



LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE
ET SES CONSÉQUENCES SUR
LES RESSOURCES EN EAU



BILAN ET PERSPECTIVES

La vocation première des Agences de l'Eau est : le financement de travaux et d'actions visant à l'amélioration de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ; il leur est donc nécessaire d'avoir une vision la plus précise possible des problèmes posés et des solutions adaptées.

Pour cela, elles conduisent des programmes d'études et de recherches au niveau de leur bassin, mais aussi au niveau national, de façon concertée avec la Direction de l'eau, du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, à travers les programmes inter-Agences.

Ainsi, depuis 1977, cinq programmes ont été menés à bien. Le cinquième, "EAU 2001", portant sur la période 1997-2001, a permis notamment la réalisation du présent document, fruit d'une des études réalisées.

D'un montant de 105 millions de francs, ce cinquième programme s'intéresse aux axes suivants :

- AXE 1 : La socio-économie, la planification et les institutions
Pilote : Direction de l'eau du Ministère chargé de l'Environnement
- AXE 2 : La connaissance et l'évaluation des milieux aquatiques
Pilote : Rhône-Méditerranée-Corse
- AXE 3 : L'urbain
Pilote : Seine-Normandie
- AXE 4 : Le rural
Pilote : Loire-Bretagne
- AXE 5 : L'eau et la santé
Pilote : Artois-Picardie
- AXE 6 : La gestion des milieux aquatiques
Pilote : Adour-Garonne
- AXE 7 : Les industries, l'énergie et le transport
Pilote : Rhin-Meuse

Les résultats des études sont régulièrement publiés dans la collection inter-Agences dans laquelle le présent document s'inscrit.

La politique agricole commune des Etats membres de l'Union Européenne a, par son soutien à l'agriculture, accru depuis plus de trente ans la productivité et le revenu agricole. Elle a été modifiée en 1992, le soutien des prix a été remplacé par des aides directes à l'hectare.

Aujourd'hui, l'agriculture interfère dans le débat sur l'environnement. Les nouvelles pratiques agricoles devront permettre un mode de production compatible avec la préservation de nos ressources en eau et de sa qualité.

C'est à l'intention des personnels des Agences de l'Eau et des structures qui interviennent dans "l'Environnement" que les responsables de l'Axe rural des Etudes Inter Agences ont réalisé ce "digest" de la politique agricole commune et de son impact sur les ressources en eau.

Il est tenté, par cette publication, de rendre accessible la connaissance des mécanismes de la politique agricole commune et aussi de faire partager les motivations des agriculteurs et des responsables qui sont en charge des politiques de protection de l'environnement en particulier pour ce qui concerne l'eau.



Pierre ROUSSEL
 Directeur de l'Eau





SOMMAIRE

1	INTRODUCTION	3
2	LA PAC ET LA RESSOURCE EN EAU, UN BILAN PLUTOT NÉGATIF	4
3	ENJEUX DE LA REFORME DE LA PAC EN 1999	16
4	CONCLUSION	32





1. INTRODUCTION

Seule à concerner tous les Etats membres, la Politique Agricole Commune voit ses mesures revêtir une portée politique, réglementaire et financière considérable. Depuis sa création en 1957, la PAC monopolise en effet près de la moitié du budget communautaire, soit 40 milliards d'écus en 1997 (265 milliards de francs), dont 24 % destinés à la France.

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

Cette étude a pour premier objectif d'évaluer l'impact de la PAC sur la ressource en eau en France : en encourageant l'intensification de l'agriculture, cette politique a contribué indirectement à aggraver la pollution des eaux par les nitrates. La Commission européenne a aujourd'hui davantage intégré les exigences environnementales dans la réglementation communautaire. L'analyse technique des mesures mises en œuvre permettra donc d'évaluer leurs effets directs ou indirects, positifs ou négatifs, sur l'eau.

Par ailleurs, en dehors du contexte spécifiquement européen, des enjeux internationaux remettent en question les dépenses agricoles de l'Union, notamment la libéralisation des échanges de matières premières agricoles, prônée par tous les grands pays exportateurs regroupés au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce, et l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale.

Le second objectif de cette étude consiste donc à analyser les propositions de réforme de la PAC prévue pour l'année 1999 ; réforme qui façonne les grandes orientations de ce que devrait être la PAC pour l'an 2000. Il s'avère alors indispensable, pour les Agences de l'Eau, d'en évaluer l'impact potentiel sur la ressource en eau.

Jusqu'à présent, la PAC a entraîné une intensification des productions avec les impacts que l'on peut imaginer sur la ressource en eau. Depuis les réformes de 1992, et plus particulièrement dans les propositions de la nouvelle PAC, le souci environnemental se fait plus présent. Mais la question de la ressource en eau n'est pas pour autant réglée, puisque le principe du pollueur/payeur en application dans le monde de l'industrie n'est toujours pas étendu à l'agriculture.



2. LA PAC ET UN

En orientant de manière significative la production, la Politique Agricole Commune a entraîné des modifications importantes des ressources en eau. En premier lieu, il convient de réaliser un bilan des conséquences de chaque domaine de la PAC sur la ressource en eau, et ce par ordre décroissant de nocivité.

1. L'IRRIGATION AGGRAVE LA PÉNURIE EN EAU

L'irrigation est une technique de production qui induit des itinéraires techniques plus intensifs (utilisation accrue d'engrais et de produits phytosanitaires, rationalisation et agrandissement des structures d'exploitation...), facteurs à risque pour les ressources en eau, tant au niveau quantitatif que qualitatif :

- l'humidité des sols favorise la minéralisation,
- la fuite des nitrates vers les eaux souterraines peut être aggravée,
- le pompage d'eau souterraine contribue à abaisser le niveau de la nappe phréatique.

1.1. UNE SITUATION HÉTÉROGÈNE EN FRANCE

Selon l'IFEN (1997-1998), les prélèvements agricoles touchent en priorité les eaux superficielles (80 % des prélèvements s'effectuent en eaux calmes ou en eaux courantes). Des différenciations régionales apparaissent néanmoins, puisque les prélèvements touchent surtout les eaux souterraines dans les bassins de Rhin-Meuse (81 %), de Seine-Normandie (87 %) et de Loire-Bretagne (55 %).

Le sud du pays étant évidemment plus concerné par l'irrigation. En 1995, près de 90 % des surfaces irriguées se situaient dans les bassins Adour-Garonne, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse. Entre 1970 et 1995, la taille des surfaces irriguées est passée de 539.000 ha à 1.620.000 ha, soit une multiplication par trois, à un rythme moyen de 5 % par an.

Les principales cultures irriguées

Cultures	Superficies irriguées			
	En milliers d'ha		En %	
	1979	1995	1979	1995
Mais	341	703	43	43
Cultures permanentes	137	171	17	10
Légumes frais	81	144	10	9
Fourrages	81	150	10	9
Herbages	70	40	9	2
Oléagineux et protéagineux	—	197	—	12
Céréales sauf maïs	91	83	11	5
Autres cultures	—	142	—	10
Total cultures irriguées	801	1630	100	100

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

1.2. LES AIDES DE LA PAC INFLUENCENT L'IRRIGATION

En 1992, la Commission européenne décide une baisse du prix des céréales compensée par des aides directes. Le montant des aides versées aux agriculteurs français est déterminé en multipliant la prime européenne pour les céréales (soit 54.34 écus/t.) par le rendement de référence départemental. La réforme offrait également la possibilité aux Etats membres de distinguer des rendements spécifiques pour le maïs et le maïs irrigué, option retenue par la France puisqu'elle entraînait des primes plus élevées.

Les principales cultures irriguées (céréales, fourrages, protéagineux, soja) recoupent à peu près les cultures sur terres arables bénéficiant des aides compensatoires de la PAC : en 1995, plus de 60 % des surfaces irriguées étaient concernées par ces aides. Ainsi, près de 90 % des surfaces irriguées en Poitou-Charentes bénéficient d'aides, plus de 80 % en Alsace, en Aquitaine et en Midi-Pyrénées. Le maïs reste, de loin, la culture irriguée la plus pratiquée, et 71 % de la surface occupée bénéficie d'aides.

Les surfaces en cultures irriguées sont sensibles aux conditions de mise en œuvre de la réforme de la PAC, en particulier au niveau des primes et de l'attribution des rendements de référence spécifiques. Actuellement, lorsqu'un rendement de référence "irrigué" ou "maïs" existe, l'irrigation a tendance à se développer. Le recours à l'irrigation devrait donc continuer à croître dans les 52 départements qui ont opté pour la distinction, mais rester stable dans les autres.

1.3. LA PROCHAINE RÉFORME DE LA PAC NE REMET PAS EN CAUSE L'IRRIGATION.

La possibilité de définir des rendements spécifiques pour les céréales subsiste, sans qu'il soit toutefois encore possible de différencier le maïs. Le montant total de la prime irrigation sera de 66 écus/t. multiplié par le rendement de référence "céréales irriguées" dans la zone concernée.

Cependant, le nouveau plan de régionalisation français applicable dès 1999, qui a pour but de réduire l'écart entre compensation en sec et en irrigué, limitera l'augmentation des primes irriguées en France, puisque les rendements de référence départementaux seront établis pour moitié à partir du rendement national et pour moitié à partir du rendement départemental (contre un tiers et deux tiers actuellement).

Pour les Agences de l'Eau, le maintien de la situation actuelle n'est pas durable : la faiblesse de la redevance, combinée aux futures primes de la PAC, ne va pas dans le sens d'une diminution des surfaces irriguées.

LA RESSOURCE EN EAU, BILAN PLUTOT NEGATIF

2. LA CULTURE DU MAÏS PÈSE SUR LA QUALITÉ DES EAUX

La culture du maïs est inégalement répartie sur le territoire, puisque nécessitant un climat relativement chaud et de l'eau en grande quantité : elle se concentre donc essentiellement dans les régions du sud (Aquitaine, Midi-Pyré-

nées, Poitou-Charente, Rhône-Alpes), de l'est (Alsace) et de l'ouest de la France (Bretagne, Pays-de-la-Loire), où l'on trouve aussi une forte activité d'élevage.

Evolution des superficies cultivées en maïs en France (en ha)

Maïs fourrage			Maïs ensilage		
1980	1992	1995	1980	1992	1995
1 756 946	1 869 076	1 650 000	1 138 756	1 524 910	1 556 000

Source : Agreste, SAA 1980 - 1992 - 1995

2.1. UN PEU D'HISTOIRE

1962 Création de l'organisation commune des marchés (OCM) des céréales, avec 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 de pays tiers (prix, prélèvement à l'importation et restitution à l'exportation).

Parallèlement, 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 besoins en PSC ont fortement augmenté, au détriment de l'alimentation naturelle, encourageant, avec d'autres facteurs, l'intensification des élevages.

1967 La Communauté accorde au corn gluten feed américain (gluten de maïs très recherché dans l'alimentation animale) l'entrée en franchise de tout droit de douane sur son terri-

toire, ce qui entraîne l'augmentation des subventions américaines à la fabrication, et contribue à la fois à l'éviction des céréales européennes de l'alimentation animale et à l'intensification de l'élevage (qui bénéficie ainsi de produits importés à bas prix).

1984 Les quotas laitiers incitent les éleveurs à diminuer leurs coûts de revient : développement du maïs ensilage à haute valeur énergétique (pour diminuer la consommation d'aliments importés).

1992 Avec les règlements 1765-92 et 1766-92 du 30 juin 1992 (soutien aux cultures arables et OCM des céréales), les prix diminuent progressivement et se rapprochent des cours mondiaux. Les dispositifs d'intervention permanente sont démantelés. En contrepartie, les producteurs de maïs, au même titre que les céréaliers, bénéficient d'une aide directe accordée quand une partie de leur SCOP est mise en jachère.

2.2. LA CULTURE DU MAÏS NUIT À LA RESSOURCE EN EAU

Le développement du maïs, grain ou ensilage, a un impact particulièrement négatif sur la ressource en eau. En effet, l'augmentation de la production de maïs ensilage pour l'alimentation de bétail et le soutien financier européen pour la céréaliculture intensive entraînent la disparition des surfaces en herbe, non primées par la PAC. Or, ces surfaces enherbées 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 (avec l'utilisation de nitrates et de produits phytosanitaires). La fixation d'objectifs de rendement trop élevés implique, pour le maïs grain, une surfertilisation. L'irrigation, souvent mal maîtrisée, expose les terrains à un lessivage inutile des nitrates, à des pertes par ruissellement en sur-

face et à des problèmes d'érosion. Enfin, le maïs grain laisse une quantité importante de matière organique sur le champ après la récolte, avec un risque de minéralisation de 250 kg d'azote/ha, susceptible de fuir vers les nappes pendant l'hiver si le sol reste nu. Le cas du maïs fourrage est différent, puisque le sol reste complètement nu après la récolte. Ce type de culture joue donc un rôle d'exutoire vis-à-vis des effluents produits en énorme quantité par les unités d'élevage intensif. Dans les deux cas, le sol est abîmé par du matériel lourd au moment de la récolte, d'où des risques de ruissellements érosifs.

Le développement de l'irrigation du maïs pose également des problèmes de gestion quantitative de la ressource en eau. Ainsi dans le bassin Adour-Garonne, les prélèvements d'eau pour l'irrigation du maïs représentent 80 % des prélèvements totaux entre le 1^{er} juin et le 30 septembre.

2.3. PRIMES EUROPÉENNES : UN TRAITEMENT DE FAVEUR

Le montant de l'aide prévue est le même que pour les céréales (54.34 écus/t. en 1997), soit 2.200 francs/ha pour les agriculteurs français. Mais le maïs bénéficie d'un traitement de faveur dans le cadre de la réforme de 1992, puisqu'il est désormais possible de le distinguer des autres céréales (option retenue par la France). En outre, l'agriculteur-éleveur peut soit intégrer dans la SCOP les surfaces en maïs ensilage et bénéficier de la prime céréales, soit laisser ces terrains dans la surface fourragère pour bénéficier des aides à l'élevage. La première option a été largement adoptée par les éleveurs, les primes SCOP étant plus rémunératrices. Ainsi le maïs fourrage, avec sa place dans l'alimentation des ruminants, a confirmé sa position dans l'assolement.

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 irriguées, mais ceci semble peu probable. De plus, le maïs fourrage devrait poursuivre sa progression, puisque la mondialisation des échanges incite les éleveurs à rechercher davantage de compétitivité, et donc à diminuer leurs coûts.

3. L'INTENSIFICATION DES ÉLEVAGES BOVINS, PORCINS ET AVICOLES REMET EN CAUSE LA QUALITÉ DE L'EAU

3.1. LE PROBLÈME DES NITRATES

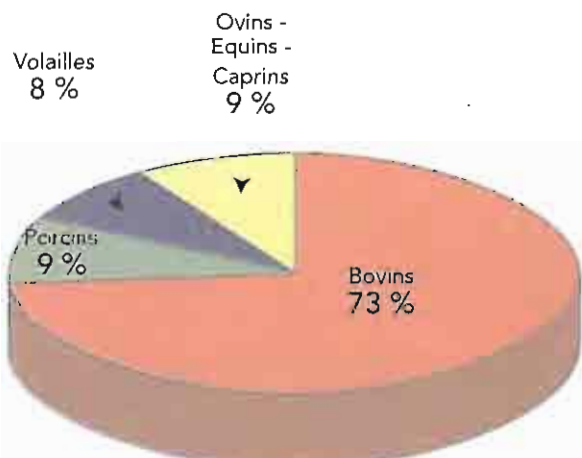
Le processus d'intensification n'a pas épargné le secteur animal. Les élevages bovins (surtout laitiers et allaitants), porcins et avicoles se sont modernisés, aidés par les progrès de la génétique, la mécanisation et la maîtrise de l'alimentation. Cette intensification a fait naître d'énormes risques pour la ressource en eau, aggravés par les phénomènes de concentration et de gestion des effluents. En 1995, 73 % des apports en nitrates étaient fournis par le cheptel bovin (source : BIMA, les Chiffres de l'agriculture et de la pêche, 1998). Or ce cheptel se réduit plus lentement depuis la mise en place des quotas laitiers ; dans le meilleur des cas, il ne fait que se recomposer (moins de vaches laitières, qui rejettent les plus gros volumes d'effluents, et davantage de vaches allaitantes). Si le cheptel porcine augmente plus régulièrement, son incidence reste toutefois plus faible sur la production d'azote organique.



Les éleveurs devraient maîtriser davantage les effluents d'élevage dans les prochaines années, grâce notamment au PMPOA qui a été mis en place sur les élevages les plus importants (le stockage des effluents en quantité suffisante devrait permettre une meilleure maîtrise de l'épandage). A noter que depuis 1994, les éleveurs sont progressivement intégrés au dispositif de la redevance pollution due aux Agences de l'Eau.

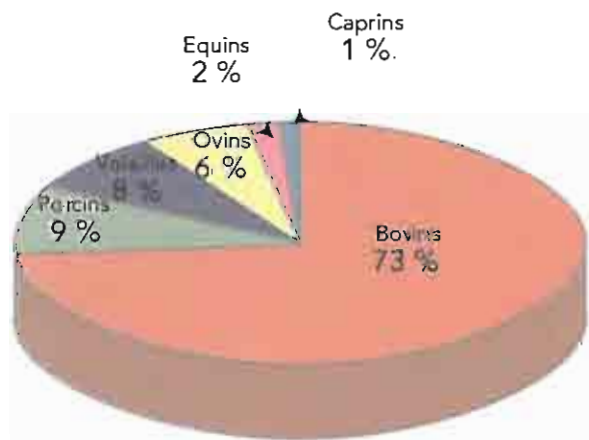
Par ailleurs, dans les zones vulnérables aux nitrates, les agriculteurs ont pour obligation de respecter les programmes d'action définis dans le cadre de la directive européenne sur les nitrates ; programmes fondés sur l'équilibre de la fertilisation apportée et sur la limitation des apports d'effluents d'élevage.

La responsabilité des élevages dans l'apport total d'azote par les effluents



Source : BIMA - Les chiffres de l'agriculture et de la pêche

Les apports en nitrates par espèce en 1995

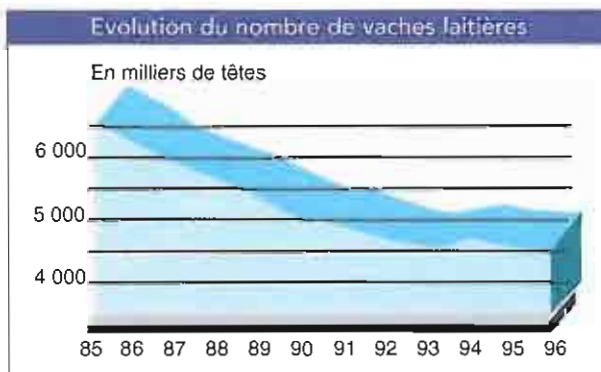


Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Evolution 1998-1995 du bilan d'azote

	Nombre d'exploitants	Surface agricole utilisée (en centaines d'ha)	Effluents d'élevages (en milliers de tonnes d'azote)
Éleveurs non intégrables au PMPOA	346 000	9 750	500
Tous éleveurs intégrables au 1/1/1996	32 000	3 500	380
Tous éleveurs intégrables au 1/1/1998	36 000	3 700	380
Tous éleveurs intrégréables au 1/1/2001	70 000	6 500	580

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche



Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

3.2. LES ÉLEVAGES BOVINS

a. L'organisation des marchés de la viande bovine et du lait

L'évolution des mesures mises en œuvre par la Commission européenne montre que la PAC a encouragé le développement de l'élevage bovin intensif, directement par le soutien des marchés, et indirectement par la baisse du prix des céréales.

Pour la viande bovine, le règlement n° 805-68 du 27 juin 1968, modifié par le règlement 2222-96, encadre l'organisation commune du marché (avec des prix garantis relativement élevés, soutenus par des mécanismes d'intervention et la protection contre des importations à bas prix en provenance de pays tiers). De 1968 à 1989, ce système a entraîné d'importants excédents structurels qui ont conduit la Commission à baisser progressivement à la fois

2. LA PAC ET LA RESSO

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).

L'organisation commune du marché du lait et des produits laitiers est régie par le règlement n° 804-68 du 27 juin 1968, modifié par le règlement CE n° 2931-95, avec un mécanisme permanent d'intervention (soutien du prix indicatif du lait et de la poudre de lait maigre) et un dispositif de protection contre des importations à bas prix provenant de pays tiers. De 1968 à 1977, des excédents se sont constitués, amenant la Commission à instaurer une taxe de co-responsabilité pour diminuer la production. Cette mesure s'est avérée inefficace. En 1984, les quotas laitiers limitent la production individuelle de chaque éleveur sous peine de sanction financière. Cette politique a rendu possible la maîtrise de la production, mais le soutien des prix par la PAC s'est poursuivi.

b. Un double phénomène d'intensification et de concentration

L'évolution du cheptel bovin en France résulte d'une tendance à long terme, liée à l'instauration des quotas laitiers et des mesures relatives à la PAC visant à maîtriser les coûts budgétaires (notamment en développant le cheptel allaitant).

La PAC a conduit à un agrandissement, mais aussi à une intensification et une forte concentration des élevages bovins :

- les quotas laitiers ont entraîné la disparition de nombreuses petites exploitations peu compétitives, et privilégié les regroupements,
- le soutien des prix du lait et des produits laitiers a favorisé les modes de production intensifs,
- les PSC et le corn gluten feed, importés à bas prix et permettant une production à moindre coût, ont encouragé les élevages intensifs. En outre, les élevages industriels 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 80, accentuée depuis 1992, a profité aux élevages intensifs, qui bénéficient de davantage de primes compensatoires céréalières pour les superficies consacrées au maïs fourrage intégrées dans la SCOP.

c. La délicate gestion des effluents

Principale conséquence de cette mutation, l'alimentation des animaux s'est tournée vers le maïs ensilage au détriment du pâturage. La gestion du pâturage des vaches laitières (qui exige des surfaces importantes à proximité des bâtiments) pose davantage de problèmes techniques dans le cas de troupeaux agrandis. Compte tenu de la place réduite de l'herbe dans les rations, la solution hors-sol était l'aboutissement logique de cette évolution. Enfin la concentration d'élevages souligne les limites de la gestion des effluents, certaines zones ne bénéficiant plus de surfaces d'épandage suffisantes.

3.3. LES ÉLEVAGES PORCINS ET AVICOLES

a. L'organisation des marchés

L'OCM de la viande porcine est régie par le règlement CEE n° 2759-75 du 29 octobre 1975, modifié par le règlement CE n° 3290-94. La production porcine, considérée comme dérivée des céréales, est protégée contre d'éventuelles importations à bas prix en provenance de pays tiers. Son prix est librement fixé par le marché s'il devient inférieur à un prix de base fixé pour chaque campagne. Des aides au stockage sont également utilisées pour réguler l'offre si nécessaire.

L'OCM des œufs et des volailles est régie par les règlements CEE n° 2771-75 et 2777-75 du Conseil du 29 octobre 1975, modifiés par le règlement CE 2916-95. L'aviculture ne bénéficie d'aucun mécanisme public d'intervention : les producteurs peuvent donc s'organiser librement pour adapter la production à la demande et régulariser les apports sur le marché (uniquement protégé contre les importations à bas prix par des taxes douanières).

b. Les contraintes géographiques

Aucun soutien communautaire direct n'étant prévu, le développement de la production et sa localisation ont davantage à voir avec l'organisation de la filière. Cependant, ces élevages hors sol dépendent de leurs approvisionnements en aliments (principalement importés), d'où des localisations plutôt péri-portuaires. Le prix de revient d'un porc provenant pour 2/3 de l'alimentation, plus de la moitié de la production française est située en Bretagne. Aussi, cette production est fortement concentrée : alors que l'on comptait 100.000 éleveurs à la fin des années 1960, 10.000 seulement produisent les mêmes volumes au

jourd'hui (et 5.500 d'entre eux assurent même 80 % de la production). Pour les productions avicoles, la place de la Bretagne est moins écrasante, même si elle représente encore 45 % de l'offre française.

c. Une inquiétante pollution de l'eau

Cette concentration géographique des activités d'élevage hors sol ne manque pas de poser de redoutables problèmes de pollution (odeurs, contamination microbiologique des eaux, pollution azotée...). Les Pays-Bas ont, par exemple, tenté de remédier à cette difficulté en réglementant l'élevage porcin hors sol, ce qui a directement contribué à augmenter la production française de 40 % entre 1985 et 1995. Or, cette croissance a lieu dans les zones qui étaient déjà incapables de recycler leurs effluents azotés. Le cas breton est hautement significatif sur ce point.

Il semble que l'élevage intensif doive continuer à recevoir l'aide de 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 celle pour les bovins mâles et les vaches allaitantes. Tous ces facteurs favorisent les élevages intensifs. Face aux gros élevages très compétitifs, de réels efforts ont été entrepris pour soutenir l'élevage extensif. Cependant, face à la libéralisation des échanges et les engagements internationaux de la France dans le cadre de l'OMC, l'avenir des élevages extensifs est indécis : ceux-ci manquent en effet de compétitivité pour rivaliser avec les élevages intensifs.

4. POURQUOI ET COMMENT LES PRAIRIES DISPARAISSENT ?

Selon l'IFEN, 25 % des surfaces 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 réforme de la PAC de 1992 a tenté d'enrayer ce phénomène au moyen de primes à l'élevage extensif ou de mesures agri-environnementales. Mais ces dispositions ne sont pas suffisantes : le retournement des prairies se poursuit, certes à un rythme plus lent.

En soutenant le marché des grandes cultures, la PAC a encouragé l'augmentation des surfaces en blé au détriment des prairies. La pression de la céréaliculture explique à elle seule près de 70 % de la disparition totale des prairies.

L'intensification de l'élevage a également une part de responsabilité dans ce processus. En dépit de la diminution

2. LA PAC ET LA RESSO

du cheptel depuis la fin des années 1970, l'élevage continue à s'intensifier grâce à une alimentation à plus haute valeur nutritionnelle. 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 n'a fait qu'accentuer ce phénomène.

Enfin, les quotas laitiers, instaurés en 1984, accélèrent aussi cette évolution - l'éleveur, limité dans sa production de lait, peut réduire les surfaces autrefois destinées à nourrir ses vaches laitières pour les affecter à des cultures de vente.

Avec le retournement des prairies disparaissent les effets positifs naturels sur la ressource en eau. Par la présence continue d'un couvert végétal, les prairies jouent le rôle de zones tampons entre les substances nutritives et les cours d'eau ou les nappés phréatiques - en particulier pendant

la période hivernale où les risques de lessivage de l'azote dans le sol sont les plus importants. En outre, les prairies permettent de limiter l'érosion des sols, et présentent un intérêt écologique.

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/ha dans les cinq premiers mois) ; situation aggravée par l'impact des cultures de remplacement particulièrement polluantes.

De 1980 à 1994, 211.000 hectares de prairies étaient retournés chaque année en France. Depuis la réforme de la PAC, cette tendance s'est un peu infléchie (111.000 ha/an désormais). La prime à l'extensification accordée au secteur bovin et la prime à l'herbe expliquent, en partie, ce ralentissement.



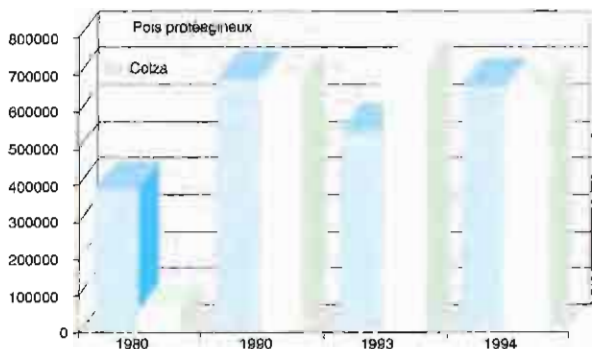


5. LE DÉFICIT EUROPÉEN EN PROTÉINES VÉGÉTALES CONDITIONNE LA CULTURE DES OLÉAGINEUX ET PROTÉAGINEUX

Le déficit européen en matières végétales riches en protéines dépasse 70 %. Or cette demande augmente de 3 % tous les ans. Puisque l'Europe a consommé 45 millions de tonnes d'équivalent tourteaux de soja en 1995, elle en consommera 10 millions de t. de plus en 2005 alors qu'elle n'en produira chaque année que 14 millions de tonnes.

Outre l'augmentation naturelle de la consommation de matières riches en protéines végétales, la crise de la «vache folle» n'a fait qu'accentuer ce déficit. La consommation de viandes blanches augmente au détriment de celle de bœuf. Or les élevages de volailles sont plus «gourmands» en matières riches en protéines. Par ailleurs, les farines animales constituent une source importante de protéines en Europe (près de 10 % de la consommation totale) : toute restriction de leur utilisation contribue à aggraver le déficit européen.

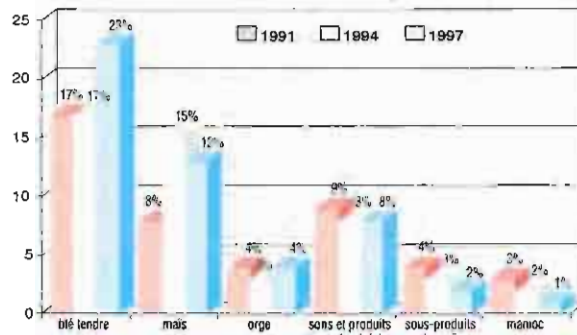
Evolution de la superficie en colza et en pois protéagineux en France (en ha)



Source : SCEES, Graph'agri 1995

L'énorme enjeu que constitue la réduction du déficit communautaire en protéines végétales explique l'évolution considérable des secteurs oléagineux et protéagineux depuis le début des années 1970.

Part des matières premières incorporées dans l'alimentation animale



Source : Agreste - Enquêtes 1991, 1994 et 1997 sur les matières utilisées pour la fabrication des éléments composés pour animaux

5.1. L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DE OLÉAGINEUX ET PROTÉAGINEUX

Dans les premières années, la réforme de la PAC (alignement des prix sur les cours mondiaux, aide directe à l'hectare) a limité les ensemencements en oléagineux et favorisé ceux en pois protéagineux, pour lesquels l'aide était plus élevée. En 1994, le mouvement s'est inversé : les surfaces en pois ont diminué en raison de la baisse des prix de marché et du montant de l'aide. Les oléagineux, en revanche, ont pris davantage de place (cf. tableau). A noter que l'essor de la jachère énergétique contribue également à l'augmentation des surfaces affectées à la production de colza (et plus particulièrement au colza diester).

5.2 DAVANTAGE DE COLZA... POURTANT PLUS POLLUANT

L'impact du colza sur la ressource en eau est négatif : les restitutions en matières organiques, en azote, phosphate et potasse, sont considérables, des pertes importantes

1962 Accord avec les Etats-Unis : la Communauté accepte l'entrée en franchise de tout droit de douane des oléagineux et protéagineux américains, ainsi que des produits transformés à partir de ces matières premières (PSC) destinés à l'alimentation du bétail.

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

1973 Boycott américain sur les livraisons de tourteaux de soja en direction de l'Europe. La Communauté prend alors conscience de son énorme dépendance vis-à-vis des Etats-Unis et décide d'augmenter la prime à la production.

1992 Réforme de la PAC et pression des Etats-Unis sur l'OCM des oléagineux-protéagineux : suppression de tout système de prix garantis

2. LA PAC ET LA RESSO

sont à craindre pendant l'hiver si le sol reste nu. En outre, le colza est planté de préférence au printemps, ce qui ne favorise pas la limitation des fuites d'azote vers les nappes phréatiques pendant l'hiver. Enfin, l'augmentation de la culture intensive du colza se fait au détriment des prairies.

En revanche, les effets du pois protéagineux sur la ressource en eau sont plutôt positifs : ses besoins en azote sont nuls, et il ne consomme que très peu d'eau.

La PAC a donc induit une augmentation des surfaces en colza (culture polluante) au détriment du pois protéagineux, ce qui s'avère néfaste pour la protection des eaux.

La future réforme de la PAC prévoit d'aligner les aides pour le colza sur celles pour les céréales. Cette évolution pourrait entraîner, selon l'INRA, une baisse de 30 % des surfaces cultivées au profit du blé et du maïs. La prime pour le pois protéagineux devrait être inférieure au niveau actuel, ce qui n'encouragera guère cette production. Les propositions de la Commission ne sont donc guère de nature à améliorer la protection de la ressource en eau.

6. DE NÉFASTES POLLUTIONS AZOTÉES DIFFUSES

La PAC, en soutenant les marchés, 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. La consommation d'apports azotés s'est élevée à 3,6 millions de tonnes en 1995, dont 37 % d'origine animale. Rapporté à l'hectare, la consommation est globalement en croissance (cf. tableau).

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

Les apports de fertilisants présentent des contrastes régionaux. Plus importante dans le Bassin parisien et dans le grand Ouest, la consommation d'engrais recoupe logiquement les zones de grandes cultures.

Depuis le début des années 1990, des mesures ont été prises pour limiter la pollution diffuse à travers la directive «nitrates» et les mesures agri-environnementales. Des zones vulnérables ont été désignées, dans lesquelles l'application d'un code de bonnes pratiques agricoles est obligatoire. Cette opération a été labellisée sous le nom de "Ferti-Mieux" qui ? 54 zones couvrant 1,6 million d'hectares. Les Agences de l'Eau participent financièrement au conseil et à l'information. Ces actions "Ferti-Mieux" sont nécessaires mais restent insuffisantes. Si elles ont pour but la baisse du taux de nitrates dans les nappes phréatiques,

elles devraient être couplées avec des mesures plus contraignantes pour être plus efficaces.

A l'issue du premier programme d'action (oct. 2000), la France devra remettre à Bruxelles un bilan national d'application de la directive «nitrates». Bien qu'il soit difficile de présager de la décision de la Commission, il y a de gros risques pour que la pression réglementaire sur les agriculteurs se renforce. Peut-être leur imposera-t-on une quantité d'azote à ne pas dépasser par culture, comme l'avait évoqué le projet de 1987 ? Qu'advient-il de l'image déjà altérée de l'agriculture auprès du grand public si ce bilan devait être négatif ? Avec 170 milliards de francs d'aides publiques par an (sources : France agricole, 30 janv. 1998), les citoyens ne comprendraient pas que les agriculteurs ne prennent pas davantage en compte l'environnement.

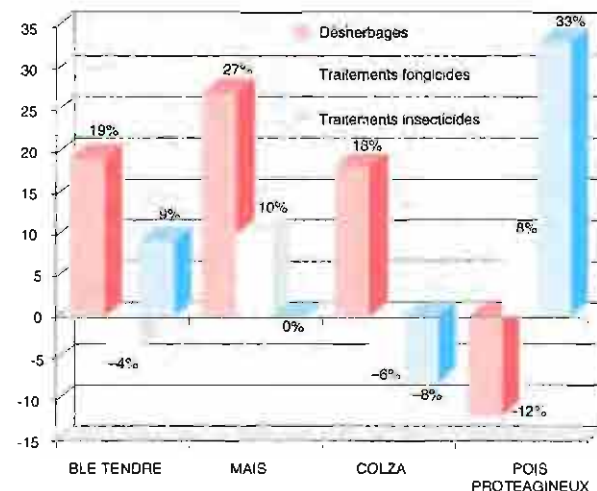
7. DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES NOCIFS

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

La réglementation sur les eaux destinées à la consommation actuellement en vigueur fixe à 0,1 mg/l la valeur maximum par matière active et à 0,5 mg/l la valeur maximum pour le total des matières actives. Mais grâce à la découverte de nouvelles molécules, la consommation de produits phytosanitaires a beaucoup diminué en France.

Les effets de la PAC dans ce domaine sont très contrastés. En effet, on peut difficilement dissocier les évolutions liées à la réforme de celle liées aux conditions climatiques et culturelles qui déterminent, dans une large mesure, l'intensité des traitements phytosanitaires.

Evolution des traitements 1986/1994 en France



Source : Agreste, mars-juin 1996



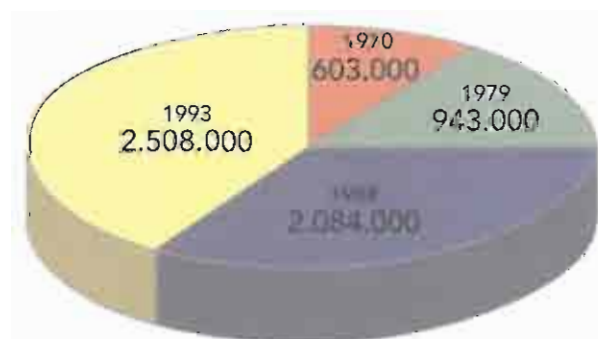
Epandage aérien

8. LE DRAINAGE INDIRECTEMENT NÉGATIF

En vingt ans, le drainage souterrain a connu une progression spectaculaire : le nombre d'exploitations y ayant recours a presque doublé, les surfaces concernées presque triplé. Cette pratique est bénéfique pour l'agriculture puisqu'elle permet de multiplier par 2, voire par 3, les rendements. Mais encore, le drainage protégerait 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. Toutefois, les conditions climatiques et culturelles intervenant fortement sur les stocks d'azote lessivable, il est difficile d'évaluer l'influence du drainage. L'augmentation des teneurs en nitrates observées dans les différentes études semble davantage provenir de l'intensification de l'agriculture induite que du drainage en lui-même.

Même si les recherches sur ce sujet sont encore insuffisantes, il semblerait que ce ne soit pas le drainage en lui-même qui ait un impact négatif sur la ressource en eau, mais les pratiques qui l'accompagnent (retournement des prairies, intensification de l'agriculture, surfertilisation...).

Evolution du drainage souterrain (en ha)



Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

9. DE BONNES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES

Inscrites comme mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 par le règlement CE n° 2078-92 du 30 juin, les aides à la protection de l'environnement et à l'entretien de l'espace reprennent, en les élargissant, celles instaurées par le règlement n° 2328-91 du 15 juillet 1991. Les objectifs fixés dans ce domaine sont les suivants :

- favoriser l'utilisation de pratiques de production agricole minimisant les effets polluants,
- encourager l'extensification favorable à l'environnement, notamment en transformant des terres arables en herbages extensifs,
- stimuler l'entretien des terres agricoles et forestières abandonnées,
- développer le retrait des terres agricoles à long terme pour des fins environnementales,
- encourager la gestion des terres pour l'accès du public et les loisirs,
- multiplier les actions de sensibilisation des agriculteurs en matière de production agricole avec les exigences de protection de l'environnement.

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

L'élément le plus important de ce dispositif est constitué par la prime à l'herbe, destinée à encourager le maintien des élevages extensifs. Il s'agit d'une prime par hectare qui mobilise en France près de 80 % des crédits communautaires alloués pour les mesures agri-environnementales.

La prime en eau 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. En effet, près de la moitié des bénéficiaires se situent dans le Massif Central où l'élevage extensif est davantage développé.

La prime à l'herbe, qui ne vise qu'à maintenir des systèmes d'élevage extensif, aurait plus d'intérêt pour les Agences de l'Eau si elle permettait de développer un processus d'extensification dans des zones à risques pour les ressources en eau. Or, dans ces zones, d'autres primes sont concurrentes. 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. En revanche, dans les zones où les risques sont bien réels, cette mesure ne permet pas de protéger la ressource en eau.

Compte tenu de l'importance des besoins existants, les mesures agri-environnementales restent trop modestes et géographiquement limitées. La répartition des dépenses

est très inégales, la prime en herbe mobilisant plus de trois quarts du budget. Les opérations locales ne couvrent que 0,7 % de la SAU. De plus les dépenses pour les mesures agri-environnementales représentent moins de 1 % du budget total de la PAC. Et ces sommes ne privilégient que certains aspects de l'environnement (maintien des systèmes extensifs dans des zones d'élevage qui le sont déjà, au détriment de la protection des eaux). 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. Ainsi, le règlement n° 2078-98 prône une agriculture respectueuse de l'environnement, mais la Commission instaure dans le même temps une prime pour le maïs ensilage et une pour l'irrigation. En définitif, les mesures agri-environnementales apparaissent davantage comme un alibi politique permettant de justifier les dépenses de la PAC aux yeux de l'opinion publique.

Il apparaît donc 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 fait immédiatement sentir sur les équilibres écologiques. On est alors en droit de se poser la question de l'avenir des mesures agri-environnementales. Les propositions de la Commission dans le cadre de la réforme prochaine de la PAC intègrent une série de textes regroupant l'ensemble des mesures de soutien au développement rural. On peut noter une évolution dans l'attitude de la Commission. Ainsi il n'est plus simplement question d'accompagner les changements prévus dans le contexte des OCM, mais d'appuyer financièrement les agriculteurs qui acceptent de modifier 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.

10. DES MESURES POSITIVES D'AIDE AU BOISEMENT

La bonne gestion de la forêt en Europe présente plusieurs finalités : augmenter le taux de couverture des besoins (le bois est le produit le plus importé en Europe après le pétrole), entretenir les forêts dans des zones défavorisées, et protéger l'environnement. En France, les sols boisés couvrent près de 16 millions d'ha, soit 29 % du territoire national (soit une augmentation de 4 points en 25 ans).

Hormis l'air, les surfaces boisées permettent de protéger les ressources en eau souterraine. En effet, en zones boisées, les risques de lessivage sont très faibles, les produits phytosanitaires ne sont quasiment jamais employés en sylviculture et les couverts forestiers constituent un excellent moyen de lutte contre l'érosion.



Le règlement n° 2080-92 du 30 juin 1992 instaure des mesures dont l'objectif est d'accompagner les changements prévus dans le cadres des organisations communes des marchés, d'améliorer les ressources sylvicoles et de lutter contre l'effet de serre en absorbant les excès de dioxyde de carbone. La protection de la ressource en eau ne fait donc pas partie des objectifs de la politique forestière de la Commission, mais cette dimension est intégrée dans le décret d'application n° 94-1054 du 1er décembre 1994 relatif aux conditions d'attribution.

Au sein des Agences de l'Eau, il n'existe pas de programmes spécifiques visant à encourager le boisement des terres agricoles qui présente pourtant un intérêt particulier pour la protection de la ressource en eau. Il serait donc intéressant que cet aspect soit développé en informant davantage le monde agricole de l'intérêt du boisement pour la protection de l'eau, mais aussi sur son intérêt économique dans un contexte de baisse des prix des matières premières.

11. LES AVANTAGES DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Définition

Les systèmes de production agricole conventionnelle n'intègrent pas explicitement d'objectifs environnementaux, et restent centrés sur l'allocation optimum de facteurs de production afin de dégager des revenus les plus élevés et les plus stables possibles. Une plus grande prise en compte de l'environnement amène à repenser au niveau de l'exploitation agricole l'ensemble du système de production. L'agriculture biologique est l'une des possibilités.

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-animal, et par la non-utilisation d'engrais minéraux et de produits phytosanitaires.

Ainsi, 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 pluriannuel. L'agriculteur peut également incorporer dans le sols des matières organiques et des sous-produits d'élevage biologique. Une liste réduite de produits complémentaires est également utilisable.

Le secteur de l'agriculture biologique bénéficie d'une reconnaissance récente au niveau communautaire. Il représente, incontestablement, un potentiel de développement important. Mais selon la Commission, il est probable que sa

place restera limitée à une recherche d'une meilleure valorisation des produits agricoles. Pourtant l'agriculture biologique peut avoir son importance à l'échelle communautaire, spécifiquement dans les zones où l'agriculture est difficilement compétitive en raisons d'obstacles naturels importants. En outre, il s'agit d'une technique d'occupation des sols particulièrement adaptée aux zones présentant de hautes exigences environnementales, notamment dans les régions de captage d'eau. Le règlement CE n° 2078-92 prévoit une aide pour la reconversion à l'agriculture biologique pour ceux qui n'ont pas encore obtenu le label "Bio", mais la France avait, par un dispositif réglementaire de 1980 et surtout par la loi L-1202 du 30 décembre 1988, officialisé le terme "d'agriculture biologique". Le bilan dressé par l'ITAB en 1995 montre que les superficies consacrées à l'agriculture biologique restaient faibles : 0,25 % de la SAU. Et l'évolution n'est pas favorable à la France : alors que 60 % des exploitations "bio" de l'Union se trouvaient sur le territoire national en 1985, elles ne représentent plus que 10 % dix ans plus tard.

Les perspectives économiques sont pourtant prometteuses. Louis Le Pensec, dans son discours de décembre 1997 à Rambouillet, a souligné que ce marché était en pleine extension : le chiffre d'affaires estimé pour 1996 devait être de 4 milliards de francs pour atteindre 15 milliards à l'aube de l'an 2000 (et 150 milliards pour l'ensemble de l'Union). Pour ces raisons, le Ministre de l'Agriculture jugeait nécessaire de mettre en œuvre un plan de développement. Cette initiative est ambitieuse puisqu'il s'agit de multiplier par plus de 10 les surfaces consacrées à ce mode de production pour 2005 (1.000.000 ha, 25.000 exploitants contre 88.000 ha et 4.000 exploitants en 1995). Pour atteindre ces objectifs, les aides nationales à la reconversion ont déjà été multipliées par 4 en 1998 (au total 60 MF, prévision 600 MF vers l'an 2000). Si ce plan est mené à bien, 3 % de la SAU qui devraient, à terme, être occupés de cette manière, c'est-à-dire autant que la surface actuellement consacrée au colza.

On s'aperçoit donc, au terme de cette première partie, que la PAC a bien des effets globalement négatifs sur la ressource en eau en France. Le premier objectif de la PAC - objectif qui fut atteint - était d'assurer une plus grande autonomie alimentaire de la Communauté Européenne. L'Union Européenne, et plus particulièrement la France, est devenue une puissance exportatrice. Les moyens mobilisés ont encouragé l'intensification de l'agriculture et de l'élevage hélas sans prendre en compte, dans un premier temps, les données environnementales.

La réforme de 1992 avait l'avantage de faire face au dérapage budgétaire de la PAC, victime en quelque sorte de son trop grand succès. Cependant le souci de l'environnement prend progressivement plus d'importance, et cette dimension apparaît ponctuellement dans certaines décisions de la Commission.

3. ENJEUX DE LA REF

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, assurant ainsi la sécurité alimentaire de l'ensemble des européens, et faisant de la France une grande nation exportatrice de produits agricoles.

L'intensification de l'agriculture, qui a touché à des degrés différents l'ensemble des pays de l'UE, a engendré des effets dommageables sur la ressource en eau (pollution par les nitrates et les produits phytosanitaires, problèmes quantitatifs liés à l'irrigation...). La PAC n'est pas la seule responsable de l'intensification de l'agriculture, mais elle y a largement contribué en accompagnant ce processus par des mesures de soutien aux marchés, d'aide à l'exportation, et de protection à l'importation.

Conscients des limites de leur politique, et suite aux engagements internationaux du GATT, les 15 Etats membres ont décidé de réformer la PAC en 1992. Les grands traits de cette réforme sont : baisse des prix garantis aux agriculteurs, octroi d'une compensation pour la mise en jachère, mesures d'accompagnement agri-environnementales. La réforme de 1992 a considérablement modifié les assolements, le soutien aux agriculteurs se faisant désormais en fonction des surfaces ou du nombre de têtes de bétail et non plus par les prix. Mais l'impact de cette réforme sur l'eau est plutôt négatif (développement de la jachère et de la production de colza...). Même si les mesures agri-environnementales permettent de "verdifier" la PAC, la complexité de leur mise en œuvre et le maigre budget qui leur est alloué limite leur impact.

A l'aube de l'an 2000, la PAC se retrouve confrontée à de nouveaux enjeux qui ont conduit la Commission européenne à proposer une nouvelle réforme. Les limites actuelles de la PAC sont de deux ordres : interne et externe.

Les limites d'ordre interne

- L'évolution des principaux marchés comporte de grands risques pour l'agriculture européenne : face à une forte croissance de la demande, les prix dans l'Union Européenne risquent de rester trop élevés pour tirer parti de cette expansion (d'où l'existence de stocks coûteux pour le budget de l'Union).
- La répartition inégale du soutien accordé par la PAC au détriment des agriculteurs les plus défavorisés entraîne le déclin de l'activité agricole dans certaines régions et l'intensification excessive dans d'autres (avec un impact négatif sur l'environnement).
- Le mode de fonctionnement et de gestion de la PAC s'avère inadapté pour une Communauté à 15 et bientôt élargie. Une décentralisation du système sera sans doute nécessaire.

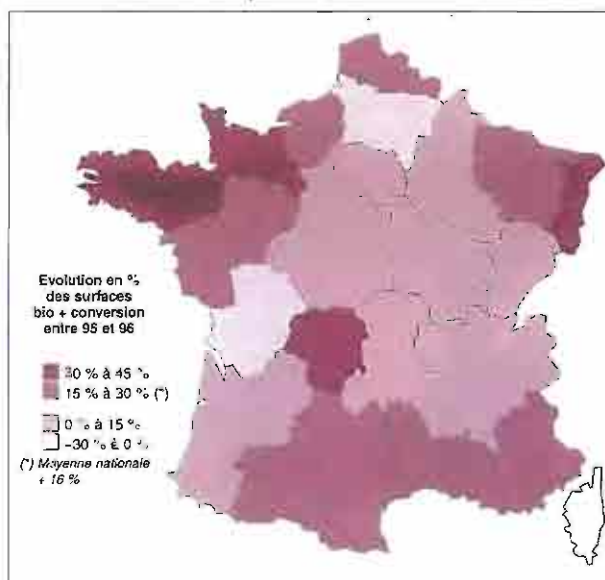
Les limites d'ordre externe

- L'élargissement de l'Union Européenne à de nouveaux Etats.
- Le nouveau cycle de négociations agricoles de l'Organisation Mondiale du Commerce oblige l'Union à définir sa politique agricole avant la reprise des négociations.

1. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET ENJEUX POUR LES AGENCES DE L'EAU : QUELQUES TABLEAUX SYNTHÉTIQUES

Pour y voir plus clair dans les différentes propositions de la Commission quant à la réforme de la PAC, il semble judicieux de présenter les principales mesures selon le secteur.

Evolution des surfaces en agriculture biologique entre 1995 et 1996 par région



Source : BIMA n° 1468 - Janvier 1998

ORME DE LA PAC EN 1999

PROPOSITIONS RELATIVES AUX CULTURES ARABLES

Mesure	Evolution par rapport à 1992	Objectif de la Commission	Conséquences 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	Positives : les agriculteurs vont devoir diminuer leur charges opérationnelles (engrais, phyto-sanitaires...)
Aide directe de 66 écus/t, identique pour les céréales et les oléagineux	L'aide pour les céréales était de 54,34 écus/t. Pour les oléagineux, elle était supérieure	Lever les contraintes de limitation de surface (5,2 M/ha) imposées par l'accord de Blair House	Positives : les surfaces en colza diminueront fortement Négatives : cette baisse se ferait au profit du blé ou du maïs
Aide supplémentaire de 6,5 écus/t pour les protéagineux	L'aide totale (72,5 écus/t) est inférieure au niveau de 1992	Assurer la rentabilité des protéagineux par rapport aux autres cultures arables	Positives : 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 % (il 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 communautaires	Négatives : les jachères vont être retournées pour être remises en culture de blé et de maïs ensilage
La jachère volontaire restera autorisée sur au moins 10 % de la surface arable de l'UE pour une période de 5 ans	Prime de même ordre que celle des céréales	Protection de l'environnement	Positives si les jachères sont implantées sur des sites à risque pour la ressource en eau Négatives car il est possible d'implanter des cultures industrielles ou énergétiques
Jachère énergétique	Pas de changement	Jachère non-alimentaire	Négatives, mais le taux de jachère est de 0 %
Aide directe aux céréales à ensiler	66 écus/t contre 54,34 écus/t	Economie de mécanismes de contrôle coûteux, maintien de la souplesse au niveau du producteur	Négatives : la place du maïs ensilage se trouvera confortée dans l'assolement, l'aide au maïs ensilage profite aux élevages intensifs
Abandon des superficies de base spécifique pour le maïs	Certains départements avaient fait ce choix, vu la place du maïs dans la SAU régionale (Hautes-Alpes, Corrèze, Bouches-du-Rhône)	Simplification du système de régionalisation	Positives : 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 avantage
Fin du gel à des fins environnementales ou pour la sylviculture	Ces deux types de gel pouvaient entrer dans le calcul du taux de jachère, mais sans bénéficier de prime	Simplification	Pas d'impact sur l'eau

RÈGLEMENTS RELATIFS AU SECTEUR LAITIER

Mesure	Evolution par rapport à 1992	Objectif de la Commission	Conséquences 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 intérieur et extérieur	Probable concentration de la production dans les zones les plus compétitives
Aide directe en fonction du nombre d'unités de prime (rendement individuel/rendement laitier moyen de l'UE)	Il n'y avait pas d'aide pour les vaches laitières auparavant	Compensation de la baisse des prix	Favorise les élevages laitiers intensifs d'après le COPA

REGLEMENTS RELATIFS A LA VIANDE BOVINE

Mesure	Evolution par rapport à 1992	Objectif de la Commission	Conséquences sur la ressource en eau
Aide aux investissements dans les exploitations agricoles	Pas de changement	Amélioration des conditions de vie, de travail et de production des exploitations	Positives : les projets peuvent viser la préservation et l'amélioration de l'environnement
Aide à l'installation des jeunes agriculteurs	La prime maximale est de 25.000 écus (contre 10.000 auparavant)	Encourager l'installation et faciliter l'adaptation des structures	Aucune
Soutien à la formation professionnelle	Pas de changement	Amélioration des connaissances et des compétences professionnelles	Positives : cette action permet d'envisager l'application des méthodes compatibles avec la protection de l'environnement
Aide à la préretraite (15.000 écus/cédant, 3.500 écus/travailleur)	20.000 écus/cédant, 2.500 écus/travailleur en 1992	Offrir un revenu aux exploitants âgés qui cessent leur activité et favoriser leur remplacement	Positives : le repreneur doit s'engager à respecter des normes environnementales minimales
Aide aux régions défavorisées	Indemnité de 40 à 200 écus/ha	Assurer l'exploitation continue des superficies agricoles, préserver l'espace naturel, assurer le respect de l'environnement	Positives : les agriculteurs doivent recourir à des méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement
Mesures agri-environnementales (5 thèmes d'intervention, pas de mesures précises)	Ces mesures sont plus contraignantes que celles de 1992, l'aide est plus élevée (600 écu/ha contre 450)	Contribuer à la réalisation des objectifs en matière d'agriculture et d'environnement	Positives : protection et amélioration de l'environnement et des ressources naturelles
Boisement des terres agricoles (600 écus/ha pour couvrir les pertes de revenu, et de 40 à 120 écus/ha pour l'entretien)		Contribuer au développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts en zone rurale	Positives : le soutien est 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		Positives : ces mesures favorisent la préservation de l'environnement



AUX DE LA REFORME DE LA PAC EN 1999

AUTRES RÈGLEMENTS

Mesure	Evolution par rapport à 1992	Objectif de la Commission	Conséquences sur la ressource en eau
Eco-conditionnalité	Nouvelle mesure	Intégrer les questions liées à l'environnement des OCM	Très positives : il est obligatoire de respecter l'environnement pour bénéficier des aides
Modulation des aides directes en fonction de la main-d'œuvre employée sur l'exploitation	Nouvelle mesure	Stabiliser l'emploi dans l'agriculture	Positives : cette mesure vise les élevages hors sol et les grands céréaliers qui emploient peu de main-d'œuvre
Redistribution des fonds récupérés grâce à l'éco-condition et la modulation	Nouvelle mesure. L'aide devra être redistribuée au titre des mesures agricoles	Soutenir le développement rural	Positives
Plafonnement dégressif des aides directes	Nouvelle mesure. Paiement réduit de 20 % pour la partie comprise entre 100.000 et 200.000 écus, de 25 % au-delà	Eviter les abus dus à la surcompensation de la baisse des prix	Positives : cette mesure n'encourage pas l'intensification, mais le plafond est trop élevé pour être réellement dissuasif

2. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA PAC

2.1. DAVANTAGE DE LIBERTÉ NATIONALE, UN PLUS GRAND SOUCI DÉ L'ENVIRONNEMENT

Ces propositions de réforme offrent davantage de liberté aux Etats membres pour la mise en œuvre de leur politique agri-environnementale. L'intégration de l'environnement à la PAC se fait donc sous l'égide de la subsidiarité. L'éco-conditionnalité est l'une des nouvelles dispositions insérées dans les propositions de réforme. La réforme incite les Etats membres à prendre les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées : aides conditionnées aux actions environnementales, réduction ou suppression des aides directes en cas de non respect de ces dispositions. Mais l'éco-conditionnalité est plus contraignante pour les agriculteurs parce qu'elle s'impose

à eux alors que les aides relatives à l'environnement ne reposent que sur le volontariat.

D'ores et déjà, il est peu probable que l'éco-conditionnalité se retrouve dans le texte final. L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Portugal y sont fermement opposés, alors que la France, la Finlande et l'Irlande ne l'accepteraient qu'à condition qu'elle soit facultative – ce qui rendrait d'ailleurs la mesure sans effet sur la ressource en eau.

2.2. TERRES ARABLES : UN « GEL ÉCOLOGIQUE »

Le gel des terres est maintenu 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 projet de règlement précise que le gel des terres, s'il doit être appliqué, devra être écologique. Selon les 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 ha. L'impact sur la production céréalière serait de l'ordre de 18 millions de tonnes. La réduction du prix

d'intervention permettra d'exporter le blé sans restitution, et donc sans limite quantitative ou financière au sein de l'OMC. 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 la simulation réalisée par l'INRA (Economie rurale, n° 243, 1998). Cette mesure accentuerait donc énormément le déficit de l'UE en oléoprotéagineux, et ne se révélerait pas particulièrement positive pour la ressource en eau. Cependant, l'alignement des aides oléagineux sur celles des céréales est fortement contestée – sauf par les pays libéraux comme le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas ou la Suède, et ne devrait donc pas aboutir.
- La baisse du prix des céréales aura tendance à concentrer la production dans les zones les plus compétitives. Face à la baisse des prix d'intervention, il semble probable que les agriculteurs n'aient d'autre choix, pour maintenir leurs revenus, que d'alléger les charges opérationnelles (baisse des intrants, désintensification, emploi d'OGM) ou d'augmenter les surfaces de grandes cultures. La PAC ne se soucie de cette question qu'en instaurant un plafonnement peu dissuasif des aides. Il est également important de noter que la prime pour les "céréales irriguées" devrait passer de 53.34 écus/tonne à 66 écus/tonne, ce qui ne remettrait donc pas en cause l'irrigation. En revanche, les primes versées en France aux irriguants seront moins élevées car la pondération des rendements départementaux décroît. Mais il est peu probable que les surfaces irriguées diminuent : une fois l'exploitant équipé, on imagine mal qu'il abandonne le matériel récemment installé.

2.3. DES AIDES POUR L'ÉLEVAGE PLUS RESPECTUEUSES DE LA RESSOURCE EN EAU

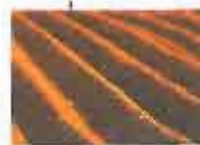
L'élevage intensif devrait être nettement moins aidé. De plus, avec la réduction du prix les céréales françaises seront de plus en plus compétitives par rapport aux produits importés des États-Unis. Pour cette raison, l'implantation périportuaire des élevages intensifs pourrait perdre de l'importance, ce qui ne peut être qu'un mieux pour la ressource en eau.

Si pour la viande bovine les critères d'octroi de la prime d'extensification seront plus strictes, les montants seront réellement attractifs, ce qui constituera un réel encouragement. Globalement, la réforme de la PAC devrait donc avoir un impact positif sur la ressource en eau.

2.4. LA RÉFORME PAC, UNE ANTICIPATION DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS DE L'OMC

La Commission a fait le choix d'anticiper les négociations de l'OMC pour réformer la PAC afin de mettre les partenaires commerciaux (essentiellement les États-Unis) devant le fait accompli. L'élément important de ces prochaines négociations est de parvenir à des aides découplées de la production agricole. On pourrait, éventuellement, mettre en place des revenus de soutien aux agriculteurs mais pas des subventions à la production afin de ne pas entraver les échanges commerciaux – tel est l'objectif de l'OMC. Mais les autres partenaires, et notamment le groupe de CAIRNS (Argentine, Australie, Brésil, Canada) militeront pour l'interdiction totale des subventions à l'exportation et pour la réduction des soutiens internes. Ainsi, malgré la PAC réformée, l'UE risque de se retrouver dans une position isolée et il est probable qu'il faille alors envisager une "réforme de la réforme" dans les années 2003-2004.

Les responsables de la Commission et du Ministère de l'Agriculture sont conscients de la nécessité d'intégrer les préoccupations environnementales dans les négociations avec l'OMC. L'OCDE, d'ailleurs, travaille actuellement à définir des indicateurs agri-environnementaux permettant de qualifier et de quantifier les effets de l'agriculture sur l'environnement. Mais bon nombre de partenaires commerciaux craignent que ces mesures ne soient utilisées que pour restaurer certaines entraves aux échanges commerciaux. Quant aux pays en voie de développement, qui sont dans l'incapacité financière de prendre en compte ces considérations, ils se montrent également très réticents. 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. Ceux qui continuent de polluer se voient appliquer le principe du "pollueur/payeur". Le système est radicalement différent pour l'agriculture : des subventions sont attribuées aux agriculteurs qui acceptent de protéger l'environnement, mais aucune sanction n'est prévue.



3. LES AVIS DES ETATS MEMBRES DIVERGENT : QUELQUES TABLEAUX RÉCAPITULATIFS

3.1. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION SUR LES GRANDES CULTURES (suite)

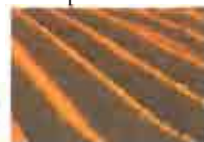
	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne
Compatibilité avec les négociations OMC	Doute	Doute	Doute	Doute	Doute
Compatibilité avec l'élargissement aux PECO	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Cultures industrielles et énergétiques sur les terres gelées	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Maintien du gel volontaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Maintien du plan de régionalisation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui en conservant une base maïs
Supplément de 6,5 écus/t pour les protéagineux	Insuffisant	Insuffisant	Insuffisant	Réservé	Insuffisant
Aide directe aux grandes cultures fixée à 66 écus/t	Réservé. Oui au maintien de la prime ensilage	Réservé. Oui au maintien de la prime ensilage	Oui, si compensation intégrale	Oui	Réservé. Favorable à une compensation intégrale et à la suppression de la prime au maïs ensilage
Maintien du gel des terres avec un taux de base de 0 %	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Baisse de 20 % du prix d'intervention des céréales	Oui si elle est incontournable au vu de l'évolution des marchés	Réservé	Non	Oui	Oui, mais prématurée



Finlande	France	Grèce	Irlande	Italie
Doute	Doute	Doute	Doute	Doute
Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Oui	Oui	Pas en tant qu'outil de gestion du marché	Oui	Oui
Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Réservé	Réservé	Oui	Réservé	Insuffisant
Non favorable à une compensation intégrale et à la suppression de la prime au maïs ensilage	Réservé Oui au maintien de la prime ensilage	Réservé Favorable à une compensation intégrale et à la suppression de la prime au maïs ensilage	Favorable à une compensation intégrale	Favorable à une compensation à une compensation équilibrée et à la prime au maïs ensilage
Non	Oui	Oui	Oui	Non
Oui, mais la baisse est trop forte	Oui, si compensation intégrale	Non	Oui mais baisse trop forte	Oui,

3.1. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION SUR LES GRANDES CULTURES (suite)

	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Compatibilité avec les négociations OMC	Doute	Doute	Doute	Doute	Doute
Compatibilité avec l'élargissement aux PECO	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Cultures industrielles et énergétiques sur les terres gelées	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Maintien du gel volontaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Maintien du plan de régionalisation	Oui	Oui	Oui en conservant une base maïs.	En faveur d'un abandon de la régionalisation	Oui
Supplément de 6,5 ecus/t pour les protéagineux	Insuffisant	Réservé	Favorable à une compensation intégrale et maintien de la prime maïs ensilage	Oui	Réservé
Aide directe aux grandes cultures fixée à 66 ecus/t	Oui, si compensation intégrale	Opposé à des aides par ha ou par tête, favorable à une compensation intégrale et maintien de la prime ensilage	Oui, si compensation intégrale	Oui favorable à une aide non liée à la production, opposé à la prime pour le maïs ensilage	Oui, Favorable mais pas en faveur de la prime pour le maïs ensilage
Maintien du gel des terres avec un taux de base de 0 %	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Baisse de 20 % du prix d'intervention des céréales	Baisse trop forte	Oui	Oui, à déterminer selon le marché	Baisse insuffisante	Oui



3.2. LE RÈGLEMENT HORIZONTAL CONCERNANT LES AIDES DIRECTES

	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne
Eco-conditionnalité	Non	Accord de principe si le système est obligatoire pour tous les Etats membres	Oui si la pratique est incitative est non répressive	Accord de principe si le système est obligatoire pour tous les Etats membres	Non
Modulation des aides		Non		Non	Non
Utilisation des fonds récupérés pour des mesures agri-environnementales		Réserve	Accord de principe	Accord de principe	Accord de principe
Plafonnement des aides et dégressivité	Réservé			Réservé	Réservé
Développement rural	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole	Oui, mais favorable au transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole	Oui, en supprimant l'objectif 5b du FEDER		Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole

	Finlande	France	Grèce	Irlande	Italie
Eco-conditionnalité	Accord de principe si la disposition est facultative	Accord de principe si le système est obligatoire pour tous les Etats membres	Accord de principe si le système est obligatoire pour tous les Etats membres	Accord de principe si la disposition est facultative	
Modulation des aides	Accord de principe	Non		Accord de principe	Accord de principe
Utilisation des fonds récupérés pour des mesures agri-environnementales	Accord de principe	Accord de principe, mais ne pas limiter la redistribution aux mesures agri-environnementales	Accord de principe	Accord de principe	Non
Plafonnement des aides et dégressivité	Oui		Oui	Réservé	Réservé
Développement rural	Oui, mais favorable au transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole			Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole

3.2. LE RÈGLEMENT HORIZONTAL CONCERNANT LES AIDES DIRECTES (suite)

	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Eco-conditionnalité	Accord de principe si la disposition est facultative	Accord de principe si le système est obligatoire pour tous les Etats membres	Non	Accord de principe si le système est obligatoire pour tous les Etats membres	
Modulation des aides		Non	Non	Non	
Utilisation des fonds récupérés pour des mesures agri-environnementales	Accord de principe	Accord de principe	Non	Réservé	
Plafonnement des aides et dégressivité		Oui si la décision est du ressort de l'Etat membre en vertu de la subsidiarité	Oui	Réserve	
Développement rural	Oui, mais favorable au transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole	Oui, mais contre le transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole	Oui, mais favorable au transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole	Oui, mais favorable au transfert des dépenses structurelles vers le budget agricole

REMARQUES

Eco-conditionnalité	L'éco-conditionnalité consiste à conditionner le paiement des aides directs au respect d'exigences environnementales.
Modulation des aides	Octroi des aides en fonction de la main-d'œuvre employée sur l'exploitation
Utilisation des fonds récupérés pour des mesures agri-environnementales	La majorité des Etats juge indispensable que cette redistribution fasse l'objet de règles communautaires afin d'éviter des distorsions de concurrence
Plafonnement des aides et dégressivité	La plupart des Etats craignent que le plafonnement n'aboutisse à un éclatement des exploitations qui voudront y échapper
Développement rural	Une partie des fonds destinés à des actions structurelles est transférée vers le budget agricole pour le développement rural



3.3. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION RELATIVE A LA VIANDE BOVINE

	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne
Baisse de 30 % du prix d'intervention sur 3 ans	En faveur d'une baisse au cas par cas pour agir sur l'offre	Oui si la baisse est moins importante	Doute sur le bien-fondé de la mesure	Baisse insuffisante	Doute sur le bien-fondé de la mesure
Aide au stockage prive					
Compensation à 80 % de la baisse des prix	Favorable à une compensation intégrale	Favorable à une compensation intégrale	Trop d'écart entre les primes bovins vaches et extensif	Oui	Relèvement graduel des primes jugé discriminatoire. Trop d'écart entre les primes bovins vaches et extensif
Enveloppe budgétaire nationale	Oui		Réservé		Réservé
Prime de 100 écus à l'extensification	Oui, mais prime trop élevée	Oui mais il faut bien définir les conditions d'attribution	Oui	Oui, mais prime trop élevée	Réservé
Maintien des plafonds régionaux de PSBM	Réservé	Oui		Oui	Non
Repartition de l'enveloppe financière	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Mesures compatibles avec l'élargissement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Mesures compatible avec l'OMC en 1999	Oui		Position fragilisée par rapport à l'OMC	Oui	
Amélioration de la compétitivité de la viande bovine de l'UE	Oui	Non		Oui	Non

3.3. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION RELATIVE A LA VIANDE BOVINE (suite)

	Finlande	France	Grèce	Irlande
Baisse de 30 % du prix d'intervention sur 3 ans	Baisse trop importante	Doute sur le bien-fondé de la mesure	Oui	Oui si compensation intégrale
Aide au stockage privé		Non		Non
Compensation à 80 % de la baisse des prix	Favorable à une compensation intégrale	Relèvement graduel des primes jugé discriminatoire. Trop d'écart entre les primes bovins vaches et extensif	Favorable à une compensation intégrale	Relèvement graduel des primes jugé discriminatoire. Trop d'écart entre les primes bovins vaches et extensif
Enveloppe budgétaire nationale				Oui mais en fixant des limites communautaires
Prime de 100 écus à l'extensification	Oui mais il faut bien définir les conditions d'attribution	Oui mais il faut bien définir les conditions d'attribution	Oui mais il faut bien définir les conditions d'attribution	Oui,
Maintien des plafonds régionaux de PSBM	Réservé	Oui	Oui	Reservé
Répartition de l'enveloppe financière	Oui	Oui	Oui	Non
Mesures compatibles avec l'élargissement	Oui	Oui	Oui	Oui
Mesures compatible avec l'OMC en 1999		Position fragilisée par rapport à l'OMC	Oui	Oui
Amélioration de la compétitivité de la viande bovine de l'UE	Non	Non	Oui	Oui

REMARQUES

Baisse de 30 % du prix d'intervention sur 3 ans

Aide au stockage privé

Compensation à 80 % de la baisse des prix

Enveloppe budgétaire nationale

Prime de 100 écus à l'extensification

Maintien des plafonds régionaux de PSBM

Répartition de l'enveloppe financière

Mesures compatibles avec l'élargissement

Mesures compatible avec l'OMC en 1999

Amélioration de la compétitivité de la viande bovine de l'UE

LEUX DE LA REFORME DE LA PAC EN 1999



	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
la baisse est	Oui insuffisante moins importante et la compensation intégrale	Baisse sur le bien-fondé est moins importante	Doute insuffisante de la mesure	Baisse	Oui
favorable à une compensation intégrale	Oui	oui	Relèvement graduel des primes jugé discriminatoire. Trop d'écart entre les primes bovins vaches et extensif	Favorable à une compensation temporaire et progressive	Oui
	Réservé	Oui	Réservé		Oui
	Réserve	Oui	Oui mais il faut bien définir les conditions d'attribution	Oui	Oui
		Oui	Réservé	Réserve	Oui
	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
	Oui	Oui		Oui	Oui
	Position fragilisée par rapport à l'OMC	Oui	Position fragilisée par rapport à l'OMC	Oui	Oui
	Oui	Non	Non	Oui	Oui

La baisse est destinée à rendre la viande bovine plus compétitive sur le marché mondial

Aide directe constituée à 50 % d'une augmentation graduelle des primes et à 50 % de l'enveloppe financière nationale

Chaque Etat membre pourra redistribuer l'enveloppe sous la forme d'aides par tête et/ou par ha de pâturage

Prime si le chargement est inférieur à 1,4 UGB/ha de SFP, et pour les bovins mis à l'herbe

La France veut rééquilibrer les droits à la prime entre les filières engraisseurs et les vaches allaitantes

La répartition en fonction du volume de bovins abattus dans chaque Etat membre en 1995

Pour certains, la compétitivité sera mise à mal par le coût des mesures liées au bien-être des animaux et à l'environnement

4. L'AVENIR DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

QUELS SONT LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME DE LA PAC ?

- permettre à l'agriculture européenne de profiter de la croissance du marché mondial,
- préparer l'élargissement de l'Union vers les pays d'Europe centrale ainsi que les futures négociations de l'OMC,
- instaurer une politique agricole qui répartisse mieux les aides entre les agriculteurs.

POURQUOI LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS CONSIDÈRE-T-IL QUE CES PROPOSITIONS SONT INACCEPTABLES ?

- les solutions envisagées ne semblent pas cohérentes avec les objectifs que la réforme s'est fixé,
- l'avenir de l'agriculture européenne ne devrait pas résider exclusivement dans la course sans fin à la baisse du prix des matières premières dans la perspective du développement des exportations,
- rien dans les propositions de la Commission ne permet d'enrayer le processus de réduction du nombre d'exploitations,
- rien ne garantit la pérennité de la PAC et son acceptation par l'OMC,
- la croissance des dépenses publiques liée à cette réforme ne peut s'accorder avec l'incontournable "discipline budgétaire",
- rien ne garantit l'efficacité de cette PAC dans la perspective de l'élargissement de l'Union,
- il semble que l'on n'aille pas dans le sens de la simplification de la PAC.

QUE PROPOSE LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE ?

Il s'agit avant tout de fixer d'autres buts à l'intervention publique que le simple soutien de la production. Pour être durable, la PAC doit en particulier aider la création d'emplois, favoriser la production de valeur ajoutée et participer à la protection de l'environnement, ce qui passe par une rémunération des agriculteurs pour l'ensemble de ces fonctions. La France a proposé qu'une partie des aides publiques (de 15 à 20 %) soit attribuée en fonction de critères autres que le simple volume de production ou la taille des exploitations.

Sur la baisse généralisée des prix, la France est favorable à une baisse du prix pour le blé mais différenciée selon les produits. Si la Commission justifie, dans un souci de compétitivité, une diminution du prix de la viande rouge par une crainte de la répercussion que pourrait avoir la baisse du prix des céréales sur le prix de la viande blanche (qui diminuerait), la France estime au contraire que l'avenir du secteur de la viande bovine se situe dans une meilleure valorisation des produits sur le marché communautaire.

Pour le lait, la baisse peut être acceptée si les quotas augmentent, mais il est clair que cette diminution est destinée à démanteler, à terme, le régime des quotas laitiers. En effet, les délégations libérales (Royaume-Uni, Suède, Danemark) veulent supprimer ce système pour favoriser une baisse des prix. D'autres pays, comme l'Italie et la Grèce, veulent la disparition des quotas puisqu'ils n'en tirent pas profit. Mais la France reste favorable à cette disposition dans la mesure où elle a permis de maintenir les prix à un niveau raisonnable.

Sur la modulation et le plafonnement des aides, la France n'émet pas d'opposition particulière. En augmentant les aides directes pour compenser la baisse des prix, les coûts budgétaires s'accroissent pour la Commission, qui proposerait donc plutôt de moduler et de plafonner les aides pour minimiser les dépenses. La Commission suggère que les fonds ainsi épargnés soient redistribués en fonction de critères agri-environnementaux. La France est favorable à une distribution plus large selon d'autres critères (emploi, qualité...), ce qui permettrait de voir financés les contrats territoriaux d'exploitation par la Commission.

A propos de l'éco-conditionnalité, la France considère que les primes compensatoires ne doivent pas être un instrument de contrainte environnementale. La prime est un droit économique pour l'agriculteur, et si on veut aller au-delà des bonnes pratiques agricoles, il faut alors rémunérer les exploitants.

La nouvelle réforme de la 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 la diversification (boisement, tourisme, environnement...);
- le dernier tiers vivra des aides directes et des services rendus à la collectivité (et rémunérés).

Depuis la réforme de 1992, l'agriculture n'est plus soutenue par des prix élevés. Les mesures mises en œuvre ont considérablement modifié l'assolement, signe qu'un bou-



EUX DE LA REFORME DE LA PAC EN 1999

leversement s'est opéré. Jusqu'en 1988, période relativement stable, le choix des assolements était facile, et permettait un revenu assuré pourvu que les conditions climatiques soient convenables. Dorénavant, les agriculteurs vont devoir optimiser leurs pratiques en fonction des prix et des primes. L'agriculture de l'an 2000 risque d'être très spéculative.

Même si 20 % de la production nationale est exportée, l'Union Européenne reste le principal débouché. Les avantages que l'on peut espérer de la mondialisation des échanges ne sont-ils pas moins importants que les inconvénients qui pourraient en découler (baisse de l'emploi, montée des risques environnementaux) ?





4. CONCLUSION

La baisse des prix des matières premières agricoles est compensée par des aides directes. Ces aides constituent un droit économique pour l'agriculteur, et c'est pour cette raison qu'elles devraient être sanctionnées par des contraintes environnementales. L'agriculteur aurait à subir à la fois la baisse des soutiens communautaires et le respect de l'environnement (qui conditionne l'octroi des aides). Cette double contrainte est jugée insupportable.

Cependant ce sont les consommateurs qui financent la PAC par un prélèvement sur la TVA, et la PAC continue à appuyer la production intensive. Or ce système de production nuit à la qualité de l'eau et induit un coût de dépollution pris en charge par les contribuables. Les citoyens paient ainsi à la fois pour la mise en œuvre 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, ne profite pas aux consommateurs mais plutôt aux exportateurs et aux industries agro-alimentaires.

Cette situation est-elle durable ? Les 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 œuvre au niveau national ou communautaire, on ne peut espérer une amélioration durable de la qualité de l'eau tant que le principe pollueur/payeur ne s'imposera pas à l'agriculture. On pourrait envisager cette solution en guise de transition : les agriculteurs qui souscriraient des

contrats agri-environnementaux seraient exempts d'éco-condition.

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, elle a une valeur patrimoniale naturelle qui fait partie du droit de propriété. A ce titre, l'utilisation de la terre par un tiers 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. Mais comme le montrent toutes les études théoriques, il est très difficile de faire rentrer dans le marché une dimension qui ne s'y trouve pas... ce qui est le cas de la dimension environnementale.

La réforme de la PAC de 1999, même si elle continue de soutenir certaines méthodes de production, 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. On peut espérer que la protection de l'eau se situera au cœur 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.

LISTE DES PUBLICATIONS AU 19 JUILLET 1999

N°	TITRE	PRIV	AGENCE D'EXECUTION
1	Les élus locaux et l'assainissement (1991)	150 F	A.G.
2	L'épuration par biofiltration Premiers constats (1991) - Epuisée	100 F	S.N.
3	Réduction de l'azote et du phosphore contenus dans les eaux résiduaires urbaines (1993)	150 F	R.M.
4	Epuration par infiltration-percolation - Aspects réglementaires liés aux rejets dans le milieu souterrain (Réédition 1993)	100 F	S.N.
5	Dégradation des ouvrages en béton utilisés en assainissement autonome (Réédition 1993)	100 F	S.N.
6	Epuration par bassin d'infiltration : suivi des performances de la station de Fontette (Aube) (Réédition 1993)	100 F	S.N.
7	Etudes préliminaires à l'implantation des dispositifs d'épuration par infiltration-percolation (1993)	100 F	S.N.
8	Influence de la granulométrie du matériau filtrant en épuration par infiltration-percolation (1993)	100 F	S.N.
9	Epuration des eaux usées urbaines par infiltration- percolation - Etat de l'art et études de cas (1993)	100 F	S.N.
10	Etude qualitative et quantitative des sources diffuses de solvants chlorés (1993)	120 F	R.M.
11	ARCHIMED : Aide à la rationalisation du choix d'installation de mesures de débits (1993)	250 F	A.G.
12	IV ^e Programme d'Etudes et de Recherches Inter-Agences 1992-1996 Orientation et organisation (1993)	100 F	D.E.
13	IV ^e Programme d'Etudes et de Recherches Inter-Agences 1992-1996 Plaquette de présentation et contenu (1993)	Gratuit	D.E.
14	IV ^e Programme d'Etudes et de Recherches Inter-Agences 1992-1996 - Bilan technique et financier - Année 1992 - (1993) : non disponible	100 F	D.E.
15	IV ^e Programme d'Etudes et de Recherches Inter-Agences 1992-1996 - Programme prévisionnel technique et financier Années 1993-1994 (1993) : non disponible	100 F	D.E.
16	Fiches descriptives des méthodes d'analyses de l'eau normalisées AFNOR (1993)	100 F	S.N.
17	Bio essais et bio indicateurs de toxicité dans les milieux naturels (1993)	120 F	R.M.
18	Evaluation de banques de données relatives aux substances toxiques (1993)	160 F	R.M.
19	Fonctionnement des filtres biologiques de la station d'épuration de Bouc-Bel-Air (1993)	100 F	R.M.C.
20	Fonctionnement des filtres biologiques de la station d'épuration de Grèoux-les-Bains (1993)	100 F	R.M.C.
21	Fonctionnement des filtres biologiques de la station d'épuration de Grimaud (1993)	100 F	R.M.C.
22	Etude qualitative et quantitative des sources diffuses de mercure (1993)	100 F	R.M.
23	Recherche et quantification des paramètres caractéristiques de l'Equivalent-Habitat : étude bibliographique (1993)	150 F	S.N.
24	Etude bibliographique de l'impact des aménagements sur les capacités auto- épuration des cours d'eau (1993)	150 F	S.N.
25	Régulation hydraulique des stations d'épuration : recherche bibliographique et études de cas (1993)	150 F	S.N.
26	Enquête sur les investissements dans le domaine de l'eau (1993)	150 F	S.N.
27	L'assainissement des agglomérations Techniques d'épuration actuelles et évolutions (1994)	450 F	A.P.
28	Evaluation des flux polluants dans les rivières : pourquoi, comment et à quel prix ? (1993)	150 F	S.N.
29	Evaluation de la génotoxicité des effluents Etude comparative des tests d'ames et micronouv. titrons (1994)	150 F	R.M.
30	Evaluation des investissements, de leurs financements et de l'endettement des collectivités locales dans le domaine de l'eau (1994)	150 F	S.N.
31	Traitements statistiques et graphiques utilisés par les Agences de l'Eau dans le cadre des données physico-chimiques (1994)	150 F	A.P.
32	Guide pratique pour le contrôle et l'entretien des captages d'eau souterraine (1994)	150 F	R.M.
33	Traitements par procédés rustiques des usines de production d'eau potable (1994)	150 F	L.B.

N°	TITRE	PRIX	AGENCE D'EXECUTION
34	Métaux lourds et mousses aquatiques Standardisation des aspects analytiques 2 ^e phase : calibration multilaboratoires (1994)	150 F	L.B.
35	Etude bibliographique des méthodes biologiques d'évaluation de la qualité des eaux de surface continentales (1994) - 3 tomes	150 F	A.P.
36	Décontamination des nappes (1994) - 3 tomes	150F/ tome	R.M.
37	Guide pour le diagnostic des stations d'épuration urbaines (1994)	150 F	R.M.C.
38	Mise à niveau des stations d'épuration (1995)	150 F	R.M.C.
39	Lessivages, phosphates et eutrophisation des eaux (1997)	150 F	R.M.C.
40	Approche technico-économique des coûts d'investissement des stations d'épuration (1995)	150 F	A.G.
41	Prévention des pollutions accidentelles dans les industries de la chimie, du traitement de surface et les stockages d'hydrocarbures et de produits phytosanitaires (1996)	150 F	S.N.
42	Prévention des pollutions accidentelles dans les abattoirs, les équarissages, les laiteries et les sucreries (1996)	150 F	S.N.
43	Prévention des pollutions accidentelles dans les industries du bois et des pâtes à papier (1996)	150 F	S.N.
44	Génotoxicité : un choix entre le test pleurodèle (Jaylet) et le test anope (1995)	150 F	A.G.
45	Conception des stations d'épuration urbaines : les 50 recommandations (1996)	150 F	A.G.
46	Etude du procédé biostyr : nitrication/dénitrication (1996)	150 F	A.G.
47	Référentiel de l'utilisation des bioadditifs dans les milieux aquatiques (1996)	150 F	A.G.
48	Impact de la nouvelle directive européenne relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (1996)	150 F	R.M.
49	Etude bibliographique sur les pollutions accidentelles (1996)	150 F	L.B.
50	Guide de l'auto-surveillance des systèmes d'assainissement (1997)	150 F	R.M.C.
51	La gestion intégrée des rivières - guide méthodologique (1997)	150 F	R.M.C.
52	Système d'évaluation de la qualité de l'eau des cours d'eau SEQ-eau - Etude de rodage - Rapport final (1997)	150 F	L.B.
53	Seuils de qualité pour les micropolluants organiques et minéraux dans les eaux superficielles - Synthèse (1997)	150 F	R.M.
54	Optimisation du volet micropolluants du RNB Guide méthodologique (1997)	150 F	AG
55	Les bryophytes aquatiques comme outils de surveillance de la contamination des eaux courantes par les micropolluants métalliques (1997)	150 F	L.B.
56	Etude méthodologique de l'impact de déversements en temps de pluie - Application à la rivière l'Orne - Synthèse (1997)	150 F	R.M.
57	Traitement phytosanitaire et qualité des eaux de drainage (1997)	150 F	R.M.
58	Mode d'utilisation des produits phytosanitaires en France (1997)	150 F	R.M.
59	Réglementations de l'usage des phytosanitaires en Europe (1997)	150 F	R.M.
60	Guide inondabilité (1997)	150 F	R.M.C.
61	Intérêts et contraintes du recyclage agricole des boues (1998)	150 F	R.M.
62	Limnologie appliquée au traitement des plans d'eau (1998)	150 F	R.M.C.
63	Efficacité de dispositifs enherbés pour lutter contre la pollution par les phytosanitaires (1998)	150 F	L.B.
64	Rapport de présentation du Système d'Evaluation de la Qualité de l'Eau dans les cours d'eau (1998)	150 F	L.B.
65	Gestion des transports solides et des atterrissements (1999)	150 F	R.M.C.
66	Les techniques végétales appliquées aux plans d'eau marnants (1999)	150 F	R.M.C.
67	Bilan et analyses des expériences positives en matière de mise en place de périmètres de protection des captages (1999)	150 F	L.B.
68	Biologie et écologie des espèces végétales aquatiques proliférantes (1999)	150 F	A.P.
69	Programme AGREVE (agriculture - environnement - Vittel) (1999)	150 F	R.M.
70	Audit comparatif des filières d'élimination des boues d'épuration (1999)	150 F	R.M.
71	Effets de l'étraction des granulats sur les milieux aquatiques (1999)	150 F	R.M.C.
72	Les outils d'évaluation de la qualité des cours d'eau. Principes généraux (1999)	150 F	R.M.C.

Seule à concerner tous les Etats membres, la Politique Agricole Commune voit ses mesures revêtir une portée politique, réglementaire et financière considérable. Depuis sa création en 1957, la PAC monopolise en effet près de la moitié du budget communautaire, soit 40 milliards d'écus en 1997, dont 24 % destinés à la France.

Cette étude a pour objectif non seulement d'évaluer l'impact de la PAC sur la ressource en eau en France mais aussi d'analyser les propositions de réforme pour l'année 1999.

Agence de l'Eau Adour-Garonne
90, rue du Férétra
31078 TOULOUSE CEDEX
Tél. : 05 61 36 37 38
Fax : 05 61 36 37 28

Agence de l'Eau Artois-Picardie
200, rue Marceline
59508 DOUAI CEDEX
Tél. : 03 27 99 90 00
Fax : 03 27 99 90 15

Agence de l'Eau Loire-Bretagne
Avenue Buffon - B.P. 6339
45063 ORLEANS CEDEX 2
Tél. : 02 38 51 73 73
Fax : 02 38 51 74 74

Agence de l'Eau Rhin-Meuse
Route de Lessy-Roziérieulles
B.P. 30019
57161 MOULIN-LES-METZ CEDEX
Tél. : 03 87 34 47 00
Fax : 03 87 60 49 85

Agence de l'Eau
Rhône-Méditerranée-Corse
2-4, allée de Lodz
69363 LYON CEDEX 07
Tél. : 04 72 71 26 00
Fax : 04 72 71 26 01

Agence de l'Eau
Seine-Normandie
51, rue Salvador Allende
92027 NANTERRE CEDEX
Tél. : 01 41 20 13 00
Fax : 01 41 20 16 09



Ministère de l'Aménagement
du Territoire
et de l'Environnement
Direction de l'Eau
20, avenue de Ségur
75302 PARIS 07 SP
Tél. : 01 42 19 20 21
Fax : 01 42 19 12 22

