

Évaluer l'intégration environnementale dans la politique agricole communautaire

L'agriculture exerce un impact important sur l'environnement dans l'Union européenne (UE), tant de manière négative que positive. La politique agricole commune (PAC) est un facteur clé du secteur agricole et peut dès lors avoir une incidence favorable sur la gestion environnementale menée par les agriculteurs. La présente note d'information examine si les mesures politiques y afférentes sont bien ciblées du point de vue de la diversité biologique. Elle s'appuie sur les résultats d'un projet relatif aux indicateurs agro-environnementaux pour le suivi de l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole de l'UE (opération IRENA⁽¹⁾). Progressivement, la PAC a englobé toute une série d'instruments de politique agro-environnementale. Toutefois, leur impact dépend généralement de l'efficacité de leur mise en œuvre au niveau national. Une analyse géographique révèle que les zones Natura 2000 et les programmes agro-environnementaux pourraient être mieux accordés afin d'atteindre d'importants objectifs environnementaux. À ce stade, davantage d'efforts en termes de collecte de données et d'évaluation politique sont nécessaires pour apprécier pleinement l'impact environnemental de la PAC.

Agriculture et environnement dans l'UE-15

IRENA décrit l'interface existant entre agriculture et environnement au sein de l'UE-15 sur la base de 35 indicateurs agro-environnementaux. Il montre que l'agriculture exerce un impact considérable sur les sols et les ressources en eau. Par exemple, l'agriculture représente environ 50 % de la consommation d'eau en Europe méridionale et 50 % de l'ensemble de la pollution à l'azote dans les cours d'eau de l'UE-15. Elle est par ailleurs à l'origine d'environ 10 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre et de 94 % des émissions d'ammoniac dans l'UE-15.

Toutefois, l'agriculture peut également constituer une source d'énergie renouvelable, notamment par le biais de la production de biogaz ou de biodiesel. De plus, l'agriculture est très importante pour la préservation de la diversité biologique et des paysages en Europe. Si l'agriculture intensive nuit à la diversité biologique, les pratiques agricoles extensives peuvent en fait contribuer à préserver cette dernière en Europe. Cet aspect ressort clairement de l'analyse de l'utilisation des terres dans le réseau de zones protégées Natura 2000 au sein de l'UE-15 (voir figure 1). Une part importante des habitats dans ces sites de conservation, particulièrement dans les régions montagneuses et méditerranéennes, dépendent

de pratiques agricoles extensives. Pour maintenir ces systèmes d'agriculture extensive dans ces régions, un soutien politique ciblé est souvent nécessaire.

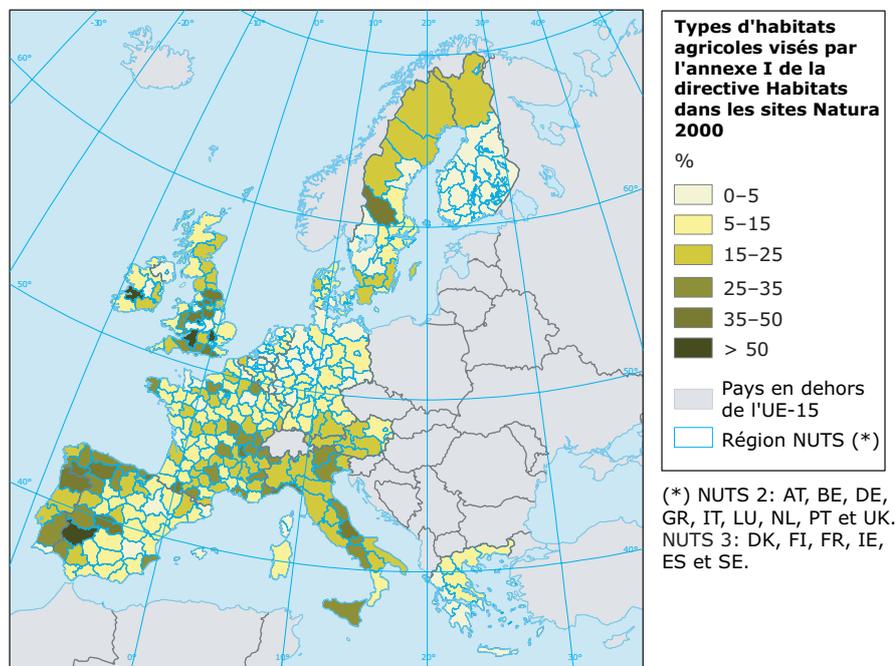
Politique agricole et intégration environnementale

La réussite de l'intégration d'objectifs environnementaux dans toute politique sectorielle est liée à trois aspects différents: conception appropriée du cadre politique, mise en œuvre adéquate de la politique ainsi que suivi et évaluation de la politique. Ces trois points font l'objet d'une brève analyse dans les sections suivantes:

(1) L'opération IRENA a développé 35 indicateurs agro-environnementaux pour UE-15, dans le cadre d'une activité conjointe entre plusieurs services de la Commission européenne (Directions générales Agriculture et Développement Rural, Environnement, Eurostat and Centre Commun de Recherche) et l'Agence européenne de l'environnement (coordinateur de l'opération). L'information relative à IRENA est disponible à: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Figure 1 Part des habitats au sein des sites Natura 2000, qui dépendent de pratiques agricoles extensives (situation juillet 2004)



NUTS — Nomenclature des unités territoriales statistiques.
©Association EuroGeographics pour les frontières administratives.

Source: Informations Natura 2000, Centre thématique européen pour la protection de la nature et la diversité biologique.

Cadre politique de la PAC

Au cours des dernières décennies, des progrès considérables ont été enregistrés sur le plan de l'intégration des préoccupations de la politique environnementale (p. ex. protection des eaux, des sols ou de la diversité biologique) dans la PAC. Les instruments politiques pertinents de la politique de marché de la PAC incluent des conditions environnementales pour le soutien des revenus («mises en conformité croisées»), le gel de terres et la prime relative aux cultures pour la production d'énergie. Les principales mesures politiques environnementales relèvent toutefois de la section de la PAC consacrée au développement rural. Elles comprennent des programmes agro-environnementaux (dans le cadre desquels les agriculteurs

reçoivent une compensation pour une meilleure gestion environnementale), le soutien des investissements dans le domaine de l'environnement, des subventions aux agriculteurs des zones Natura 2000 et des formations environnementales. Globalement, le cadre politique de la PAC recèle un éventail prometteur de mesures. Leur impact final dépend toutefois de l'allocation des ressources budgétaires et de la mise en œuvre au niveau national.

Mise en œuvre des instruments de politique agro-environnementale sélectionnés

Le rapport d'évaluation IRENA intitulé «Intégration de l'environnement dans la politique agricole de l'UE» analyse la

mise en œuvre des programmes agro-environnementaux selon deux perspectives: le ciblage géographique de ces instruments politiques sur les zones les plus préoccupantes pour la diversité biologique (zones Natura 2000), d'une part, et des exemples positifs de leur mise en œuvre, d'autre part.

La figure 2 illustre la manière dont le ciblage des programmes agro-environnementaux a été analysé sur la base d'indicateurs.

Les indicateurs pour lesquels des données sont actuellement disponibles au niveau régional sont notamment les suivants: «part d'habitats agricoles au sein de Natura 2000», «Zones bénéficiant de programmes agro-environnementaux» et «Zones d'agriculture biologique». L'analyse statistique peut révéler combien les programmes agro-environnementaux et l'agriculture biologique se chevauchent dans les régions où la part d'habitats agricoles dans la zone Natura 2000 est très élevée. Un bon chevauchement statistique laisserait alors présumer un bon ciblage de l'instrument politique.

L'analyse statistique réalisée indique qu'il existe une faible correspondance géographique entre les indicateurs clés. Cela implique la nécessité de mieux cibler la politique analysée (programmes agro-environnementaux et agriculture biologique) dans les zones les plus préoccupantes pour la diversité biologique dans l'UE-15. Ce point doit à l'avenir bénéficier d'une attention accrue pour que les habitats agricoles du réseau Natura 2000 soient gérés de manière adéquate.

L'efficacité des programmes agro-environnementaux (et d'autres mesures politiques) dépend

non seulement d'un ciblage géographique approprié mais également de la conception et de la mise en œuvre de programmes efficaces. Les études de cas examinées par l'AEE fournissent des exemples positifs. D'autres études montrent néanmoins que l'impact des programmes agro-environnementaux existants sur la diversité biologique peut varier considérablement (Kleijn D., Sutherland W.J., 2003). Il importe donc de soutenir le partage des meilleures pratiques entre les États membres de l'UE à cet égard.

Suivi et évaluation de la politique

L'effet du cadre politique agro-environnemental de la PAC et de sa mise en œuvre doit être évalué en suivant les tendances agricoles et environnementales. Près d'un tiers des indicateurs IRENA sont étayés par des informations régionales qui précisent le type de problèmes agro-environnementaux et leur répartition régionale dans l'UE-15, ce qui permet des analyses limitées du potentiel de réussite de l'intégration politique, comme illustré ci-dessus.

Toutefois, bon nombre des indicateurs agro-environnementaux IRENA relatifs aux pressions agricoles, à l'état de l'environnement ou à la mise en œuvre d'instruments politiques ne sont pas suffisamment corroborés

par des données, spécialement au niveau géographique régional. Ainsi, l'analyse de l'effet potentiel de la politique agro-environnementale sur d'autres problèmes environnementaux, tels que la pollution par des éléments fertilisants ou l'érosion du sol, est actuellement impossible au niveau de l'UE-15.

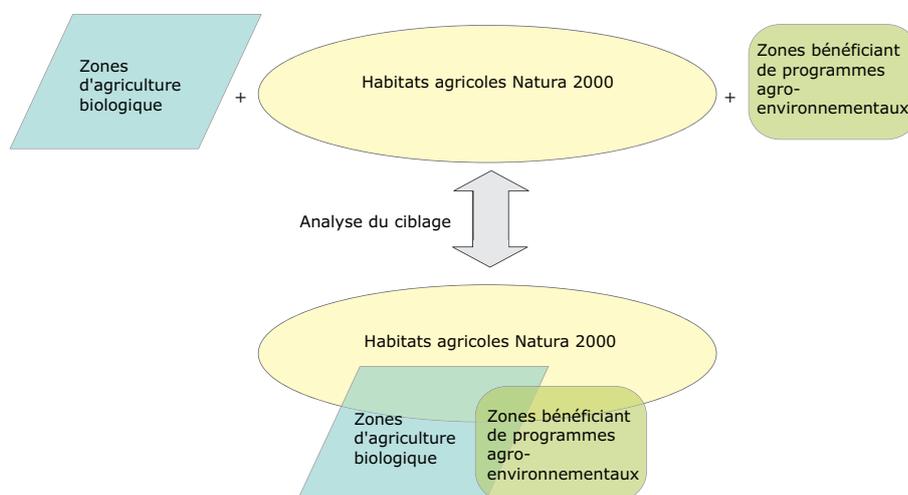
Implications sur l'élaboration des politiques

La politique agricole commune de l'UE offre une belle occasion d'améliorer la gestion environnementale dans le secteur agricole dans la mesure où les

revenus agricoles dépendent largement du soutien de la PAC. Cette occasion ne peut néanmoins se concrétiser que lorsque les mesures politiques pertinentes sont bien ciblées d'un point de vue géographique, suffisamment pourvues en ressources et mises en œuvre efficacement. Si c'est le cas, la PAC peut alors également contribuer à la réalisation d'autres objectifs environnementaux communautaires, tels que la protection de la diversité biologique par le biais du réseau Natura 2000.

Une approche bien ciblée et rentable de l'intégration agro-environnementale dans la PAC n'est pas automatiquement garantie. Toute approche visant à utiliser la politique agricole

Figure 2 Description et résultats de l'analyse du ciblage pour la diversité biologique



Comment analyser l'intégration politique?

La mesure de l'intégration politique est une tâche complexe. Premièrement, les tendances pertinentes d'un point de vue environnemental dans l'agriculture sont influencées non seulement par le cadre politique de la PAC, mais également par des facteurs technologiques, socio-économiques et de marché. Dès lors, la politique agricole ou environnementale peut difficilement influencer toutes les tendances du secteur agricole qui exercent un impact sur l'environnement. Deuxièmement, l'intégration environnementale au niveau politique est un processus complexe. Elle dépend non seulement du cadre politique ou de la mise en œuvre de mesures, mais également d'une culture appropriée de coopération entre les organismes administratifs, de procédures adéquates d'évaluation de la politique et d'autres facteurs (AEE, 2005a). Bon nombre de ces aspects n'ont pas pu être traités dans l'analyse d'intégration IRENA.

pour protéger l'environnement doit être étayée par un suivi environnemental complet et une évaluation efficace de la politique. Ce n'est que dans ces conditions qu'il est possible de prendre des décisions politiques qui permettent d'obtenir un rendement environnemental optimal à partir des ressources publiques considérables disponibles dans la PAC. Il demeure nécessaire de continuer à investir dans le suivi environnemental et l'évaluation de la politique pour que les décideurs politiques puissent prendre des décisions mieux informées.

Conclusions

Un certain nombre de conclusions peuvent être tirées du rapport de l'AEE, intitulé «Intégration de l'environnement dans la politique agricole de l'UE», traitant de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique:

1) La politique agricole de l'UE offre une belle occasion d'améliorer la gestion environnementale dans le secteur agricole. En tant que ressource publique, elle devrait être efficacement mise en œuvre afin d'optimiser les retombées pour l'environnement.

2) La conception de la PAC prévoit actuellement toute une série d'instruments de politique agro-environnementale visant à soutenir la mise en œuvre de politiques environnementales plus étendues, telles que Natura 2000. Des programmes environnementaux, par exemple, peuvent aider à maintenir des pratiques agricoles extensives dans les zones Natura 2000. De telles pratiques s'avèrent bien souvent essentielles au maintien de la qualité écologique des habitats agricoles dans ces zones.

3) L'efficacité des programmes agro-environnementaux, en particulier, dépend de la mise en œuvre au niveau national et du ciblage géographique. L'analyse des dépenses budgétaires dans différentes régions de l'UE-15 démontre que les programmes agro-environnementaux dans des zones agricoles de valeur naturelle élevée, plus particulièrement celles des sites Natura 2000, pourraient être améliorés.

4) Les données et indicateurs actuels ne permettent pas d'évaluer correctement les effets environnementaux de la PAC. Un investissement

adéquat de ressources dans la collecte des données et l'évaluation de la politique est indispensable pour déterminer si les politiques soutenant l'intégration environnementale sont efficaces ou rentables. Il est essentiel de procéder à de tels exercices d'évaluation afin de garantir un meilleur rendement du budget alloué à des mesures politiques (agro-environnementales) majeures.

Références

EEA (2005a). *Environmental policy integration in Europe – state of play and an evaluation framework*. European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2005b). *Agriculture and environment in the EU-15 – the IRENA indicator report*. Joint publication by DG Agriculture and Rural Development, DG Environment, Eurostat, and the European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2006). *The integration of environment into EU agriculture policy – the IRENA indicator-based assessment report*. European Environment Agency, Copenhagen.

Kleijn, D. and Sutherland, W. J. (2003). 'How effective are agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' *Journal of Applied Ecology*, 40, pp. 947–969.

European Environment Agency
Kongens Nytorv 6
1050 Copenhagen K
Denmark

Tel.: +45 33 36 71 00
Fax: +45 33 36 71 99

Web: www.eea.eu.int
Enquiries: www.eea.eu.int/enquiries

