

Agriculture et environnement : une intégration délicate (1) ?

**A la recherche
d'une agriculture
respectueuse de
l'environnement :
20 ans d'efforts,
une priorité désormais
affirmée mais un bilan
contrasté.**

par Caroline London

Docteur en droit – avocat à la Cour

Lors du colloque qui s'est tenu à la Sorbonne le 3 avril 2000 avec pour thème « Aménagement et développement durable », Dominique Voynet, dans son allocution d'ouverture, citait l'agriculture comme un exemple des « options retenues sans examen suffisant des alternatives, de choix commandés par un critère unique au détriment de la cohérence ». En effet, la production s'est effectuée aux prix les plus bas possibles, ce qui a eu des conséquences désastreuses pour les agriculteurs et les milieux naturels.

Dans son discours de clôture, Lionel Jospin a lui-même insisté sur la nécessaire prise en compte de l'environnement dans les diverses politiques. Il a ainsi affirmé que « la préservation des ressources naturelles est, avec l'efficacité économique, un des éléments essentiels du développement ».

Ces messages faisaient écho au rapport de la Commission intitulé « De Cardiff à Helsinki et au-delà : l'intégration des considérations relatives à l'environnement et au développement durable dans les politiques communautaires » [1] présenté au Conseil européen le 24 novembre 1999. De longs développements y étaient consacrés à la nécessaire évolution de l'agricul-

ture avec une meilleure prise en compte de l'environnement.

Quels sont les termes du débat ? La politique agricole commune (Pac) remonte à 1962. A cette époque, la protection de l'environnement n'était pas au premier rang des préoccupations. Avec le temps, la gestion agricole traditionnelle a régressé, entraînant par là même une détérioration progressive de l'environnement. Malgré la réforme de 1992, le bilan est encore négatif à ce jour.

La protection des espaces naturels au sein de la Communauté européenne, pour sa part, remonte à la fin des années 70 avec l'adoption de la directive n° 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la

conservation des oiseaux sauvages [2]. Plus de dix ans après, le Conseil adopta la directive n° 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages [3]. Les deux textes répondent à des impératifs similaires : la protection d'espèces en régression et donc de leurs habitats. Peut-on alors, désormais, concilier les exigences de la Pac qui a longtemps privilégié une agriculture intensive avec la protection des espaces naturels ?

Dans sa communication du 24 novembre 1999 intitulée « L'environnement en Europe : quelles orientations pour l'avenir ? » [4] dans laquelle elle procède à une évaluation du cinquième programme d'action en matière de protection de l'environnement, la Commission est sévère. Elle révèle la continuelle dégradation de la nature et de la diversité biologique de la Communauté au profit du développement urbain, de la construction de routes et de l'intensification continue de l'agriculture. Une des priorités consiste en une plus grande intégration de la protection des espaces naturels dans la politique agricole, priorité qui doit être affirmée aux niveaux tant communautaire qu'interne.

L'intégration de la protection des espaces naturels dans la politique agricole commune

Force est de constater que les progrès, bien qu'indéniables, sont encore insuffisants et que la Communauté a continué de privilégier les cultures intensives sans se préoccuper de l'environnement.

Pour comprendre la situation actuelle, il convient de se pencher sur les interactions entre la Pac, d'une part, et la politique environnementale, de l'autre.

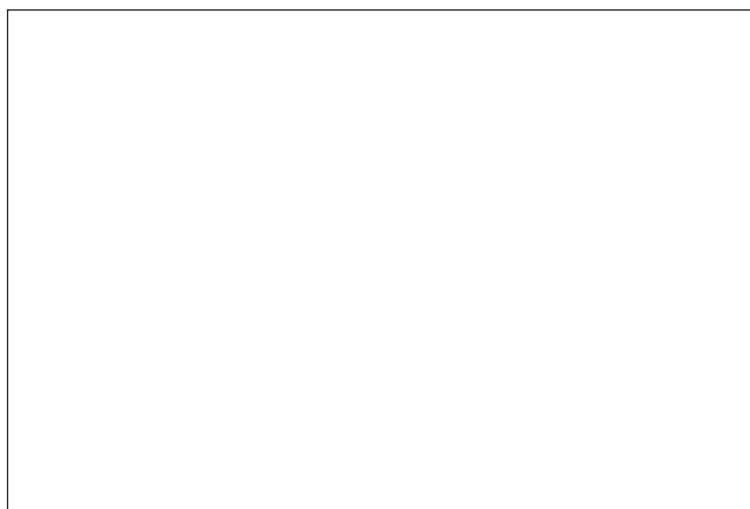
Force est de constater que les progrès, bien qu'indéniables, sont encore insuffisants et que la Communauté a continué de privilégier les cultures intensives sans se préoccuper de l'environnement.

Ceci nous amènera à examiner ce qui a été - ou sera - fait lors des réformes de la Pac en 1992 et en 1999, puis comment Natura 2000 prend en compte l'agriculture.

Pac et protection de l'environnement

Bilan du premier règlement agroenvironnemental

Depuis l'adoption de l'Acte unique, en 1986, il était prévu que « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de l'environnement » (article 130 R 2). C'est alors que fut adopté le premier règlement agroenvironnemental



Les programmes agri-environnementaux en France représentent 23 % des surfaces agricoles utiles, ce qui situe l'hexagone dans la moyenne européenne.

J. Windenberger/Rapho

tal, en date du 30 juin 1992. En effet, le règlement n° 2078/92 du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricoles compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel [5] est le premier texte de la Pac qui prend réellement en compte les exigences environnementales.

Il s'agissait, certes avec un peu de retard d'appliquer la disposition de l'Acte unique citée ci-dessus et à laquelle renvoie expressément, dans son premier considérant, le règlement. Son adoption s'inscrit dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune de 1992 dont le double objectif est, d'une part, la réduction de la production agricole et, d'autre part, la prise en compte de l'incidence de celle-ci sur l'environnement.

Toutes les aides instaurées dans le cadre de ce règlement agroenvironnemental doivent favoriser l'introduction de méthodes de production ayant un effet positif sur l'environnement. Parmi les mesures visées, signalons à titre d'illustration, la réduction de l'utilisation de fertilisants et de pesticides, l'introduction de fertilisants organiques, l'utilisation de pratiques compatibles avec

la protection de l'environnement et des ressources naturelles, l'entretien des terres abandonnées, le retrait des terres agricoles pour au moins vingt ans en vue d'une utilisation à des fins liées à la protection de l'environnement, notamment pour constituer des réserves de biotopes ou des parcs naturels ou pour la protection des eaux.

Le taux de cofinancement communautaire atteint 75 % dans les régions couvertes par l'objectif 1 qui vise les régions accusant un important retard de développement se traduisant par un produit intérieur brut inférieur à environ 75 % de la moyenne communautaire sur les trois dernières années. Dans les autres régions pouvant bénéficier d'aides en raison de leurs difficultés d'ordre socio-économique, le taux de cofinancement s'élève à 50 %.

L'idée centrale de ces mesures est qu'il appartient aux autorités régionales ou nationales d'assurer la gestion des programmes dans le cadre d'un système décentralisé. Chaque programme demeure, toutefois, soumis à l'approbation de la Commission.

Dans un document de travail effectuant un bilan de la mise en œuvre de ce règlement [6], la Direction générale VI, en

charge de l'agriculture au sein de la Commission, indique que les programmes agroenvironnementaux s'appliquent à 900 000 exploitations, Allemagne non comprise, et à 27 millions d'habitants. Ceci représente 20 % des terres cultivées dans l'Union européenne, chiffre à comparer à celui annoncé dans le cinquième programme d'action en matière d'environnement, « pour un développement soutenable », qui prévoyait un objectif de 15 % pour l'an 2000 et se trouve d'ores et déjà dépassé. Les montants apportés par la Communauté européenne se sont élevés à 1,5 milliards d'Euros en 1997, 1,3 en 1998 et sont estimés à 1,9 pour 1999, ce qui correspond à 4 % environ du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (« Feoga »), section « garantie ».

En France, la couverture est d'ores et déjà de 23 % des surfaces agricoles utiles (« SAU »), ce qui situe l'hexagone dans la moyenne européenne. Il est à noter que, depuis 1994, le rythme de mise en œuvre y est en revanche supérieur à la moyenne communautaire.

D'après la Commission, le bilan est globalement positif. Les données recueillies montrent que les mesures ont per-

mis des réductions des intrants, la protection des habitats naturels en milieu agricole et des modifications de l'utilisation des terres pour des besoins environnementaux. Il a été possible d'identifier des impacts positifs sur la biodiversité, le paysage, les ressources hydriques et pédologiques et, dans une moindre mesure, sur la qualité de l'air.

En ce qui concerne spécifiquement la biodiversité, il doit être relevé que la complexité des systèmes biologiques et la qualité variable des données les décrivant rendent difficiles la classification et le suivi dans les Etats membres. Un des paradoxes de cette relation biodiversité et agriculture est que tant l'intensification des cultures que la sous-utilisation des terres agricoles sont néfastes pour la biodiversité. Il en résulte la recherche d'un équilibre difficile à trouver.

Dans une communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée « pistes pour une agriculture durable » [7], la Commission expose les progrès accomplis par l'intégration de l'environnement dans la Pac.

Elle rappelle que l'objectif à atteindre est de pratiquer une « agriculture durable », au

sens du cinquième programme d'action. Dans ce document, la « durabilité » est définie comme étant « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à venir satisfaire leurs propres besoins ». Transposé à l'agriculture, ce concept signifie une gestion des ressources naturelles qui ne compromette pas l'avenir.

Il s'agit alors de procéder à une mise en balance de l'utilisation des terres et des ressources naturelles à des fins de production agricole lucrative, d'une part, et des valeurs de la société relatives à la protection de l'environnement et du patrimoine culturel, d'autre part.

De manière générale, il convient de souligner que, même si les résultats sont encourageants, la mise en œuvre de ces programmes est encore lente, d'où les nouvelles perspectives ouvertes avec la réforme de la Pac dans le cadre de l'Agenda 2000.

Agenda 2000 et protection de l'environnement

L'insuffisance des progrès enregistrés par la Pac explique

en partie la décision de lancer une nouvelle réforme. Dans son exposé des motifs précédant les propositions de règlements relatifs à cette réforme, présentée par la Commission le 18 mars 1998 [8], celle-ci précise les défis auxquels est confrontée la Pac : tout d'abord, l'évo-

Un des paradoxes de cette relation biodiversité et agriculture est que tant l'intensification des cultures que la sous-utilisation des terres agricoles sont néfastes pour la biodiversité. Il en résulte la recherche d'un équilibre difficile à trouver.

lution sur la plupart des marchés agricoles se caractérise par une croissance de la demande à laquelle l'Union ne pourra répondre, en raison de prix trop élevés. Vient, ensuite, un soutien apporté de manière inégale par la Pac qui a des incidences négatives sur l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement. Enfin, la Pac n'a guère évolué dans ses structures depuis ses origines, elle est donc, désormais, inadaptée à une agriculture à quinze en raison, notamment, d'une trop grande centralisation. Telles sont les raisons essentielles qui ont conduit la Commission à lancer la réforme ; la protection de l'environnement en est donc l'un des enjeux affirmés. Le modèle agricole européen envisagé est celui d'une agriculture compétitive, respectueuse de l'environnement, diverse, simplifiée et bien gérée.

Sans entrer dans le détail des réformes proposées, nous nous contenterons de relever les efforts déployés pour mieux intégrer la protection de l'environnement dans les méthodes de production.

La réforme de la Pac inclut une refonte des règlements concernant les fonds structurels. Le règlement n° 1260/1999 du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels [9] rappelle, en son article 12, que « *les opérations faisant l'objet d'un financement par un Fonds, la BEI ou tout autre instrument financier doivent être conformes aux dispositions du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci ainsi qu'aux politiques et actions communautaires, y compris celles concernant (...) la protection et l'amélioration de l'environnement* ».

Ainsi, l'intégration de l'environnement dans les autres politiques, située au centre du traité d'Amsterdam, confirmée par le sommet européen d'Helsinki de décembre 1999, est-elle désormais mieux prise en compte lors de l'octroi d'aides dans le cadre de la Pac.

L'idée de base qui sous-tend cette réforme est que tous les agriculteurs doivent adopter des méthodes un tant soit peu respectueuses de l'environnement. Pour ceux d'entre eux qui vont au-delà de ce mini-

mum requis, ils doivent être encouragés financièrement à l'aide de primes variables selon l'effort fourni.

Le règlement n° 1257/1999 du Conseil, adopté le 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Feoga et modifiant et abrogeant certains règlements [10] annule et remplace, pour sa part, le règlement agroenvironnemental. Les mesures agroenvironnementales sont désormais fondues dans les dispositions régissant le Feoga.

Aux termes de l'article 5 du règlement, le Conseil précise que l'aide aux investissements sera limitée aux exploitations « *dont la viabilité économique peut être démontrée, qui remplissent des conditions minimales requises dans les domaines de **l'environnement**, de l'hygiène et du bien-être des animaux, et dont l'exploitation possède des connaissances et des compétences professionnelles suffisantes* » (c'est nous qui soulignons).

Ainsi, l'environnement devient-il une condition d'éligibilité aux aides communautaires. Il acquiert désormais un droit de cité réel et n'est plus « relégué » dans un règlement isolé, parfois oublié.

Le règlement est émaillé de références à la protection de l'environnement. Il est intéressant de souligner, notamment,

que le soutien accordé à la formation professionnelle est orienté vers une production qualitative, une utilisation de méthodes compatibles avec l'entretien et l'amélioration du paysage et la protection de l'environnement et une gestion économiquement viable (article 9). Environnement et économie coexistent..., sur le papier à tout le moins, et ceci rappelle les prises de position des institutions communautaires concernant la croissance, l'emploi et l'environnement.

Un soutien est accordé aux zones soumises à des contraintes environnementales. Les agriculteurs peuvent ainsi bénéficier de paiements destinés à compenser leurs pertes de revenu résultant de telles contraintes (article 16).

Le Conseil confirme, par ailleurs, la nécessité du maintien du soutien agroenvironnemental et, en conséquence, la nécessité de verser des aides aux agriculteurs ayant recours à des méthodes d'exploitation compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, des ressources naturelles, ainsi qu'avec les nécessités du maintien de l'espace naturel et du paysage [11].

Un chapitre entier est spécifiquement consacré à l'agroen-

vironnement (chapitre VI, titre II) qui est défini comme visant les méthodes de production agricoles conçues pour protéger l'environnement et préserver les espaces naturels [12]. La valeur des aides est inférieure à celle prévue antérieurement. Pour les régions relevant de l'objectif 1, la valeur ne peut excéder 50 % du montant total de l'investissement éligible. Cet objectif a été redéfini par l'article 1 du même règlement. Il s'agit de la promotion du développement et de l'ajustement structurel des régions en retard de développement. Pour les autres régions, le montant maximum de l'aide s'élèvera à 40 %.

Par ailleurs, le Conseil a adopté un règlement qualifié d'horizontal dans lequel sont traités certains problèmes concernant toutes les organisations communes des marchés prévoyant des aides directes. Ce règlement n° 1259/1999, du 17 mai 1999, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune [13], permet d'introduire l'éco-conditionnalité. Pour une meilleure intégration de l'environnement, les Etats membres doivent prendre les mesures appropriées, compte tenu des surfaces agricoles utilisées et de leurs effets potentiels sur

l'environnement. Ces mesures peuvent consister en la subordination des aides à des engagements agroenvironnementaux, en des exigences environnementales générales ou en des exigences environnementales spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs.

Point important, le règlement exige que soient introduites des sanctions appropriées et proportionnées à la gravité des conséquences écologiques du non-respect des exigences environnementales. Ces sanctions pourront aller de la réduction à la suppression pure et simple des aides. Ceci suppose donc que les Etats membres mettent en place un système de contrôle pour que l'intégration de l'environnement ne reste pas lettre morte.

Enfin, pour encourager l'élevage extensif, le plus propice à la sauvegarde des espaces naturels, le Conseil introduit, aux termes du règlement n°1254/1999 du 17 mai 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine [14], une prime aux producteurs qui satisfont à des exigences strictes en matière de facteur de densité (sous-section 6).

Ainsi, les jalons sont-ils réellement posés pour que la coha-

bitation entre l'agriculture et l'environnement soit facilitée. L'agriculture peut, et doit, venir au secours des espaces naturels et des espèces sauvages. Tel est l'un des enjeux de la nouvelle réforme, encore faudra-t-il que le monde agricole suive...

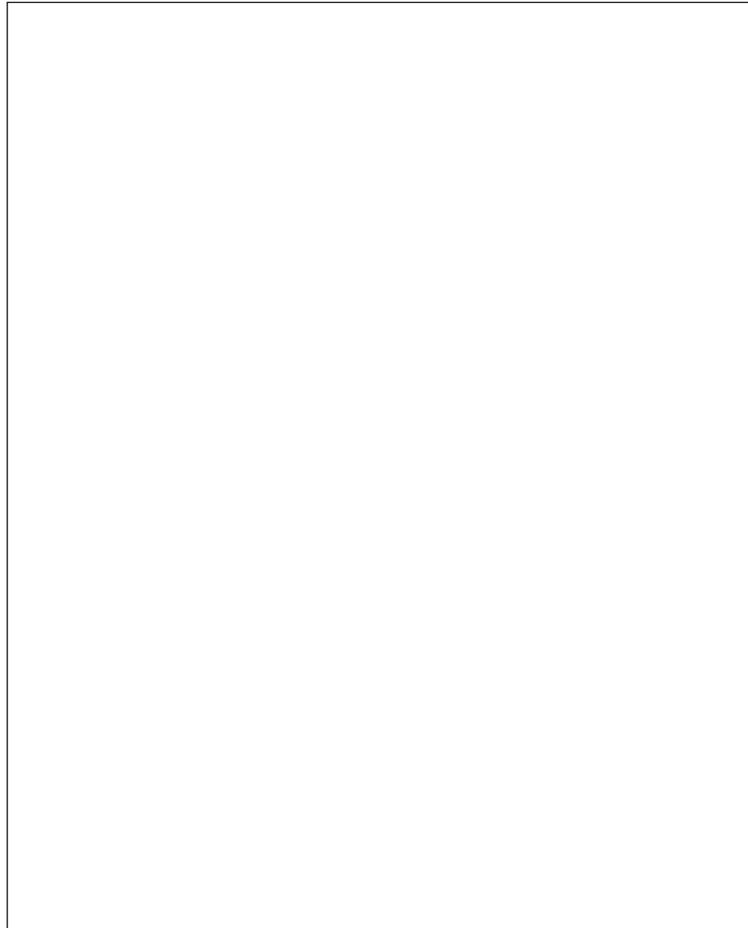
Natura 2000 et l'agriculture

Après avoir examiné comment la Pac a été progressivement amenée à intégrer la protection des espaces naturels, examinons maintenant les interactions entre les directives relatives à la protection de la nature, et plus particulièrement les directives « oiseaux » et « habitats », et la Pac.

L'adoption de la directive « habitats » a été partiellement justifiée par le souci des ministres causé par les incidences de la Pac, les aides accordées par les fonds structurels en zone rurale, la politique de la pêche et les autres actions communautaires pouvant avoir un impact négatif sur la biodiversité.

Natura 2000 désigne un réseau européen de sites proposés au titre des deux directives. Dans le cadre de la directive « oiseaux », ces zones sont désignées par les Etats membres ; dans celui de la

directive « habitats », les Etats proposent puis, au terme d'une procédure en trois phases, la Communauté procède à une sélection qui devrait s'achever au plus tard en l'an 2004. Au cours de la première étape, les Etats membres désignent, à la suite d'une évaluation scientifique, les sites importants d'intérêt communautaire et transmettent leur liste aux autorités européennes. Lors de la seconde étape, une sélection est effectuée par la Commission, en collaboration avec les Etats membres. Chaque projet proposé est examiné en fonction de sa valeur relative, son importance en tant que voie de migration ou site transfrontalier, sa surface, la coexistence de diverses espèces et d'habitats et son caractère unique pour une région biogéographique.



Serge Bois Prévoist/Raphia

L'agriculture peut, et doit, venir au secours des espaces naturels et des espaces sauvages. Tel est l'un des enjeux de la nouvelle réforme. Encore faudra-t-il que le monde agricole suive.

Au cours de la troisième étape, les Etats membres sont tenus de désigner les sites d'importance communautaire et de mettre en place les mesures de protection et de gestion.

Début 1999, la surface proposée s'élevait à près de 9% de la surface de la Communauté, ce qui a suscité bien des craintes chez les agriculteurs et les forestiers. Quelle serait la gestion réservée aux sites Natura 2000 ? Ces inquiétudes étaient

justifiées dans la mesure où l'essentiel des sites retenus se situe sur des terrains agricoles ou boisés. Il s'agit alors de surfaces « semi-naturelles », créées ou entretenues par l'activité humaine. Or, cette activité est essentielle pour le maintien de la vie naturelle en ces lieux. A quelques exceptions près (grottes sous-marines, forêts naturelles intactes, notamment), il ne s'agit donc nullement de créer des réserves naturelles inté-

grales ou de geler toute activité humaine mais de trouver un équilibre. Les pâturages et la céréaliculture, pour donner deux exemples, sont très utiles à la sauvegarde d'espèces sauvages (ainsi, par exemple, la grande outarde, le pique-prune ou le râle des genêts).

En fait, le lien envisagé entre Natura et la Pac est constitué par l'existence et l'extension des mesures agroenvironnementales.

Pour les Etats membres, l'objectif serait de rétribuer le service rendu, dans ces sites Natura 2000, à la société, par les agriculteurs notamment grâce à des zones d'élevage extensif et d'agriculture diversifiée.

Les résultats escomptés sont favorables tant aux agriculteurs que pour les espaces concernés. Les sites bénéficient d'une gestion agricole adaptée, les agriculteurs sont dédommagés, les régions riches en biodiversité reçoivent un soutien communautaire préférentiel et les activités connexes à l'agriculture – promotion des produits provenant de sites Natura 2000 et du tourisme rural – sont encouragées. Certes, ceci pose la question de l'objectif réellement poursuivi par la protection des espaces naturels : faudrait-il, au contraire, assurer une conservation plus rigide qui exclurait notamment le tourisme, trop souvent source de dégradation de la biodiversité ?

La réforme de la PAC ainsi que la mise en place du réseau Natura 2000 a, en toute hypothèse, pour objectif un renforcement de la protection des espaces naturels. Si la compétitivité demeure l'enjeu essentiel de la PAC, le souci d'une agriculture durable est désormais reconnu dans l'ensemble

des textes de la réforme. Bien entendu, nous devons attendre la mise en place de tous ces nouveaux outils pour en mesurer l'efficacité sur le terrain.

Protection des espaces naturels et agriculture : état des lieux en France

Pour juger de l'état des lieux en France, nous examinerons si les considérations environnementales ont été effectivement intégrées dans la politique agricole. Bien que le bilan soit encore négatif, une progression se fait jour avec tout d'abord les nouveaux contrats de plan Etat-régions dans lesquels le développement durable est retenu puis l'introduction, dans le cadre de la loi d'orientation agricole, des contrats territoriaux d'exploitation.

Un bilan négatif

A une époque où les consommateurs et, de manière générale, la société civile, posent des exigences en matière de sécurité sanitaire et de qualité

environnementale, le bilan est encore très loin de ces aspirations. Telles sont les conclusions présentées par Dominique Dron et Jean-Louis Pujol dans leur rapport soumis à Dominique Voynet, le 10 mars 1999 [15].

Les principaux impacts négatifs enregistrés sont tout d'abord la consommation excessive des agriculteurs en eau et l'importance de la pollution des nappes en nitrates. Soulignons, dans ce contexte, qu'à ce jour, les agriculteurs ne sont pas soumis à la redevance pollution perçue par les agences de l'eau et ce, en totale contravention du principe pollueur payeur. Seuls les éleveurs devraient acquitter cette redevance en application d'un dispositif issu de négociations entre la profession agricole et les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement.

En octobre 1993, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (« PMPOA ») est adopté. Il prévoit une aide de la collectivité aux élevages qui réalisent des investissements permettant une maîtrise de la pollution agricole. De tels investisse-

Si la compétitivité demeure l'enjeu essentiel de la PAC, le souci d'une agriculture durable est désormais reconnu dans l'ensemble des textes de la réforme.

ments donnent lieu à une prime d'épuration. Par ailleurs, pour éviter que la redevance nette à payer par l'éleveur ne soit trop importante, il était prévu qu'elle ne serait perçue que progressivement, à partir de 1995 et pour 40 % de son montant, pour atteindre 100 % en 2003. Le moratoire a été étendu jusqu'en 1998. Dans son rapport soumis au gouvernement en 1997 et intitulé « Evaluation du dispositif des agences de l'eau », le Commissariat général du Plan avait conclu sur ce point [16] : « Bien que ce dispositif particulier soit présenté comme le moyen de faire entrer les agriculteurs dans le système des agences de l'eau, il semblerait plutôt, en pratique, qu'il s'agisse d'une négociation anticipée de leur sortie, du moins en majorité ».

Pollueurs et non payeurs, les agriculteurs jouissent donc d'un statut privilégié sur ce point.

Pollueurs de l'eau mais aussi de l'air : les émissions de gaz de serre des agriculteurs contribuent à l'effet de serre, notamment en raison des émissions de méthane par les élevages.

Par ailleurs, l'accumulation des métaux issus des boues, engrais et déjections animales est un facteur d'érosion des sols, ce qui peut provoquer des

dommages tels que des coulées de boues.

Enfin, l'agriculture a un impact négatif sur la biodiversité avec, tout d'abord, le drainage des zones humides [17], mais aussi, de manière plus insidieuse, l'usage massif d'antibiotiques qui développent les résistances et peuvent entraîner des problèmes de santé publique.

Pour ces raisons, la pratique d'une agriculture intensive a des incidences négatives sur d'autres activités économiques telles le tourisme, la pisciculture, la conchyliculture et l'industrie ago-alimentaire.

En d'autres termes, le bilan à ce jour est encore négatif, malgré des tentatives de réorientation. Toutefois, les pressions de la société civile et de l'Organisation mondiale du commerce (« OMC ») peuvent contribuer à une amélioration de la situation. La société civile, pour sa part, souhaite une meilleure qualité des produits et leur traçabilité, une plus grande proximité, elle manifeste une préférence pour les produits de terroir ou traditionnels pour éviter les risques liés à l'insécurité alimentaire. Quant à l'OMC, à compter de 2002, elle refusera les aides publiques en faveur des marchés à moins qu'elles n'aient une finalité environnementale. Pour parvenir à un résultat positif, Dominique Dron et

Jean-Louis Pujol proposent trois axes de réforme. Il s'agit, tout d'abord, de reconnaître et prévenir les risques majeurs, moderniser le cadre socio-économique de l'agriculture avec une clarification des missions assignées à l'agriculture, l'instauration d'incitations économiques et une évolution de la recherche, de la formation et des pratiques, pour que soit mieux compris et intégré dans les faits le concept d'agriculture durable.

Les tentatives d'intégration

Intégration de l'environnement dans la politique agricole

La loi n° 99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999 [18] introduit, dans son Titre I, les contrats territoriaux d'exploitation (« CTE »).

Le CTE est souscrit par une personne physique ou morale exerçant une activité agricole. Il s'agit donc d'un contrat administratif dont le contentieux relèvera des juridictions administratives.

Son objectif est d'établir un partenariat entre les agriculteurs et les pouvoirs publics qui permette d'assurer une agriculture économiquement viable et respectueuse de l'environnement. La mise en place de méthodes « propres » et

non-intensives constitue un service rendu à la collectivité pour lequel l'agriculteur doit être rétribué.

En fait, ces CTE répondent aux exigences d'intégration de l'environnement dans la politique agricole, ce qui est confirmé aux termes du décret n° 99-874 du 13 octobre 1999 portant modification du code rural et relatif aux contrats territoriaux d'exploitation. En effet, en préambule, tant le règlement agroenvironnemental que le règlement n° 1257/1999 qui le remplace sont visés. Les CTE apparaissent ainsi comme une mesure non de transposition, puisque le règlement est d'application directe et ne nécessite pas de telles mesures, mais d'accompagnement, pour promouvoir, en France, l'agriculture durable instaurée au niveau communautaire.

Le CTE est un nouvel instrument contractuel entre des agriculteurs volontaires et les pouvoirs publics. Il appuie un projet portant sur l'ensemble de l'exploitation par lequel l'agriculteur s'engage à développer une activité agricole contribuant à la fois à la production agricole, la création de valeur ajoutée ainsi qu'à la protection de l'environnement, à l'équilibre du territoire et à l'emploi. Il s'agit donc d'un

outil mixte qui comporte un volet socio-économique et un volet environnemental.

Les candidats doivent avoir entre 21 et 55 ans, posséder les connaissances nécessaires à la conduite du projet et pouvoir satisfaire à certaines obligations telles celles posées par la réglementation sur les installations classées.

Le contrat-type, arrêté par le préfet, est constitué de mesures-types parmi lesquelles l'agriculteur doit choisir et qui s'insèrent dans le cadre de la réglementation communautaire d'une part, et des orientations nationales définies par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, d'autre part.

A titre préalable, l'agriculteur doit réaliser un état des lieux – diagnostic initial – de son exploitation puis présenter son projet en précisant les deux volets. Pour le volet socio-économique, la rémunération dépendra de l'amélioration apportée aux pratiques existantes telle que définie dans un projet qui, par exemple, vise à améliorer la qualité des produits, crée ou diversifie les activités, développe une filière...

La rémunération du volet environnemental est annuelle et dépend de la perte de revenus encourue et des coûts résultant des engagements agroenvironnementaux qui vont au-delà du respect d'une bonne pratique.

Une fois le dossier monté, le CTE est signé entre l'agriculteur et le préfet, sur proposition de la Direction départementale de l'agriculture et des forêts.

Ces CTE peuvent être développés en bocage où les objectifs suivants sont à poursuivre : valorisation des surfaces en herbe avec une exploitation en polyculture et élevage, amélioration de la qualité de l'eau par la récupération des effluents d'élevage, diversification des activités par la production de bois (chauffage, clôtures, bois d'œuvre...), gestion raisonnée des ressources biologiques, amélioration du paysage rural avec une replantation des haies.

En marais, le CTE permet de mettre en œuvre la valorisation des surfaces en herbe, la gestion durable du patrimoine naturel pour préserver la faune et la flore, la diversification des

Les CTE apparaissent ainsi comme une mesure non de transposition, puisque le règlement est d'application directe et ne nécessite pas de telles mesures, mais d'accompagnement, pour promouvoir, en France, l'agriculture durable instaurée au niveau communautaire.

activités correspondant au milieu (pêche, randonnée, gîtes...), la restauration des milieux aquatiques avec l'entretien des fossés et des canaux, la gestion des niveaux d'eau et des bandes rivulaires. En plaines cultivées, le CTE doit prévoir la diminution des volumes d'eau pour l'irrigation, la reconquête de la diversité de la faune et de la flore par la diminution de la taille des parcelles, l'implantation de bandes herbeuses, de haies basses et la localisation raisonnée des jachères avec une gestion adaptée.

Telles sont quelques mesures pouvant être prises dans le cadre des CTE qui permettront une meilleure prise en compte de l'environnement par les agriculteurs.

L'utilisation de l'arme fiscale

Parmi les recommandations énoncées au terme de leur rapport à Dominique Voynet, Jean-Louis Pujol et Dominique Dron avaient préconisé d'utiliser les instruments économiques et, plus précisément, d'instaurer une taxe importante sur les intrants, c'est-à-dire les engrais et les phytosanitaires.

C'est désormais chose faite, depuis le 1^{er} janvier 2000, avec l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes

(« TGAP ») aux substances classées dangereuses qui entrent dans la composition des produits antiparasitaires à usage agricole et aux produits assimilés. Le taux de la taxe varie selon la catégorie des substances, celle-ci étant fonction du danger toxicologique des produits : de 0 franc pour la catégorie 1 à 11 000 francs par tonne pour la catégorie 7. Il est à noter que le taux zéro applique le principe pollueur payeur.

En conclusion, la préservation des espaces naturels est une préoccupation croissante des pouvoirs publics aux niveaux tant communautaire qu'interne. Par voie de conséquence, il en résulte la mise en place de mesures propres à assurer l'exploitation d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et donc, également, un encouragement à l'agriculture biologique peut-être plus apte à répondre, sur ce point, aux exigences croissantes des consommateurs. A priori, tous les acteurs devraient être gagnants puisque les efforts poursuivis seront rémunérés par la collectivité. Souhaitons que ces réformes soient accueillies avec bienveillance, même si elles dérangent quelque peu les habitudes dans un monde traditionnellement conservateur !

Note

[1] article paru in *Petites Affiches*, numéro 109, 1^{er} juin 2000.

Bibliographie

- [1] • SEC(1999) 1941 final.
- [2] • JOCE n° L 103, 25 avril 1979, p. 1.
- [3] • JOCE n° L 206, 22 juillet 1992, p.7.
- [4] • COM (1999) 543 final.
- [5] • JOCE n° L 125, 30 juillet 1992.
- [6] • Document de travail VI/7655/98, 9 novembre 1998.
- [7] • 1999/C 173/02, JOCE C 173, 19 juin 1999, p.2
- [8] • COM (1998)158 final.
- [9] • JOCE n° L161, 26 juin 1999, p.1.
- [10] • JOCE n° L 160, 26 juin 1999, p. 82.
- [11] • Considérants 30 et 31.
- [12] • Article 22.
- [13] • JOCE n° L 160, 26 juin 1999, p.113.
- [14] • JOCE n° L 160, 26 juin 1999, p.21.
- [15] • « Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige », La Documentation française, mars 1999.
- [16] • La documentation française – Paris, 1997, p.106.
- [17] • voir G. Barnaud, P. Bazin et L. Mermet, « zones humides : quand les perspectives de 1994 se transforment en réalité de 1999, *Responsabilité & Environnement*, Juillet 1999, p.77
- [18] • JO 10 juillet, p. 10231.