

Evaluation de l'impact environnemental des organisations communes de marche des cultures permanentes - Résumé

Oréade-Brèche

Cette évaluation concerne les 3 OCM: Huile d'olive, Fruits et légumes et Vin.

Elle couvre la période 1993/2003 et ne vise pas à évaluer les OCM dans leur ensemble mais l'impact de la mise en œuvre des mesures principales de celles-ci sur l'environnement.

Méthodologiquement, la tâche d'isoler cet impact est très complexe car les effets environnementaux observés résultent de multiples causes, l'évolution technique ou le développement des marchés entre autres.

Les **impacts environnementaux potentiels** identifiés sont similaires pour les 3 OCM: (intensification, abandon dans les zones marginales, amélioration des pratiques...) bien que les mécanismes en cause puissent différer.

1. HUILE D'OLIVE

L'aide à la production avec 99 % des dépenses, représente le principal instrument de cette OCM. L'unique référence spécifique de la réglementation est l'affectation d'une part de l'aide au financement d'actions sur le plan régional ou via les OP, visant à améliorer la qualité de la production oléicole et son impact sur l'environnement.

Elle participe à l'intensification de la production ce qui a pu avoir des effets environnementaux négatifs dans les exploitations les plus intensives mais elle a aussi permis le maintien d'exploitations marginales extensives d'un grand intérêt environnemental.

1.1 L'intensification

Les indicateurs démontrent une tendance à l'intensification concentrée sur les moyennes et grandes exploitations, en zones facilement mécanisables. L'instauration des QMG et ses dépassements importants n'ont pas freiné cette tendance, mais le changement de l'aide aux petits producteurs n'y a pas contribué.

L'OCM peut être partiellement responsable de cette tendance mais de manière partagée avec d'autres facteurs comme un marché très porteur et les tendances généralisées en agriculture de mécanisation, spécialisation, optimisation des investissements, etc.

En Espagne le marché en est la cause majeure. En Italie l'aide a concouru à l'intensification dans le sud, dans les exploitations de taille moyenne à grande, à production de qualité moindre.

Cependant une grande proportion de l'olivieraie d'Europe reste cultivée selon des méthodes traditionnelles et peu intensives. Ex. Andalucía, 73 % des exploitations représentant 70 % des superficies, n'ont pas été concernées par cette intensification.

*Les effets de l'intensification des **pratiques** peuvent être limités :*

Pollution des sols et des eaux : Les molécules les plus rémanentes disparaissent des catalogues des produits homologués. Les pollutions de cet ordre, dues à l'intensification doivent donc être nettement plus rares.

Erosion : Il apparaît que l'oléiculture peut avoir des effets non négligeables sur l'érosion un certain nombre de pratiques comme l'enherbement et l'irrigation des oliveraies limitent considérablement l'érosion.

Exploitation de ressources en eau limitées: Bien que la quasi totalité des producteurs ait mis en place des mesures pour économiser cette ressource rare et en particulier des systèmes de goutte à goutte / allocations de quota, l'augmentation considérable des superficies irriguées, a conduit dans certaines régions à une compétition accrue avec les autres usagers de l'eau.

Dégradation des habitats et diminution de la biodiversité, existent en particulier lorsque des oliveraies anciennes sont remplacées par des intensives, qu'il y a tendance à la monoculture ou à l'inverse lors de l'abandon d'oliveraies dans des zones marginales avec des terrasses comme en Ligurie en Italie ou dans les îles de la mer Egée.

Dégradation des paysages. L'intensification a eu des effets très localisés, à la parcelle, par arrachage de vieilles oliveraies souvent très esthétiques et replantation de nouvelles en ligne.

1.2 Maintien des exploitations marginales

Cet effet ressort de tous les rapports nationaux et des études de cas comme un des effets majeurs de l'OCM. Ce maintien de petites exploitations traditionnelles, en zone souvent difficile, comporte de nombreux avantages environnementaux, contrairement à la liste avant citée, ces exploitations étant souvent menées de façon très extensives et participant largement à la constitution des paysages. Il y a même des exemples de remise en culture d'oliveraies à l'abandon.

1.3 Organisation d'opérateurs

Elles ont pris une place très importante au sein des producteurs (ex: 86% en Andalousie). Leurs programmes opérationnels contiennent des actions comme le conseil aux agriculteurs sur les pratiques durables, les BPA et les programmes d'agriculture intégrée et d'agriculture biologique, financés par ailleurs dans le cadre des MAE du RDR, tendant à la bonne maîtrise de l'eau, des engrais et des fertilisants.

La position de ces organisations d'opérateurs dans certains pays ou régions conduit à penser qu'ils peuvent constituer un élément majeur de l'amélioration des pratiques agricoles dans le sens de l'environnement.

En particulier, c'est la voie à prendre pour le développement de l'agriculture biologique et la production intégrée qui à ce jour représentent en surfaces moins de 5% en Grèce, 10 % en Espagne et moins de 20 % en Italie.

1.4 Effets du RDR

Les aides à l'investissement ont pu dans certains EM participer à une certaine intensification, mais elles sont couplées avec des mesures d'atténuation comme la limitation des densités et le choix de privilégier les variétés à haute qualité plutôt que la quantité (Italie) ou bien la réserve des crédits d'irrigation aux exploitations en agriculture biologique ou intégrée (Grèce).

Les aides aux zones défavorisées sont d'un montant très limité par rapport aux marges de cette production. En Espagne et en Grèce où elle est accompagnée de la mise en œuvre de BPA, elles ont pu favoriser le maintien d'oliveraies traditionnelles à haute valeur naturelle. En revanche en Italie, ces aides ont été moins utilisées.

1.5 Recommandations

Le maintien d'une OCM qui incite au maintien et développement des surfaces d'oliveraies est bénéfique à l'environnement. Parmi les cultures permanentes, les oliveraies restent

celles qui sont conduites le plus extensivement. Il conviendra seulement de s'assurer que les situations les plus problématiques au plan de l'environnement sont bien gérées

- Sur ce plan, la principale recommandation est déjà mise en place par la réforme de 2004 – le remplacement de l'aide à la production par une aide à la surface.
- Les organisations d'opérateurs, en raison de leur pénétration du milieu constituent un excellent relais auprès des producteurs. La mise à profit de ces réseaux, avec les appuis adéquats, serait toute indiquée pour produire des guides de BPA concrets et diffuser des pratiques favorables à l'environnement qui ne sont pas toujours incompatibles avec une certaine rentabilité
- Enfin la synergie avec les RDR devrait permettre de développer à côté de l'OCM des instruments pour améliorer la prise en compte de l'environnement dans les oliveraies.

2. FRUITS ET LEGUMES

Les OP sont le point central de cette OCM, car elles ont en charge la mise en place de la politique par leurs programmes opérationnels. La conditionnalité environnementale a aussi été efficace grâce à la mise en place des encadrements nationaux relatifs aux mesures environnementales et au traitement des produits retirés du marché.

2.1 L'intensification

En France cette tendance n'est pas constatée en arboriculture fruitière contrairement à l'Espagne où elle a été relativement importante, et plus modérée dans les autres pays; le marché a poussé à cette évolution et l'OCM n'y a pas contribué de manière notable. Pour les agrumes, le transfert des aides des transformateurs aux producteurs n'a pas eu d'impact sur les pratiques des producteurs.

2.2 Diminution des retraits

Très nette dans toute l'Europe avec la prise en compte de l'environnement assurée pour la gestion des faibles quantités de retraits restants grâce à l'encadrement national des destructions. Les systèmes de notification et les contrôles réguliers fonctionnent normalement.

2.3 Incidence environnementale positive des OP

L'impact de l'OCM de 96 est notable sur le développement des OP: Leur programmes contribuent à:

1. Un taux de commercialisation regroupée globalement en hausse, avec passage d'une logique de "retraits" à une logique de "mise en place d'une stratégie commune", une augmentation de la professionnalisation des producteurs et à l'amélioration des pratiques globalement favorables à l'environnement dont la plus conséquente est la Production Fruitière Intégrée (PFI), puis les mesures de conseil/appui technique et le contrôle des résidus.
2. La mise en place de démarches qualité qui revêtent toutes un volet environnemental fort.
3. La responsabilisation des acteurs, la mise en place d'actions environnementales (ayant permis notamment la diminution des apports d'intrants), le développement de techniques bénéfiques pour l'environnement (goutte-à-goutte, développement de variétés tolérantes, etc.)

Il n'y a pas eu de transfert significatif de la production de zones marginales vers les zones très productives.

2.4 Les normes de marché

Elles sont très largement mises en œuvre et appliquées. Leur incidence sur les pratiques et sur l'environnement, est partagée :

- positive: une tendance au changement pour des variétés plus résistantes, avec moins de traitements, mais une certaine perte de diversité.

- négative: un certain risque d' 'érosion génétique' et une tendance à la monoculture, la résistance de certains pathogènes et donc source d'augmentation de la fréquence et des types des traitements, des pollutions dues aux écarts de tri

2.5 Prévisions pour les nouveaux Etats Membres

OCM est attendue pour apporter une aide à la structuration et à la modernisation de la filière. En conséquence, le risque d'une intensification des productions et d'impacts environnementaux associés est réel, en particulier en Hongrie, autres risques identifiés augmentation de pesticides et l'homogénéisation des cultures

La profession n'a aucune motivation vis-à-vis des aspects environnementaux.

2.6 Fruits à coque

Mises en place principalement en Espagne, les mesures d'aides au revenu visant à améliorer la qualité des fruits à coque ont principalement permis de maintenir la production et d'éviter l'abandon, sans occasionner de réelle intensification. Les plans décennaux ont eu un impact limité mais positif sur l'environnement.

2.7 Arrachage

Mise en œuvre de façon variable selon les pays. La mesure a entraîné peu de changement de pratiques et des impacts environnementaux plutôt positifs ou non significatifs.

2.8 Effets du RDR

Les aides aux investissements avec incidence positive sur l'environnement concernent l'amélioration des systèmes d'irrigation ("goutte à goutte", en particulier). le conditionnement et stockage en station, investissements sur filets paragrêles, aide à la production de variétés résistantes, aides à la réfrigération (sans CFC), aide aux systèmes de cogénération, containers de produits phytosanitaires, systèmes de recyclage des plastiques des serres, etc.

Les MAE ont été mise en œuvre dans tous les pays étudiés. La synergie avec les mesures des OP n'est pas exploitée, de plus il existe une opposition entre une logique économique de filière (OP) et une logique de territoire qui ne se combinent pas facilement. Enfin, entre deux mesures équivalentes, le forfait du PO est généralement plus intéressant financièrement que la MAE.

2.9 Recommandations

- La poursuite et le renforcement des mesures à contenu environnemental de cette OCM:
 - la conditionnalité par l'obligation de mise en place d'actions environnementales
 - aide au développement de la PFI, suivi des résidus, mesures d'appui technique
 - sur le modèle de l'aide à la PFI, des interventions à une grande échelle et sur la durée

- un soutien spécifique et affiché au développement de l'agriculture biologique au niveau européen
- Des améliorations organisationnelles:
 - renforcer le "cadre" européen et rechercher une diminution et simplification des mesures ainsi qu'une harmonisation des encadrements nationaux
 - définir quelques indicateurs de suivi simples et communs, à mettre en œuvre dans les PO, pour un suivi au niveau national et une agrégation au niveau européen
 - simplifier les aspects administratifs par le système des forfaits, qui a si bien contribué au développement de la PFI
- Le développement d'actions de communication:
 - organisation par la Commission de plateformes d'échange de bonnes pratiques
 - mise en place de mesures de soutien pour la promotion du regroupement
 - mise en place de mesures de soutien à la sensibilisation environnementale, en particulier dans le cas des NEM

3. VIN

L'évolution des pratiques viticoles dépend essentiellement du marché qui favorise désormais les vins de qualité et incite à la concentration des moyens de production afin d'en diminuer les coûts.

En conséquence, on constate une augmentation de l'utilisation des produits phytosanitaires motivée par un souci croissant de protéger des productions dont les volumes diminuent au profit de la valeur ajoutée; et une augmentation de la mécanisation.

Ces deux tendances ont un impact réel sur l'environnement : contamination des milieux par les produits chimiques de synthèse (sol, nappes phréatiques, milieux aquatiques) et dégradation des sols par compaction et érosion- des parcelles par la plantation des rangs dans le sens de la pente et la mécanisation des pratiques.

Mais le lien de cet impact avec le règlement de l'OCM de 1999 en tant que tel, est mineur, il est plutôt la conséquence de facteurs tels que :

- le rôle du marché, prédominant en ce qui concerne l'évolution des surfaces viticoles et des pratiques culturales
- la mise en œuvre des mesures par les Etats membres.

La seule mesure qui fasse directement référence à une prise en compte de l'environnement concerne les groupements de producteurs et les organismes de filières professionnelles.

3.1 Impacts généraux non significatifs

La mesure d'interdiction de plantation et du mécanisme dérogatoire d'attribution des droits de plantation de la réserve nationale et de la possibilité de transfert des droits de plantation n'a pas incité les viticulteurs à augmenter les rendements afin de pallier l'interdiction de plantation, ni contribué à la marginalisation de certaines zones en facilitant les transferts de droits.

La mesure d'arrachage est susceptible d'aggraver le risque d'érosion et a un impact sur le paysage mais la possibilité de limiter les zones d'application a réduit son impact sur l'environnement. De plus, les cas de passage à la forêt se traduisent par une meilleure couverture du sol et une diminution des sources de contamination

La mesure sur les pratiques œnologiques a un rôle majeur pour le choix des alternatives moins polluantes quand leur emploi est autorisé mais la procédure d'autorisation ralentit l'utilisation de techniques innovantes.

3.2 Impacts liés à la mise en œuvre par les Etats Membres

Le cadre réglementaire étant très large, selon les pays et les régions les impacts sont aussi variées que les différentes mises en œuvre pour les mesures suivantes

- restructuration/reconversion
- exigences pour les vins de qualité produits dans des régions
- distillation et production de moût
- mesures d'accompagnement

3.3 Impacts potentiellement positifs

Mesure impliquant les groupements de producteurs et les organismes de filières dans la promotion par les Etats Membres et les régions de techniques de production écologiques. L'impact de la mesure dépend du rôle joué par les groupements de producteurs et les organismes de filières dans chaque Etat membre et donc des conditions nationales d'application du règlement européen. Seules celles retenues par le Portugal ont abouti à un réel impact positif.

3.4 Recommandations

- Pour les mesures d'interdiction de plantation, d'aide à l'abandon et transfert de droits
 - ajouter des critères d'attribution environnementaux. (Ex. Rheinland-Pfalz condition d'occupation future à impact positif, droits de plantation spécifiques aux zones sensibles...)

Sur base de l'art.10 du R 1493/1999 qui précise que les modalités d'application du chapitre relatif aux primes à l'abandon peuvent comporter des considérations environnementales, ou par des actions plus générales au niveau européen

- L'OCM pourrait inciter les Etats membres à prendre en compte les enjeux environnementaux dans sa mise en œuvre et favoriser la généralisation d'initiatives qui se sont révélées positives. Par ex. aides à la restructuration/reconversion avec priorité aux vignobles conduits selon les principes de l'agriculture raisonnée ou bio, l'organisation du traitement des sous-produits de la distillation, une procédure simplifiée des autorisations des pratiques œnologiques
- L'utilisation de l'affichage comme outil de promotion de l'agriculture raisonnée pourrait être développée via la création de signes distinctifs définis au niveau européen. Ceci requiert cependant une harmonisation et une définition commune des techniques d'agriculture raisonnée
- Développer le rôle des groupements de producteurs et des organismes de filières dans la protection de l'environnement

Rappelons pour conclure, que la préoccupation environnementale ne doit pas être isolée des enjeux sociaux et économiques des secteurs. Les OCM peuvent orienter les pratiques et le développement des secteurs vers une meilleure prise en compte de l'environnement mais cela suppose un certain dynamisme économique de base. Dans les cas connaissant de réelles difficultés, des mesures de soutien de l'approche environnementale plus directes et proactives sont plus indiquées.