ELEVAGE BOVIN

II.1. Evolution générale du cheptel bovin en France

L'évolution du cheptel bovin en France résulte d'une part d'une tendance à long terme liée à l'instauration des quotas laitiers d'une part, et aux mesures relatives à la PAC d'autre part, qui visent, comme pour les autres productions, à maîtriser les coûts budgétaires, et plus précisément à développer le cheptel allaitant (PMTVA).

Le nombre d'exploitations contenant des bovins ne cesse de décroître (tableau 4). En décembre 1994, on n'en comptait plus en France que 343 000, soit trois fois moins qu'en 1970. Le cheptel bovin, en hausse jusqu'en 1975, a amorcé ensuite un lent mouvement de repli. La diminution s'accroît à partir de 1984, avec les quotas laitiers. Le cheptel de vaches laitières perd 2,4 millions de têtes entre 1983 et 1994, soit une baisse de 34 % en 11 ans.

Durant la même période, le cheptel de vaches nourrices gagne 1,1 millions de têtes, mais cette augmentation est loin de compenser la décapitalisation du troupeau laitier. La forte diminution du nombre d'exploitations s'accompagne d'une augmentation de la taille moyenne des troupeaux. Ainsi, en 1983, il y avait en moyenne 38 bovins par exploitation, dont 17 vaches laitières. En 1994, on compte en moyenne 59 bovins par exploitation, dont 29 vaches laitières (Agreste, Graph agri 1995).

Tableau 4 : évolution des effectifs bovins de 1970 à 1994

Evolution des effectifs	1970	1983	1990	1994
Bovins	21 400 000	23 518 000	21 390 000	20 522 000
Vaches laitières	7 280 000	7 195 000	5 272 000	4 755 000
Vaches allaitantes	2 353 000	2 901 000	3 666 000	4 005 000

Source : Agreste, Graph agri 1995

Ainsi, la PAC a conduit à un agrandissement des exploitations élevant des bovins, mais les mesures mises en oeuvre depuis une trentaine d'années ont aussi favorisé l'intensification et la concentration des élevages.

II.2. Intensification et concentration

- Les quotas laitiers ont entraîné la disparition de beaucoup de petites exploitations laitières peu compétitives, au profit des grandes exploitations rentables grâce au recours au maïs fourrage comme base de l'alimentation du bétail. De plus, les quotas laitiers, en offrant la possibilité à l'agriculteur cessant son activité de transférer son quota et sa terre à un autre agriculteur, ont encouragé l'agrandissement et le regroupement des exploitations laitières.
- Les prix du lait et des produits laitiers, soutenus par la PAC, ont continué à rendre ce secteur attractif et à encourager des modes de production intensifs.
- Les PSC et le corn gluten feed, importés à bas prix, permettent de produire à moindre coût et favorisent de la sorte les élevages intensifs. De plus, les céréales constituant la base de l'alimentation des animaux dans les systèmes d'élevage industriel (hors-sol), ces derniers se sont concentrés autour des grands ports d'importation des PSC (Brest, Lorient, Rouen).

- La baisse du prix des céréales décidée par la PAC dans les années quatre-vingt, et reconduite plus durement encore en 1992, profite aux élevages intensifs gros utilisateurs de céréales. De plus, les agriculteurs qui utilisent du maïs fourrage pour nourrir leur bétail (très nombreux dans le grand Ouest français) bénéficient des primes compensatoires céréalières, les superficies en maïs fourrage ayant été intégrées dans la SCOP.
- Facteur indépendant de la PAC, la concentration se poursuit dans les bassins laitiers les mieux placés en raison de leurs conditions naturelles, de leurs structures d'exploitation et de la logistique de leurs réseaux de collecte : 43 % du cheptel laitier français se trouvent désormais concentrés dans trois régions : Basse-Normandie, Pays de Loire et Bretagne.

II.3. Impact de l'intensification et de la concentration de l'élevage bovin sur l'eau

- L'alimentation des animaux s'est tournée de l'herbe vers le maïs ensilage, au détriment du pâturage.
- Les troupeaux s'agrandissant, la gestion du pâturage des vaches laitières, qui exige des surfaces de plus en plus importantes, jouxtant immédiatement le bâti, pose de plus en plus de problèmes techniques. Compte tenu de la place de plus en plus réduite de l'herbe dans les rations, la solution du hors-sol représente l'aboutissement logique (LANDAIS E., 1996)
- La concentration des élevages pose des problèmes de gestion des effluents d'élevage, certaines zones ne bénéficiant plus de surfaces épandables suffisantes.

II.3. Répartition régionale du cheptel

Tableau 5 : localisation des élevages bovins en France et évolution

Localisation des élevages bovins	1983	1995	1995/1983
Vaches laitières (nombre de têtes)			
FRANCE	7 195 000	4 611 000	- 36 %
Bretagne	1 331 000	859 000	- 35 %
Pays de la Loire	949 000	593 400	- 37 %
Basse-Normandie	801 000	560 100	- 30 %
Rhône-Alpes		344 300	
Auvergne	421 000	298 400	- 29 %
Lorraine		241 300	
Nord-Pas-de-Calais		232 000	
Total 7 régions		3 128 500	
Part des 7 régions / France		68 %	
Vaches allaitantes (nombre de têtes)			
FRANCE	2 901 000	4 105 100	+ 42 %
Pays de la Loire	329 000	483 200	+ 47 %
Midi-Pyrénées		478 500	
Limousin	379 000	462 000	+ 22 %
Bourgogne	373 000	448 300	+ 20 %
Auvergne	296 000	447 100	+ 51 %
Aquitaine		281 200	
Poitou-Charentes		218 000	
Total 7 régions		2 818 300	
Part des 7 régions / France		69 %	

Source : Agreste, Graph agri 1995 et Graph agri régions 1997

Le cheptel laitier est concentré dans l'ouest de la France (Bretagne, Pays-de-la-Loire et Basse-Normandie totalisent 40 % du cheptel français), alors que le cheptel allaitant apparaît plus dispersé.

LES PROBLEMES LIES AUX ELEVAGES PORCINS ET AVICOLES

I. L'ORGANISATION DES MARCHES PORCINS ET AVICOLES

I.1. L'OCM de la viande porcine

Elle est régie par le règlement CEE n° 2759-75 du 29 octobre 1975, modifié en dernier lieu par le règlement CE n° 3290-94. La production porcine, étant considérée comme dérivée des céréales, est protégée contre d'éventuelles importations à bas prix en provenance des pays tiers et par un droit de douane dérivé du céréalier. Production rationalisée et programmable, son prix de marché se forme librement selon la loi de l'offre et de la demande. Toutefois, s'il devient inférieur à un prix de base fixé par le Conseil pour chaque campagne, des achats d'intervention peuvent être ouverts sur décision de la Commission. Des aides au stockage sont utilisées pour réguler l'offre si nécessaire.

I.2. L'OCM des oeufs et volailles

Elle est régie respectivement par les règlements CEE n° 2771-75 et 2777-75 du Conseil du 29 octobre 1975, modifiés en dernier lieu par le règlement CE n° 2916-95. Production dépourvue de facteurs techniques limitant, l'aviculture ne bénéficie d'aucun mécanisme public d'intervention. Il est donc laissé le soin aux producteurs de s'organiser pour adapter la production à la demande et régulariser les apports sur le marché. Le marché de la CE est seulement protégé contre les importations à bas prix par des droits à l'importation dérivés de la protection accordée aux céréales.

II. IMPACT DE LA PAC SUR LES ELEVAGES PORCINS ET AVICOLES

II.1. Localisation

Il n'existe pas pour l'ensemble de ces productions de soutien communautaire direct. Le développement de la production et sa localisation ont davantage à voir ici avec l'organisation de la filière. Cependant, ces élevages hors sol ont une contrainte commune qui touche à leurs approvisionnements en aliments. Ceux-ci dépendent largement d'importations, qu'il s'agisse de tourteaux, de farines d'oléagineux ou de PSC. D'où des localisations de plus en plus périportuaires. Quand on sait que le coût de revient d'un porc repose pour les deux tiers environ sur le coût de l'aliment, on prend la mesure de l'avantage que représente la proximité d'un port d'importation et/ou d'usines de fabrication d'aliments pour le bétail. Les éleveurs bretons disposent dans ce domaine d'un avantage sur ceux installés en d'autres points du territoire national.

II.2. Evolution régionale du nombre de porcins et de volailles

Tableau 6 : Localisation régionale des élevages porcins

	1979	1988	1990	1995	1995/1979
Bretagne	4 897 000	6 183 000	6 268 000	7 504 800	+ 53 %
Pays de la Loire	790 000	1 108 000	1 104 000	1 460 100	+ 85 %
Nord-Pas-de-Calais	950 000	674 000	640 000	601 600	- 37 %
Midi-Pyrénées	697 000	604 000	591 000	561 300	- 19 %
Basse-Normandie	226 000	394 000	407 000	504 500	+ 123 %
Aquitaine	468 000	500 000	493 000	528 900	+ 13 %
France	11 132 000	12 213 000	12 275 000	13 795 900	+ 24 %
Total Bretagne-Pays de la Loire	5 687 000	7 291 000	7 372 000	8 964 900	+ 58 %
Part / France	51 %	60 %	60 %	65 %	+ 27 %

Source : Agreste, Graph agri 1995 et Graph agri régions 1997

La Bretagne détient, en 1995, 54 % du cheptel porcin français. De plus, la production bretonne de viande porcine apparaît aujourd'hui très fortement concentrée : alors qu'elle concernait encore plus de 100 000 éleveurs à la fin des années 1960, elle n'est plus aujourd'hui réalisée que par 10 000 producteurs. Encore 5 500 d'entre eux réalisent-ils 80 % de cette production.

Pour les productions avicoles, la place de la Bretagne apparaît un peu moins écrasante, mais cette région concentre malgré tout 45 % de l'effectif français (tableau 7).

Tableau 7 : effectifs d'animaux en 1995
(poules pondeuses, poulettes, poulets de chair et coqs, dindes et dindons)

Régions	Effectifs en 1995	Part région / total France
Bretagne	116 705 000	45 %
Pays de la Loire	45 622 000	17,5 %
Bretagne + Pays de la Loire	162 327 000	62,5 %
Rhône-Alpes	16 542 000	6 %
Aquitaine	9 807 000	3,8 %
Poitou-Charentes	9 698 000	3,7 %
Centre	9 570 000	3,7 %
Total 6 régions	207 944 000	80 %
Total France	260 500 000	-

Source : Agreste. Graph agri régions 1997

La production de viande de volailles est regroupée dans l'Ouest de la France (Bretagne et Pays de la Loire). En Rhône-Alpes, l'élevage de volailles est surtout présent dans la Drôme et l'Ain. En Aquitaine, le département des Landes est le principal producteur.

Pour les productions avicoles, la taille moyenne de l'atelier de poules pondeuses dépasse actuellement les 20 000 poules en Bretagne contre moins de 6 000 poules pour la moyenne française. 3 000 aviculteurs réalisent aujourd'hui 90 % de la production d'oeufs et de poulets en Bretagne. Ainsi, 69 % de la production d'oeufs en France provient d'élevages intensifs (tableau 8).

Tableau 8 : évolution des élevages intensifs de poules pondeuses

en million	1970	1980	1990	1993	1994	1994/1970
Tous élevages	62,2	72,6	62,3	64,7	66,5	+ 7 %
dont élevages intensifs	24,6	42,3	40,7	43,8	45,7	+ 86 %
Part intensif / total	39 %	58 %	65 %	68 %	69 %	+ 80 %

Source : Agreste. Graph agri 1995

II.3. Impact sur la ressource en eau

Cette concentration géographique de plus en plus poussée des activités d'élevage hors sol, qui s'est faite indépendamment des surfaces disponibles, ne manque pas de poser de redoutables problèmes de pollution (odeurs, contamination microbiologique des eaux, pollution azotée...). Ces conséquences sont d'une telle gravité qu'elles ont suscité dans de nombreux pays la mise en place de mesures tendant à réglementer le développement de l'élevage porcin hors-sol (Pays-Bas). Le blocage de la production aux Pays-Bas a directement bénéficié à l'élevage français, dont la production a augmenté de 40 % entre 1985 et 1995. L'essentiel de ce développement a été le fait des zones d'excédent structurel (zones où la concentration de l'élevage est déjà si forte qu'elles sont incapables de recycler leurs effluents azotés, fumiers et lisiers). Les départements bretons ont ainsi augmenté leur production porcine de 70 % durant cette période, causant aujourd'hui de graves problèmes de gestion des effluents et de pollution des eaux.

L'ELEVAGE INTENSIF DANS LES DIFFERENTS BASSINS HYDROGRAPHIQUES : LOCALISATION DES PROBLEMES ET ACTIONS DES AGENCES

• Bassin Loire-Bretagne

Ce bassin regroupe, par rapport à l'effectif national, 66 % des porcs, 32 % des bovins et 56 % des volailles. Ces élevages sont particulièrement concentrés dans l'ouest (Bretagne et Pays de la Loire).

Le Bassin Loire-Bretagne est un bassin très rural, où les activités agricoles sont très diversifiées. Les exploitations peu intensives sont localisées en Auvergne, Haute-Vienne, Creuse, Nièvre, et sont caractérisées par une forte part de STH dans la SAU. Dans ces zones, la pollution par les nitrates est faible, mais peut être forte dans certaines sous-zones. Le problème principal réside dans des concentrations excessives de phosphore dans les eaux de surface, dues aux activités d'élevage, occasionnant des problèmes d'eutrophisation.

Une grande moitié ouest du Bassin est très intensive. Plus on s'éloigne de l'est du Bassin (Auvergne) pour aller vers l'ouest (Bretagne), plus l'agriculture s'intensifie. Il apparaît que les entreprises agro-alimentaires sont responsables de cette intensification. Pourtant, des études menées par l'INRA montrent qu'il serait plus économique pour les agriculteurs de diminuer leur cheptel que d'avoir à supporter des coûts environnementaux de plus en plus importants (liés à la gestion des effluents).

37 730 élevages sont concernés par le PMPOA, soit un élevage sur quatre. Fin 1996, seuls 3 100 élevages ont fait l'objet de décision de financement. M. DUBOIS DE LA SABLONNIERE regrette que le PMPOA ne concerne que 25 % des élevages français, soit 25 % des UGBN. Il ne traite que les gros élevages porcins, avicoles et bovins, alors que les élevages bovins en France sont majoritairement caractérisés par leurs petites tailles. Le PMPOA touche ainsi exclusivement les gros élevages hors-sol porcins et avicoles (90 % de ces élevages sont concernés par ce programme dans le bassin Loire-Bretagne).

De plus, 77 cantons sont classés en ZES (voir carte I en annexe IV), concernant 6 départements : Côtes d'Armor (33 cantons), Finistère (20), Morbihan (12), Ille et Vilaine (6), Mayenne (4), Vendée (2).

Dans ces ZES, des programmes de résorption ont été adoptés, et consistent à mettre en oeuvre les mesures suivantes :

1. Réduction de la pollution à la source,
2. Accroissement des surfaces d'épandage et amélioration des pratiques de fertilisation,
3. Exportation hors ZES des déjections animales,
4. Traitement des déjections en dernier recours.

Dans les ZES, les contraintes réglementaires ont pour effet d'augmenter les coûts de production. La directive Nitrates, en limitant l'épandage à 170 unités d'azote organique par hectare, a déclenché une course au foncier qui contribue à ce renchérissement. Pour y faire face, les éleveurs ont encore concentré les structures de production tout en renforçant leur recherche de productivité. Ainsi, les élevages naisseurs-engraisseurs bretons, qui comptaient en moyenne 53 truies en 1988, en comptent 127 en 1994.

La gestion des effluents d'élevage en Bretagne arrive à son point critique. Les éleveurs continuent d'utiliser des quantités importantes de fertilisants minéraux au lieu de mieux valoriser leurs effluents. Dans des cas extrêmes, des analyses ont montré des quantités d'azote apportées sur des champs de maïs dépassant 600 kg/ha, voire 800 kg/ha. Or, le PMPOA ne prévoit pas de suivi de l'épandage au niveau agronomique.

Selon M. MORARD (DGVI), la seule solution pour résoudre le problème breton consiste soit en la limitation de la taille des élevages, soit en la délocalisation de la production, ce qui paraît difficile vu l'hostilité des autres régions françaises à l'égard des élevages hors-sol bretons.

• Bassin Adour-Garonne

Il existe sur ce bassin de grosses zones de polyculture-élevage, où les effluents d'élevage sont épanchés sur le maïs, pratique peu respectueuse de la ressource en eau. Ainsi, dans les Landes, l'élevage intensif prédomine avec la culture du maïs, et la durée de stockage des effluents peut, dans le cadre du PMPOA, dépasser 9 mois (durée normale : 4 mois). Dans certaines zones, comme les Pyrénées-Atlantique, l'impact des élevages sur l'eau est très important puisque les apports d'azote animal dépassent 40 kg/ha (voir carte 2 en annexe IV).

L'élevage laitier est fortement concentré à l'est du bassin (Aveyron, Cantal, Corrèze), mais la présence suffisante de surfaces toujours en herbe permet de maîtriser la gestion des effluents (voir carte 3 en annexe IV). On le retrouve également dans les Pyrénées-Atlantiques, associé avec de l'élevage allaitant et des gros bovins (voir carte 4 en annexe IV), où les risques de pollution sont plus élevés car le milieu est plus vulnérable et les surfaces d'épandage moins importantes (beaucoup de maïs et présence de coteaux).

Dans le Massif Central, les élevages sont plutôt extensifs mais posent des problèmes par rapport à l'accès des animaux aux cours d'eau. En effet, ces exploitations bénéficient d'une importante surface pouvant être pâturée, mais le cheptel est concentré sur quelques hectares à proximité des exploitations et près des points d'eau (rivières).

Dans les Landes et le Gers, on trouve aussi de gros élevages intensifs de poules pondeuses (voir carte 5 et 6 en annexe IV) et de canards (voir carte 7), dispersés dans les forêts, avec une production d'effluents supérieure à la capacité d'épandage. Ces gros élevages hors-sol entrent dans le PMPOA.

La production de viande porcine est concentrée sous forme d'élevages hors-sol dans les Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées et Gers (voir carte 8 en annexe IV). L'Identification Géographique Protégée « jambon de Bayonne » va entraîner le doublement de la production de porcs, ce qui laisse présager de gros problèmes de pollution dans ces régions. Dans l'Aveyron et l'Est du Bassin, les problèmes sont moins importants car les surfaces épandables sont suffisantes et moins vulnérables.

Le PMPOA n'est pas très avancé dans ce bassin puisque seuls 2 000 élevages se sont déclarés sur les 6 500 élevages intégrables.

• Bassin Rhône-Méditerranée-Corse

La pression d'azote liée à l'élevage est très forte dans les plaines (Drôme, Rhône-Alpes), où se concentrent les gros élevages hors-sol (voir cartes 9 et 10 en annexe IV).

En Saône-et-Loire et en Franche-Comté, on trouve des élevages allaitants essentiellement en herbe, avec des problèmes de pollution ponctuelle. En Savoie, les élevages sont responsables de la pollution microbienne et phosphorée des rivières. En Franche-Comté, en Haute-Marne et dans les Vosges, il existe des élevages laitiers importants, avec des pollutions ponctuelles auxquelles le PMPOA devrait mettre fin.

Il existe 1 zone en excédent structurel dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, localisée dans le département de la Drôme. La responsabilité en incombe aux éleveurs intensifs de volailles concentrés à l'est de la Plaine de Valence sur quelques cantons. Actuellement (1998), à peine la moitié du tonnage de déjections produite est épandable dans la Plaine, l'autre partie devant être épandue dans des exploitations situées en dehors des cantons en excédent structurel et transformée par l'industrie.

Quelques opérations coordonnées ont été lancées au cours du VIème programme (voir carte 11 en annexe IV).

• **Bassin Seine-Normandie**

L'élevage est situé sur les plaines du Calvados, de l'Orne et de la Manche, en Haute-Marne, au sud de l'Yonne et au nord de la Côte d'Or. L'élevage intensif est regroupé dans les départements de la Manche, du Calvados, de l'Orne et de l'Eure, où les prairies continuent d'être retournées pour implanter du maïs fourrage. Plus on descend vers le Loiret, plus on rencontre d'élevages avicoles. En effet, ces grandes zones céréalières se prêtent facilement à l'élevage de viande de volaille qui demande très peu d'investissements humains et financiers.

Dans le nord de l'Aisne et l'est de la Marne, l'élevage semi-extensif ne pose pas de problèmes de pollution.

• **Bassin Artois-Picardie**

L'élevage est responsable de 20 % de la pollution azotée nette. L'élevage est très concentré à l'ouest de la Somme. Dans le bassin, le nombre de vaches laitières a été divisé par 1,5 entre 1980 et 1994, alors que, parallèlement, le nombre de vaches allaitantes a été multiplié par 2,3. L'élevage porcin a beaucoup régressé au profit des volailles.

L'objectif du VII programme est d'achever la totalité de la dépollution des élevages intégrables, soit environ 3 500 élevages représentant 300 000 UGB. Mais, en 1995, l'Agence Artois-Picardie estime à 8 140 le nombre d'UGBN traitées sur un total de 1 million d'UGBN.

• **Bassin Rhin-Meuse**

Dans ce bassin, l'élevage laitier est présent en Lorraine, mais l'élevage intensif ne pose pas particulièrement de problèmes. Les élevages porcins et avicoles sont très peu nombreux. 4000 élevages sont concernés par le PMPOA, mais seuls 213 élevages ont fait l'objet d'un financement durant le VIème programme (soit 29,5 MF d'aides, 38 319 UGBN concernées).

Pour conclure, il semble que l'élevage intensif continuera d'être appuyé par la PAC. Les nouvelles propositions de réforme de la Commission prévoient de baisser le prix des céréales, de maintenir la prime pour le maïs fourrage, d'augmenter les primes pour les bovins mâles et les vaches allaitantes, ce qui va favoriser les élevages intensifs. Face à ces gros élevages très compétitifs, de réels efforts ont été entrepris pour soutenir l'élevage extensif : primes accordées si 2 UGB/ha de SFP, complément extensification si densité inférieure à 1,4 UGB/ha et si les animaux paissent effectivement sur les pâturages, aides aux zones défavorisées, mesures agri-environnementales...

Cependant, face à la libéralisation des échanges et les engagements internationaux de la France dans le cadre de l'OMC, l'avenir de ces élevages extensifs est incertain. En effet, ceux-ci manquent de compétitivité pour rivaliser avec les élevages intensifs, et, avec la baisse du soutien des marchés prévue par le GATT, qui se traduit entre autre par la baisse des prix de soutien, la production issue d'élevages extensifs risque de ne plus gérer suffisamment de revenu. Il sera alors indispensable d'encourager ces types d'élevage à développer des services autres que la production agricole stricte, et de les rémunérer pour cela, afin qu'ils puissent se maintenir sur le territoire national. Tel est l'objectif, sur le plan national, des contrats territoriaux d'exploitation de la nouvelle loi d'orientation agricole, et, sur le plan communautaire, de la nouvelle politique de développement rural.

FICHE IV : LA DISPARITION DES PRAIRIES

Selon l'IFEN, 25 % des surfaces toujours en herbe ont disparu du territoire français depuis 1970. L'intensification de l'agriculture a en effet conduit au retournement des prairies, avec des effets pervers sur la ressource en eau. La PAC, réformée en 1992, a tenté d'enrayer ce phénomène au moyen de primes à l'élevage extensif ou de mesures agri-environnementales. Mais ces mesures ne sont pas suffisantes pour compenser les pertes liées à une conversion du système d'élevage vers l'extensif, ou pour empêcher le retournement des prairies, qui se poursuit, certes à un rythme un peu moins soutenu (tableau 1).

Tableau 1 : évolution de la surface toujours en herbe de 1980 à 1995

	1980	1992	1995	Evolution 1995/1980
Surfaces toujours en herbe	17 219 200	11 094 561	10 566 000	- 39 %
SAU	31 842 700	30 258 600	29 831 000	- 6 %
Part de la STH / SAU	54 %	37 %	35 %	- 35 %

Source : SCEES, Graph agri 1995

I. CAUSES ET IMPACTS DE LA DISPARITION DES PRAIRIES

I.1. Les causes

- **Intensification de l'agriculture.**

- l'intensification de l'élevage : même si le cheptel diminue depuis la fin des années 70, l'élevage continue à s'intensifier grâce à une production plus élevée par animaux et à une alimentation à plus haute valeur nutritionnelle (maïs fourrage). Le recours à l'herbe pour nourrir les animaux a été partiellement abandonné et une partie des surfaces autrefois enherbées ont été transformées en terres cultivables. La prime au maïs fourrage accordée depuis la réforme de la PAC de 1992 ne peut qu'accentuer ce phénomène.

- la politique agricole commune, en soutenant le marché des grandes cultures, a encouragé l'intensification de la production et l'augmentation des surfaces en blé notamment, au détriment des prairies. La pression de la céréaliculture explique à elle seule 67 % de la disparition totale des prairies. Elle intervient surtout dans la moitié nord-ouest de la France.

- **Quotas laitiers.**

Instaurés en 1984, ils ont accéléré le phénomène. L'éleveur, limité dans sa production de lait, a eu la possibilité de réduire les surfaces autrefois destinées à nourrir ses vaches laitières (prairies) pour les affecter à des cultures de vente, telles que les céréales et les oléagineux.

I.2. Impact sur la ressource en eau

Avec le retournement des prairies disparaissent les effets positifs naturels de celles-ci sur la ressource en eau :

- Par la présence continue d'un couvert végétal, les prairies jouent le rôle de zones tampons vis-à-vis des substances nutritives véhiculées vers les cours d'eau ou les nappes, et ce en particulier en période hivernale où les risques de lessivage de l'azote dans le sol sont les plus grands. Ainsi, les prairies limitent considérablement les pertes d'azote nitrique par ruissellement ou par lessivage.
- Les prairies permettent de limiter l'érosion et présentent un intérêt écologique (faune et flore).

La disparition des effets positifs des prairies sur l'eau s'accompagne d'effets négatifs :

- Le retournement des prairies est particulièrement dommageable pour la qualité des eaux, puisqu'il s'accompagne de la libération d'une quantité considérable d'azote, de 150 à 200 kg par hectare dans les 5 premiers mois.
- Cette situation est aggravée par l'impact des cultures de remplacement (maïs fourrage notamment) qui sont particulièrement polluantes (tableau 2).

Tableau 2 : Atouts (+) et limites (-) de la prairie et du maïs par rapport aux différents problèmes d'environnement

	Prairie pâturée	Prairie fauchée	Maïs
Rejets azotés des vaches	---	--	++
Fuites de nitrate	-	++	--
Erosion, ruissellement	++	++	--
Phyosanitaires	++	++	--
Biodiversité	+	+	--

Source : Fourrages n° 152, 1997

Ainsi, les systèmes laitiers intensifs, avec 30 à 40 % de maïs ensilage dans la SFP, présentent un surplus d'azote de l'ordre de 150 kg/ha (tableau 3), 30 % de sols nus et une utilisation de produits phytosanitaires sur la moitié de la surface.

Tableau 3 : comparaison des excédents d'azote et du % de sols nus entre les systèmes intensifs et extensifs

	Systèmes intensifs			Systèmes désintensifiés
	Bretagne	Pays-de-la-Loire	Sud-Aquitaine	Pays-de-la-Loire
% cultures / SAU	19	26	42	4
Chargement (UGB/ha SFP)	1,8	1,9	2,6	1,3
% maïs / SFP	33	40	56	7
Production laitière (kg/VL)	6 826	6 718	6 409	5 976
Concentrés	1 076	1 357	-	595
Flux d'azote total (kg/ha SAU)	196	198	282	110
Excédent d'azote (kg/ha SAU)	142	136	198	71
% sols nus et peu couverts	30	23	63	6

Source : Fourrages n° 152, 1997

- Lorsqu'elles ne disparaissent pas, les prairies peuvent faire l'objet de pratiques plus intensives et perdre ainsi une grande partie de leur intérêt écologique.

II. SITUATION AU NIVEAU REGIONAL

II.1. Les grandes zones d'élevage laitier et la place des prairies

Les élevages de montagne conservent une grande part de surfaces en herbe, les conditions climatiques ne leur permettant pas de développer le maïs fourrage. La Bourgogne, le Limousin et l'Auvergne intègrent peu de maïs fourrage dans leur système (moins de 10 % de la SFP). Par contre, dans les zones laitières de l'arc Atlantique, les surfaces en maïs fourrage se sont considérablement accrues au détriment des herbages, surtout en Bretagne, Pays-de-la-Loire, Deux-Sèvres, Pyrénées-Atlantiques, Poitou-Charentes et Coteaux secs du sud-ouest où le maïs ensilage s'est beaucoup développé, appuyé par l'irrigation.

II.2. Evolution régionale

Régions	1960	1980	1993	1994	Evolution 94/80
Midi-Pyrénées	1 617 000	1 478 000	1 338 000	1 338 000	- 9,5 %
Rhône-Alpes	1 490 000	1 321 000	1 112 000	1 095 000	- 17 %
Pays de la Loire	1 490 000	1 499 000	1 146 000	1 130 000	- 24,6 %
Auvergne	1 262 000	1 277 000	1 255 000	1 253 000	- 1,9 %
Basse-Normandie	1 198 000	1 071 000	879 000	873 000	- 18,5 %
Bourgogne	1 083 000	1 078 000	928 000	915 000	- 15 %
Centre	942 000	672 000	498 000	484 000	- 28 %
Poitou-Charentes	918 000	818 000	536 000	515 000	- 37 %
France	18 194 000	16 411 000	13 567 000	13 455 000	- 18 %

Source : SCEES, Graph Agri 1995

Cette baisse des surfaces en prairies se fait au profit des grandes cultures (blé et maïs), mais surtout au profit des oléagineux (tournesol, colza). En effet, de 1960 à 1994, la superficie en prairies diminue de 403 000 ha en Poitou-Charentes. Sur la même période, les surfaces en grandes cultures gagnent 308 000 ha (dont 275 000 ha d'oléagineux). De même, en Bourgogne, les surfaces en prairies diminuent de 168 000 ha alors que les grandes cultures augmentent de 218 000 hectares (dont 171 000 ha d'oléagineux).

Ainsi, de 1980 à 1994, 211 000 hectares de prairies sont retournés en moyenne par an en France. Depuis la réforme de la PAC, cette tendance s'est un peu infléchie puisque les prairies ne disparaissent plus qu'au rythme de 111 000 hectares par an. La prime extensification accordée dans le secteur bovin et la prime à l'herbe expliquent en partie ce ralentissement.

FICHE V : LES OLEAGINEUX ET LES PROTEAGINEUX

Le déficit européen en matières riches en protéines dépasse aujourd'hui 70 % pour les protéines végétales. La demande européenne en protéines augmente de 3 % par an. L'Europe a consommé 45 millions de tonnes d'équivalent tourteaux de soja en 1995. Elle n'en produit que 14 millions de tonnes. Avec la croissance de la demande actuelle, en 2005, elle consommera 10 millions de tonnes en plus.

Outre l'augmentation naturelle de la consommation de matières riches en protéines, les problèmes actuels sur la viande bovine ne feront qu'accentuer ce déficit. La consommation de viandes « blanches » augmente au détriment de celle de boeuf. Or les élevages de volailles sont plus « gourmands » en matières riches en protéines. Par ailleurs, les farines animales sont une source de protéines importantes en Europe. Elles représentent 10 % de la consommation totale de matières riches en protéines. Toute restriction de leur utilisation contribuera à aggraver le déficit en protéines européen. Par ailleurs, la demande mondiale est en augmentation et devrait continuer à croître de 4 % par an (Oléoscope, n° 37, 01/02-1997).

L'énorme enjeu que constitue la réduction du déficit communautaire en protéines végétales explique l'évolution considérable des secteurs oléagineux et protéagineux ces trente dernières années en France, guidée par la PAC et les cours mondiaux.

I. ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES DES OLEAGINEUX ET PROTEAGINEUX

I.1. Historique

1962

Accord avec les Etats-Unis stipulant que la Communauté accepte l'entrée en franchise de tout droit de douane de leurs oléagineux et protéagineux ainsi que leurs produits transformés à partir de ces matières premières, les PSC (produits de substitution des céréales), destinés à l'alimentation du bétail.

1966

Création de l'OCM des oléo-protéagineux par le règlement n° 136/66 du 22 septembre 1966, basée sur des prix garantis, des mécanismes d'intervention et une prime à la production.

1973

Boycott américain sur les livraisons de tourteaux en direction de l'Europe. La Communauté prend conscience de l'énorme dépendance vis-à-vis des Etats-Unis. La Commission décide en conséquence de relever progressivement la prime à la production, qui permet une augmentation régulière de la production mais l'UE reste fortement déficitaire.

1992

Réforme de la PAC et pression des Etats-Unis / OCM des oléagineux-protéagineux ⇒ suppression de tout système de prix garantis (le prix du marché mondial est donc celui du marché européen) compensée par une aide directe (avec gel des terres obligatoire).

Les surfaces plantées en oléagineux-protéagineux ne pourront dépasser 5,128 Mha (accord de Blair House conclu avec les USA le 20/11/1992). La Communauté obtint cependant que la production de biocarburants (colza diester) puisse se poursuivre sur les parcelles gelées.

I.2. Les primes PAC accordées aux oléagineux et protéagineux

Les aides spécifiques oléagineuses diffèrent selon deux zones (voir carte 1 en annexe V). La prime pour le colza et le tournesol en zone I est de 3 752 F/ha, et de 3 460 F/ha en zone II.

Pour le soja, les primes sont les suivantes : en zone I, 3 695 F/ha pour le soja non irrigué et 5 058 F/ha pour le soja irrigué, et en zone II, 2 915 F/ha pour le soja non irrigué et 5 463 F/ha pour le soja irrigué. Le plan de régionalisation limite le bénéfice des paiements compensatoires pour le soja. Un plafond spécifique a été fixé, applicable à partir de 1995-1996 (17 000 ha en zone I, 78 000 ha en zone II).

Pour les protéagineux (pois, fèves, féveroles, lupins doux), la prime est de 78,49 écus/tonne en 1997, soit une moyenne nationale de 3 200 F/ha. Les protéagineux peuvent bénéficier d'une prime pour l'irrigation, et certains départements français ont fait ce choix (voir carte 2 en annexe V). La prime pour les protéagineux irrigués peut ainsi se monter à 5 188 F/ha dans le Rhône.

I.3. Impact de la PAC sur la production d'oléagineux et e protéagineux

Dans les premières années, les mesures de la réforme de la PAC (alignement des prix sur les cours mondiaux, aide directe à l'hectare) ont limité les ensemencements en oléagineux et favorisé ceux en pois protéagineux, dont l'aide était plus élevée. En 1994, le mouvement est inverse : les surfaces en pois régressent en raison de la baisse des prix de marché et de la baisse relative de l'aide à l'hectare. Les oléagineux, à la faveur de la culture sur gel non alimentaire et des prix élevés sur le marché, enregistrent une nette augmentation des surfaces (tableau 1).

Tableau 1 : évolution de la superficie en colza et en pois protéagineux en France

	1980	1990	1993	1994
Colza	390 000	689 000	550 000	671 000
Pois protéagineux	59 000	690 000	727 000	664 000

Source : SCEES, Graph agri 1995

I.4. Impact sur la ressource en eau

L'impact du colza sur la ressource en eau est négative. En effet, les restitutions en matières organiques, en azote, phosphate et potasse sont considérables, et des pertes importantes sont à craindre pendant l'hiver si le sol reste nu. De plus, le colza est implanté de préférence au printemps, ce qui ne permet pas de diminuer les fuites d'azote vers les nappes pendant l'hiver. Enfin, l'augmentation de la culture intensive du colza se fait au détriment des prairies.

L'impact du pois protéagineux sur la ressource en eau est par contre plutôt positive. Le pois protéagineux étant une légumineuse, ses besoins en azote sont nuls. Par ailleurs, c'est une culture qui ne consomme que très peu d'eau.

II. REPARTITION ET EVOLUTION REGIONALE DE LA PRODUCTION

II.1. Les oléagineux : cas du colza

La politique de soutien menée par la CEE a donc permis d'étendre considérablement les surfaces cultivées en oléagineux, qui continuent d'augmenter depuis 1994 en raison des prix élevés sur le marché et de l'essor de la jachère énergétique (colza diester). Le colza est important dans le Centre, la Lorraine, la Bourgogne et Champagne-Ardenne (voir carte 3 en annexe V), mais ces régions ne couvrent que les deux

tiers de la surface totale (tableau 2) contre plus de 80 % en 1993, signe que d'autres régions, la Picardie ou les Pays-de-la-Loire par exemple, s'orientent vers cette culture.

Tableau 2 : principales régions de production de colza et évolution des surfaces de 1980 à 1995

Région	Bassin	Surface oléagineux				Surface colza			
		1980	1992	1995	95/80	1980	1992	1995	95/80
Centre	Loire-Bretagne et Seine-Normandie	107 392	304 866	357 000	+ 232 %	86 725	100 600	160 000	+ 84 %
Poitou -Charente	Loire-Bretagne et Adour-Garonne	61 810	257 700	287 000	+ 364 %	23 622	36 000	54 000	+ 129 %
Midi-Pyrénées	Adour-Garonne	71 698	214 415	269 000	+ 275 %	37 553	32 100	23 000	- 39 %
Bourgogne	Rhône-M-C, Seine-Normandie et Loire-Bretagne	61 530	180 015	191 000	+ 210 %	57 060	107 700	118 000	+ 107 %
Champagne-Ardenne	Seine-Normandie	33 597	139 200	147 000	+ 337 %	31 567	102 550	113 000	+ 258 %
Lorraine	Rhin-Meuse	26 390	118 793	127 000	+ 381 %	26 320	115 000	121 000	+ 360 %
Total 6 régions		362 417	1 214 989	1 378 000	+ 280 %	184 797	493 950	589 000	+ 219 %
Total France		500 779	1 728 618	1 945 000	+ 288 %	390 279	687 767	864 000	+ 121 %
Part des 6 régions / France		72 %	70 %	71 %	- 1,4 %	47 %	72 %	68 %	+ 45 %

Source : Agreste, SAA 1980, 1992, 1995

Seul l'Est de la France a su valoriser le colza à grande échelle, faisant de la Lorraine la deuxième région de production. En Meurthe-et-Moselle, le colza a connu un véritable bond en avant. Ce département, avec des exploitations céréalières toujours plus grandes, des prairies retournées et des parcelles drainées, est prête dans les années quatre-vingt à ajouter des cultures industrielles aux céréales existantes. De plus, la filière est particulièrement bien organisée dans cette région, les tritrateurs étant installés dans la vallée du Rhin, à proximité des bassins de production et des grands ports hollandais, et bénéficiant de coûts d'acheminement relativement faibles grâce à la Moselle canalisée (Agreste, Cahiers n° 20, Décembre 1994).

II.2. Les protéagineux : cas du pois

La culture des pois protéagineux n'a cessé de progresser en France depuis 1980. Le déficit chronique de l'Hexagone en matière de protéines végétales a conduit à limiter l'importation de soja depuis les Etats-Unis ou l'Amérique du Sud en favorisant la culture des plantes riches en protéines, notamment le pois.

Le pois protéagineux présente un intérêt agronomique certain : excellente tête d'assolement, limitation des apports d'azote à la céréale qui lui succède. De 1986 à 1993, les surfaces n'ont cessé de croître dans le Loiret, les Deux-Sèvres et la Haute-Garonne.

Dans le Loiret, il se développe dans les exploitations de grande taille cherchant à diversifier leurs têtes d'assolement. Les écarts de rendements entre pois irrigué et non irrigué dans ce département ne sont pas toujours marqués et ils ne compensent pas les charges d'irrigation.

Dans les Deux-Sèvres, il a effectué une percée spectaculaire depuis 1986. Généralement cultivé sur des surfaces irriguées, il concurrence le maïs et dégage des marges brutes assez proches. Intéressant comme précédent cultural, le pois s'est établi en Haute-Garonne dans les grandes exploitations du Laurageais (Agreste, Cahiers n° 22, Juin 1995).

Dès la première année de l'application de la nouvelle PAC, le pois protéagineux a bénéficié d'une aide nettement supérieure à celle des autres cultures. Cette différence explique l'intérêt de la culture des pois protéagineux : passant de 706 000 ha à 727 000 ha de 1992 à 1993, les surfaces ont progressé de 5 %.

Cette augmentation a été plus forte dans les régions déjà grandes productrices : Picardie, Haute-Normandie, Nord et Midi-Pyrénées. Mais la culture s'est également développée en Bourgogne, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine.

En 1997, les régions Picardie (111 000 ha), Centre et Champagne-Ardenne fournissent à elles seules près de la moitié des superficies de pois protéagineux (France agricole, Janvier 1998).

Mais, depuis 1995, les surfaces en pois diminuent fortement.

La PAC conduit donc à une augmentation des surfaces en colza et à une diminution des surfaces en pois protéagineux, ce qui s'avère néfaste pour la protection des eaux puisque le colza est plus polluant que le pois protéagineux.

La future réforme de la PAC prévoit d'aligner les aides pour le colza sur les aides céréales, ce qui pourrait entraîner, selon l'INRA, une baisse de 30 % des surfaces cultivées en France au profit du blé et du maïs. Le pois protéagineux n'est pas encouragé, la prime de 72,5 écus/t qui lui sera attribué étant inférieure au niveau actuel. Les propositions de la Commission ne sont donc pas de nature à améliorer la protection de la ressource en eau, puisqu'elles devraient conduire à un accroissement des surfaces en maïs grain et une baisse des surfaces en pois.

FICHE VI : POLLUTION AZOTEE DIFFUSE D'ORIGINE AGRICOLE

La PAC, en soutenant les marchés agricoles végétaux et animaux, a contribué à l'intensification de l'agriculture. En effet, les prix attractifs ont poussé les agriculteurs à rechercher le rendement maximal, qui passe notamment par une utilisation accrue d'engrais azotés.

Les apports azotés auront représenté 3,6 millions de tonnes en 1995, dont 37 % d'origine animale et 63 % d'origine minérale. Rapporté à l'hectare, l'apport azoté est globalement en croissance.

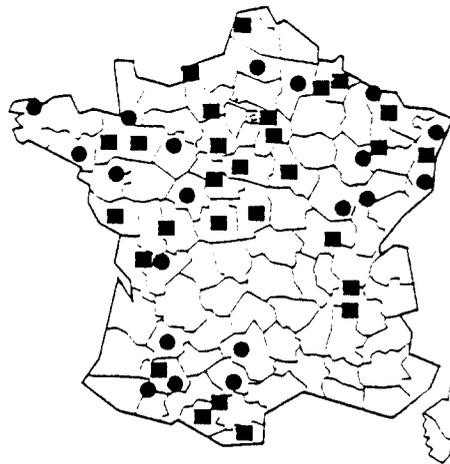
	1970	1980	1993
Consommation d'azote en kg/ha fertilisable	81	119	134
dont engrais de synthèse	42	73	82

Source : IFEN, 1997-1998

Les apports de fertilisants présentent des contrastes régionaux (voir carte 1 en annexe VI). Les consommations d'engrais sont importantes dans le Bassin parisien et dans le grand Ouest. Elles correspondent en partie aux zones de grandes cultures. Dans l'Oise, l'Aube et les Landes, l'apport moyen à l'hectare est supérieur à 170 kg d'azote sous forme d'engrais en 1993. Dans la Marne, la Meurthe-et-Moselle, le Haut-Rhin, la Seine-et-Marne, Le Loiret, l'Eure-et-Loire, l'Ille-et-Vilaine, la Charente-Maritime et les Pyrénées-Atlantiques, l'apport moyen est compris entre 120 et 170 kg d'azote par hectare.

Depuis le début des années 90, un certain nombre de mesures ont été prises pour limiter la pollution diffuse, à travers la directive nitrates et les mesures agri-environnementales. La directive nitrates a conduit à désigner des zones vulnérables (carte 2 en annexe VI) dans lesquelles l'application du code de bonnes pratiques agricoles est obligatoire. Ce code apporte des conseils touchant à la gestion de l'interculture, au niveau d'apport des engrais minéraux et au travail du sol. Il a été expérimenté dans des opérations de développement, engagés à partir de 1992, et labellisées sous le nom de « Fertimieux » (carte ci-dessous). Il existe aujourd'hui 54 opérations de ce type, couvrant 1,6 millions d'hectares.

Localisation des périmètres « Ferti-Mieux »



■ Action labellisée (29)

● Action pre-labellisée (19)

Juin 1995

Ainsi, ces opérations se sont développées dans les différents bassins. Les Agences participent financièrement au conseil et à l'information, à l'implantation des intercultures, aux reliquats azotés en sortie d'hiver et à l'établissement des bilans azotés dans les exploitations agricoles.

SITUATION DANS LES BASSINS FRANCAIS

• Bassin Rhône-Méditerranée-Corse

Dans certains départements (Bouches-du-Rhône, Rhône, Côte d'Or), les apports d'azote à l'hectare dépassent 250 kg/ha (voir carte 3 en annexe VI). Ainsi, de nombreuses opérations locales sont menées pour lutter contre la pollution diffuse (carte 4 en annexe VI).

L'Agence finance des opérations de conseil pour encourager les chambres d'agriculture (et autres organismes agricoles de conseil) à conseiller les agriculteurs sur le raisonnement de la fertilisation et les intercultures (25 % pour les opérations d'information et de sensibilisation de type Ferti-Mieux et 50 % pour l'évaluation de leur impact ainsi que les opérations pilote).

En 1997, l'Agence a procédé à une évaluation de la mise en oeuvre de ces conseils sur le terrain : les conseils ont-ils été pertinents et ont-ils entraîné un changement des pratiques ? Bilan : 20 % des agriculteurs ont fait des efforts de fertilisation, 80 % n'ont pas modifié leurs pratiques. Parmi toutes les modifications de pratiques qui sont développées, celles relatives au raisonnement de la fertilisation azotée des cultures occupent presque tout l'éventail des actions proposées ; on ne s'intéresse qu'à un nombre limité de cultures et à leur seul cycle cultural.

De plus, les préconisations de fertilisation raisonnée sont établies sur le rendement maximal, une fourniture moyenne du sol et affectées d'un coefficient de sécurité de sorte qu'elles paraissent éloignées de l'enjeu de réduction des fuites.

Par ailleurs, il est exprimé que la réduction de la teneur en nitrates des eaux peut être très longue à obtenir et qu'il n'est pas possible de fixer des délais au terme desquels il serait envisageable de le mesurer.

Enfin, avec toutes les dérogations qui ont été accordées selon les zones, le code de bonnes pratiques agricoles ne présente plus qu'un intérêt très limité.

De ce constat, est alors apparu que le label Fertimieux se situait dans une perspective d'obligation de moyens à mettre en oeuvre et non d'obligation de résultats sur la qualité des eaux.

• Bassin Rhin-Meuse

L'emploi des engrais chimiques azotés par hectare de culture est prépondérant dans ce bassin. Après une croissance continue de 1980 à 1993, l'emploi d'azote artificiel a régressé en 95-96 mais est resté au niveau de 1992 en Lorraine et 1989 en Alsace (voir graphiques 1 à 6 en annexe VI). Sur l'ensemble de la période, on constate une augmentation régulière de l'azote inutilisé en Lorraine et une lente amélioration de la situation en Alsace. Globalement, on ne constate pas encore d'évolution suffisante des pratiques de fumure azotée pour envisager un arrêt de la croissance de la pollution des nappes par les nitrates d'origine agricole (Agence Rhin-Meuse, 1997).

Plusieurs opérations Fertimieux sont en place sur ce bassin (carte 5 en annexe VI). Le taux maximal de subventions prévu est de 40 % pour les opérations de conseil agricole et de formation des exploitants à une culture plus respectueuse des ressources en eau.

L'objectif du VIIème programme est de faire passer 200 000 hectares sensibles à la pollution sous le contrôle d'une vingtaine d'opérations de ce type. Mais, selon M. RAMON (Agence Rhin-Meuse, 1998), les opérations Fertimieux ne permettent pas de faire descendre la teneur en eau sous cultures labourées sous la barre des 70 mg/l. Les meilleures pratiques de culture sont insuffisantes, et il faut aussi mettre en place « densité maximale » de cultures à risques pour limiter les pertes (RAMON S., 1994).

Ainsi, pour retrouver une teneur de 50 mg/l, il faudrait combiner deux tiers de conseil de type Fertimieux sur les terres labourées à un tiers d'implantation de prairies ou de forêts, en dessous desquelles les fuites sont très faibles (de l'ordre de 10 mg/l). On aurait ainsi : $\frac{2}{3} \times 70 \text{ mg/l} + \frac{1}{3} \times 10 \text{ mg/l} = 50 \text{ mg/l}$ d'azote, soit la norme européenne à respecter.

• Bassin Adour-Garonne

Les flux d'azote les plus élevés (> 75 kg NO₃/ha) correspondent aux régions où les surfaces mises en cultures de céréales et d'oléoprotéagineux représentent la proportion la plus élevée des superficies totales. Au contraire les flux les moins élevés correspondent aux régions de montagne, de piémont, aux Causses et aux Landes, où les superficies en cultures sont en proportion les moins importantes et où les activités agricoles dominantes sont représentées par les élevages de bovins et d'ovins en système d'affouragement herbager, à l'exception de la région des Landes où la maïsiculture et les élevages hors-sol sont dispersés dans les forêts. Dans les Landes, le Gers, le Lot-et-Garonne, la Charente et la Charente-Maritime, les apports d'azote végétal dépassent les 100 unités par hectare (voir carte 6 en annexe VI).

Il existe actuellement 12 opérations Fertimieux (voir carte 7 en annexe VI). L'évaluation est en cours pour voir l'impact de ces opérations sur le changement des pratiques agricoles.

• Bassin Artois-Picardie

Entre 1993 et 1995, après une baisse due au gel des terres, les doses d'azote se sont accrues pour atteindre un niveau supérieur à celui d'avant la réforme (147 kg/ha en 1995 contre 122 kg/ha en 1991). Le développement du colza, du blé et du maïs est responsable de cette hausse.

Dans le domaine de la pollution diffuse, l'Agence Artois-Picardie apporte un financement de 50 % aux actions de type Fertimieux.

• Bassin Loire-Bretagne

Depuis 1985, on assiste à une forte dégradation des teneurs, plus marquée dans les zones déjà fortement contaminées. Ainsi, dans de nombreux départements, les teneurs en azote dans les captages d'eau potable sont supérieures à 75 mg/l (voir carte 8 en annexe VI). Les zones les plus touchées sont Bretagne, Poitou-Charentes (Deux-Sèvres, Charente-Maritime et Vienne), Centre (Loiret, Eure-et-Loir, Cher et Indre), Mayenne, Sarthe. Elles correspondent aux zones d'élevage intensif en Bretagne, où la culture du maïs est responsable d'une grande partie de la pollution azotée, et aux régions de grandes cultures où les cultures de printemps posent des problèmes de sols nus en hiver (Centre et Poitou-Charentes).

L'Agence Loire-Bretagne participe à 30 % au financement des 14 actions de type Fertimieux réparties dans les départements suivants : Cher, Loiret, Indre-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Loir-et-Cher, Vienne (2 opérations), Vendée, Loire-Atlantique, Morbihan, Indre, Ille-et-Vilaine, Eure-et-Loir.

• Bassin Seine-Normandie

La consommation de fertilisants a beaucoup diminué dans ce bassin, notamment en Ile-de-France (voir graphique 7 en annexe VI). L'Agence Seine-Normandie participe à diverses actions : aide aux collectivités pour la mise en place des contrats de service avec les exploitants sur un bassin avec un financement à 50 % du suivi agronomique (RASH, bilan d'azote...) ; financement du suivi agronomique et des semences pour l'interculture et aides à la conversion de l'exploitation dans d'autres zones ; participation aux actions de type Fertimieux.

De plus, de nombreuses études sont menées depuis 1976. Ainsi, des changements de pratiques agricoles ont été testés sur 83 petits bassins versants :

- dans plus de 50 % des cas, un suivi agronomique de qualité avec un coût/ha de 40 à 45 F permet de ramener les fuites sous la barre des 25 mg/l, sans que le revenu net des agriculteurs en soit affecté.
- dans 20 % des cas, il faut accompagner une reconversion de l'agriculture.
- dans 30 % des cas, il faudra aménager les itinéraires culturaux, avec des coûts importants (entre 160 et 240 F/ha de coûts immédiats).

Ainsi, de nombreuses actions Fertimieux, nécessaires mais pas suffisantes selon les Agences, sont menées dans les différents bassins. Ces opérations ont pour objectif de changer les pratiques agricoles ; le résultat attendu étant une baisse des taux de nitrates dans les nappes. Pour être réellement efficaces, ces actions devraient être couplées avec d'autres mesures plus contraignantes pour espérer voir baisser de manière conséquente les teneurs en nitrates dans les eaux. L'annexe VII présente les différents outils d'incitation économique imaginés dans les différents bassins et dans d'autres pays pour réduire la pollution diffuse.

A l'issu du premier programme d'action (octobre 2000), la France devra remettre à Bruxelles un bilan national d'application de la Directive nitrates (indicateurs environnementaux : effluents d'élevage, fertilisation, interculture, gestions des résidus...). Et s'il est difficile de présager des décisions de la Commission, il existe de gros risques pour que la pression réglementaire sur les agriculteurs se renforce en cas de bilan négatif. Peut-être leur imposera-t-on alors une quantité d'azote par culture à ne pas dépasser (projet évoqué en 1987)...

Qu'advierait-il aussi de l'image déjà altérée de l'agriculture auprès du grand public et des groupes de pression environnementalistes ? Avec 170 milliards de francs d'aides publiques par an (La France agricole, 30.01.1998), les agriculteurs doivent consentir des efforts pour répondre aux attentes des citoyens. Cet argument a été repris par le ministère de l'Agriculture qui explique que les aides publiques devront être relégitimées par d'autres fonctions, autres que celle de la production agricole stricte, telles que l'occupation de l'espace et l'animation du milieu rural, mais aussi la préservation de l'environnement. Le contrat territorial d'exploitation de la loi d'orientation va dans ce sens.

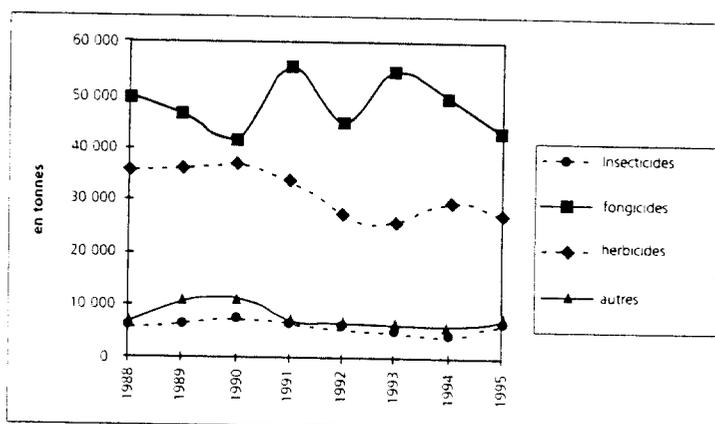
FICHE VII : PRODUITS PHYTOSANITAIRES

Les différents produits phytosanitaires (insecticides, fongicides, herbicides...) utilisés en agriculture sont susceptibles de contaminer les eaux superficielle ou les eaux profondes, soit par ruissellement après de fortes pluies, soit par infiltration vers les nappes.

La réglementation sur les eaux destinées à la consommation actuellement en vigueur fixe à 0,1 µg/l la valeur maximum par matière active et à 0,5 µg/l la valeur maximum pour le total des matières actives.

La consommation de produits phytosanitaires a beaucoup diminué en France, car l'utilisation de nouvelles molécules et l'évolution des pratiques permettent d'abaisser la dose moyenne à l'hectare.

Evolution des consommations de matières actives



Par contre, les agriculteurs ont augmenté le nombre de traitements sur certaines cultures :

	Nombre de désherbages			Nombre de traitements fongicides			Nombre de traitements insecticides		
	1986	1994	94/86	1986	1994	94/86	1986	1994	94/86
Blé tendre	1,6	1,9	+ 19 %	2,4	2,3	- 4 %	1,1	1,2	+ 9 %
Maïs	1,5	1,9	+ 27 %	1,0	1,1	+ 10 %	1,2	1,2	0 %
Colza	1,4	1,6	+ 18 %	1,8	1,7	- 6 %	2,4	2,2	- 8 %
Pois	1,8	1,6	- 12 %	2,4	2,6	+ 8 %	1,5	2,0	+ 33 %

Source : Agreste, Mars-Juin 1996

L'impact de la PAC est contrasté. Il est difficile de dissocier la part des modifications liées à la réforme de celles liées aux conditions climatiques qui déterminent dans une large mesure l'intensité des traitements phytosanitaires.

Cependant, le poste phytosanitaire est, d'un point de vue purement économique, le plus élevé pour une exploitation céréalière (13 % du coût de production total en Picardie en 1991). Face au coût élevé des produits phytosanitaires en France (de l'ordre de 150 écus/ha en Picardie en 1991) et à la baisse continue des prix des céréales, tout porte à croire que les agriculteurs auront intérêt à diminuer leur consommation de produits phytosanitaires pour rester compétitifs sur le marché européen et mondial (en Italie par exemple, les phytos ne coûtent que 43 écus/ha, soit 4 % du coût de production total).

De même, l'emploi des organismes génétiquement modifiés permettront de diminuer les apports (voir fiche OGM).

SITUATION DANS LES BASSINS HYDROGRAPHIQUES

• Bassin Rhône-Méditerranée-Corse

Les zones où les pesticides font l'objet d'une utilisation intensive (plus de 7 traitements par an, voir carte en annexe) sont situées dans le sud-ouest du bassin (Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault, Gard) et le sud (Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse). Voir carte 1 en annexe VIII.

• Bassin Seine-Normandie

Un inventaire des causes de pollution a été réalisé, et divers moyens sont testés pour lutter contre ces causes :

- tests de matériel modifié en grandes cultures en Seine-Maritime, Ardennes, Beauce, et dans la Marne pour les vignes,
- idem pour les matériels à mains,
- études pour fruits et légumes :
 - * mettre le produit sous l'écorce pour qu'il soit véhiculé par la sève.
 - * études sur des produits qui seraient inactifs en l'état, mais activés seulement une fois dans la plante grâce aux sucres qu'elle contient.
 - * étude du système épiaire : plante qui émet des inhibiteurs de germination. Prendre ce gène, le mettre dans les cultures pour les protéger contre les mauvaises herbes.

• Bassin Loire-Bretagne

Les problèmes sont surtout liés aux herbicides sur les céréales et le maïs (triazines + urées substituées à 50 % d'origine agricole). Les opérations de sensibilisation et de démonstration font l'objet d'une participation financière de 30 %.

Les plus fortes teneurs sont rencontrées en Bretagne, où la somme des substances pour un prélèvement atteint et dépasse souvent 5 µg/l (voir carte 2 en annexe VIII). Les bassins de la Maine, de la Sarthe, de la Mayenne et du Loir sont également fréquemment contaminés par ces produits. Les concentrations d'atrazine dépassent régulièrement les 0,2 µg/l.

• Bassin Adour-Garonne

Les zones d'emploi intensif de pesticides (plus de 3 traitements par an) se situent dans les Landes, Le Gers, la Gironde, la Charente, la Charente-Maritime, le Tarn-et-Garonne et le Lot-et-Garonne (voir carte 3 en annexe VIII).

L'Agence finance à hauteur de 50 % la collecte, le conditionnement, le transport et le traitement en centres spécialisés des déchets de produits phytosanitaires.

FICHE VIII : LE DRAINAGE

Le drainage souterrain a connu depuis une dizaine d'années une progression spectaculaire : les superficies drainées ont presque triplé.

	1970	1979	1988	1993
Exploitations drainées	91 000	93 000	161 000	162 000
Surfaces drainées	603 000	943 000	2 084 000	2 508 000
dont :				
Centre	41 000	149 000	430 000	475 000
Pays de la Loire	38 000	53 000	220 000	290 000
Midi-Pyrénées	19 000	64 000	147 000	190 000
Ile-de-France	110 000	120 000	143 000	164 000
Aquitaine	23 000	62 000	136 000	163 000
Nord-Pas-de-Calais	135 000	138 000	140 000	146 000

Source : SCCES, Graph agri 1995

Il est clair que le drainage est bénéfique pour l'agriculture puisqu'il permet de multiplier par 2, voire 3, les rendements.

Selon A. RIPOCHE (1997), le drainage semblerait protéger les nappes souterraines en déviant les eaux infiltrées chargées d'éléments solubles vers les drains. D'autre part, il augmenterait le lessivage et diminuerait les pollutions liées aux particules solides. Les conditions climatiques et culturelles interviennent fortement sur les stocks d'azote et il est difficile d'isoler l'influence du drainage. L'augmentation des teneurs en nitrates observée dans les études semble davantage provenir de l'intensification de l'agriculture induite par le drainage que par le drainage en lui-même. Ainsi, associé à une pratique culturale qui minimise les stocks d'azote lessivable dans le sol et qui soit adapté aux types de sol et aux conditions climatiques, le drainage n'est pas de nature à aggraver la pollution des eaux.

Mais études sur les effets du drainage sont encore insuffisantes.

L'impact négatif du drainage sur l'eau a donc davantage à voir avec l'intensification des pratiques qui l'accompagne : retournement des prairies, implantation de grandes cultures intensives et surfertilisation.

En effet, les investissements en drainage sont souvent liés au retournement des prairies et au passage de systèmes d'élevage vers les grandes cultures. Dans cette période de développement de l'agriculture intensive, on voit mal des agriculteurs retourner leurs prairies pour y introduire des cultures à haut rendement sans prendre la précaution d'améliorer la productivité de terres jusque là peu productives, ce qui vaut aussi bien pour les agriculteurs qui abandonnent l'élevage pour se tourner vers les grandes cultures que pour les éleveurs qui trouvent ainsi, dans une conjoncture difficile, une meilleure valorisation de leurs terres. On peut ainsi estimer à 40 % la part du retournement des prairies dans l'augmentation des terres drainées et présumées labourables après drainage entre 1979 et 1988.

D'après les agriculteurs interrogés en 1988 (Agreste, Cahiers n° 10, Juin 1992), 2,4 millions d'hectares supplémentaires nécessiteraient encore un drainage enterré. Au stade ultime, c'est-à-dire si tous les besoins exprimés étaient satisfaits, la superficie totale drainée pourrait atteindre 4,9 millions d'hectares. Dans les exploitations orientées vers l'élevage des herbivores, la demande de drainage porterait sur 1 180 000 hectares, qui, ajoutés aux 610 000 hectares déjà drainés sur ces exploitations, porterait les surfaces drainées à 1 790 000 hectares.

Donc, si tous les besoins étaient couverts, la superficie drainée en France serait de 6,69 millions d'hectares, soit environ 22 % de la SAU.

FICHE IX : LES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES

Inscrites comme mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 par le règlement CE n° 2078-92 du Conseil du 30 juin (JOCE L 215 du 30 juillet), les aides à la protection de l'environnement et à l'entretien de l'espace reprennent, en les élargissant très sensiblement, celles instaurées par le règlement CE n° 2328-91 du 15 juillet 1991 (JOCE L 218 du 6 août).

Les 7 objectifs fixés par l'article 1 du règlement européen sont les suivants :

- favoriser l'utilisation de pratiques de production agricole portant sur une diminution des effets polluants de l'agriculture, ce qui contribue également, par une réduction de la production, à un meilleur équilibre des marchés ;
- encourager une extensification favorable à l'environnement des productions végétales et de l'élevage de bovins et ovins, y compris la reconversion de terres arables en herbages extensifs ;
- favoriser une exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, de l'espace naturel, du paysage, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique ;
- encourager l'entretien des terres agricoles et forestières abandonnées là où cela s'avère nécessaire pour des raisons écologiques, de risques naturels ou d'incendie, et prévenir de ce fait les risques liés au dépeuplement agricole ;
- encourager le retrait des terres agricoles à long terme à des fins environnementales ;
- encourager la gestion des terres pour l'accès du public et les loisirs ;
- favoriser la sensibilisation et la formation des agriculteurs en matière de production agricole compatible avec les exigences de protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel.

Les aides octroyées s'appuient sur des engagements qui doivent avoir des effets positifs sur l'environnement et sur l'espace naturel (règlement CE n° 746-96 du 24 avril 1996, JOCE L 102 du 25 avril).

Ce dispositif agri-environnemental est appliqué, en France, soit par des interventions de portée nationale (la prime à l'herbe et les plans de développement durable), soit par des mesures régionales (les programmes agri-environnementaux).

I. LA PRIME A L'HERBE

I.1. Conditions d'attribution

Cette aide, destinée à encourager le maintien des élevages extensifs, est une contrepartie financière versée, sous la forme d'une prime par hectare, aux exploitants agricoles qui choisissent de maintenir sur leur exploitation un système d'élevage extensif et de veiller au bon entretien de leurs prairies (Décret n° 93-738 du 29 mars 1993, art. 1, J.O. du 30 mars). Les caractéristiques de cette prime sont décrites dans la circulaire DEPSE/SDEEA n° 7006 du 8 février 1995.

Pour en bénéficier, il faut :

- être chef d'exploitation à titre principal,
- ne pas être âgé de plus de 60 ans au 31 décembre 1992,
- exploiter une surface agricole utile (SAU) au moins égale à 3 hectares et détenir en permanence un effectif minimum de 3 UGB, ou un cheptel reconnu équivalent.

La prime à l'herbe est alors réservée aux exploitants agricoles qui disposent d'un cheptel dont le taux de chargement est au plus égal à 1 UGB/ha de surface fourragère. Il peut toutefois être compris entre 1 et 1,4 si l'exploitation présente au moins 75 % de sa SAU en prairie.

I.2. Calcul du chargement

Le calcul du taux de chargement fait donc appel à deux déterminants : la surface fourragère et l'UGB.

* **La surface fourragère** : elle doit représenter au moins 75 % de la SAU totale de l'exploitation. La surface fourragère comprend la surface toujours en herbe, les prairies temporaires et artificielles et les autres cultures fourragères ne bénéficiant pas de l'aide compensatoire aux producteurs de certaines cultures arables.

* **Le calcul des UGB** est déterminé grâce aux correspondances suivantes :

Animaux	Nombre d'UGB
Bovins de plus de 2 ans	1 UGB
Equidés de 6 mois	1 UGB
Bovins de 6 mois à 2 ans	0,6 UGB
Brebis et chèvres	0,15 UGB

I.3. Engagements du bénéficiaire

Le bénéficiaire s'engage à poursuivre l'activité agricole pendant au moins 5 ans à compter de la date d'attribution de la prime. Il s'engage à ne pas réduire la surface totale des prairies, ni la part des surfaces toujours en herbe. Il s'engage, pour chacune des 5 années à compter de la date d'attribution de la prime, à satisfaire au taux de chargement, à récolter l'herbe (pâturage ou fauche) et à assurer l'entretien de la surface primée ainsi que celui des haies, fossés et points d'eau. La Commission européenne a demandé que la fertilisation des prairies soit limitée à un apport de 70 unités d'azote minéral par hectare. Elle a demandé également que les prairies temporaires soient maintenues sur les mêmes parcelles pendant une durée minimale de 3 ans. Enfin, il s'engage à fournir, à la demande, toutes les précisions permettant le contrôle du maintien du système d'élevage extensif et ses effets positifs sur l'environnement.

I.4. Montant de l'aide

	Prime par hectare	Plafond par exploitation
1993	200 F	20 000 F
1994	250 F	25 000 F
1995		
1996	300 F	30 000 F (100 ha)
1997		

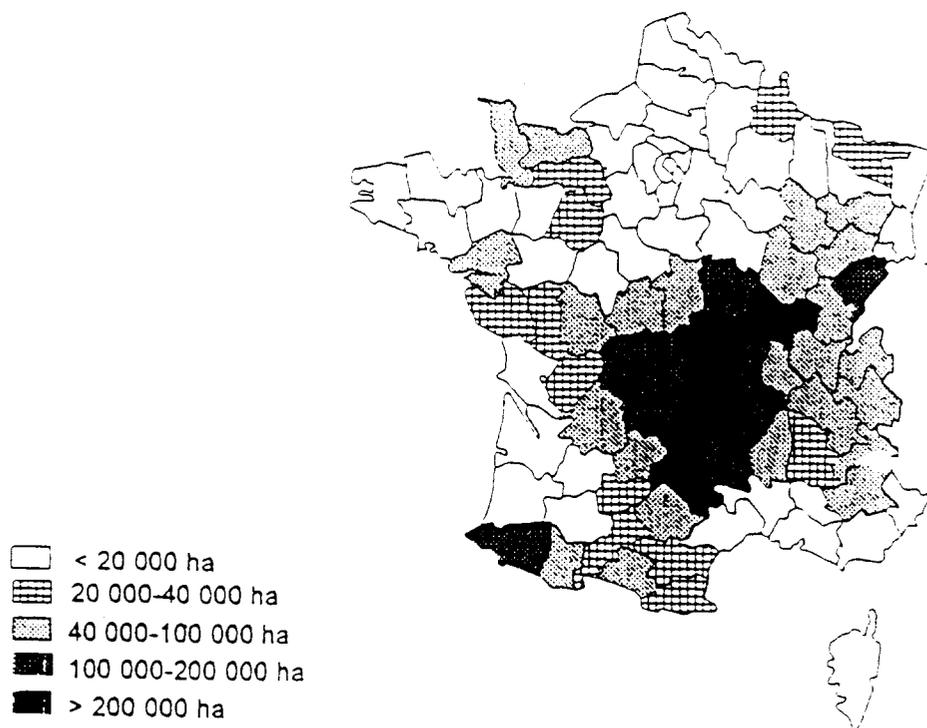
I.5. Application en France

En France, cette mesure a mobilisé environ 79 % des crédits communautaires alloués pour les mesures agri-environnementales (COM (97) 620 final). M. MORARD (entretien, DG VI, Mai 1998) explique cet engouement pour la prime à l'herbe par son coût de mise en oeuvre très faible comparé aux autres mesures.

Aujourd'hui, la prime à l'herbe concerne environ 17 % de la SAU. Mais, comme le soulignent P. RAINELLI et F. BONNIEUX (1995), les agriculteurs ayant souscrit à la prime à l'herbe sont très localisés. En effet, la participation à cette mesure est concentrée dans le Massif Central, où l'élevage extensif tient une place importante (voir carte page suivante). Ainsi, 42 % des souscripteurs se situent dans 10

départements. Les autres sont répartis à travers les zones défavorisées en danger de dépopulation (Alpes du Sud, Pyrénées) ou les zones où l'agriculture doit être maintenue pour assurer la préservation de l'environnement (marais de Normandie).

Grassland premium scheme : distribution of total acreage



Source : P. Rainelli et F. Bonnieux, 1995

La prime à l'herbe est bénéfique pour la ressource en eau puisqu'elle permet de maintenir les prairies. Cependant, les zones concernées ont moins d'intérêt pour les Agences de l'eau que les zones de plaine où l'agriculture intensive pollue les eaux souterraines et superficielles.

La prime à l'herbe, qui ne vise qu'à maintenir des systèmes d'élevage extensif, ne pourrait présenter d'avantages pour les Agences que si elle permettait de développer ce processus d'extensification dans des zones à risques pour la ressource en eau. Mais, dans ces zones, il existe d'autres mesures qui peuvent entrer en compétition avec la prime à l'herbe, comme l'aide à la viande bovine conditionnée à l'extensification de l'exploitation ou les mesures agri-environnementales comme la conversion des terres arables en herbages extensifs ou la diminution de la charge de cheptel bovin ou ovin par agrandissement de l'exploitation.

La prime à l'herbe est donc bien une mesure qui vise les zones défavorisées, où le processus d'extensification est inhérent aux conditions climatiques et géologiques, et qui permet de maintenir une activité agricole dans ces zones menacées de déprise. Par contre, dans les zones où les problèmes sont bien réels, cette mesure ne permet pas de protéger la ressource en eau.

II. LES PROGRAMMES AGRI-ENVIRONNEMENTAUX

II.1. Les mesures régionales

Elles regroupent des mesures contractuelles, mises en oeuvre sous la responsabilité des préfets de région et portent, entre autres, sur la protection des eaux (tableau 1)

Tableau 1 : les 3 mesures visant à protéger la ressource en eau

Opération et prime	Objectif	Conditions
Retrait à long terme 3 000 F/ha/an pendant 20 ans	Protection des captages Protection des cours d'eau Lutte contre l'érosion	- aucune production agricole pendant 20 ans - implanter un couvert herbacé qui sera fauché ou broyé au moins une fois /an
Conversion des terres arables en herbages extensifs	Protection des captages	- couvert herbacé pâturé ou fauché. - 3 fauches max./an. - 1,4 UGB/ha de SFP max. en cas de pâturage, - limitation des apports azotés, - produits phytos interdits selon les cas.
	Protection des cours d'eau	- couvert herbacé (parcelles et bandes enherbées le long des berges), - pâturage interdit, - pas d'apport azoté. - pas de produits phytos, - exportation du produit de la fauche, ou broyage et maintien sur place.
	Lutte contre l'érosion	- couvert herbacé pâturé ou, de préférence, fauché. - 1 seule fauche/an en fin de printemps, - limitation des apports azotés, - 1 seul traitement herbicide antidicotylédone.
Réduction d'intrants 1 200 F/ha/an pendant 5 ans	Protection des captages	- réduire de 20 % les apports d'azote, fractionner les apports, interculture, apport max. de 70 kg d'azote/ha, plan prévisionnel de fumure, - stratégie de protection intégrée : pas de racourcisseur, plan de protection des cultures, etc..

La reconversion de terres arables en herbages extensifs doit, dans tous les cas, se traduire, pour la partie de l'exploitation située à l'intérieur du périmètre de l'opération, par un gain net de surface en herbage extensif et le maintien des autres surfaces herbagères. Les aides prévues en compensation, sur les terres reconverties, sont annuellement de :

- 2 280 F/ha maximum si les parcelles reconverties étaient auparavant exploitées en COP, plantes sarclées, autres cultures annuelles ou prairies temporaires à forte productivité ;
- 1 200 F/ha maximum si les parcelles reconverties étaient auparavant exploitées en prairies temporaires de productivité moyenne.

Lorsque le contrat comporte l'engagement de ne pas compenser les nouvelles prairies extensives sur l'ensemble de l'exploitation (et non pas sur la partie située dans le périmètre de l'opération), les aides annuelles sont plus fortes :

- 3 000 F/ha maximum si les parcelles recouvertes étaient en COP ou autres cultures annuelles à forte marge brute ;
- 2 400 F/ha maximum si les parcelles recouvertes étaient exploitées en prairies temporaires de forte productivité.

En cas de protection rapprochée des cours d'eau, les plafonds définis ci-dessus peuvent être augmentés de 300 F/ha, sans toutefois pouvoir excéder 3 000 F/ha.

Une autre mesure, qui ne vise pas directement la protection de l'eau, permet néanmoins d'agir en sa faveur : la diminution de la charge de cheptel bovin ou ovin, par agrandissement de l'exploitation.

Cette mesure consiste pour l'agriculteur à :

- diminuer le chargement de son exploitation au moyen d'un agrandissement d'au moins 15 % de la SFP de référence, par reprise de superficies extérieures à son exploitation,
- maintenir pendant 5 ans un chargement égale au plus à 90 % du chargement de référence et ne dépassant pas 2 UGB/ha de SFP,
- maintenir ou accroître la part de STH dans la SFP totale.

La prime est alors de 1 500 F/UGB bovine ou ovine déduite du troupeau.

II.2. Les opérations locales

Elles reprennent les mesures des articles 21 et suivants du règlement CE n° 2328-91 du 15 juillet 1991 qui étaient mises en oeuvre dans le cadre des OGAF-environnement. Elles comprennent :

- l'adaptation des systèmes d'exploitation dans les secteurs de biotopes rares et sensibles ;
- l'organisation et la gestion de l'espace dans les zones très extensifiées, menacées de déprise agricole, d'incendies.,

Ces mesures peuvent se montrer particulièrement intéressantes pour la protection de la ressource en eau, car elles s'appliquent localement en fonction de la sensibilité environnementale de la zone. Néanmoins, les mesures locales visent en priorité les secteurs de biotope rares et sensibles, et non pas les zones d'intérêt particulier pour la protection de l'eau, même si parfois, les deux zones peuvent se recouper.

III. BILAN D'APPLICATION

III.1. Au niveau national

La mise en oeuvre sur le terrain est loin de correspondre aux attentes nationales et communautaires.

Tableau 2 : bilan d'application des mesures agri-environnementales

Identification de l'opération		Nombre de contrats passés	Nombre d'ha primés	Nombre d'UGB primées	Montant total engagé en 1995 (sur les programmes lancés entre 93 et 95) en millions de F
Type	nom de l'opération				
mesures nationales	Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (prime à l'herbe)	110 000	5 900 000		1 465 MF/an
programmes régionaux	Retrait à long terme (protection des eaux)	20	65		0,2 MF
	Reconversion des terres arables	656	3 555		7,8 MF
	Réduction des intrants	784	20 079		21,9 MF
	Reconversion à l'agriculture biologique	781	20 132		17,4 MF
	Diminution du chargement de cheptel	579		9 736	14,5 MF
	Protection des races menacées	821		6 993	2,9 MF
	Retrait à long terme (faune et flore)	16	121		0,3 MF
	Opérations locales	11 646	216 888		120,1 MF/an
Total (1995)		15 303 contrats/an	6 160 840 ha, soit 20 % de la SAU		

Compte tenu de l'importance des besoins existants pour intégrer les préoccupations environnementales dans la conduite de l'activité agricole, les mesures agri-environnementales restent trop modestes et limitées géographiquement. La répartition des dépenses est très inégale, la prime à l'herbe

monopolisant plus des trois-quarts du budget. Viennent ensuite les opérations locales, qui ne couvrent que 0,7 % de la SAU et la mesure de réduction des intrants qui n'est appliquée que sur 0,07 % de la SAU nationale.

Les plus fortes dépenses pour les mesures de protection des eaux concernent la Bretagne (lutte contre la pollution des eaux de surface et côtières) et la région Midi-Pyrénées (lutte contre l'érosion). Dans le bassin Artois-Picardie, la superficie couverte par des mesures de protection de l'eau ne représente que 0,2 % de la SAU.

III.2. Conclusion

Les dépenses pour les mesures agri-environnementales sont faibles (moins de 1 % du budget total de la PAC). De plus, la répartition inégale des montants privilégie certains aspects environnementaux (maintien des systèmes extensifs dans les zones déjà extensives) au détriment d'autres (protection des eaux), et ne va pas dans le sens d'une amélioration globale et équilibrée de la qualité des eaux (moins de 1 % de la SAU est concernée par les mesures agri-environnementales, hors prime à l'herbe).

De plus, l'impact positif de ces mesures sur la ressource en eau est totalement remis en cause par le manque de cohérence dans les actions de l'UE. Le règlement 2078/92 prône une agriculture respectueuse de l'environnement, mais la Commission européenne instaure dans le même temps une prime pour le maïs ensilage et une prime pour l'irrigation. Il semblerait en définitive que les mesures agri-environnementales aient été un alibi politique permettant de justifier les dépenses de la PAC aux yeux de la société, et qu'elles ont été conçues plus pour réduire la production agricole que pour protéger réellement l'environnement.

Enfin, il ne faut pas se contenter des mesures agri-environnementales, qui ne mettent qu'une partie de l'exploitation sous contrat. Il faut aussi éviter les pratiques agricoles négatives sur le reste de l'exploitation, en faisant respecter, par exemple, le code de bonnes pratiques agricoles (A. BARNETTE, entretien, DG XI, 1997).

Au terme de cette analyse, il apparaît que la réorientation environnementale de la réforme de 1992 reste timide, alors qu'elle aurait dû jouer un rôle fondamental dans la mesure où les effets positifs d'une telle politique se seraient immédiatement fait sentir sur les équilibres écologiques.

IV. L'AVENIR DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES

Les propositions de la Commission européenne relatives à la prochaine réforme de la PAC (COM (1998) 158 final) intègrent les mesures agri-environnementales dans un texte d'ensemble regroupant l'ensemble des mesures de soutien du développement rural. Le chapitre VI, consacré aux mesures agri-environnementales, accorde ainsi un soutien « aux méthodes de production agricoles conçues pour protéger l'environnement et préserver l'espace naturel, afin de contribuer à la réalisation des objectifs communautaires en matière d'agriculture et d'environnement ».

On peut noter une différence importante entre les objectifs affichés ci-dessus et ceux du règlement 2078-92. Il ne s'agit plus ici « d'accompagner les changements prévus dans le contexte des OCM » ou « de contribuer à offrir aux agriculteurs un revenu approprié », mais bien d'appuyer financièrement les agriculteurs qui acceptent de changer leurs modes de production pour protéger l'environnement. Le but poursuivi est le soutien au développement rural et la rémunération des services environnementaux rendus à la société, et la réduction de la production, sous-jacente dans le règlement précédant, ne fait plus partie des objectifs.

Ce soutien est destiné à encourager :

- des formes d'exploitation des terres agricoles prenant en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturels, des sols et de la diversité génétique,
- une extensification des modes d'exploitation agricoles favorable à l'environnement et le passage à des systèmes de pâturage à faible intensité,
- la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacés de disparition,
- l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles,
- la prise en compte de la planification environnementale dans la conduite agricole.

Les Etats membres jouissent donc de davantage de liberté pour définir les mesures appropriées, sur leur territoire, à la réalisation de ces objectifs. Cependant, ces mesures sont plus concentrées (5 objectifs environnementaux sont recherchés) et plus contraignantes. En effet, l'article 21 précise que « les engagements environnementaux, souscrits pour une durée minimale de 5 ans, doivent aller au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles ». Il est souhaitable que la Commission européenne définisse, dans son règlement final, en quoi consistent ces bonnes pratiques agricoles habituelles. De plus, « les engagements doivent offrir des services qui ne peuvent être fournis par les autres mesures d'aide, telles que les mesures de soutien du marché ou les indemnités compensatoires ». L'extensification bovine par exemple (aide aux bovins si 2 UGB/ha), prévue dans la proposition de règlement sur l'OCM viande bovine, ne pourra donc pas être financée à travers des mesures agri-environnementales, en tout cas pas avec les mêmes contraintes.

L'aide versée **en** contrepartie des engagements agri-environnementaux souscrits **se** monte, par **an**, à 600 écus/ha pour les cultures annuelles, 900 écus/ha pour les cultures pérennes spécialisées, et **450** écus/ha pour une autre utilisation des terres. A ses montants pourront venir s'ajouter des compléments issus de la modulation des aides directes ou de l'éco-conditionnalité, ce qui aura pour effet d'augmenter sensiblement le niveau des primes et donc, d'inciter davantage les agriculteurs à souscrire.

Pour conclure, M. MORARD (DG VI, 1998) précise que l'augmentation des budgets alloués aux mesures agri-environnementales et le transfert d'une partie du budget consacré aux aides directes sur ces mesures n'est pas neutre sur le plan international. En effet, ce transfert permet de découpler davantage les aides à l'agriculture de la production, et donc de relégitimer les dépenses de la PAC aux yeux de la société et de justifier le soutien à l'agriculture européenne auprès des partenaires commerciaux membres de l'OMC.

Pour M. Le Pensec, ce découplage devrait être encore plus prononcé, pour que les Etats membres jouissent de plus de liberté pour mettre en oeuvre des mesures adaptées aux réalités environnementales propres à chaque Etat et pour que les aides à l'agriculture soient exempts de contestations lors des prochaines négociations avec l'OMC (M. MAZET, entretien, RP, Juin 1998).

FICHE X : LES MESURES D'AIDE AU BOISEMENT

La bonne gestion de la forêt en Europe présente plusieurs finalités : augmenter le taux de couverture des besoins (le bois et le deuxième produit le plus importé en Europe, après le pétrole), entretenir les forêts dans des zones défavorisées, tant au niveau économique que géographique (zones de montagne), et protéger l'environnement. En France, les sols boisés recouvrent près de 16 millions d'hectares, soit 29 % du territoire national, et ont augmenté de 4 % de 1970 à 1995.

Hormis la protection de l'air, les surfaces boisées permettent aussi de protéger les ressources en eau souterraine :

- en zone boisée, les risques de lessivage sont très faibles par rapport à des zones de polyculture-élevage ou de céréaliculture intensive. A titre d'illustration, la teneur moyenne en nitrates de l'eau d'infiltration sous une forêt est de l'ordre de 2 mg/l, contre 120 mg/l sous une culture de maïs (GAURY F., 1992).
- les produits phytosanitaires étant rarement employés en sylviculture, le risque de pollution par ces produits est quasiment nul,
- les couverts forestiers sont un excellent moyen de lutte contre l'érosion.

Le règlement n° 2080-92 du 30 juin 1992 (JOCE L 215 du 30 juillet 1992) instaure des mesures dont les objectifs sont d'accompagner les changements prévus dans le cadre des organisations communes des marchés, d'améliorer les ressources sylvicoles, de lutter contre l'effet de serre et d'absorber les excès de dioxyde de carbone, et de développer d'une manière générale les activités forestières dans les exploitations. La protection de la ressource en eau ne fait donc pas partie des objectifs de la politique forestière de la Commission européenne. Cependant, le décret d'application n° 94-1054 du 1er décembre 1994 pose parmi les conditions particulières d'attribution de la prime destinée à compenser la perte de revenu découlant du boisement de surfaces agricoles l'objectif de « protection de l'environnement, en particulier des ressources en eau » (article 4).

La réforme de 1992 instaure un double régime : l'aide au boisement proprement dite et l'aide aux investissements forestiers (tableau 1).

Tableau 1 : régime d'aides en vertu du règlement CEE n° 2080-92

Objectifs	Les aides	Le montant
accompagner les changements dans le cadre des OCM, améliorer les ressources sylvicoles, lutter contre l'effet de serre et absorber les excès de dioxyde de carbone, et développer d'une manière générale les activités forestières dans les exploitations	couvrir les coûts de boisement	- 2 415 écus/ha pour les plantations d'eucalyptus - 3 623 écus/ha pour les plantations de résineux - 4 830 écus/ha pour les plantations de feuillus ou des plantations mixtes avec au moins 75 % en feuillus
	coûts d'entretien pendant 5 ans	- 302 écus/ha/an pendant les 2 premières années et 181 écus/ha/an pendant les années suivantes pour les résineux - 604 écus/ha/an pendant les 2 premières années et 362 écus/ha/an les années suivantes pour les feuillus ou les plantations mixtes avec au moins 75 % en feuillus
	compensation des pertes de revenus	- 724,5 écus/ha/an si le boisement est réalisé par un exploitant agricole ou un groupement d'exploitants ayant exploité les terres avant leur boisement - 181 écus/ha/an si le boisement est réalisé par un autre bénéficiaire (cf. Article 2 §2b du règlement)
	coûts d'amélioration des surfaces boisées	- 845.3 écus/ha pour l'amélioration des surfaces boisées et l'aménagement de brise-vent - 1 691 écus/ha pour la rénovation et l'amélioration de la suberaie - 21 735 écus/km pour les chemins forestiers - 181 écus/ha équipé de coupe-feu et de points d'eau

Source : COM (97) 630 final, 28.11. 1997.

Dans un rapport au Conseil et au Parlement européen du 28.11.1997, la Commission dresse un bilan d'application de ce règlement (COM (97) 630 final).

Ainsi, en France, 48 000 hectares ont été boisés (0,16 % de la SAU) sur 95 360 hectares prévus initialement (0,32 % de la SAU) de 1993 à 1996. Parallèlement, les superficies boisées augmentent de 184 000 hectares. Le boisement des terres agricoles n'intervient alors que pour un quart dans cet augmentation. La réduction de la SAU au profit des surfaces boisées est donc marginale, et les effets sur l'environnement quasiment nuls.

Plusieurs éléments, liés aux intérêts des particuliers, aux politiques suivies et aux zones concernées, interviennent positivement ou négativement dans le choix qui peut être fait de boiser une terre agricole (tableau 2).

Tableau 2 : éléments incitatifs et dissuasifs de la mesure d'aide au boisement

Domaine	Eléments incitatifs	Eléments dissuasifs
Agriculture, PAC	<ul style="list-style-type: none"> - faible rendement de terres agricoles - recherche d'autres créneaux de production procurant des revenus supplémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> - concurrence des aides attribuées au titre d'autres règlements (2078-92, gel des terres) - inquiétude quant aux garanties communautaires, nationales ou régionales pour la pérennité des primes - irréversibilité de la mesure (la réaffectation de la terre à un usage agricole est impossible)
Aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - mise en valeur d'un patrimoine forestier 	
Emploi	<ul style="list-style-type: none"> - opportunité pour occuper et rentabiliser la main d'oeuvre disponible en morte-saison agricole 	
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - amélioration de la qualité écologique et paysagère des zones rurales - lutte contre l'érosion et la désertification 	<ul style="list-style-type: none"> - diminution possible de la valeur paysagère du fait du choix des espèces
Réglementaire		<ul style="list-style-type: none"> - inadéquation avec le statut du fermage
Socio-économique et financier	<ul style="list-style-type: none"> - non-reprise de l'exploitation agricole par la descendance de l'exploitation - amélioration de la valeur cynégétique de territoires - augmentation de la valeur vénale des superficies de terres marginales (éloignement, faible aptitude, micro-parcelle en lisière de forêt, etc.) - constitution d'un lieu de détente et de loisirs - diversification des placements financiers - valorisation patrimoniale pour les grands propriétaires fonciers de certaines régions 	<ul style="list-style-type: none"> - conjoncture défavorable de la filière bois - diminution, après boisement, de la valeur financière des terrains agricoles - investissement conséquent au départ et amortissement à long terme

Source : CCE. COM (97) 630 final, 28.11.19 77.

Les propositions de réforme de la Commission européenne visent la sylviculture dans le règlement relatif au développement rural. Le chapitre VIII est consacré au soutien accordé à ce secteur. Ainsi, un soutien est accordé au boisement de terres agricoles. Celui-ci peut comprendre, outre la couverture des coûts de plantation (600 écus/ha maximum) :

- une prime annuelle par hectare boisé destinée à couvrir les coûts d'entretien des surfaces boisées pendant une période maximale de 5 ans,
- une prime annuelle par hectare destinée à compenser, pendant une période maximale de 20 ans, les pertes de revenu.

Les mesures sont donc identiques à celles de la réforme de 1992. Dès lors, peut-on espérer de meilleurs résultats que ceux obtenus avec la réforme précédente ? Avec le taux de base de la jachère fixé à 0 %, des terres vont être libérées et seront en priorité affectées aux grandes cultures. Les terres les plus mauvaises pourront toujours faire l'objet de la jachère volontaire, et les cultures énergétiques étant toujours autorisées sur celles-ci, il ne reste que peu de place pour le boisement.

De plus, le futur règlement ne prévoit pas de dispositions spécifiques concernant un boisement des terres agricoles à des fins de protection de la ressource en eau ; les conséquences sur l'amélioration de la qualité des eaux devraient donc être quasiment nulles.

Au sein des Agences de l'eau, il n'existe pas de programmes spécifiques visant à encourager le boisement des terres agricoles qui présentent un intérêt particulier pour la protection de la ressource en eau (en zones de captage par exemple). Pourtant, les problèmes sont bien réels : dans le bassin Adour-Garonne, le maïs irrigué s'est développé dans les Landes au détriment de la forêt, sur des sols sableux très filtrants, occasionnant une pollution critique des nappes ; dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, la forêt se développe en montagne de manière anarchique, sans intérêt pour la protection des eaux. Dans certaines régions, les superficies boisées continuent de régresser alors que les autres régions voient leurs superficies boisées augmenter (tableau 3).

Tabl 3 : évolution des superficies boisées de 1980 à 1992

Région	Bassin	1980	1992	1992/1980
Ile-de-France	Seine-Normandie	260 100	255 350	- 1,8 %
Bourgogne	Seine-Normandie, Loire-Bretagne et RMC	1 008 900	973 466	- 3,5 %
Poitou-Charentes	Loire-Bretagne et Adour-Garonne	443 000	434 000	- 2 %

Il pourrait être intéressant de développer cet aspect au sein des Agences, en informant davantage le monde agricole de l'intérêt du boisement pour la protection de l'eau, et aussi de son intérêt économique, car dans un contexte de baisse des prix des matières premières (céréales, viande bovine et lait), il pourrait devenir lucratif pour les agriculteurs de se tourner vers des productions à plus forte valeur ajoutée et bénéficiant de surcroît de niveaux de primes élevées (environ 4 830 F/ha/an pendant 7 à 15 ans pour compenser les pertes de revenu).

FICHE XI : L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

L'agriculture biologique constitue un secteur d'activité agricole qui vient de bénéficier d'une reconnaissance récente au niveau communautaire et qui présente incontestablement un potentiel de développement important. Cependant, selon la Commission européenne (in Europe Verte, 1994), il semble probable que l'importance de l'agriculture biologique restera limitée par rapport à l'agriculture conventionnelle et que son développement se fera en priorité dans le contexte d'une recherche de solutions de diversification pour l'agriculture et de meilleure valorisation des produits agricoles.

Même si son importance à l'échelle de la Communauté devait rester modeste, l'agriculture biologique peut jouer un rôle déterminant dans les régions ou zones de l'UE dans lesquelles l'agriculture est difficilement compétitive en raison de handicaps naturels importants (zones de montagne, zones défavorisées, nombreuses zones méditerranéennes). L'agriculture biologique permet, dans ce type de zones, de valoriser correctement des productions agricoles de qualité présentant des rendements plus faibles en raison de l'utilisation de techniques de production moins intensives.

En outre, l'agriculture biologique constitue une technique d'occupation des sols particulièrement bien adaptée pour des zones présentant de hautes exigences en ce qui concerne l'environnement, notamment dans les **régions de captage d'eau**.

Ainsi, un certain nombre d'instruments structurels permettent d'assurer à ce secteur un soutien communautaire appréciable (règlement CEE 2328-91 relatif aux aides destinées à améliorer les structures de l'agriculture, règlement CEE 866-90 visant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, règlement CEE 2081-93 relatif à la mission des fonds à finalité structurelle). Mais c'est le règlement CEE 2078-92 qui consacre à l'agriculture biologique une vocation environnementale en lui accordant une aide au titre du programme agri-environnemental de la Communauté.

1. L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

1.1. Définition

Les systèmes de production agricole conventionnelle n'intègrent pas explicitement d'objectifs environnementaux. Ils restent centrés sur l'allocation optimum des facteurs de productions classiques, permettant de dégager des revenus les plus élevés et les plus stables possibles. La montée des problèmes environnementaux amène à repenser au niveau de l'exploitation agricole l'ensemble du système de production : l'agriculture biologique en est une des voies.

Un système biologique s'appuie sur l'utilisation maximum des ressources naturelles par l'optimisation du recyclage des substances nutritives dans le système sol-culture-animai, et l'absence d'utilisation d'engrais minéraux et de produits phytosanitaires.

Ainsi, selon la définition donnée dans le règlement CEE n° 2092-91 (voir annexe IX), un producteur biologique doit maintenir ou augmenter la fertilité et l'activité biologique par la culture de légumineuses, d'engrais verts ou de plantes à enracinement profond, dans le cadre d'un programme de rotation pluriannuelle approprié. L'agriculteur peut également incorporer dans le sol des matières organiques (compostées ou non) et des sous-produits d'élevage provenant d'une exploitation conduite selon le mode de production biologique, comme le fumier de ferme. Pour les matières organiques, il est tenu de s'approvisionner auprès des exploitations se conformant au même règlement.

Dans la mesure où une nutrition adéquate des végétaux en rotation ou le conditionnement du sol n'est pas possible par les seuls moyens indiqués plus haut, des apports complémentaires de certains engrais

organiques ou minéraux (et uniquement ceux-là) peuvent être utilisés, si ils sont autorisés en agriculture générale en France.

Pour lutter contre les parasites, maladies et mauvaises herbes, l'agriculteur biologique doit choisir des espèces appropriées, établir un programme de rotation adapté, utiliser des procédés mécaniques de culture, protéger les ennemis naturels des parasites par des moyens adéquats (haies, nids, dissémination de prédateurs, lutte biologique, etc.), recourir au désherbage thermique.

Si un danger immédiat menace sa production, l'agriculteur biologique est autorisé à utiliser certains produits, et uniquement ceux-ci, si ils sont autorisés en agriculture générale en France.

1.2. Mesure agri-environnementale

Objectif	Conditions	Aide
Substitution de productions biologiques aux productions non biologiques	<ul style="list-style-type: none"> - conversion dans un délai de Sans, - respect des règlements. - 2 UGB/ha, - adhérer au GABNOR. 	700 à 4 700 F/ha pendant 2 ans pour les cultures annuelles ou 3 ans pour les cultures pérennes. Détail des aides : <ul style="list-style-type: none"> - cultures annuelles pour lesquelles une prime à l'hectare est octroyée en vertu des dispositions des règlements relatifs aux OCM : 1 000 F/ha, - autres cultures annuelles : 1 400 F/ha, - cultures pérennes, oliveraies spécialisées : 4 700 F/ha, - vigne : 1 000 F/ha, pâturages : 700F/ha.

Source: règlement CE n° 2078-92

1.3. Bilan de l'agriculture biologique en France

La France est dotée depuis 1980 d'un dispositif réglementaire reconnaissant l'agriculture biologique. La loi L-1202 du 30 décembre 1988 officialise le terme « d'agriculture biologique ».

L'ITAB a dressé en 1993 un bilan des surfaces cultivées en biologique (tableau 1).

Tableau 1 : place de l'agriculture biologique dans la SAU au niveau régional

Région	Surface cultivée en mode biologique en ha (1993)	% de la SAU régionale (1993)	Région	Surface cultivée en mode biologique en ha (1993)	% de la SAU régionale (1993)
Ile-de-France	195	0,02 %	Pays de la Loire	6 247	0,25 %
Champagne-Ardenne	1 206	0,07 %	Bretagne	3 001	0,15 %
Picardie	1 203	0,08 %	Poitou-Charentes	5 749	0,30 %
Haute-Normandie	443	0,05 %	Aquitaine	4 697	0,26 %
Centre	3 197	0,12 %	Midi-Pyrénées	6 657	0,25 %
Basse-Normandie	2 788	0,19 %	Limousin	1 840	0,19 %
Bourgogne	4 040	0,21 %	Rhône-Alpes	4 858	0,25 %
Nord-Pas-de-Calais	503	0,05 %	Auvergne	2 069	0,13 %
Lorraine	2 073	0,16 %	Languedoc-Roussillon	5 416	0,53 %
Alsace	1 946	0,49 %	PACA	3 741	0,42 %
Franche-Comté	4 926	0,61 %	Corse	249	0,10 %
Total France	67 044 ha, 88 000 ha au total avec les ha en reconversion, soit 0,25 % de la SAU				

Source : ITAB, Mars 1995.

En 1993, près de 67 000 ha et 3 231 exploitants ont été certifiés en bio, soit respectivement 0,2 % de la **SAU** et 0,4 % des exploitations. Il faut y ajouter les surfaces en reconversion, soit 13 169 ha en première année et 7 704 ha en seconde année de reconversion, ce qui fait un total d'environ 88 000 ha en biologique. La place de l'agriculture biologique dans la **SAU** française est donc très modeste. On peut néanmoins noter l'influence du règlement 2078-92 sur le développement de l'agriculture biologique en France, puisque les surfaces en agriculture biologique évoluent fortement entre 1995 et 1996 (voir carte en annexe IX) sous l'effet de l'aide à la reconversion.

M. Le Pensec, dans un discours sur l'agriculture biologique à Rambouillet en Décembre 1997, souligne que la demande de produits biologiques explose tant en France qu'en Europe. Le seul marché français, estimé en 1996 à 4 milliards de francs, devrait atteindre 15 milliards à l'aube du prochain millénaire (le marché européen, au moins 10 fois supérieur, de l'ordre de 150 milliards de francs).

Dans le même temps, alors que la France représentait encore 60 % de la production biologique européenne en 1985, elle ne représente plus en 1995 qu'à peine 10 % (100 000 ha dont 30 000 en reconversion, sur 1 000 000 ha pour l'UE).

M. Le Pensec juge donc nécessaire de mettre en oeuvre un plan de développement de l'agriculture biologique pour les cinq années à venir, en se fixant un cap ambitieux de « 25 000 exploitations et 1 000 000 d'hectares en biologique pour 2005 ».

II. UN NOUVEAU CAP POUR L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Ainsi, le plan présenté par le ministre de l'Agriculture et de la Pêche a pour objectif de placer l'agriculture biologique au coeur de l'agriculture française, faire passer, en sept ans, de 4000 à 25000 le nombre des producteurs « bio » et multiplier par dix, en dix ans, les surfaces cultivées selon ce mode de production (BIMA, n° 1468, Janvier 1998). Pour atteindre cet objectif, les aides à la conversion à l'agriculture biologique seront multipliées par quatre dès 1998.

L'ambition de ce plan est donc d'abord d'ordre qualitatif puisqu'il s'agit d'encourager un mode de production qui garantit le respect de l'environnement, du bien-être des animaux et des rythmes naturels.

Dans son discours, M. Le Pensec fixe ainsi 5 objectifs prioritaires :

1. **Accompagner** les agriculteurs qui choisissent la voie de l'agriculture biologique en leur apportant des aides réévaluées à la conversion et à l'adaptation.
Dès 1998, l'enveloppe concernant les aides à la conversion de l'agriculture biologique sera multipliée par 4. Elle sera portée de 15 MF/an à 60 MF/an, ce qui permettra de passer de 600 à environ 2000 conversions par an. M. Le Pensec a aussi demandé à la Commission européenne que les aides nationales à l'hectare pour ces productions soient portées immédiatement au plafond européen.
2. Mobiliser les offices interprofessionnels pour mieux organiser les filières.
3. **Associer** encore plus étroitement à l'agriculture biologique les organismes de formation et de recherche développement.
4. **Valoriser** les outils déjà disponibles (logo AB, etc.).
5. Mettre en place un comité d'orientation et de suivi du plan de développement de l'agriculture biologique.

Si ce plan est mené à bien, l'agriculture biologique pourrait occuper plus de 3 % de la SAU nationale en 2005, soit autant que la superficie cultivée actuellement en colza. L'impact sera positif pour la ressource en eau si ce mode de production se développe sur des zones particulièrement sensibles vis-à-vis de la ressource en eau.

FICHE XII : L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

L'Organisation Mondiale du Commerce, créée en 1984, remplace le GATT mais conserve ses règles, établies en 1947. L'OMC pèse considérablement sur les échanges internationaux de produits agricoles en fixant les règles du soutien des différents pays signataires à leur agriculture et en arbitrant les conflits. Lors de la réforme de 1992, la PAC se devait d'être conforme aux engagements du GATT, et la baisse du soutien des prix compensée par des aides directes a permis de satisfaire provisoirement l'ensemble des partenaires commerciaux de l'UE.

1. LE GATT : OBJECTIFS ET PRINCIPES

Le GATT est un traité de 38 articles, signé en 1947 par 23 pays et entré en vigueur en 1948. Aujourd'hui, 114 pays ont signé ce traité, et représentent environ 90 % du commerce mondial. L'objectif fondamental du GATT est de « libéraliser le commerce international et de l'établir sur des bases stables, afin de contribuer à la croissance économique, au développement et au bien-être des peuples ». Le GATT dispose d'un secrétariat à Genève, dont le rôle consiste à surveiller les politiques commerciales nationales, vérifier la bonne application du traité et arbitrer les litiges éventuels.

Le principal moyen de parvenir à une libéralisation croissante du commerce mondial réside dans la « réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges ». Pour ce faire, l'Accord général se fonde sur quelques principes de base :

1. **Clause de la nation la plus favorisée** : tous les Etats signataires participent aux avantages de toute réduction des entraves aux échanges.
2. **Principe du traitement national** : même traitement pour les produits importés sur un marché déterminé que celui réservé à des produits analogues d'origine nationale.
3. **Tarifification** : toutes les mesures de protection à la frontière doivent être converties en droits de douane (tarifs douaniers).
4. **Consolidation des droits** : fixation des droits douaniers négociée entre les parties contractantes.
5. **Prohibition** des restrictions quantitatives à l'importation
6. **Code antidumping** : lutte contre les pratiques de concurrence déloyale, telles que le dumping ou les subventions aux exportations
7. **Clause de sauvegarde** : elle autorise, dans certains cas, les pays signataires à introduire des restrictions à l'importation ou à suspendre des concessions tarifaires à l'égard de produits importés en quantités et conditions telles qu'ils représentent un préjudice ou une menace de préjudice grave aux producteurs nationaux.

II. LES CYCLES DE NEGOCIATIONS (« ROUNDS ») : BREF APERCU HISTORIQUE

1. **Genève (1947)** : 23 pays signataires, les réductions tarifaires concernent d'emblée la moitié du commerce mondial.
2. **Annecy (1949)** : 10 pays supplémentaires.
3. **Torquay (1951)** : 4 pays supplémentaires. A ce stade, la réduction moyenne des tarifs douaniers par rapport à 1948 est d'environ 25 %.
4. **Genève (1956)** : adhésion du Japon et nouvelle baisse des droits de douane.
5. **Dillon Round (1960-1961)** : l'Union douanière et la PAC instituées en Europe à la suite de la création de la CEE entraînent des négociations au GATT. Baisse moyenne de 6 à 7 % du tarif douanier commun de la CEE et fixation à droit zéro pour les oléagineux.

6. **Kennedy Round** (1964-1967) : fixation à droit zéro accordée par la CEE pour le manioc et les produits de substitution des céréales. Négociations sur les grandes OCM.
7. **Tokyo Round** (1973-1979) : 99 pays participants. A ce stade, le taux moyen des droits douaniers est passé d'environ 15% lors de la création du GATT à 4,7 %.
8. **Uruguay Round** (1986-1993) : accord conclu le 15 décembre 1993 à Genève entre 117 pays (4 observateurs dont la Chine). La signature officielle de cet accord a eu lieu à Marrakech en 1994.

III. L'URUGUAY ROUND

L'objectif principal est une libéralisation accrue et une expansion du commerce mondial, qui passe par de nouvelles réductions des droits de douane, des mesures non tarifaires et des restrictions quantitatives.

III.1. Principes et orientations pour l'agriculture

Les ministres réunis à Punta del Este en 1986 ont convenu que les négociations devaient libéraliser davantage les échanges agricoles et à soumettre toutes les mesures concernant l'accès à l'importation et la concurrence à l'exportation à des règles et disciplines du GATT plus sévères et plus praticables. Les trois thèmes majeurs qui ont orientés les débats pendant les sept années de discussion sont les politiques de soutien interne, les mesures d'aide à l'exportation, l'accès aux marchés.

III.2. Position américaine, position européenne

La position des Etats-Unis est la suivante : réduction en 10 ans de 75 % des aides internes liées à la production ; suppression en 5 ans de 90 % des subventions à l'exportation ; suppression en 10 ans de toutes les mesures de protection à la frontière.

Cette position maximaliste reçut le soutien des pays du groupe de Cairns (14 pays, dont Australie, Argentine, Brésil, Canada) mais fut immédiatement rejetée par l'UE, suivie par le Japon et les pays scandinaves.

La position de l'UE se résume en trois points : prise en compte des mesures globales de soutien ; réduction de 30 % de la MGS, en 10 ans, à partir de 1986, pour les principaux produits (céréales, riz, sucre, oléagineux et produits animaux) ; rééquilibrage de la protection extérieure au moyen de la « tarification » (introduction d'un droit de douane à l'importation des oléagineux et des PSC, produits non protégés alors que les secteurs à prélèvement variable bénéficiaient d'une grande protection).

En Décembre 1991, A. Dunkel, secrétaire général du GATT, tente de trouver un compromis pour satisfaire les deux parties, mais l'UE ne pouvant marquer son accord sur le « projet Dunkel », les négociations s'enlisèrent.

III.3. La réforme de la PAC

Les négociations se trouvaient dans l'impasse, et l'UE de plus en plus isolée au sein du GATT, sa politique de soutien des prix suscitant la critique de plusieurs pays tiers. Ce soutien était la conséquence du déséquilibre croissant entre l'offre et la demande intérieures de nombreux produits et de l'accumulation d'excédents très coûteux pour l'UE. Une réforme en profondeur de la PAC était indispensable : baisse des prix, compensation par des aides directes et maîtrise de la production.

Sous l'angle des relations extérieures, la baisse des prix et la réduction de la production permettront à l'UE de respecter d'éventuels engagements.

La réforme de la PAC, menée sans attendre les résultats de l'Uruguay Round, a modifié radicalement le jeu de la négociation. Il s'agissait, pour les agriculteurs européens, d'obtenir la garantie que le système des paiements compensatoires directs ne puisse être remis en cause dans le cadre du GATT. Les discussions reprurent et aboutirent, le 20 novembre 1992, à l'accord dit de « Blair House ». Cet accord, bilatéral et limité dans le temps, fut contesté à l'intérieur même de l'UE, notamment par la France (soutenue par la suite par l'Allemagne) et le COPA/COGECA, qui estimaient que cet accord était incompatible avec la réforme de la PAC. Il allait donc falloir continuer à négocier fermement avec les Etats-Unis, afin d'obtenir toutes les garanties nécessaires pour qu'un accord final au GATT ne soit pas défavorable à l'agriculture européenne.

N.B. : Selon F. Descheemaekere (1993), la véritable raison de la virulence des Etats-Unis et de leur **pugnacité** dans les négociations du **GATT** est qu'ils n'ont plus aujourd'hui les moyens budgétaires de poursuivre à la fois une politique de défense des revenus agricoles intérieurs et une politique de conquête de marchés extérieurs. L'opposition entre l'UE et les Etats-Unis au sein du **GATT** ne doit **pas** être comprise en termes d'affrontement entre un pays tenant du libre-échange et une Europe protectionniste. Il s'agit, en fait, de **face** à face entre deux blocs peu soucieux d'appliquer les principes du libre-échange et pour lesquels seule importe la recherche de débouchés extérieurs pour leurs excédents.

L'influence du GATT sur la PAC se ressent particulièrement dans l'accord conclu entre la CEE et les Etats-Unis concernant les oléagineux (Décision 93/355/CEE). Cet accord prévoit que la Communauté européenne n'engagera aucun effort financier de soutien du marché pour les graines de navette ou de colza, les graines de tournesol et les fèves de soja, sauf en conformité avec les conditions et modalités prévues par le règlement n° 1765-92 du Conseil du 30 juin 1992. Les prix des oléagineux ne sont donc plus soutenus dans le cadre de la PAC réformée.

III.4. l'Accord final sur l'agriculture

L'Acte final a été signé officiellement le 15 avril 1994 à Marrakech. La période de mise en oeuvre s'étend sur six ans à partir du 1er juillet 1995 au plus tard.

• Soutien interne

Les aides internes à l'agriculture, calculées sous forme de mesure globale de soutien, seront diminuées de 20 % par rapport à la période de base 1986-1988. Les aides de la PAC réformée sont exclues de la MGS totale. D'ailleurs, la réforme de la PAC, par la baisse des prix d'intervention des céréales et de la viande bovine, a déjà ramené la MGS totale sous la barre des 20 %.

Certaines aides sont exclues des engagements de réduction :

- boîte verte : mesures de soutien arrêtées comme n'entravant pas les échanges commerciaux sont classées dans la boîte verte soutien du revenu découplé de la production et des rendements, protection de l'environnement, aide aux zones défavorisées, l'assurance-récolte et l'aide en cas de calamité, les programmes de vulgarisation..
- boîte bleue : aides fondées sur une superficie et des rendements fixes, aides accordées pour maximum **85 %** du niveau de base de la production, aides pour le bétail attribuées pour un nombre de têtes fixe.

Les paiements compensatoires directs prévus dans le cadre de la réforme de la PAC répondent très clairement aux critères de la « boîte bleue » et se trouvent de ce fait exemptés de tout engagement de réduction de soutien dans le cadre du GATT. Si les aides de la PAC réformée respectent ces critères et qu'elles n'excèdent pas, pour un produit spécifique, le soutien accordé à ce produit pendant la campagne 1992, elles ne pourront être attaquées devant le GATT pendant 9 ans : c'est la fameuse « clause de paix ».

Par contre, la « boîte jaune » concerne le soutien par les prix, c'est-à-dire avec effet sur les échanges. Ce sont les aides visées par les engagements de réduction.

• Subventions à l'exportation

Elles sont réduites de 21 % en volume et de 36 % en budget, sur une période de 6 ans, et calculées sur la période de référence 1986-1990 ou 1991-1992.

• Accès aux marchés

- **Tarifification** : toutes les mesures de protection aux frontières seront transformées en droits de douane fixes, lesquels seront réduits de 36 % en 6 ans, avec une modulation selon chaque produit.
- **Clause de sauvegarde** : des droits de douane additionnels peuvent être introduits en cas de dépassement du volume des importations par rapport à un certain seuil, ou de chute du prix des importations au-dessous d'un certain seuil.
- **Accès minimum** : octroi d'un droit douanier réduit pour une certaine quantité d'importation en provenance de pays tiers (3 % de la consommation de la période 1986-1988, 5 % en 2004).
- **Rééquilibrage** : consultation en cas d'accroissement des importations communautaires de PSC par rapport aux importations moyennes des années 1990-1992.

Les résultats du cycle de l'Uruguay Round laissent à l'UE une marge de manoeuvre suffisante pour gérer sa propre politique interne. Les engagements en matière d'accès au marché ne portent pas atteinte au principe de la préférence communautaire et de nouvelles possibilités s'offrent aux exportateurs européens. Les engagements en matière d'exportation sont compatibles avec le programme de réforme de la PAC de 1992, tandis que la clause de paix met l'UE à l'abri des attaques pouvant survenir de la part de pays tiers à l'encontre de sa politique agricole jusqu'en 2003.

IV. L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

L'Acte final signé à Marrakech comporte aussi un Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'OMC est destinée à remplacer le GATT et à renforcer le cadre institutionnel présidant aux relations économiques mondiales. La création de l'OMC témoigne de l'engagement de l'UE et des autres membres en faveur d'un système multilatéral d'échanges à la fois plus ouvert et plus contrôlé. L'objectif est d'amener les membres à régler leurs différends commerciaux d'une manière multilatérale dans le cadre de l'OMC, plutôt que bilatéralement, voire unilatéralement.

L'accord relatif à l'OMC comporte également une disposition contraignante imposant aux membres d'aligner leur législation nationale sur les accords faisant partie de la structure de l'OMC. Cela restreint aussi les possibilités d'action unilatérale.

V. LES FUTURES NEGOCIATIONS AVEC L'OMC

Les choix politiques faits dans le cadre de la nouvelle réforme de la PAC sont fortement influencés par l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations avec l'OMC en 1999. L'accord relatif à l'agriculture conclu à l'issue du cycle de l'Uruguay comporte des mesures transitoires menant à des règles générales sur le commerce au sein de l'OMC. Donc, étant donné que l'agriculture fait maintenant partie intégrante de l'OMC, le soutien pourrait faire l'objet de contestations. La clause de paix garantit que de telles

contestations n'auront pas lieu, si elles ne contreviennent pas à l'accord, jusqu'en 2003. Donc, si aucun nouvel accord n'est atteint durant le cycle de négociations prévu avant 2003, il se peut que des contestations et des litiges apparaissent à cette date.

Les **paiements compensatoires** de l'UE, qui sont actuellement classés dans la « boîte bleue » du GATT, pourraient faire l'objet de contestations. L'UE pourrait alors être contrainte de revoir sa politique en matière de compensation afin de satisfaire ses autres partenaires commerciaux.

De plus, le niveau de soutien interne d'un produit (paiements compensatoires de la « boîte bleue » et aides liées aux mécanismes d'intervention) ne peut excéder celui atteint au cours de la campagne 1992. Il en résulte que la Communauté ne pourra augmenter comme elle l'entend le montant des paiements compensatoires. Cependant, cette augmentation sera rendue nécessaire pour compenser les nouvelles baisses des prix qu'instaurera la réforme de la PAC en 1999. Mais, comme les mécanismes d'intervention seront encore moins sollicités que par le passé, l'UE pourra affecter les économies réalisées au profit d'une hausse des paiements compensatoires. Les aides de la future PAC seront donc, en principe, exemptes de contestation lors des nouvelles négociations OMC.

Par ailleurs, l'existence de la boîte verte offre une certaine souplesse à l'UE. Il pourrait s'agir d'une valeur refuge dans l'hypothèse où les aides de la boîte bleue connaîtraient une augmentation supérieure aux limites réglementaires (au total, les accords du GATT imposent de réduire le soutien global de l'UE à 61,204 milliards d'écus). L'UE pourrait alors procéder à des glissements, et solliciter par exemple les programmes de protection de l'environnement.

Selon le COPA (1997), les contraintes à l'exportation existantes (restrictions quantitatives frappant les exportations subventionnées) vont causer de graves problèmes pour tous les grands secteurs : les exportations vont devoir rester constantes ou diminuer, alors que le potentiel exportateur de l'UE est en augmentation. Actuellement, il semble que les **subventions à l'exportation** seront les premières visées lors du prochain cycle de négociations, quelques partenaires commerciaux (Etats-Unis, groupe de Cairns) essayant d'exercer des pressions en vue d'une élimination totale. Les réductions de prix (céréales et viande bovine) proposées par la Commission ont clairement pour but de permettre à l'UE d'exporter ces produits sans subventions, et donc sans limites quantitatives.

Il faut également s'attendre à des pressions en vue de nouvelles réductions des droits de douane, particulièrement de la part du groupe de Cairns. La baisse de prix de 20 % des céréales et de 30 % de la viande bovine rendra ces produits plus compétitifs par rapport aux produits importés et donc, ces produits ne seraient pas aussi vulnérables à de nouvelles réductions des droits de douane.

Les derniers débats au sein de l'OCDE (rapportés dans Agra Europe n° 2655, 13.03.1998) augurent mal du prochain cycle de négociations multilatérales de l'OMC qui sera lancé en 1999. Au-delà de la référence habituelle à la libéralisation du commerce, les participants (les 29 pays membres de l'OCDE) ont quelque peu innové en acceptant, du bout des lèvres pour certains, de prendre en compte les attentes des consommateurs et les fonctions multiples de l'agriculture. C'est l'UE qui a insisté pour que soient retenues ces deux préoccupations que l'on retrouve dans les orientations sur la réforme de la PAC. Les autres pays, Etats-Unis et Australie en tête, craignent en revanche que les Européens cherchent surtout par là à maintenir des soutiens incompatibles, selon eux, avec le libre-échange.

C'est donc à l'issue de difficiles tractations que les 29 ministres réunis à **Paris** ont convenu de la nécessité, entre autres, de « [...] prendre des dispositions pour assurer la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles en encourageant les bonnes pratiques agricoles, [...], de préserver et renforcer le rôle multifonctionnel de l'agriculture pour lutter contre les déséquilibres territoriaux, encourager la gestion durable des ressources naturelles et favoriser la diversité des modes de

développement des exploitations». F. FISCHLER a estimé que ce texte apportait un « fort soutien » à ses propositions de réforme de la PAC.

Néanmoins, c'est sur fond de divergences persistantes que sera lancé en 1999 le nouveau cycle de négociations multilatérales. Pour la Nouvelle-Zélande, il importe d'éliminer et même interdire les subventions à l'exportation dans le secteur agricole, conformément aux règles actuelles pour les produits industriels, et de supprimer les restrictions quantitatives, la protection douanière, les crédits à l'exportation et la clause de sauvegarde. De leur côté, les Etats-Unis entendent obtenir une réduction globale des tarifs à l'importation et des règles améliorées pour les organismes génétiquement modifiés.

-

FICHE XIII : LES ORGANISMES GENETIQUEMENT MODIFIES

L'introduction sur notre continent de plantes transgéniques, et des matières premières qui en sont issues, est au coeur de l'actualité économique, scientifique et éthique. Elle suscite aussi bien des débats dans l'opinion publique, tant en France que chez ses voisins européens.

La transgénèse renouvelle les perspectives de recherche et de développement, en matière de santé humaine comme d'amélioration variétale. Il est vrai que, pour l'agriculture, l'enjeu est de taille. Face à l'évolution des techniques agronomiques, à la mondialisation des échanges et à la nécessité de mieux respecter les ressources naturelles, les biotechnologies devraient permettre de produire plus et mieux, d'augmenter le niveau de sécurité et de gérer l'impact de l'agriculture sur l'environnement.

En France, leur développement fait depuis dix ans l'objet d'une évaluation rigoureuse, guidée par le principe de précaution et réalisée au cas par cas, selon la loi du 13 juillet 1992 qui transpose en droit français la Directive 90/220/CEE du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés.

La transgénèse rend possible l'introduction dans les variétés cultivées de caractères d'intérêt spécifique, mais jusque là inaccessibles car issus d'autres espèces. Ces caractères peuvent être d'intérêt agronomique : résistance aux herbicides et aux parasites et tolérance aux conditions climatiques. Actuellement, la plupart des dossiers de plantes transgéniques examinées aux Etats-Unis et en Europe portent sur ces types de résistances : maïs résistant à la pyrale, soja, colza, betteraves ou tomates résistants à un herbicide... Avec à la clef, un moindre recours aux insecticides, aux produits phytosanitaires, et l'usage de désherbants moins nocifs pour l'environnement.

En effet, selon M. AIGLE, Président de la Commission du Génie Biomoléculaire (BIMA n° 1468, Janvier 1998), l'essentiel du travail mené sur les variétés de plantes génétiquement modifiées est lié aux gains que l'on peut en attendre. Pour les cinq prochaines années, ces gains concernent à 90 % une baisse des intrants utilisés en agriculture. Une moindre utilisation des insecticides, des fongicides, des herbicides est le principal objet des recherches actuelles. Le recours aux plantes transgéniques permettrait de diminuer d'un facteur compris entre deux et dix le recours à ces intrants. La décision d'autoriser ces variétés doit s'appuyer sur une analyse de risques. Ne pas les autoriser, c'est continuer à épandre, sciemment, des milliers de tonnes de pesticides sur des millions d'hectares. A l'inverse, leur emploi oblige à évaluer les risques potentiels, à s'interroger sur les effets qu'elles pourraient entraîner pour l'agriculture, l'environnement, le consommateur, l'emploi, le marché.

Les plantes transgéniques sont déjà massivement cultivées dans certaines régions du globe et spécialement sur le continent américain. Entre 1997 et 1998, leur surface a doublé pour passer de 15 à 30 millions d'hectares, dont plus de 85 % aux USA.

Surfaces en millions d'ha		1997	1998
SOJA	USA	5,45	15,00
	Europe		0,03
COTON	USA	1,32	2,00
	Australie	0,20	0,30
COLZA	USA	0,10	0,30
	canada	1,00	2,00
POTAGERES	USA	0,44	0,50
	TOTAL	14,26	30,23

Source : La France agricole, 29 mai 1998

PROBLEMES ET RISQUES LIES AUX OGM

- **Herbicides**

Faisant allusion aux plantes résistantes aux herbicides totaux (Roundup, glufosinate), M. GOUYON, du laboratoire d'écologie du CNRS, s'inquiète de la centralisation du pouvoir dans les mains de firmes qui ne se préoccupent guère de la gestion des assolements des agriculteurs (repousses de colza par exemple) et dont on ne voit pas bien la logique d'agriculture durable.

- **Phytoprotecteurs**

D'après M. SERRES (Spécial environnement, Juin 1992), l'usage, de manière intensive, des pesticides et des désherbants chimiques a pour résultat un cercle vicieux. D'abord, on constate une accoutumance tant de la faune que des mauvaises herbes, qui exige des produits toujours plus sophistiqués et donc à un coût toujours plus élevé pour le producteur agricole. On assiste ainsi à une efficacité décroissante des agents chimiques sur le plan économique sans compter les dommages causés à l'environnement dont on commence seulement à en mesurer les coûts.

Les producteurs de produits chimiques en ont bien conscience et c'est pour cette raison qu'ils ont déjà investi dans le domaine des semences. Pourquoi ? A terme, le développement des plantes transgéniques résistantes à certaines maladies remettra en cause le secteur de l'agrochimie par la diminution des besoins en fongicides et pesticides. De la chimie par laquelle elles rendent captive l'agriculteur, ces grandes sociétés maintiendront cette dépendance en détenant le marché des semences.

Selon M. MORARD (DG VI), il existe alors un véritable risque de voir les grandes cultures s'organiser en filières gérées par les industries chimiques, qui fourniraient les semences transgéniques et les produits phytoprotecteurs et qui assureraient la commercialisation. L'agriculteur ne serait plus alors qu'un opérateur industriel, chargé du bon fonctionnement de la chaîne de production, comme le sont déjà les éleveurs hors-soi de volailles et de porcins.

- **Avantages pour le consommateur**

Pour qu'un risque soit acceptable pour le consommateur, il faut un bénéfice tangible en terme d'amélioration des qualités nutritionnelles ou gustatives des aliments, ou de gain pour l'environnement. Le développement des OGM ne peut reposer sur le seul souci d'augmenter la productivité de l'agriculture. Seulement, une étude américaine présentée à l'INRA montre que sur 1000 F/ha de surplus dégagé par le coton transgénique, 10 F vont au consommateur.

- **Ampicilline**

Le maïs transgénique comporte un gène de résistance à cet antibiotique. La crainte est que ce gène se transmette en retour à des bactéries pathogènes pour l'homme.

- **Alimentation et santé**

Risques peu et mal connus.

- **Séparation**

Comment à terme séparer les champs de cultures transgéniques de ceux qui ne le sont pas (on ne peut pas mettre des clôtures autour des grains de pollen).

- **Débouchés**

Qui va consommer ces maïs génétiquement modifiés ?

• Compétition

Selon M LECLERC (La France agricole, 5 juin 1998), dans trois ou quatre ans, les OGM se généraliseront et à terme, il y aura une filière avec OGM, omniprésente, et une autre sans OGM, marginale, où le consommateur paiera plus cher.

Ni la France, ni l'Union Européenne, ne pourront rester en marge de ce développement des OGM à l'échelle planétaire. **A** l'aube de l'an 2000, où la mondialisation des échanges se révèle être l'enjeu majeur, l'UE prendrait un énorme risque en fermant ses frontières aux OGM, qui devraient permettre d'accroître les rendements, compensant ainsi la baisse du prix des matières premières agricoles.

Cependant, les avantages pour l'environnement apparaissent encore limités. Les OGM devraient permettre de recourir le moins possible aux herbicides rémanents (présents dans le sol pendant plusieurs mois) et davantage à des herbicides « amicaux », présents dans le sol pendant quelque semaines, ce qui diminue les risques de pollution. Toutefois, les apports pourraient être plus nombreux, puisque le produit est présent moins longtemps dans le sol, et se pose alors la question des quantités qui seront appliquées au total sur les champs et de l'impact des herbicides « amicaux » sur l'eau. Enfin, la résistance aux herbicides de certaines plantes va poser des problèmes de repousses, par exemple de colza, lesquelles ne pourront être détruites qu'avec les herbicides classiques polluants.

Une étude menée par l'INRA en 1997 (Courrier de l'environnement n°33) a permis de comparer l'impact environnemental des programmes de traitement mis en oeuvre pour des colzas transgéniques (résistants soit au glyphosate, soit au glufosinate) et pour des colzas classiques. Si l'on considère les impacts sur la santé et le milieu naturel (eau, sol, air) des produits de traitement utilisés (herbicides totaux) et, compte tenu des matières actives disponibles aujourd'hui sur le marché, il ressort de cette étude qu'il n'y a pas un avantage déterminant à utiliser un colza transformé résistant au glyphosate ou au glufosinate sauf dans les cas où les risques à la fois de ruissellement, de lessivage et de pollution des cours d'eau par dérive sont très élevés.

PARTIE II

ENJEUX DE LA REFORME DE LA PAC EN 1999

PARTIE II

Cette partie présente les propositions de la Commission européenne relatives à la réforme de la PAC en 1999. Il s'agit d'analyser les mesures envisagées par la DG VI et d'évaluer leur impact sur la ressource en eau.

A travers cette analyse, nous verrons quel est le degré d'acceptabilité de ce projet pour les Agences de l'eau sur le plan environnemental. Les positions de la France et des Etats membres de l'Union Européenne sont également présentées.

Ainsi, les points suivants sont abordés :

- La future réforme de la PAC : propositions de la Commission et enjeux pour les Agences de l'eau
- Avis des Etats membres sur la proposition de la Commission relative aux grandes cultures
- Avis des Etats membres sur le règlement horizontal concernant les aides directes
- Avis des Etats membres sur la proposition de la Commission relative à la viande bovine
- L'avenir de l'agriculture française

**LA FUTURE REFORME DE LA PAC :
PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET ENJEUX POUR LES AGENCES DE L'EAU**

La modernisation de l'agriculture entamée dans les années 1950, appuyée par la mécanisation, les progrès de la génétique et de la chimie, a permis d'accroître considérablement la productivité, d'assurer la sécurité alimentaire des citoyens français et européens, et de faire de la France une grande nation exportatrice de matières premières agricoles. L'intensification de l'agriculture, qui a touché, à des degrés différents, l'ensemble des pays membres de l'UE, a toutefois engendré des effets très négatifs sur la ressource en eau (pollution par les nitrates, les produits phytosanitaires et problèmes quantitatifs liés à l'irrigation). La PAC, même si elle n'est pas la seule responsable de l'intensification de l'agriculture, y a largement contribué en accompagnant ce processus par des mesures de soutien des marchés (prix élevés), d'aide à l'exportation (restitution) et de protection à l'importation (un prélèvement à la frontière).

Cependant, consciente des méfaits de sa politique, et contrainte par les engagements internationaux du GATT, les quinze Etats membres décident de réformer la PAC en 1992. Les grands traits de cette réforme sont : baisse des prix garantis aux agriculteurs, compensation financière par une aide, octroi de la compensation si gel des terres ou extensification bovine, mesures d'accompagnement (agri-environnementales). La réforme de 1992 modifie considérablement les assolements, les agriculteurs n'étant plus soutenus par les prix mais en fonction des surfaces cultivées ou du nombre de têtes de bétail, avec un impact sur l'eau plutôt négatif (développement du colza, de l'irrigation, de la jachère). Même si les mesures agri-environnementales permettent de « verdir » la PAC, la complexité de leur mise en oeuvre et le maigre budget qui leur est alloué, et d'autres mesures, comme la prime pour le maïs ensilage, viennent remettre en cause ce revirement environnemental.

A l'aube de l'an 2000, la PAC se trouve confrontée à de nouveaux enjeux qui ont conduit la Commission européenne à proposer une nouvelle réforme (COM (98) 158 final du 18.03.1998):

• **Défis d'ordre interne :**

- ***Evolution sur les principaux marchés agricoles*** qui, à terme, comporte de grands risques pour l'agriculture européenne. Il est prévu une croissance forte de la demande et des prix rémunérateurs. Or, les prix dans l'UE restent trop élevés pour tirer parti de cet expansion du marché (d'où excédents, stocks et coûts budgétaires insupportables, perte de marchés mondiaux et internes, conséquences sur l'emploi).
- ***Répartition inégale du soutien accordé par la PAC***, au détriment des plus défavorisés : déclin de l'activité agricole dans ces régions, pratiques agricoles excessivement intensives dans d'autres (impact négatif sur l'environnement et les maladies animales).
⇒ besoin de relégitimer le soutien à l'agriculture pour réconcilier le citoyen avec la PAC.
- ***Mode de fonctionnement et de gestion de la PAC inadapté*** pour une communauté à quinze, et bientôt élargie (complexité, bureaucratie, incompréhension).
⇒ besoin d'un nouveau modèle plus décentralisé, avec plus de liberté accordée aux Etats membres mais dans le cadre de critères communs, d'un financement communautaire et de mécanismes de contrôle rigoureux.

• **Défis d'ordre extérieur :**

- ***Elargissement de l'Union Européenne à de nouveaux Etats***
- ***Nouveau cycle de négociations agricoles de l'OMC :***
⇒ l'Union doit définir sa politique agricole avant la reprise des négociations afin de pouvoir négocier sur une base solide en sachant où elle va.
⇒ La réforme qui sera adoptée tracera les limites de ce que l'Union pourra accepter dans les prochaines négociations internationales.

REGLEMENT RELATIF AUX CULTURES ARABLES

Mesure	Evolution/1992	Effets recherchés par la Commission	Effets sur la ressource en eau
Baisse de 20 % du prix d'intervention des céréales	L'intervention ne consiste plus à garantir la stabilité des prix à un niveau élevé	Assurer la compétitivité des céréales européennes sur le marché mondial	Positif : les agriculteurs vont devoir diminuer leurs charges opérationnelles (engrais, phytos)
Aide directe de 66 écus/tonne. identique pour les céréales et les oléagineux	L'aide aux céréales était de 54,34 écus/t. Pour les oléagineux, l'aide était supérieure.	Lever les contraintes de limitation de surface (5,2 Mha) imposées par l'accord de Blair House	Positif : les surfaces en colza diminueront fortement (INRA) Négatif : cette baisse se ferait au profit du blé et du maïs
Aide supplémentaire de 6,5 écus par tonne pour les protéagineux	L'aide totale (72,5 écus/t) est inférieure au niveau de 1997 (78,49 écus/t)	Assurer la rentabilité des protéagineux par rapport aux autres cultures arables	Positif : les protéagineux consomment peu d'eau, mais la baisse de la prime n'encourage pas la production.
Maintien de la mise en jachère obligatoire, mais son taux normal est fixé à 0 % (était de 17,5 % en 1992)	Les Etats membres prennent des mesures environnementales appropriées à la situation particulière des terres retirées de la production	Maintien de l'instrument de maîtrise de la production en cas d'excédents au Niveau communautaire	Négatif : les jachères vont être retournées pour être remises en cultures de blé et de maïs ensilage (estimations de la Commission)
Jachère volontaire restera autorisée sur au moins 10% de la surface arable de l'UE pour une période de 5 ans	Son efficacité et son incidence positive sur l'environnement devront être améliorées Pnme du même ordre que celui des céréales	Protection de l'environnement	Positif si jachères implantées sur des sites à risques pour la ressource en eau. Négatif car possibilité d'implanter des cultures industrielles ou énergétiques
Jachères énergétiques	Pas de changement	Jachère non-alimentaire	Négatif, mais taux de jachère de 0%
Aide directe aux céréales à ensiler	66 écus/t, contre 54,34 écus/t précédemment	Economie de mécanismes de contrôle coûteux. maintien de la souplesse au niveau du producteur, économies de coûts pour le secteur lait et viande bovine	Négatif : la place du maïs ensilage se trouvera confortée dans l'assolement Aide au maïs ensilage profite aux élevages intensifs
Abandon des superficies de base spécifiques pour le maïs	Certains départements avaient fait ce choix, vu la place du maïs dans la SAU régionale (Hautes-Alpes, Corrèze, Bouches-du-Rhône, etc.)	Simplification du système de régionalisation	Positif : le rendement qui sera pris en compte pour le calcul des aides sera celui des céréales, la prime sera plus faible et le maïs sera donc moins avantageux (Ministère Agric.)
Rendement spécifique pourra être fixé pour les cultures irriguées	Les cultures irriguées continuent d'être surprimées, mais toutes au même niveau (le maïs n'est plus favorisé)	Certaines régions de l'UE ne peuvent pas produire sans eau (Espagne, Portugal)	Mitigé : le maïs irrigué n'est plus spécifiquement encouragé, mais risque de voir les agriculteurs irriguer d'autres cultures (blé, colza)
Fin du gel à des fins environnementales (2078-92) ou pour la sylviculture (2080-92)	Ces deux types de gel pouvaient entrer dans le calcul du taux de Jachère, mais sans bénéficier de pnme	Simplification	Pas d'impact sur l'eau Mesure décidée en 1996. qui sera donc abolie en 1999.
les mesures nécessaires pour rappeler aux demandeurs d'aides directes que la législation sur l'environnement doit être respectée			Positif, mais de quelle législation s'agit-il et quelles seront les mesures prises par la France ?

REGLEMENT RELATIF AU SECTEUR LAITIER

Mesure	Evolution/1992	Effets recherchés par la Commission	Effets sur la ressource en eau
Baisse de 15 % du prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre	L'intervention ne consiste plus à garantir la stabilité des prix à un niveau élevé	Augmenter la compétitivité sur les marchés intérieurs et extérieurs	Probable concentration de la production dans les zones les plus compétitives
Aide directe fonction du nombre d'unités de primes (rendement individuel / rdt)	Pas d'aide vache laitière avant. Pnme de 145 écus/unité de pnme (100 écus sous forme d'aide directe. 45 écus	Compensation de la baisse des prix	Favorise les élevages laitiers intensifs d'après le COPA

REGLEMENT RELATIF A LA VIANDE BOVINE

Mesure	Evolution/1992	Effets recherchés par Ir Commission	Effets sur la ressource en eau
Baisse du prix d intervention de 30 %	Prix d'intervention remplace par une aide au stockage privé	Compétitivité sur les marchés et par rapport aux viandes blanches	Négatif car élevage extensif pénalisé
Augmentation des aides directes	Mise en place d'une aide pour les vaches laitières	Garantir un niveau de vie équitable aux agriculteurs	
Prime spéciale bovins mâles de 220 écus pour les taureaux et 170 écus pour les boeufs	Prime spéciale bovins mâles de 135 écus pour les taureaux et 108,7 écus pour les boeufs	Compenser la baisse du prix de la viande	
Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes passe à 180 écus	144.9 écus en 1992	Compenser la baisse du prix de la viande	
Prime accordée aux vaches laitières sur la base des unités de prime laitière	Prime nouvelle / 1992 Montant : 35 écus/unité de prime pour la France	Compenser la baisse du prix de la viande	
Primes scindées en une aide de base communautaire et une enveloppe nationale	Système nouveau / 1992	Donner davantage de flexibilité aux Etats pour distribuer les aides	Dépend des critères communautaires et des dispositions nationales pour la redistribution
Aide octroyée si 2 UGB/ha de surface fourragère principale	Pas de changement / 1992	Maintenir les élevages extensifs	Positif, car permet de maintenir les prairies
Prime extensification passe de 30 écus à 100 écus par prime octroyée si < 1,4UGB/ha	Nouvelle disposition : prime accordée si application effective des méthodes de production extensive	Encourager l'extensification des élevages et renforcer le contrôle	Positif, car encourage le développement de systèmes de production moins polluants

REGLEMENT RELATIF AU DEVELOPPEMENT RURAL

Mesure	Evolution/1992	Effets recherchés par la Commission	Effets sur la ressource en eau
Aide aux investissements dans les exploitations agricoles	Pas de changement Cofinancement de l'UE	Amélioration des conditions de vie, de travail et de production des exploitations	Positif car les projets peuvent viser la préservation et l'amélioration de l'environnement
Aide à l'installation des jeunes agriculteurs	Prime max. de 25 000 écus (10 000 écus avant)	Encourager l'installation et faciliter l'adaptation des structures	
Soutien à la formation professionnelle	Pas de changement	Amélioration des connaissances et des compétences professionnelles	Positif car peut viser l'application de méthodes compatibles avec la protection de l'environnement
Aide à la préretraite 15 000 écus/cédant 3 500 écus/travailleur	20 000 écus/cédant et 2 500 écus/travailleur en 1992	Offrir un revenu aux exploitants âgés qui cessent leur activité et favoriser leur remplacement	Positif car le repreneur doit s'engager à respecter des normes minimales requises en matière d'environnement
Aide aux régions défavorisées - zones de montagne - autres zones défavorisées - zones affectées de handicaps spécifiques	Indemnité de 40 à 200 écus/ha	Assurer l'exploitation continue des superficies agricoles, préserver l'espace naturel, assurer le respect de l'environnement	Positif car les agriculteurs doivent recourir à des modes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement
Mesures agri-environnementales (5 thèmes d'intervention, pas de mesures précises)	Plus contraignantes/92 Aide plus élevée : 450 à 600 écus/ha.	Contribuer à la réalisation des objectifs en matière d'agriculture et d'environnement	Positif car protection et amélioration de l'environnement et des ressources naturelles
Boisement des terres agricoles	600 écus/ha pour couvrir les pertes de revenu, et 40 à 120 écus/ha pour l'entretien	Contribuer au développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts en zones rurales	Positif car soutien accordé pour des zones où les forêts revêtent un rôle protecteur et écologique d'intérêt général
Adaptation et développement des zones rurales	Pas de changement		Positif : mesures peuvent toucher la préservation de l'environnement

REGLEMENT ET AUTRES QUESTIONS A CARACTERE HORIZONTAL			
Mesure	Evolution/1992	Effets recherchés par la Commission	Effets sur la ressource en eau
Eco-conditionnalité	Nouvelle mesure	Intégrer les questions liées à l'environnement aux OCM	Très positif car obligation de respecter l'environnement pour toucher les aides
Modulation des aides directes en fonction de la main d'oeuvre employée sur l'exploitation	Nouvelle mesure Réduction de l'aide limitée à 20 % du montant total des paiements	Stabiliser l'emploi dans l'agriculture	Positif car vise les élevages hors-sol et les grands céréaliers qui emploient peu de main d'oeuvre
Redistribution des fonds récupérés grâce à l'éco-condition et la modulation	Nowelle mesure. L'aide devra être redistribuée au titre des mesures agri.	Soutenir le développement rural	Positif
Plafonnement dégressif des aides directes	Nowelle mesure. Paiement réduit de 20 % pour la partie comprise entre 100 000 et 200 000 écus, de 25 % au-delà de 200 000 écus	Eviter les abus dus à la surcompensation de la baisse des prix	Positif car n'encourage pas l'intensification, mais plafond trop élevé pour être réellement dissuasif

• CONSEQUENCES GENERALES

Cette proposition de réforme offre davantage de **liberté** aux Etats membres pour la mise en oeuvre de leur politique agri-environnementale : flexibilité accrue pour déterminer les mesures appropriées au niveau national, régional et local, enveloppe budgétaire gérée par les Etats et qui pourra être redistribuée sous forme d'aides par animal et/ou par hectares de pâturages selon des critères environnementaux définis au niveau communautaire, modulation des aides directes et redistribution des fonds disponibles pour compléter les aides agri-environnementales. L'intégration de l'environnement dans la PAC se fait donc sous l'égide de la **subsidiarité**.

L'**éco-conditionnalité** est l'une des nouvelles dispositions insérée dans les propositions de réforme. L'article 3 incite les Etats membres à prendre les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation spécifique des surfaces agricoles utilisées et des productions concernées. Ces mesures peuvent consister à subordonner les aides à des actions agri-environnementales. Ils pourront **réduire** ou **annuler** les aides directes en cas de non respect de ces dispositions environnementales.

Cependant, les mesures agri-environnementales (développement rural) entrent en compétition avec l'éco-conditionnalité (aides directes) : les mesures agri-environnementales sont basées sur le volontariat et une pratique incitative, alors que l'éco-conditionnalité s'impose aux agriculteurs puisqu'elle conditionne l'octroi des aides. L'éco-conditionnalité est contraignante par rapport aux mesures agri-environnementales, mais permet de toucher l'ensemble des agriculteurs aidés, avec un impact beaucoup plus conséquent. Si l'éco-conditionnalité est maintenue dans le règlement futur, il y a fort à parier que les agriculteurs ne s'encombreront pas de mesures agri-environnementales supplémentaires, lesquelles resteraient alors d'application marginale (M. MORARD, entretien DG VI, Mai 1998).

Dans la nouvelle PAC, les mesures environnementales sont plus concentrées et plus contraignantes. Les engagements des agriculteurs doivent aller **au-delà de la simple application du code de bonnes pratiques agricoles**. L'environnement n'est plus une mesure d'accompagnement, mais doit contribuer à atteindre des objectifs de protection de l'environnement. L'agriculteur devra fournir des services qui ne peuvent être fournis grâce aux primes compensatoires (par exemple, l'extensification de la production est incluse dans l'OCM bovine, elle est donc exclue des mesures agri-environnementales).

De plus, l'aide aux investissements dans les exploitations agricoles et à l'installation des jeunes agriculteurs est limitée aux exploitations qui, entre autres, « remplissent les conditions minimales requises dans les domaines de l'environnement », ce qui constitue une **forme d'éco-condition**.

La modulation des aides en fonction des UTH/an, comme le précise M. MORARD, vise directement les **éleveurs** hors-sol et les **grand céréaliers**, qui ne gèrent leurs systèmes que par la voie de la mécanisation. A cette réduction de l'aide, limitée à 20 % du montant total des paiements (ce qui peut représenter une somme substantielle) s'ajoute un **plafonnement** des aides directes. En effet, ces exploitations, qui touchaient les plus gros montants de primes, verront en plus leurs aides réduites au dessus de 100000 écus perçus par an.

Enfin, l'article 19 du règlement sur le développement rural introduit des zones de handicap spécifiques : « Peuvent être assimilées aux zones défavorisées d'autres zones affectées de handicaps spécifiques, notamment, par des contraintes environnementales spécifiques, dans lesquelles le maintien de l'activité agricole, soumise, le cas échéant, à certaines conditions particulières, est nécessaire afin d'assurer la conservation de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel [...] ». Ces zones peuvent représenter au maximum 10 % de la superficie de l'Etat membre. D'après M. MORARD, la France pourrait intégrer dans ces zones les sites Natura 2000, mais il serait aussi possible d'y intégrer des sites particulièrement **sensibles vis-à-vis de la protection des eaux** (captages, bassins versants, etc.). L'agriculteur qui s'engagerait, dans ces zones, à respecter certaines pratiques agricoles définies par les Etats membres pourrait bénéficier d'une aide supplémentaire substantielle (200 écus/ha).

Par exemple, dans les zones où la culture intensive du **maïs** constitue un risque **pour** la ressource en eau, l'Etat membre pourrait interdire cette culture et accorder un complément de 100 à 200 écus/ha **pour** compenser l'agriculteur. **A** ce complément peuvent, en plus, venir **se** rajouter les mesures agri-environnementales.

D'ores et déjà, il est peu probable que l'éco-condition se retrouve dans le texte final (l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Portugal y sont fermement opposés, alors que d'autres pays, tels que la France, la Finlande et l'Irlande, accepteraient l'éco-condition si elle était facultative, donc inutile dans la perspective de la protection des eaux). Par contre, la modulation, le plafonnement des aides directes et le règlement sur le développement rural ne devraient pas, en témoigne l'avis des Etats, subir d'importantes modifications.

• CONSEQUENCES SUR LES CULTURES ARABLES

Le **gel des terres** est maintenue à un taux de base de 0 % qui pourra être adapté en fonction de l'évolution de l'offre et de la demande (i.e. en fonction des stocks communautaires). Mais le nouveau règlement précise que le gel des terres, s'il doit être appliqué au cours de la prochaine réforme, devra être **écologique** (article 6 du règlement relatif aux grandes cultures).

Selon des estimations de la Commission, la baisse du taux de gel de base de 17,5 % à 0 % entraînera la remise en culture de 4 103 000 hectares. L'impact sur la production céréalière des superficies remises en culture (3 337 500 ha, dont 70 000 ha de céréales à ensiler) se traduira par une hausse annuelle de l'ordre de 18 millions de tonnes (10 millions de tonnes pour le blé, 8 pour les céréales à ensiler). La réduction du prix d'intervention permettra d'exporter le blé sans restitutions, donc sans limite quantitative ou financière au sein de l'OMC, et c'est la raison pour laquelle les quantités de blé destinées à l'exportation après la réforme ont été accrues au-delà des limites fixées par l'OMC, à raison de 30 millions de tonnes/an. Les jachères vont donc être retournées pour accroître la sole en blé et en maïs ensilage, avec un impact négatif pour la ressource en eau.

L'alignement des aides pour les **oléagineux** sur le niveau des céréales aurait pour effet **une baisse de 30 % de la production** en France, selon une simulation réalisée par l'INRA (Economie Rurale n° 243, 1998). Les oléagineux seront les grands perdants au profit du blé (+ 40 % en Poitou-Charentes, + 6 % en

Ile-de-France), de l'orge et du maïs grain. Les oléagineux disparaîtraient à 90 % en Poitou-Charentes et à 75 % en Ile-de-France. Cette mesure accentuerait donc énormément le déficit de l'UE en oléoprotéagineux, et ne se révélerait pas particulièrement positive pour la ressource en eau puisqu'on assisterait en retour à une hausse des surfaces en maïs grain dont la production serait doublée dans ces deux régions.

Cependant, l'alignement des aides oléagineux sur les aides céréales est fortement contestée (sauf par les pays libéraux comme le Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas et Suède) et ne devrait pas aboutir.

La baisse du prix des céréales (y compris du maïs) aura tendance à **concentrer** la production céréalière dans les zones les plus compétitives où les coûts de production sont déjà bien maîtrisés. En France, cela pose un sérieux problème aux producteurs de maïs et aux céréaliers des zones intermédiaires. Les aides compensatoires ne seront pas de nature à les encourager (prime indifférenciée pour les céréales irriguées et alignement des aides oléagineux sur celles des céréales). Je pense qu'il sera alors dans leur intérêt de se tourner vers des productions à **plus forte valeur ajoutée** (agriculture biologique, sylviculture, qualité) ou vers la production de **services environnementaux**.

Face à la baisse des prix d'intervention et la compensation partielle, il me semble évident que les agriculteurs n'auront d'autre choix, pour maintenir leur revenu, que d'alléger les charges opérationnelles (**baisse des intrants**, désintensification, emploi des OGM, etc.) ou d'augmenter leurs surfaces en grandes cultures, et la PAC ne se soucie pas de cette question autrement qu'en instaurant un plafonnement peu dissuasif des aides. Aucune disposition n'est prévue dans les propositions pour limiter l'agrandissement des exploitations agricoles. Ainsi, comme le précise M. MORARD (DG VI), c'est aux Etats membre qu'il appartiendra de maîtriser, s'ils le désirent, cette tendance inexorable à l'agrandissement.

Les **maïsiculteurs irriguants** sont moins favorisés qu'auparavant avec la disparition de la base « maïs » et donc de la base « maïs irrigué ».

N.B. : la réforme de 1992 a instauré la régionalisation des paiements. Les primes PAC étant payées par tonnes (**54,34 écus/t** en 1992 pour les céréales), la France, comme les autres **Etats** membres, a dû mettre en place un plan de régionalisation qui définit les rendements **dans** les différents départements, selon une pondération 2/3 **départementale**-1/3 nationale. Ainsi, les rendements de référence sont différents d'un département à l'autre, et les aides également (exemple : rendement de référence **dans** la Somme = 69.8 q/ha, d'où une prime de 69.8 q/ha x 5,434 écus/q = 380 écus/ha, alors que **dans** l'Hérault, le rendement de référence n'est que de **34,6 q/ha**, soit une prime de 188 écus/ha). **De** plus, certains départements, zones traditionnelles de production, ont eu le droit de définir des rendements spécifiques pour le **maïs** (Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône...) ou pour le maïs irrigué (Landes, Haut-Rhin, Gironde...). Les rendements étant beaucoup plus élevés que pour les céréales seules, les primes **maïs** et **maïs irrigué** sont très élevées (498 écus/ha **de** maïs irrigué pour les Landes **par** exemple).

Cependant, dans les propositions de la Commission, une base « céréales irriguées » subsiste, et comme la prime céréales augmente (elle passe de 54,34 écus/t à 66 écus/t, soit 80 F/t de plus), la prime « céréales irriguées » augmente au niveau communautaire, témoignant des pressions exercées par les pays du sud de l'Europe (Espagne, Portugal notamment) pour conserver cet acquis. **La prochaine réforme de la PAC ne remet donc pas en cause l'irrigation.**

En France par contre, les primes qui seront versées aux irriguants seront moins élevées qu'auparavant car le calcul des bases de rendement de référence se fera selon une pondération 50 % départementale -50 % nationale en 1999 (contre 2/3 départementale-1/3 nationale avant). Les départements qui se situaient sous la moyenne nationale seront donc moins désavantagés que ceux se situant au-dessus, lesquels n'ont plus intérêt à rechercher le rendement maximum. Les conséquences en sont, selon le Ministère de l'agriculture (in BIMA n° 1469, Février 1998) un resserrement de l'écart des aides perçues par les départements et une diminution de **l'écart de prime accordé au bénéfice des cultures irriguées qui passe de 1000 F à 750 F par hectare.**

L'aide pour les cultures irriguées sera donc moins élevée en France. Les surfaces irriguées diminueront-elles pour autant ? Je pense qu'il est peu probable que les agriculteurs déjà équipés reviennent

en arrière, leur intérêt étant de valoriser au maximum leur investissement. Il existe même un risque, selon M. MAZET (adjoint au Représentant permanent du Ministère de l'agriculture à Bruxelles, entretien, RP, Juin 1998), de voir augmenter les surfaces irriguées pour les autres grandes cultures primées (blé, colza) puisque la prime irrigation est à présent identique quelle que soit la culture. Par contre, la baisse de l'écart de prime entre cultures irriguées et non irriguées pourrait dissuader les agriculteurs qui hésitent encore à investir dans l'irrigation.

• CONSEQUENCES SUR L'ELEVAGE

Les éleveurs extensifs s'inquiètent de la baisse de 30 % des prix de la viande bovine, d'autant que la compensation brute ne devrait être que de 80 % alors même que le revenu dans le secteur de la viande bovine dépend essentiellement des prix subventionnés et des primes (in Europolitique n° 2294, 25.02.1998). L'avenir de l'élevage extensif dépendra en partie de l'utilisation que fera la France de l'enveloppe nationale et des fonds issus de la modulation des aides. Cependant, les éleveurs intensifs ne sont pas mieux lotis avec le seuil de 2 UGB/ha de SFP à respecter pour l'octroi des aides bovines.

Néanmoins, les éleveurs laitiers intensifs seront favorisés par l'instauration de la prime vache laitière. Illustration : prenons une exploitation de vaches laitières ayant un quota de 120 000 litres de lait par an. Selon les calculs de la Commission, cette exploitation pourra bénéficier de 35 écus par unité de prime, exprimée en vaches virtuelles, soit $120\,000 / 5\,800 = 20$ vaches virtuelles. Dans le nord de l'Europe, les élevages laitiers intensifs à productivité élevée remplissent ce quota avec 10 vaches, mais le calcul de la prime conduit à une compensation pour 20 vaches ; il y a donc sur-compensation. Dans le sud de l'Europe, 40 vaches sont nécessaires pour atteindre ce quota, mais les éleveurs ne seront compensés que pour 20 vaches ; il y a sous-compensation. Cette prime vache laitière cause donc d'importantes disparités entre éleveurs intensifs et extensifs, d'où une distorsion de concurrence, et il serait à ce titre plus équitable de mettre en place des quotas et des primes régionalisés.

De plus, la réduction des prix des céréales devrait entraîner la suppression des restitutions à l'exportation pour la viande de porc, les oeufs et les volailles. Les élevages porcins et avicoles pourront donc bénéficier d'un accès au marché facilité et verront leur place confortée sur notre territoire. Je crois que la baisse du prix des céréales leur profitera également en leur permettant de produire à moindre coût, donc de poursuivre leur processus d'intensification particulièrement polluant (Bretagne). Ceci est vrai également pour les élevages laitiers intensifs qui continuent à bénéficier de la **prime au maïs ensilage** (2 500 F/ha environ). Cette prime, abolie dans l'Agenda 2000, réapparaît en effet dans les propositions de la Commission, cette dernière ayant cédé aux pressions de l'Allemagne (M. MAZET, Juin 1998).

Les céréales françaises étant de plus en plus compétitives par rapport aux produits de substitution importés des Etats-Unis, je pense que l'implantation périportuaire (Rouen, Brest, Lorient...) des élevages intensifs pourrait perdre de son importance et on pourrait alors assister à une **délocalisation** de ces élevages, qui cherchent d'ailleurs actuellement d'autres zones pour s'implanter (Pays-de-la-Loire, Beauce, Alsace...) face aux contraintes territoriales (ZES) et environnementales (bien-être des animaux, pollution de l'air) auxquelles ils se trouvent confrontés. Cette évolution serait plutôt favorable à la protection des eaux car, selon M. MORARD (DG VI, Mai 1998), ce n'est pas l'intensification de la production porcine bretonne qui pose un problème environnemental, mais bien sa **concentration**.

Pour la viande bovine, les critères régissant l'octroi de la prime d'extensification seront renforcés et le montant de celle-ci majoré de 100 écus/tête. Le nombre d'animaux admis au bénéfice de cette prime sera moins élevé, mais son montant très attractif **encouragera réciement l'extensificatioa**, d'autant plus que l'aide ne sera accordée que si les méthodes de production extensive sont effectivement appliquées (i.e. si les animaux paissent réellement dans des pâturages). Reste à la Commission à déterminer les modalités de contrôle de cette mesure...

• AVENIR DE LA PAC FACE AUX FUTURES NEGOCIATIONS AVEC L'OMC

Pour le COPA (in « Evaluation provisoire des propositions révisées de l'Agenda 2000 présentées par la Commission en Mars 1998 », 25.03.1998), la modulation des aides et la redistribution agri-environnementale des fonds constitue, un nouveau moyen d'accélérer le passage à des **aides découplées** pour préparer les prochaines négociations avec l'OMC. M. MORARD (1998) précise que l'intégration réelle de conditions environnementales dans la PAC permet en fait de **justifier** un certain nombre de **transfert de primes** sur l'agriculture par rapport aux pressions du Parlement européen, des ONG, de l'OMC et de l'opinion publique.

M. MAZET insiste sur le fait que les propositions de réforme sont destinées à anticiper les négociations agricoles qui débiteront avec l'OMC en 1999. En effet, la Commission européenne a fait le choix stratégique, peu judicieux aux yeux de la France, de redéfinir la PAC avant les négociations, **afin** que les partenaires commerciaux, et notamment les Etats-Unis, soient mis devant le fait accompli. Mais l'ouverture des négociations dans le cadre de l'OMC coïncide avec la période prévue pour la révision du Farm Bill (nouvelle loi agricole de 1996) des Etats-Unis.

Selon le COPA (in « Etats-Unis : loi fédérale de 1996 relative à l'amélioration de la réforme de l'agriculture », 29.05.1996), il sera intéressant de voir si la politique agricole des Etats-Unis continuera dans la voie de la « liberté de cultiver ». Beaucoup dépendra de la façon dont l'OMC considérera les paiements compensatoires octroyés par les Etats-Unis à l'agriculture. Ces aides au revenu sont maintenant uniquement basées sur les paiements traditionnels antérieurs et ne dictent pas directement à l'agriculteur ce qu'il peut produire sur ses terres. Si un tel scénario se réalise, il est clair que les Etats-Unis disposeront d'un argument judicieux pour montrer que ces paiements compensatoires sont totalement découplés de la production et qu'ils devraient être **mis** dans la « **boîte verte** » du GATT. Au cas où ceci devrait se produire, une contestation ne serait pas possible, la clause de paix venant à échéance en l'an 2003.

Cependant, les paiements compensatoires de l'UE, qui sont actuellement classés dans la « **boîte bleue** » du GATT, pourraient faire l'objet de contestations.

N.B. : définition des « boîtes » du GATT

- Boîte jaune : mesure globale du soutien totale qui est la somme du soutien lié à la production, tant le soutien **accordé par** produit de base que le soutien général.
- Boîte bleue : paiements compensatoires (aides à l'hectare, paiements par tête **de bétail**). Ils sont exempts de contestations au **GATT** (clause de paix) à condition que le soutien (boîte jaune y compris boîte bleue) accordé pour un produit de base n'augmente **pas** par rapport aux niveaux de 1992.
- Boîte verte : les mesures de soutien arrêtées comme n'entravant pas les échanges commerciaux.. Elles englobent les mesures en matière de conservation, l'assurance-récolte et l'aide en cas de calamité, les programmes de vulgarisation et l'aide au revenu agricole **qui n'est pas basée** sur les niveaux de production actuels ou les prix.

De même, D. AHNER (in « The future of the CAP prospects, problems, challenges and first orientations in Agenda 2000 », Octobre 1997), pense que les pressions seront fortes pour poursuivre sur les voies définies lors de l'accord de Marrakech (réduire la protection aux frontières, réduire les subventions aux exportations et réduire le soutien interne à travers davantage de découplage des aides de la production), et que la position des USA sera bien celle affichée par son Fair Act, qui découple les aides de la production pour les grandes cultures. De son côté, le **groupe de CAIRNS** (Argentine, Australie, Brésil, Canada..) militera pour l'interdiction totale des subventions à l'exportation, la réduction des niveaux de soutien interne autorisés par l'OMC et l'assouplissement et l'aménagement des conditions d'accès au marché (réduction des quotas et des tarifs douaniers).

En d'autres termes, l'UE risque de se retrouver de plus en plus isolée des principaux pays exportateurs, même avec la nouvelle PAC réformée. L'UE pourrait alors être contrainte **de revoir sa politique** en matière de compensation afin de satisfaire ses autres partenaires commerciaux, et la Commission devrait envisager une « **réforme de la réforme** » dans les années 2003-2004.

Pour conclure, M. MORARD (1998) insiste sur la nécessité **d'intégrer les préoccupations environnementales dans les négociations avec l'OMC**. L'OCDE travaille actuellement sur la définition d'indicateurs agri-environnementaux permettant de qualifier et de quantifier les effets de l'agriculture sur l'environnement et l'impact des mesures prises par les pouvoirs publics. Concernant les aspects environnementaux, la possibilité d'introduire une dimension environnementale dans le prochain accord GATT est actuellement étudiée au niveau de l'OMC mais à ce jour, aucun résultat n'a été obtenu (COPA, in « Synthèse des principaux éléments du volet agricole des accords du GATT au terme de l'Uruguay Round », 17.06.1997). Bon nombre de partenaires commerciaux craignent que ces mesures ne soient utilisées comme des entraves au commerce. Une résistance est également opposée par les pays en développement qui sont dans l'incapacité, pour des raisons financières ou autres, d'appliquer de telles mesures.

Les négociations sur la réforme de la PAC sont actuellement au point mort, notamment en raison des élections allemandes. C'est donc en automne, après les élections, que les pourparlers reprendront et que les principales modifications des propositions prendront forme. La réforme devrait ainsi être bouclée, selon M. MAZET, au plus tard en Juin 1999, avant les élections européennes.

La prise en compte des exigences de protection de l'environnement et des ressources naturelles semble donc plus présente dans la définition des politiques agricoles **internationale** (OCDE, OMC), **communautaire** (agri-environnement, éco-conditionnalité) et **nationale** (contrats territoriaux d'exploitation, irrigation). Cette préoccupation croissante pour les questions environnementales résulte notamment des engagements internationaux issus de la Conférence de Rio et de la nécessité de réconcilier agriculteurs et consommateurs en réaction à des problèmes récents, tels que l'ESB et la ((viande aux hormones »).

Cependant, de nombreux pays s'opposent à ces contraintes agri-environnementales, prétextant une possible **distorsion de concurrence**. Seuls l'Autriche, le Danemark, la Grèce, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont en faveur de l'éco-condition, si cette mesure est obligatoire pour tous les Etats membres.

La France, de son côté, milite pour que les aides soient mieux réparties entre les agriculteurs et pour que la PAC prenne davantage en compte l'ensemble des fonctions de l'agriculture, et non plus la seule fonction de production. Ainsi, M. Le Pensec pense que la baisse des prix proposée par la Commission européenne ne suffira pas aux Etats-Unis lors des prochaines négociations avec l'OMC, et qu'il faut alors davantage **découpler les aides de la production** en rémunérant les agriculteurs pour l'ensemble de leurs fonctions, notamment la protection et le renouvellement des ressources naturelles, des sols, des sous-sols et de l'environnement..

A ce stade, il convient de présenter brièvement les **contrats territoriaux d'exploitation**, prévus dans la nouvelle Loi d'orientation agricole, car ils sont l'illustration nationale de ce que M. Le Pensec préconise au niveau communautaire. L'objectif de ces CTE est « d'éviter la fracture entre un Nord productiviste et un Sud en voie de diversification, et légitimer les aides publiques à l'agriculture », ce qui permettra de lutter contre la concentration des exploitations et des primes. Sur la base du volontariat, il s'agira alors de convaincre les agriculteurs de souscrire à des cahiers des charges qui les engagent dans des activités territoriales, sociales et environnementales. Les aides que recevront les souscripteurs, conditionnées au respect des règles définies dans les cahiers des charges, constitueront alors la juste rémunération des services rendus par les agriculteurs à la collectivité.

On comprend mieux pourquoi M. Le Pensec est si attaché à la modulation des aides directes, à l'enveloppe nationale et au développement rural : les fonds ainsi dégagés pourraient servir à alimenter le budget nécessaire à la mise en place des CTE. Pour l'heure, les aides seraient de 20 000 à 50 000 F par contrat et par an. La signature des premiers contrats n'aurait lieu qu'au second semestre 1999. Pour leur part, la FNSEA et les députés libéraux condamnent le CTE qui, selon eux, néglige la fonction productive et exportatrice de l'agriculture française...

	Baisse de 20 % du prix d'intervention des céréales	Oui si incontournable au vu de l'évolution des marchés	Non	Maintien du gel des terres avec un taux de base 0 %	Fixation à 66 écus/t de l'aide directe grandes cultures	de 6,5 écus/t pour les régionalisation	Oui	Maintien du gel volontaire	Cultures industrielles et énergétiques sur gel volontaire	Compétitivité des céréales sur le marché mondial	Compatibilité avec l'élargissement aux PECO	Compatibilité avec les négociations OMC
Allemagne		Oui si incontournable au vu de l'évolution des marchés	Non	Réservé. Oui au maintien de la prime mais ensilage	Réservé. Oui au maintien de la prime mais ensilage	Insuffisant	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Autriche		Réservé	Oui	Réservé. Oui au maintien de la prime mais ensilage	Insuffisant	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Belgique		Non	Oui	Oui, si compensation intégrale	Insuffisant	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Danemark		Oui	Oui	Oui	Réservé	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Espagne		Oui, mais prématurée. A déterminer selon le marché	Oui	Non, mais en faveur du maintien de la prime mais ensilage	Insuffisant	Oui, en conservant une base mais	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Finlande		Oui, mais baisse trop forte	Non	Non : veut une compensation intégrale. Veut supprimer la prime mais ensilage	Réservé	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
France		Oui si compensation intégrale	Oui	Réservé. Pour le maintien de la prime mais ensilage	Réservé	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Grèce		Non	Oui	Réservé. Veut compensation intégrale et suppression prime ensilage	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Irlande		Oui, mais baisse trop forte	Oui	Veut une compensation intégrale	Réservé	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Italie		Oui	Non	Veut une compensation équilibrée et le maintien de la prime mais ensilage	Insuffisant	Oui, en conservant une base mais	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Lux.		Baisse trop forte	Oui	Oui si compensation intégrale	Insuffisant	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Pays-Bas		Oui	Non	S'oppose à des aides/ha ou par tâches, veut compensation intégrale et maintien prime ensilage	Réservé	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Portugal		Oui, à déterminer selon le marché	Oui	Veut compensation totale et maintien de la prime mais ensilage	Oui	Oui, en conservant une base mais	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
R-Uni		Baisse insuffisante	Oui	Oui, veut une aide non liée à la production. Pas en faveur de la prime mais ensilage	Réservé	En faveur d'un abandon de la régionalisation	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Suède		Oui	Oui	Oui. Pas en faveur de la prime mais ensilage	Réservé	Oui	Oui	Oui	Oui	régions, tailles et type d'exploitations	Oui	Doute
Remarques		Pour l'Allemagne et l'Autriche, baisse pas nécessaire car les prix mondiaux seront supérieurs aux prix communautaires	Les pays qui désapprouvent cette mesure souhaitent un taux > à 0 %	La majorité des Etats est contre l'alignement de l'aide de 72,5 écus par tome (78,49 en Pays-Bas, R-U, Suède)	Soit une aide de 72,5 écus de détermination contre l'alignement de l'aide de 72,5 écus par tome (78,49 en Pays-Bas, R-U, Suède)	La possibilité de déterminer une base mais disparait. Maintien d'une base irrigation	Oui	Oui	Oui	Sur au moins 10 % de la surface arable de l'UE	Il est prématuré de vouloir apporter une réponse détaillée à cette question	Crainte de devoir « payer » une seconde fois lors des prochaines négociations

Source : synthèse d'après M. MAZET (entrelien, RP, Mai 1998), AGR A EUROPE n° 2665 (Mai 1998) et Circuits culture (Janvier 1998)

AVIS DES ETATS MEMBRES SUR LE REGLEMENT HORIZONTAL CONCERNANT LES AIDES DIRECTES

	Eco-conditionnalité	Modulation des aides	utilisation des fonds récupérés pour des mesures agri-environnementale	Plafonnement des aides et dégressivité	Développement rural
Allemagne	Non			Réservé	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole
Autriche	Accord de principe si système obligatoire pour tous les Etats membres	Non	Réservé		Oui En faveur du transfert des fonds
Belgique	Non (oui si pratique incitative et non répressive)		Accord de principe		Oui, en supprimant l'objectif 5h
Danemark	Accord de principe si système obligatoire pour tous les Etats membres	Non	Accord de principe	Réservé	
Espagne Espagne	Non	Non	Accord de principe	Réservé	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole
Finlande Finlande	Accord de principe si disposition facultative	Accord de principe	Accord de principe	Oui	Oui En faveur du transfert des fonds
France	Accord de principe si disposition facultative	Accord de principe, et souhaiterait encore plus de découplage entre les aides et la production, et d'autres critères que l'emploi	Accord de principe Ne pas limiter la redistribution qu'à des mesures agri-environnementales	Oui si la décision est du ressort de l'Etat membre en vertu de la subsidiarité	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole
Grèce	Accord de principe si système obligatoire pour tous les Etats membres		Accord de principe	Oui	
Irlande Irlande	Accord de principe si disposition facultative	Accord de principe	Accord de principe	Réservé	
Italie		Accord de principe	Non	Réservé	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole
LUX.	Accord de principe si disposition facultative		Accord de principe		Oui En faveur du transfert des fonds
Pays-Bas	Accord de principe si système obligatoire pour tous les Etats membres	Non	Accord de principe	Oui si la décision est du ressort de l'Etat membre en vertu de la subsidiarité	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole
Portugal	Non	Non	Non	Oui	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole
R-Uni	Oui si obligatoire pour tous	Non	Réservé	Réservé	Oui En faveur du transfert des fonds
Suède					Oui En faveur du transfert des fonds
Remarques	L'éco-conditionnalité consiste à conditionner le paiement des aides directes au respect d'exigences environnementales	Octroi des aides en fonction de la main d'œuvre employée sur l'exploitation. Réduction de l'aide de 20 % selon le critère retenu.	La majorité des Etats juge indispensable que cette redistribution fasse l'objet de règles communautaires afin d'éviter des distorsions de concurrence	La plupart des Etats craignent que le plafonnement n'aboutisse à un éclatement des exploitations qui voudront y échapper	Une partie des fonds destinés à des actions structurelles est transférée vers le budget agricole, pour le développement rural

Source : synthèse d'après M. MAZET (entretien, RI, Juin 1998). AGRA EUROPE n° 2665 (Mai 1998) et Circuits culture (Janvier 1998)

1. POSITION DE LA FRANCE FACE A LA FUTURE REFORME DE LA PAC

Lors du Conseil agriculture qui s'est tenu à Bruxelles le 31 mars 1998 (BIMA n° 1470, Avril 1998), la France a pris position sur les propositions de réforme de la PAC présentées par la Commission européenne.

1.1. Rappel des objectifs de la réforme

- Permettre à l'agriculture de participer à l'extension prévue du marché mondial ;
- Préparer l'élargissement et les futures négociations de l'OMC ;
- Instaurer une politique agricole qui répartisse mieux les aides entre les agriculteurs, qui prenne mieux en compte l'ensemble des fonctions de l'agriculture et non plus la seule fonction de production.

1.2. Position générale de la France

Les propositions de la Commission ne sont pas acceptables en l'état pour la France.

- Le ministre déplore que les solutions envisagées ne soient pas cohérentes avec ces objectifs et que la proposition ne soit pas une véritable réforme.
- Le ministre estime que l'avenir de l'agriculture européenne ne réside pas exclusivement **dans** la course sans fin à la baisse du prix des matières premières dans la perspective d'un développement des exportations.
- Autre réserve, la proposition conduirait à des niveaux d'aides directes difficilement justifiables, de l'ordre de 210 % du revenu disponible des éleveurs et de 110% de celui des céréaliers.
- En outre, rien dans la proposition ne permet de contrer le processus de réduction du nombre d'exploitations.
- La proposition ne garantit pas la pérennité de la PAC et son acceptation à l'OMC. La croissance des dépenses publiques engendrée par cette réforme ne peut s'accorder avec une « incontournable discipline budgétaire ».
- Pas de certitude quant à l'efficacité de cette PAC dans la perspective de l'élargissement. Comment croire en effet « que c'est par une baisse généralisée des prix que l'on préparera au mieux l'élargissement de l'Union ? »
- Les propositions ne semblent pas aller dans le sens de la simplification de la PAC souhaitée par la Commission, en témoigne le projet de règlement relatif à l'OCM lait.

Le ministre propose d'attribuer aux soutiens publics d'autres buts que celui d'encourager exclusivement l'augmentation de la production. Pour être durable, la PAC doit en particulier contribuer à la création d'emplois, favoriser la production de valeur ajoutée, participer à la protection de l'environnement et au renouvellement des ressources naturelles. Pour ce faire, la PAC doit mettre en place les éléments d'une rémunération des agriculteurs pour l'ensemble de ces fonctions. Le ministre français a proposé qu'une partie des aides publiques aux agriculteurs (15 à 20 %) soit attribué en fonction de critères « qui ne soient pas simplement le volume de production ou la taille des exploitations ».

AVIS DES ETATS MEMBRES SUR LA PROPOSITION DE LA COMMISSION RELATIVE A LA VIANDE BOVINE

	Baisse de 30 % du prix d'intervention sur 3 ans	Aide au stock age prive	Compensation à 80 % de la baisse du prix	Enveloppe budgétaire nationale	Prime extensification de 100 écus	Maintien des plafonds régionaux de PSBM	Répartition de l'enveloppe financière	Mesures compatibles avec l'élargissement	Mesures compatibles avec l'OMC en 1999	Amélioration de la compétitivité de la viande bovine de l'UE
Allemagne	En faveur d'une baisse au cas par cas pour agir sur l'offre		Veut une compensation intégrale	Oui	Oui mais prime trop élevée	Réservé	Oui	Oui	Oui	Oui
Autriche	Oui si baisse moins forte.		Veut une compensation intégrale		Oui mais bien définir les conditions d'attribution	Oui	Oui	Oui		Non
Belgique	Doute du bien-fondé d'une telle baisse		Trop d'écart entre prime bovins, vaches et extensif	Réservé	Oui		Non	Oui	Position fragilisée / OMC	Non
Danemark	Baisse insuffisante		Oui		Oui mais prime trop élevée	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Espagne	Doute du bien-fondé d'une telle baisse. Veut une compensation intégrale		Relèvement graduel des primes jugé discriminatoire. Trop d'écart entre prime bovins, vaches et extensif				Non	Oui		Non
Finlande	Baisse trop importante		Veut une compensation intégrale		Oui mais bien définir les conditions d'attribution	Réservé	Oui	Oui		Non
France	Doute du bien-fondé d'une telle baisse	Non	Relèvement graduel des primes jugé discriminatoire. Trop d'écart entre prime bovins, vaches et extensif	Oui mais fixer des limites communautaires	Oui mais bien définir les conditions d'attribution	Oui	Oui	Oui	Position fragilisée / OMC	Non
Grèce	Oui		Veut une compensation intégrale		Oui mais bien définir les conditions d'attribution	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Irlande	Oui si compensation intégrale	Non	Relèvement graduel de primes jugé discriminatoire. Trop d'écart entre prime bovins, vaches et extensif	Oui mais fixer des limites communautaires	Oui	Réservé	Non	Oui	Oui	Oui
				Oui	Réservé	Réservé				
Italie	Oui		Compensation intégrale	Réservé	Réservé	Réservé	Oui	Oui		Non
LUX.	Oui si baisse moins forte et si compensation :		Relèvement graduel des primes jugé discriminatoire				Oui	Oui	Position fragilisée / OMC	
Pays-Bas	Baisse a		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Portugal	Doute du bien-fondé d'une telle baisse		Relèvement graduel des primes jugé discriminatoire. Trop d'écart entre prime bovins, vaches et extensif	Réservé	Oui mais bien définir les conditions d'attribution	Réservé	Non	Oui	Position fragilisée / OMC	Non
R-Uni	Baisse insuffisante		En faveur d'une compensation temporaire et dégressive		Oui	Réservé	Oui	Oui	Oui	Oui
Suède	Oui		Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Remarques	Baisse destinée à rendre la viande bovine plus compétitive sur le marché mondial	L'élevage bovin une activité spéculative.	Aide directe constituée à 50 % d'une augmentation graduelle des primes et à 50 % d'une enveloppe financière nationale	Chaque Etat membre pourra redistribuer l'enveloppe sous forme d'aides par tête et/ou par ha de pâturage	Prime si chargement inférieur à 1,4 UGB/ha de SFP, et pour les bovins « effectivement mis à l'herbe »	France : veut rééquilibrer les droits à primes entre les filières engraisseurs et vaches allaitantes	Répartition en fonction du volume de bovins abattus dans chaque Etat membre en 1995		La hausse des aides directes rend nécessaire la création d'une nouvelle « boîte bleue »	Pour certains, la compétitivité sera mise à mal par le coût des mesures liées au bien-être des animaux et à l'environnement.

Source : synthèses "après M. MAZET (entretien, RP, Juin 1998), AGRA EUROPE n° 2663 (Mai 1999) et Circuits culture (Janvier 1996)

1.3. Avis de la France sur certaines mesures

• Baisse des prix

La Commission veut baisser les prix dans tous les secteurs. La France pense que la baisse peut être nécessaire pour le blé, mais qu'elle doit être différenciée selon les produits (prime unique pour le colza, le maïs... mais différente pour le blé tendre).

De plus, le raisonnement de la Commission ne justifie pas une baisse généralisée à tous les secteurs. Le raisonnement est le suivant : le prix des céréales baisse, donc le prix de la viande blanche (porc et volaille) va baisser, donc il faut diminuer le prix de la viande rouge pour que ce secteur reste compétitif par rapport à la viande blanche. Ainsi, le ministre juge que « l'avenir du secteur de la viande bovine ne se situe pas dans la course à la baisse des prix pour conquérir des positions à l'exportation, mais dans une politique permettant une meilleure valorisation des produits d'élevage bovin sur le marché communautaire », l'équilibre du marché devant être recherché à l'aide de moyens de maîtrise de la production.

Pour le lait, la baisse peut être acceptée si les quotas augmentent, mais il est clair que cette baisse est destinée à démanteler, à terme, le régime des quotas laitiers. En effet, les délégations libérales (RU, Suède, Danemark) veulent supprimer les quotas pour que les prix baissent. D'autres pays (Italie, Grèce) veulent abandonner les quotas car ils n'en tirent pas de profit. La France quant à elle veut conserver les quotas, car ils ont permis de maintenir les prix à un niveau raisonnable et de garder des exploitations dans certaines zones où le maintien d'une activité agricole est primordial.

• Enveloppe budgétaire nationale

La France veut que les critères de redistribution des fonds soient définis au niveau communautaire pour éviter des distorsions de concurrence. En effet, les exploitations d'élevage en France sont partagées entre intensif et extensif, alors qu'aux Pays-Bas, les élevages suivent un modèle intensif. La redistribution ne se ferait pas équitablement entre les pays, et l'élevage français serait désavantagé.

• Modulation et plafonnement

Les aides directes augmentent pour compenser la baisse des prix. Cette augmentation entraîne une augmentation des coûts budgétaires pour la Commission européenne, qui propose alors de moduler et de plafonner ces aides pour diminuer les dépenses.

Pour le ministre français, cette modulation et ce plafonnement des aides doivent être plus importants, et doivent être définis au sein de l'Etat membre (subsidiarité) mais pas entre Etat comme le propose la Commission. Les Etats membres doivent disposer d'une marge d'appréciation de plus en plus importante (subsidiarité en tant que décentralisation de la PAC, mais éviter la dénationalisation), tout en restant dans le cadre d'un financement communautaire, sur la base d'une législation communautaire, avec des objectifs communautaires.

Le règlement prévoit que les fonds récupérés seront redistribués en fonction de critères agri-environnementaux. Le ministre français de l'agriculture ne veut pas que cette redistribution ne soit limitée qu'à de l'agri-environnement, mais à d'autres critères qui seraient ceux des contrats territoriaux d'exploitation (emploi, jeunes agriculteurs, qualité, petites exploitations, etc.). En réalité, M. Le Penec souhaite financer les CTE grâce à cette redistribution.

La France souhaite une politique plus ambitieuse par rapport au plafonnement et à la modulation des aides directes. En effet, les fonds récupérés du plafonnement, redistribués pour des actions environnementales, permettent de justifier les dépenses de la PAC et d'assurer sa pérennité.

• Eco-condition

Pour la France, les primes compensatoires ne doivent pas être un instrument de contrainte environnemental. La prime est un droit économique pour l'agriculteur, et si on veut aller au-delà des bonnes pratiques agricoles, alors il faut rémunérer les agriculteurs pour cela (mesures agi-environnementales). De plus, les nouvelles dispositions de la PAC (dans l'élevage bovin par exemple : baisse des prix de 30 %, compensation à 80 %, plafonds de primes gelés pour PSBM et PMTVA, modulation (d'où compétition avec les néerlandais) sont déjà très contraignantes, et il n'est donc pas souhaitable que s'y ajoute l'éco-conditionnalité.

II. LE MODELE AGRICOLE FRANCAIS

II.1. Avis de la DG VI

Selon M. MORARD (entretien, Mai 1998), la nouvelle PAC conduit l'agriculture française à suivre trois grandes voies :

- un tiers des exploitations, les plus grandes et les plus compétitives, reste tourné vers la production de masse ;
- un tiers des exploitations, en zones défavorisées, subsiste grâce aux aides européennes qui encouragent ces exploitations à diversifier leurs activités (boisement, tourisme, environnement, qualité, etc.) ;
- le dernier tiers, représentant la majorité des exploitations françaises de taille moyenne, vivra des aides directes et des services rendus à la collectivité qui seront rémunérés.

II.2. Agriculture et mondialisation des échanges

Depuis la réforme de 1992, l'agriculture n'est plus soutenue grâce à des prix élevés sur le marché. Les mesures mises en oeuvre en 1992 ont considérablement modifié l'assolement, signe qu'un bouleversement de l'agriculture s'est opéré. Jusqu'en 1988, période relativement stable avec des prix garantis, le choix des assolements était facile. Il permettait un revenu assuré pourvu que les conditions climatiques soient convenables. Avec la mise en place des quantités maximales garanties, puis de la réforme de la PAC, les agriculteurs vont devoir optimiser leurs assolements et leurs pratiques culturales en fonction des prix, des primes et des contraintes agronomiques. L'agriculture de l'an 2000 se devra d'être très spéculative, et très compétitive pour avoir les coûts de production les plus bas.

Cependant, un système basé sur le libre échange des denrées alimentaires ne peut pas résoudre tous les problèmes de l'agriculture européenne. Plusieurs aspects doivent être pris en considération :

- l'importance de l'agriculture dans le territoire,
- le besoin de conserver une autosuffisance alimentaire,
- la nécessité de maintenir tout le territoire agricole en état de marche, car l'agriculture est la garante du maintien de la vie rurale,
- l'importance sociale et environnementale de l'agriculture.

La seule vocation de l'Europe agricole est-elle l'exportation ? Même si 20 % de notre production agricole sont exportés, l'Union Européenne reste le principal débouché de la France. Les avantages que l'on peut espérer de la mondialisation des échanges (marchés internationaux) ne sont-ils pas moins importants que les inconvénients qui pourraient en découler (baisse de l'emploi, déprise agricole et montée des risques environnementaux) ?

CONCLUSION

La réglementation communautaire et nationale oblige les industriels à respecter la ressource en eau. Des aides leur sont accordées pour adopter des méthodes de production compatibles avec les exigences de protection de l'eau, et ceux qui continuent de polluer se voient appliquer le principe pollueur/payeur. Le système est radicalement différent pour l'agriculture : des aides sont attribuées aux agriculteurs qui acceptent de protéger l'environnement (mesures agri-environnementales), mais aucune sanction n'est prévue pour ceux qui continuent de polluer.

La baisse des prix des matières premières agricoles est compensée par des aides directes. Ces aides sont un droit économique pour l'agriculteur, et c'est pour cette raison que le ministre de l'agriculture et les organisations professionnelles agricoles refusent que ces aides soient sanctionnées par des contraintes environnementales. L'agriculteur aurait à subir à la fois la baisse du soutien communautaire et le respect de l'environnement (qui conditionne l'octroi des aides), double contrainte jugée insupportable face aux propositions de réforme de la Commission européenne.

Cependant, les consommateurs financent la PAC par un prélèvement de TVA sur les produits qu'ils achètent, PAC qui continue, par ses aides (maïs, irrigation...), à appuyer les systèmes intensifs. Ces systèmes nuisent à la qualité de l'eau et induisent un coût de dépollution pris en charge de nouveau par les consommateurs. Ceux-ci paient ainsi pour la mise en oeuvre de la PAC, mais aussi pour la correction de ses méfaits. Par ailleurs, la baisse des prix des matières premières agricoles, enjeu de la PAC depuis 1988 dans une optique de mondialisation des échanges, ne profite pas aux consommateurs, mais aux exportateurs et aux industries agro-alimentaires.

Cette situation est-elle durable ? Les habitants bretons, gravement touchés par la pollution des eaux due au développement des élevages intensifs, répondent par la négative en refusant de payer le prix croissant de la dépollution de l'eau. Mais, quelles que soient les mesures mises en oeuvre au niveau national ou communautaire, on ne peut espérer une amélioration durable de la qualité des eaux tant que le principe pollueur/payeur ne s'imposera pas à l'agriculture. Ou bien la protection de l'eau devient une contrainte pour l'agriculteur (éco-condition), ou elle devient une source de profit et de valorisation de l'exploitation (mesures agri-environnementales, contrat territorial d'exploitation). On pourrait ainsi envisager cette solution : les agriculteurs qui souscrivent des contrats agri-environnementaux seraient exempts d'éco-condition, et ceux qui n'en souscrivent pas se verraient contraints au respect de la ressource en eau par l'éco-conditionnalité des aides directes.

Une autre approche consiste à dire que l'environnement fait partie intégrante de la valeur économique de l'exploitation agricole. La terre a un prix, une valeur patrimoniale naturelle qui fait partie du droit de la propriété. A ce titre, l'utilisation de la terre par un tiers (bail) devrait s'accompagner de l'engagement de respecter les contraintes environnementales qui pèsent sur la valeur patrimoniale de cette terre. Il pourrait donc être très bénéfique à la protection de l'eau d'attacher la valeur environnementale de la terre à son prix et d'inclure dans les contrats de bail des dispositions visant au respect de cette valeur.

La réforme de la PAC en 1999, même si elle continue de soutenir certaines méthodes de production intensive, se veut davantage axée vers la protection de l'environnement. L'accent est mis sur la subsidiarité, afin que les Etats membres puissent mettre en application des mesures réellement adaptées aux réalités environnementales de chaque zone menacée. Espérons que la protection de l'eau se situera au coeur des actions arrêtées par le Ministère de l'agriculture, et que les Agences de l'eau auront davantage la possibilité de faire valoir leur position, pour que l'agriculture se mette véritablement au service de la protection durable de la ressource en eau.

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES

- AGRA EUROPE, n° 2655, 13.03.1998, OMC : sombres prémices, pp. 1-2
- AGRA EUROPE, n° 2663, 8.05.1998, Un pas vers la baisse des prix de la viande bovine, pp. 3-5.
- AGRA EUROPE n° 2665, 22.05.1998, Les aides directes en question, pp. 3-7.
- AGRESTE, Cahiers n° 10, Juin 1992, Irrigation et drainage en France, pp. 43-48.
- AGRESTE, Cahiers n° 20, Décembre 1994, pp. 38-40.
- AGRESTE, Cahiers n° 22, Juin 1995, pp. 21-26.
- AGRESTE, Cahiers n° 1-2, Mars-Juin 1996, pp. 7-61.
- AGRESTE, Les cahiers n° 12, Décembre 1996, 500 000 tonnes d'excédent d'azote en 1988, pp. 15-20
- AGRESTE PRIMEUR, n° 24, Octobre 1997, « Moins de terres, moins de nitrates agricoles », 4 p.
- AGRESTE, Cahiers n° 26, Décembre 1997, L'irrigation toujours en hausse, pp. 3-7.
- BIMA, édition 1998, Les chiffres de l'agriculture et de la pêche, p. 21.
- BIMA, n° 1468, Janvier 1998, un nouveau cap pour l'agriculture biologique, p. 22
- BIMA, n° 1470, avril 1998, Conseil agriculture du 31/03/1998 à Bruxelles. Critiques et propositions de la France relatives aux propositions de la Commission sur la future réforme de la PAC, pp. 4-5.
- CIRCUITS CULTURE, Janvier 1998, Dossier Agenda 2000, pp. 34-51.
- COURRIER DE L'ENVIRONNEMENT DE L'INRA, n° 33, Avril 1998, Estimation de l'impact sur l'environnement de traitements phytosanitaires pour des colzas transgéniques résistants au glyphosate ou au glufosinate, pp. 89-90.
- CULTIVAR, 01.05.1998, Le Ministre affiche sa différence, pp. 1-3
- DECISION ENVIRONNEMENT, 1998, Hors-série Spécial Agences de l'eau, pp. 3-24.
- ECONOMIE RURALE, n° 243, Janvier-Février 1998, Nouveaux outils pour analyser les effets de la prochaine réforme de la PAC sur les exploitations agricoles.
- FIGAROL M., janvier 1998, l'irrigation dans le collimateur, Hors-série La France agricole : l'année agricole 1997.
- FOURRAGES, n° 152, 1997, pp. 445-459.
- HORIZON 2000, Supplément au n° 90, Juin 1992, Spécial environnement
- ITAB, 2ème édition, Mars 1995, La réglementation et l'organisation de l'agriculture biologique en France, p. 18.
- LANDAIS E., Décembre 1996, Courrier de l'environnement de l'INRA n° 29, pp. 59-72.
- LA FRANCE AGRICOLE, Hors série, L'année agricole 1997, Janvier 1998

- LA FRANCE AGRICOLE, 30 janvier 1998, Nitrates l'agriculture joue son image, pp 10-12
- LA FRANCE AGRICOLE, 29 mai 1998, OGM pourquoi les Français font la fine bouche, pp 8-9
- LA FRANCE AGRICOLE, 5 juin 1998, OGM le vrai débat commence, pp 8-10
- OLEOSCOPE, le bulletin du CETIOM, n° 37, Davantage de protéines pour l'Europe, p 7
- RIEUL L , 1994, Hydraulique agricole, COURANTS, Hors-série 1994, pp 57-65
- SCEES, Graph agri 1995, les chiffres de l'agriculture et de la pêche en 1995, pp 6-13, 78-119
- SCCES, Graph agri régions 1997, pp 49-77
- SERRES J M , Juin 1992, L'environnement, un alibi politique, une opportunité économique ou simplement une exigence, Spécial environnement, pp 4-6

REGLEMENTATION

- COM (97) 620 final, Rapport de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur l'application du règlement CEE n° 2078-92 du Conseil concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, Bruxelles, 04 12 1997, OPOCE, Luxembourg, 39 p
- COM (97) 630 final, Rapport de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur l'application du règlement CEE n° 2080-92 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture, Bruxelles, 28 11 1997, OPOCE, Luxembourg, 20 p
- COM (98) 158 final, Propositions de règlements CE du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune, Bruxelles, 18 03 1998, OPOCE, Luxembourg, 209 p
- Décision 93/355/CEE du Conseil du 8 juin 1993 relative à la conclusion du mémorandum d'accord entre la CEE et les Etats-Unis concernat les oléagineux dans le cadre du GATT, JOCE L 147 du 18 06 1993, p 25
- Décret n° 94-1054 du 1er décembre 1994 relatif à l'attribution d'une prime annuelle destinée à compenser les pertes de revenu découlant du boisement de surfaces agricoles, JO du 9 décembre 1994, pp 17468-17470
- Règlement n° 136/66 du 22 septembre 1966, JOCE du 30 sept 1966, portant OCM dans le secteur des oléagineux et protéagineux
- Règlement n° 804-68 du 27 juin 1968 portant OCM du lait et des produits laitiers, JOCE L 148 du 28 juin 1968
- Règlement CEE n° 805-68 du 27 juin 1968 portant OCM de la viande bovine, JOCE L 148 du 28 juin 1968
- Règlement CEE n° 2092-91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires
- Règlement n° 1765-92 instituant un régime de soutien aux cultures arables, JOCE L 181 du 1^{er} juillet 1992
- Règlement CE n° 1766-92 du 30 juin 1992 portant OCM des céréales, JOCE L 181 du 1^{er} juillet 1992
- Règlement CEE n° 2066-92 du 30 juin 1992 portant OCM de la viande bovine, JOCE L 215 du 30 juillet 1992

OUVRAGES ET ETUDES

- AGENCE DE L'EAU RHIN-MEUSE, **1997**, Gestion de l'azote par l'agriculture en Lorraine et en Alsace de 1980 à 1996, 24 p.
- AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE, octobre **1997**, Incidences des pratiques agricoles sur la qualité des rivières, rapport réalisé par la CACG, le CEMAGREF et l'ENGREF, pp. 17-33, 155-165
- AIDEC, **1989**, Guide des pratiques culturales compatibles avec une saine gestion des espaces ruraux, Dijon.
- BLUMAN C., **1996**, Politique agricole commune - Droit communautaire agricole et agro-alimentaire -, Litec, Paris, 543 p.
- CEMAGREF, Juillet **1990**, Essai d'évaluation des risques de pollution d'origine agricole dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, Lyon.
- CEMAGREF, Novembre **1993**, Evaluation cartographique des risques de pollution d'origine agricole dans le bassin Adour-Garonne, Bordeaux.
- CHARVET J. P., Janvier **1994**, La France agricole en état de choc, Liris, Paris, 223 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, **1994**, l'agriculture biologique, Europe Verte, OPOCE, Bruxelles, 28 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, **1996**, Cahiers de la PAC, Hors-série, Le GATT et l'agriculture européenne, OPOCE, Luxembourg, 40 p.
- DESCHEEMAEKERE (F.), **1993**, La PAC : avenir du monde rural et mondialisation des échanges agricoles, Les éditions d'organisation, p. 64
- GAURY F., **1992**, Systèmes de culture et teneurs en nitrates des eaux souterraines. Dynamique passée et actuelle en région de polyculture élevage sur le périmètre d'un gîte hydrominéral, ENSA Rennes, INRA Mirecourt, Thèse.
- IFEN, édition **1997-1998**, Agriculture et environnement : les indicateurs
- RESEAU DE BASSIN ADOUR-GARONNE, **1997**, Atlas et données sur l'eau, Toulouse, pp. 19-27, 62-63.
- RIPOCHE A., Décembre **1995**, Influence de l'occupation des sols sur les étiages, les nappes souterraines et la qualité des eaux, Agence de l'eau Loire-Bretagne, p. 24.

PRISES DE

- AHNER D., 20-25 October **1997**, The future of the CAP prospects, problems, challenges and first orientations in agenda 2000, presented in the context of Wageningen Agricultural University's international Postgraduate Course « European Agricultural Policy in Transformation », Leuven (Belgium), 23 p.
- CONFEDERATION PAYSANNE, 9-10 avril **1997**, Projet de rapport d'orientation, « Pour une agriculture paysanne et durable dans un monde solidaire », Congrès de Nantes, 28 p.
- COPA, 29.05.1996, Etats-Unis : loi fédérale de **1996** relative à l'amélioration et la réforme de l'agriculture, Bruxelles, 1 lp.

COPA, 17.06.1997, Synthèse des principaux éléments du volet agricole des accords du GATT au terme de l'Uruguay Round, Bruxelles, 15 p.

COPA, 18.12.1997, Deuxième cycle de négociations à l'OMC : aperçu, Bruxelles, 15 p.

COPA, 25.03.1998, Evaluation provisoire des propositions révisées de l'Agenda 2000 présentées par la Commission en Mars 1998, Bruxelles, 14 p.

COPA, 7.05.1998, Réponse du COPA et du COGECA aux propositions de législation de la Commission concernant l'Agenda 2000 dans le secteur agricole, Bruxelles, 11p.

LE PENSEC L., 12/12/1997, Discours sur l'agriculture biologique, Rambouillet.

RAMON S., 02.05.1994, Restrictions agricoles en périmètres de protection expérimentées par l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, Agence Rhin-Meuse, 7 p.

RAMON S., 11.10.1997, L'évolution de la nature des cultures en Lorraine et Alsace : une menace pour les nappes, Agence Rhin-Meuse, 6 p.

PERSONNES CONTACTEES

INSTITUTION / ORGANISME	NOM	COORDONNEES
AGENCE DE L'EAU RHONE-MEDITERRANEE-CORSE 2-4 allée de Lodz	M. CREMILLE M. PEYTAVIN	Tél : 04.72.71.26.00 Fax : 04.72.71.26.06
Route de Lessy Rozéreuilles BP 19 57161 Moulins lez Metz		Fax : 03.87.60.49.85
AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE 90 rue de Férétra 31078 Toulouse	M. VERDIE	Tél : 05.61.36.37.38 Fax : 05.61.36.37.28
AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE Avenue Buffon BP 6339 45063 Orléans la source	M. DUBOIS DE LA SABLONIERE	Tél : 02.38.51.73.73 Fax : 02.38.49.75.36
AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDE 92027 Nanterre	M. DELOUVEE	Tél : 01.41.20.16.00
COMMISSION EUROPEENNE DGI 120 rue de la loi Bruxelles	M. MORARD	Tél : 00.322.295.30.30 Fax : 00.322.296.62.55
COPA Maison Européenne de l'Agriculture 23. rue de la Science	Mme DEJONCKHEERE	Tél : 00.322.287.27.11 Fax : 00.322.287.27.00
L'AGRICULTURE A BRUXELLES 14 place de Louvain		Fax : 00.322.229.83.76
DG Xi 174, bd du Triomphe Bruxelles		Fax : 00.322.296.88.25