

### 3. Actions agriculture – milieu marin - diversité biologique

**277.** La protection de l'environnement, du milieu marin en particulier, suppose l'adoption de nouvelles stratégies concernant une foule d'activités différentes, notamment dans le secteur de l'agriculture et dans le domaine de la conservation de la diversité biologique. Celles-ci doivent être intégrées dans une vision de l'avenir fondée sur une optique de précaution (voir Partie 1. Principe de précaution). Le chapitre d'Action 21 plus spécifiquement consacré au milieu marin décrit les premiers pas à faire dans cette voie. Ses deux premiers volets traitent des effets des activités des zones côtières et autres dégradations du milieu marin liées à des activités terrestres et le troisième traite de la conservation de la diversité des ressources biologiques marines. Ces questions, jouant aujourd'hui un rôle décisif dans les risques futurs considérés, sont également traitées de façon plus approfondie dans ce Plan, même si l'agriculture et la diversité biologique ne sont pas les seules questions reliées à la pollution du milieu marin (puisque le développement de l'énergie, de l'industrie, des services tertiaires, etc., influencent également). Une partie de la pollution marine provient en effet d'activités terrestres comme l'agriculture. Cette activité répond à des besoins notamment alimentaires. Le défi à relever par ce Plan consiste donc à répondre à ces besoins, tout en accordant une priorité au caractère multifonctionnel de l'agriculture, en augmentant ses effets positifs notamment socio-économiques et d'entretien des paysages en concertation avec les Régions et en réduisant ses effets négatifs notamment sur la diversité biologique et l'environnement, lesquels ont des effets à court et à long terme sur la santé. Cette approche met aussi en

évidence d'autres bénéfices potentiels considérables de telles actions, comme la diversification de l'emploi agricole et non agricole, qui sont traités dans chacun des trois points suivants.

### 3.1. Politique de promotion d'un développement durable de l'agriculture

#### 3.1.1. Etat de la question

**278.** A l'échelon européen, la contribution de l'agriculture à l'activité économique totale est actuellement modeste: 2,3% du PIB et 5,3% de l'emploi. En Belgique, 1,98 % de la population active travaille dans l'agriculture et produit 1,17% du PIB. L'évolution des structures et des modes de production n'a pas été sans conséquences socio-économiques et environnementales. En matière sociale et économique, c'est la diminution continue du nombre d'exploitations<sup>46</sup> et d'emplois, ainsi que la montée de l'endettement, qui en sont les conséquences les plus marquantes. Cette situation se traduit par une sortie accélérée des producteurs du secteur, par un vieillissement de la population active dans l'agriculture et par un manque de reprise des exploitations par les jeunes. En dépit de la forte décline de l'emploi dans le secteur agricole, ce secteur conserve un rôle socio-économique important dans les zones rurales. Mais, la valeur ajoutée y croît à un rythme plus faible que dans la plupart des autres secteurs. Cependant, l'agriculture fournit la plupart de la nourriture et joue un rôle majeur dans la gestion des terres et des paysages. Elle est accompagnée d'effets positifs et d'effets négatifs pour l'environnement. Enfin, il faut tenir compte du rôle multifonctionnel de l'agriculture en matière de gestion de l'eau et des cycles naturels, entre autres, du carbone.

**279.** L'agriculture est tributaire de la disponibilité de ressources naturelles et l'exploitation de celles-ci exerce des pressions sur l'environnement. A l'échelle européenne, ces pressions se sont accrues avec l'intensification des pratiques agricoles. Les productions laitière et porcine ont connu des phénomènes de concentration et dans le secteur des grandes cultures, l'augmentation des rendements s'est accompagnée d'une utilisation accrue d'intrants: la consommation européenne d'engrais est passée de 5 millions de tonnes environ en 1950 à plus de 20 millions de tonnes au cours des années 70 et 80, pour se situer à quelque 16 millions de tonnes à l'heure actuelle. L'utilisation européenne de pesticides montre une évolution similaire, la quantité utilisée en 1996 s'établissant à 300.000 tonnes par an environ. Les chiffres les plus récents indiquent cependant un renversement de la tendance à la baisse aussi bien pour les pesticides que pour les engrais. Par ailleurs, la quantité d'énergie utilisée par unité produite continue à croître.

**280.** Des pressions sont exercées sur les milieux aquatiques. Le lessivage de nitrates et de phosphates conduit à une eutrophisation des eaux de surface et marines. Un accroissement des taux de nitrates et des pollutions, par les pesticides et leurs résidus, dans les réserves d'eau potable, les eaux superficielles et les eaux souterraines est constaté. Des pressions sont également exercées sur le milieu atmosphérique. L'agriculture est la principale source d'émissions d'ammoniacque qui entraîne une acidification des sols et de l'eau et contribue aux pluies acides. En outre, l'agriculture est une importante source d'émissions de méthane et de protoxyde d'azote provenant respectivement de la production animale et des engrais, ce qui contribue à l'effet de serre. Le bromure de méthyle, qui a pour effet de détruire l'ozone, a été largement utilisé dans l'horticulture.

**281.** Ces phénomènes occasionnent des menaces pour la santé humaine, la conservation de la diversité biologique y compris l'équilibre des écosystèmes ainsi que des pertes économiques pour la pêche, pour la production d'eau potable, pour le tourisme...

**282.** Le développement et l'adoption de nouvelles méthodes de production sont susceptibles d'apporter des solutions. En effet, une demande croissante existe pour des produits issus de méthodes de production agricole ayant un effet bénéfique sur

---

46 -19% de 1992 à 1998.

l'environnement, telles que la production intégrée, l'agriculture traditionnelle utilisant peu d'intrants et l'agriculture biologique. A titre d'exemple, l'agriculture biologique offre une combinaison d'effets environnementaux, sociaux et économiques: ses principaux bienfaits pour l'environnement ont un impact positif, par exemple sur la biodiversité. Les bienfaits autres qu'environnementaux se traduisent par une création d'emplois due aux besoins accrus de main-d'œuvre et pour les producteurs par des prix de vente plus élevés. Un cadre légal européen applicable à la production biologique a été créé mais une attention moins grande a été réservée aux problèmes de la transformation et de la commercialisation, ce que de nombreux États membres considèrent comme un obstacle majeur à la croissance du secteur.

**283.** Cependant, une méthode de production telle que l'agriculture biologique est difficilement généralisable à l'ensemble de la production agricole. Il convient donc d'envisager des mesures permettant une diminution des effets négatifs et une augmentation des effets positifs des activités agricoles prises dans leur ensemble. De telles mesures seront d'autant plus efficaces qu'elles seront envisagées au niveau européen (PAC) ou même à l'échelle de la planète entière.

**284.** La Politique agricole commune de l'union européenne (PAC) détermine largement la politique agricole fédérale belge. Les objectifs initiaux de la PAC tels que formulés à l'article 33 du Traité instituant la Communauté européenne (1957) restent d'application: (i) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre, (ii) assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, (iii) stabiliser les marchés, (iv) garantir la sécurité des approvisionnements, (v) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Elle-même s'insère dans un contexte d'accords relatifs au commerce international. Les piliers de la PAC sont: la politique du marché et des prix, en ce compris la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, la politique rurale ainsi que l'harmonisation des législations nationales en ce qui concerne les questions normatives ne ressortissant pas aux organisations communes des marchés (OCM).

**285.** Lors de la dernière réforme de la PAC (1999), les États membres ont choisi de privilégier un modèle agricole européen selon lequel, l'agriculture doit, en tant que secteur économique, être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen (y compris dans les régions défavorisées et de montagne). Elle doit être capable d'entretenir le paysage, de maintenir l'espace naturel et d'apporter une contribution essentielle à la vitalité du monde rural et elle doit être en mesure de répondre aux préoccupations et exigences des consommateurs en matière de qualité et sécurité des produits alimentaires, de protection de l'environnement et de défense du bien-être des animaux. Replacé dans un cadre plus large, celui des négociations au niveau de l'Organisation mondiale du commerce, le modèle d'agriculture multifonctionnel que prône l'Union européenne devra encore être affiné et défendu. La réforme de la PAC, décidée dans le cadre de l'Agenda 2000, offre de nombreuses possibilités en matière d'agriculture durable. Les nouveaux moyens à disposition doivent maintenant servir à la réalisation concrète d'un développement durable. Les principaux instruments prévus dans l'Agenda 2000 pour réaliser ces objectifs sont le règlement horizontal et la nouvelle politique de développement rural. Le règlement horizontal établit des règles communes pour les paiements directs aux agriculteurs. Ces paiements pouvant être subordonnés à des exigences environnementales et/ou modulés en fonction du niveau d'emploi dans les exploitations, de la prospérité totale de l'exploitation, du montant total des aides directes payées à une exploitation au titre d'une année donnée. La politique de développement rural voit son rôle renforcé, elle inclut des mesures agri-environnementales obligatoires. Au niveau sectoriel, les mesures existantes en matière de protection de l'environnement sont maintenues, voire renforcées (encouragement à l'extensification, conditions en matière de charge de bétail).

**286.** Des mesures ont donc été ou seront prises pour diminuer les pressions sur

l'environnement dans le cadre, entre autres, des réformes de la PAC de 1992 et 1999. D'autres mesures seront encore nécessaires, entre autres, pour réduire la contamination des eaux par les pesticides ou par les fertilisants. En matière d'émissions atmosphériques, le volume global des émissions de méthane devrait diminuer considérablement d'ici à 2010 du fait des initiatives actuellement mises en œuvre, principalement au niveau des Etats membres. En outre, la production agricole non alimentaire, telle que les oléagineux et les biogaz, pourrait contribuer de manière significative à diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> et autres substances polluantes, en favorisant les sources d'énergie renouvelables. Il faut souligner que la production de biogaz contribue en plus à la diminution des émissions de méthane et ainsi est un double dividende pour la lutte contre les changements climatiques.

**287.** La politique fédérale en matière d'agriculture comprend la politique du marché et des prix, la politique des produits et la politique sanitaire. Le ministère des Classes moyennes et de l'agriculture participe à l'élaboration et l'administration de la PAC au niveau européen. En outre, il s'occupe de la gestion de la production, de la qualité des produits végétaux et animaux et des matières premières utilisées en agriculture. En matière de réforme des subsides à l'agriculture et de la politique des prix de ce secteur, des mesures ont été prises dans l'Agenda 2000. Ces mesures vont jusqu'en 2003. Pour préparer la prochaine période, il faudrait examiner dès à présent dans quelle mesure une aide à la production peut être remplacée par un subside en matière de revenus versé directement aux agriculteurs par les autorités fédérales lié à des conditions spécifiques en matière de protection de l'environnement et de protection de la nature.

### **3.1.2. Plan d'Action**

#### *a. Objectifs stratégiques*

**288.** L'un des principaux objectifs de la nouvelle politique agricole européenne est de maintenir et de promouvoir une agriculture durable respectant l'espace naturel et semi-naturel, ainsi que les exigences environnementales, selon les dispositions des articles 2 et 6 du Traité d'Amsterdam. Cet objectif est le point de référence pour le Gouvernement: il permet notamment la poursuite et le renforcement d'une production de qualité respectueuse de la santé et de l'environnement.

**289.** Dans le cadre des négociations internationales ou dans l'éventualité d'un processus de réforme de la PAC, le Gouvernement poursuivra notamment les nouveaux objectifs suivants: (i) la défense du rôle spécifique de toutes les exploitations pour une agriculture multifonctionnelle; (ii) le caractère obligatoire du plafonnement des aides directes par exploitation; (iii) l'établissement d'un lien plus important entre les normes de qualité des produits et le paiement des aides directes; (iv) un élevage plus lié au sol entre autres par une diminution de la dépendance des élevages par rapport aux importations de protéines destinées à l'alimentation animale et par une politique des cultures arables adéquate; (v) une meilleure prise en compte de l'emploi agricole; (vi) la révision de pratiques dans les activités d'élevage (exemple: l'utilisation routinière d'antibiotiques...); (vii) une meilleure prise en compte du bien-être animal dans l'élevage; (viii) une orientation des marchés de manière à ce que les prix des produits agricoles couvrent les coûts de production (tous les coûts); (ix) la révision des aides à certains secteurs (exemple: la culture du tabac). En ce qui concerne la concertation avec les Régions, la législation en vigueur sera appliquée rigoureusement.

**290.** La conversion à l'agriculture biologique sera encouragée de telle manière que le nombre de producteurs utilisant ce mode de production (très faible actuellement) augmente de 70% par an de 2000 à 2003. En terme de superficie, l'objectif est d'atteindre en 2003, au minimum 4% de la superficie agricole utilisée ou en cours de conversion vers l'agriculture biologique. Pour 2010, 10% de la superficie agricole devrait être réservée à l'agriculture biologique.

**291.** En ce qui concerne les flux d'éléments nutritifs (azote, phosphore) vers les milieux aquatiques, la contribution de l'agriculture à la réduction de 50% des apports totaux

d'éléments nutritifs par rapport aux niveaux de 1985 sera une priorité, conformément aux engagements pris lors de la troisième conférence sur la mer du Nord. Cet objectif s'inscrit dans la mise en œuvre de la stratégie OSPAR de lutte contre l'eutrophisation (voir paragraphe 330).

**292.** La réalisation de ces objectifs devra être appréciée au regard d'une série d'indicateurs. A cet égard, la Commission européenne développe actuellement des indicateurs en matière d'environnement et d'agriculture en se fondant sur l'expérience forgée par des organisations internationales telles que l'OCDE. Le Gouvernement propose que ces indicateurs soient repris pour suivre les progrès vers les objectifs décrits ci-dessus. En ce qui concerne les mesures visant à encourager le mode de production biologique, l'évolution du nombre d'agriculteurs produisant de manière biologique et le pourcentage de la superficie agricole utilisée en agriculture biologique seront utilisés.

#### *b. Politiques et mesures*

**293.** Aux termes du règlement horizontal, les Etats membres prennent, dans le cadre des activités agricoles relevant du règlement, les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation spécifique des surfaces agricoles utilisées, des productions concernées et qui correspondent aux effets potentiels de ces activités sur l'environnement. Ces mesures peuvent consister en:

**294.** - la subordination des aides à des engagements agri-environnementaux ;

**295.** - des exigences générales environnementales;

**296.** - des exigences environnementales spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs.

**297.** Les Etats membres peuvent aussi, toujours dans le cadre du règlement horizontal et afin d'assurer la prise en compte de considérations d'emploi par les agriculteurs, établir des seuils, en termes de main d'œuvre employée, de prospérité globale ou de montants des paiements accordés. Ils peuvent réduire l'aide octroyée à un agriculteur en cas de non-respect du seuil correspondant. Cette réduction ne peut toutefois pas excéder 20 % du montant total des paiements octroyés.

**298.** Le programme d'action du Gouvernement pour une agriculture durable contient les points essentiels suivants, lesquels visent à mettre en œuvre la réglementation européenne:

**299.** - l'application des exigences environnementales (éco-conditionnalité) en concertation avec les Régions à toutes les aides directes octroyées dans le cadre des organisations communes des marchés. Par ailleurs, certains secteurs ont recours à des critères environnementaux spécifiques (la modulation (en fonction de la densité d'animaux) des aides directes, par exemple). Les effets de la présente mesure se feront principalement ressentir dans les secteurs des cultures arables et de la viande bovine, à partir de l'an 2000, et dans le secteur des produits laitiers à partir de 2005;

**300.** - l'insertion de mesures agri-environnementales dans les plans de développement rural. Plus particulièrement, des actions seront menées en vue, d'une part, de soutenir les méthodes de production agricole biologique (entre autre par le maintien des primes à l'hectare pour l'agriculture biologique) et intégrées et, d'autre part, afin de limiter les épandages d'engrais et de pesticides aux quantités nécessaires et suffisantes dans le but d'obtenir une production de qualité en quantité voulue sans altération du milieu environnant (sol, nappes phréatiques, eaux de surface). A cet égard, l'accent sera mis sur l'octroi d'aides financières visant à encourager l'application des méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement. Il y aura un programme de réduction de l'utilisation des biocides (p. ex. leur usage par les ménages) et des pesticides dans l'agriculture tant du point de vue quantitatif que qualitatif (suppression de toutes les substances présentant un risque pour la santé des riverains ou des consommateurs).

**301.** La politique décrite ci-dessus sera accompagnée de mesures axées sur les points

suivants:

**302.** - l'adaptation et l'élargissement du cadre légal existant (protection des méthodes de production agricole biologique et intégrée, règles pour la commercialisation des produits qui en sont issus);

**303.** - la réduction (à concurrence de 20% maximum) des aides directes payées aux producteurs. Les critères utilisés pour pratiquer cette modulation sont le niveau d'emploi dans les exploitations, critère qui sera utilisé seul ou en combinaison avec les critères suivants: (i) la prospérité totale de l'exploitation, (et plus particulièrement la taille); (ii) le montant total des aides directes payées à une exploitation au titre d'une année donnée;

**304.** - l'élargissement de la législation sur les normes de produits aux produits agricoles conformément à l'Accord de gouvernement (voir Politique de produits). L'élargissement inclura les produits à usage agricole;

**305.** - l'intensification de la recherche agronomique indépendante<sup>47</sup> dans le domaine des méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement, entre autres sur de nouvelles rotations culturales, sur l'agriculture intégrée, sur la lutte intégrée, sur l'agriculture biologique...;

**306.** – la continuation de la lutte contre les hormones et une politique coordonnée contre l'usage abusif d'antibiotiques en agriculture ;

**307.** - la mise en œuvre d'une politique éducative et de communication active visant à la vulgarisation, à la promotion de méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement (agriculture intégrée, agriculture biologique, lutte intégrée...) et à la sensibilisation du monde agricole à ce sujet. Un accompagnement approprié doit veiller à mettre les agriculteurs en contact avec des méthodes agricoles novatrices et respectueuses de l'environnement, et à créer avec eux un processus d'accompagnement, pour que ces méthodes puissent être mises en pratique. Il faut être spécialement attentif à ce que les activités en aval de la production soient adaptées aux plans de développement ruraux, où une coopération est nécessaire avec d'autres groupes ruraux concernés. Il faut également prévoir un accompagnement à cette coopération entre différents acteurs ruraux. Dans chaque région, une plate-forme doit être installée, où les différentes expériences en matière de méthodes d'accompagnement puissent être partagées entre toutes les instances et organisations qui veillent à cet accompagnement. La communication devra également être orientée d'une manière intégrée et à différents niveaux vers les consommateurs et l'opinion publique, afin de stimuler le questionnement;

**308.** - la définition d'indicateurs agri-environnementaux qui doivent, autant que possible, être dérivés de données disponibles et tenir compte de différences régionales et de la multifonctionnalité de l'agriculture;

**309.** - la définition de niveaux de référence permettant de déterminer quand l'agriculture fournit un service à la société qu'il convient de rémunérer et quand le principe du "pollueur-payeur" s'applique. Ces niveaux de référence serviront à la définition des bonnes pratiques agricoles et à l'application de l'éco-conditionnalité: les exigences environnementales générales et spécifiques prises en compte pour l'application de l'éco-conditionnalité aux aides directes ne pourront être inférieures à ces niveaux de référence. Par ailleurs, ces niveaux de référence pourront prendre en compte des critères relatifs au bien-être animal.

**310.** Un plan de réduction de l'usage de pesticides sera préparé. Il aura pour objectif une diminution substantielle de leur utilisation en tenant compte de leurs aspects qualitatifs. Ce plan de réduction: (i) sera articulé avec les codes de bonnes pratiques définis au niveau régional; (ii) fera usage d'instruments réglementaires et économiques; (iii) inclura la vente de pesticides à des particuliers et l'utilisation par les pouvoirs publics; (iv) visera à l'absence de résidus de pesticides sur et dans les produits de consommation; (v) mettra

---

<sup>47</sup> Dont les recherches seront conformes aux principes éthiques et codes de conduite internationalement reconnus au sens du paragraphe 31.1 d'Action 21.

l'accent sur les substances prioritaires au sens des engagements internationaux.

**311.** La possibilité de recourir à des instruments fiscaux visant les objectifs d'une extensification de l'agriculture sera étudiée.

**312.** L'attention nécessaire sera accordée à la concertation entre les autorités fédérales et fédérées afin de garantir la cohérence des différentes mesures et ce, dans le respect des compétences de chacun.

### *c. Mise en œuvre du plan*

**313.** La réforme de la PAC a été approuvée dans le courant du premier semestre 1999. La plupart des mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 2000. Les Etats membres ont également introduit auprès de la Commission européenne leurs plans de développement rural. Le ministère des Classes moyennes et de l'agriculture est chargé par le Gouvernement de préparer un calendrier d'application détaillé des mesures contenues dans ce plan d'action relatif à l'agriculture. Les responsabilités pour la mise en œuvre des différentes mesures devront être indiquées en concertation avec les Régions et il devra être fait mention des budgets correspondants (voir paragraphe 776).

**314.** L'ensemble des grands groupes sociaux, au sens d'Action 21, seront consultés par le ministère des Classes moyennes et de l'agriculture sur les mesures envisagées. De plus, l'avis du Conseil fédéral du développement durable sera demandé.